FUNIDES
FUNDACION NICARAGUENSE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL



Diciembre 2011

Mercado de Tierras y Seguridad en su Tenencia

Horacio J. Rose

Serie de estudios especiales
Número 10

Las opiniones expresadas en la presente publicación solo reflejan el punto de vista del autor y no necesariamente la de FUNIDES, de sus directores, o de sus donantes.

La Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES) es el titular del derecho de propiedad intelectual del presente documento. La distribución y reproducción total o parcial de la información contenida en el mismo ha de ser fiel y debe citarse a FUNIDES como fuente de la misma.

Tabla de contenido

	Resumen	XI
I	**Determinando el problema: derechos de propiedad, distribución de la tierra y dinámica del sector agropecuario**	1
1	**Revisión de las reformas agrarias**	1
1.1	Las primeras leyes agrarias	1
1.2	La Reforma Agraria de los 60	3
1.3	La Reforma Agraria de los 80	4
1.4	Derechos de tierra de las comunidades indígenas	5
1.4.1	La legislación sobre los derechos de las comunidades indígenas.	6
1.4.2	Los territorios indígenas y el proceso de demarcación, saneamiento y titulación	7
2	**Resultados Relevantes de las Reformas Agrarias.**	9
2.1	La distribución en la Tenencia de la Tierra	9
2.2	La evolución del área en fincas por estratos de tenencia.	10
2.3	Características de las fincas agropecuarias por tipo de tenencia y tamaño	12
3	**Dimensionando el problema reciente de la propiedad.**	13
3.1	La reforma agraria de los años 80 y el problema de la propiedad en el sector reformado	13
3.2	La reforma agraria en los 90	15
3.3	Costos de la Reforma Agraria	15
4	**Una mirada a la dinámica del sector agrícola**	16
4.1	El desempeño de sector agrícola. El comportamiento del PIB Agropecuario	16
4.2	El PIB Agrícola Real y Potencial. La influencia de la productividad	18
4.3	Restricciones para el incremento de la productividad agrícola	19
4.4	Dinámica del sector agrícola y pobreza	20
II	**Síntesis teórica y conceptual sobre el funcionamiento del mercado de tierras. El precio de la tierra y el funcionamiento del mercado de tierra.**	21
1	**La formación del precio de la tierra. Marco metodológico**	21
1.1	Características del mercado de tierra	21
1.2	El modelo de localización de Von Thünen	22
1.3	Modelo de la función de producción para determinar el precio de la tierra	24
2	Características básicas del funcionamiento del mercado de tierras. Esquema conceptual	28
III	**Dinámica del mercado de tierras: Obstáculos relevantes e Incentivos necesarios**	31
1	**Las políticas macroeconómicas, sectoriales y mercado de tierras**	32
2	Incentivos y dinámica del mercado de tierras	34
2.1	Obstáculos que enfrenta el mercado de tierras de carácter fiscal y sectorial	34
2.2	Obstáculos que limitan la agilización de las transacciones en el mercado de tierras	37
IV	**Estrategia organizacional y lógica institucional del sistema de administración del mercado de tierras: Logros alcanzados y reformas deseadas**	45

1	**Estrategia organizacional**	45
2	**Financiamiento internacional en apoyo al sistema de administración de tierras**	47
3	**El núcleo del sistema de administración de tierras: logros y retos de Catastro y Registro**	48
3.4	El sistema de información de Catastro y-Registro y el problema de la propiedad	51
3.5	Una alternativa para mejorar la seguridad jurídica a mayor velocidad para Nicaragua	54
3.6	Los servicios de información sobre las tierras.	57
4	**Fortalecer la institucionalidad del sistema de administración de tierras**	57
4.1	Recentrar la visión organizacional del sistema de administración de tierras alrededor de resultados: Concentrar agencias y descentralizar operaciones	58
4.2	Cambio de énfasis: de la titulación al sistema de administración de tierras.	60
V	**Síntesis y recomendaciones principales**	63
I	**El contexto**	63
I	**Propuestas de políticas**	64
1	**Medias macro-económicas y sectoriales**	64
2	**Fortalecer la institucionalidad del sistema de administración de tierras**	65
2.1	Recentrar la visión organizacional del sistema de administración de tierras alrededor de resultados: Concentrar agencias y descentralizar operaciones	66
2.2	Cambio de énfasis: de la titulación al sistema de administración de tierras.	66
3	**Estimular una mayor dinámica del mercado de tierras.**	67
3.1	La política fiscal.	67
3.2	Las infraestructuras rurales.	68
3.3	El financiamiento.	69
3.3.1	Financiamiento para el sector agrícola.	69
3.3.2	Financiamiento para la compra de tierras.	69
3.4	Otras políticas.	69
4	**Políticas para las comunidades indígenas**	70
5	**Mejorar los servicios del sistema**	71
6	**Otras reformas legales o de política para mejorar la seguridad en la tenencia.**	73
	Bibliografía	75
	Comentarios a "Mercado de Tierras y Seguridad en su Tenencia"	79
	Algunas causas del problema de la propiedad	91

Índice de gráficos y cuadros

Pág.

Cuadro 1: Aproximación de la población indígena de Nicaragua.---------- 6

Cuadro 2: Extensión territorial de áreas protegidas y territorios indígenas.---------- 8

Cuadro 3: Evolución del área en fincas por estratos (1963, 1971, 1988, 2001).---------- 11

Cuadro 4: Distribución de la tierra por tipo de tenencia y tamaño. ---------- 12

Cuadro 5: Área afectada por la Reforma Agraria 1979-1990.---------- 14

Cuadro 6: Banco de Tierras años 90. ---------- 15

Cuadro 7: Costo de la Reforma Agraria/1. ---------- 15

Cuadro 8: Costo de la Reforma Agraria.---------- 16

Cuadro 9: Arancel a algunos productos agropecuarios.---------- 17

Cuadro 10: Indicadores de pobreza. ---------- 20

Cuadro 11: Costo de legalización de la propiedad. ---------- 38

Cuadro 12: Acceso al crédito. ---------- 41

Cuadro 13: Recursos invertidos en administración de tierras, dos proyectos principales.---------- 48

Cuadro 14: Oficinas de atención registral, territorio y población. ---------- 50

Cuadro 15: Problemas de propiedad en Nicaragua por tipo de tenencia. ---------- 51

Cuadro 1: Razones por las que no se obtiene un título o se registra la propiedad.---------- 84

Gráfico 1: Distribución nacional de la tierra por tamaño de finca. ---------- 10

Gráfico 2: Índice del PIB agropecuario real per cápita.---------- 17

Gráfico 3: Tasa de variación inter-anual del PIB agrícola per cápita.---------- 17

Gráfico 4: PIB agrícola real y potencial. ---------- 18

Gráfico 5: Índices de productividad agrícola y áreas. ---------- 19

Gráfico 6: Marco de restricciones a la dinámica del sector agropecuario y el mercado de tierras. ---------- 19

Gráfico 7: Renta de la tierra. ---------- 21

Gráfico 8: Renta de la tierra Modelo Von Thünen. ---------- 23

Gráfico 9: Anillos de Von Thünen.---------- 24

Gráfico 10: Esquema respecto al conjunto de relaciones que involucran la tenencia de la tierra. ---------- 28

Gráfico 11: Indicador del Estado de Derecho. ---------- 32

Gráfico 12: Esquema de Instituciones con Atribuciones en el Sistema de Administración de Tierras. ---------- 46

Gráfico 13: Costo de legalización. ---------- 50

Abreviaturas y Acrónimos

BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAFTA-DR	Tratado de libre comercio entre EEUU, países de Centroamérica y República Dominicana
CENAGRO	Censo Nacional Agropecuario
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIF	Cost, Insurance, Freight. Valor de mercancía incluyendo costo, seguro y flete
CNRC	Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones
CONADETI	Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (Territorios Indígenas)
CORNAP	Corporaciones Nacionales del Sector Público
DAI	Derechos Arancelarios a la Importación
DC	Dirección de Cuantificación
DCD	Dirección de Coordinación de Delegaciones
DIRAC	Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos
DSyL	Dirección de Saneamiento y Legalización
DT	Dirección de Titulación
EEUU	Estados Unidos de Amércia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FUNIDES	Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INIDE	Instituto Nacional de Información de Desarrollo
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INRA	Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria
IP	Intendencia de la Propiedad
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IR	Impuesto sobre la renta
ISC	Impuesto selectivo de consumo
IVA	Impuesto general al valor agregado
MAGFOR	Ministerio de Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MEDEF	Ministerio de Defensa
MIFIC	Ministerio de Fomento Industria y Comercio
MINGO	Ministerio de Gobernación
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MITRAB	Ministerio del Trabajo
OCI	Oficina de cuantificación de Indemnizaciones
OCDE	Organización para cooperación y desarrollo económico
OOT	Oficina de Ordenamiento Territorial
OTR	Oficina de Titulación Rural
OTU	Oficina de Titulación Urbana
PEA	Población Económicamente Activa
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PRODEP	Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad
SIICAR	Sistema Integrado de Información de Catastro y Registro
SIISCAT	Sistema de Registro Catastral (Municipal)
TLC	Tratado de libre comercio
TPN	Tasa de Protección Nominal
UE	Unión Europea
VBP	Valor bruto de producción

Unidades y Equivalencias

Unidad	Abreviatura	Equivalencia
Galón	Gln	3,7854 litros
Hectárea	Ha	10,000 metros cuadrados; 1.418439716 manzanas
Kilogramo	Kg	1,000 gramos; 2,2046 libras; 2,1739 libras españolas
Libra	Lb	española: 460,693 gramos; 16 onzas; americana: 453,58 gramos
Litro	Lt	1,000 centímetros cúbicos; 0,2642 galones
Manzana	Mz	7,050 metros cuadrados; 0.7050 hectáreas
Quintal	QQ	46,0093 kilogramos; 100 libras españolas
Tonelada Corta	Tc	907,18 kilogramos; 2,000 libras españolas; 20 quintales
Tonelada Métrica	Tm	1,000,0 kilogramos; 2,204,6 libras; 22,046 quintales

Resumen

El presente documento, contratado por FUNIDES, estudia el Mercado de Tierras y la Seguridad en su Tenencia en Nicaragua. Su propósito es el de analizar la problemática de la gobernabilidad de la propiedad de la tierra en Nicaragua, con la intención de identificar elementos sobresalientes para una agenda de reformas de la política de tierras en el contexto nicaragüense actual.

Desde esta perspectiva, el estudio busca responder a la siguiente pregunta: ¿cuáles son las políticas de tierras claves que deben reformarse para que el mercado de tierras mejore su desempeño y contribuya a dinamizar el medio rural? Para ello, se estudiarán las políticas de tierras vigentes, el actual marco legal de los derechos de propiedad de la tierra, el régimen institucional que lo custodia, así como el de las instituciones que garantizan la seguridad jurídica y la solución de conflictos.

Ha sido elaborado basado en entrevistas a personas expertas en el tema, estudios publicados, estadísticas oficiales publicadas tanto por el sector público como de instituciones internacionales. Asimismo, también se generaron estadísticas propias de la información contenida en las bases de datos el Censo Agropecuario del 2001 y la Encuesta Nacional de Medición del Nivel de Vida del 2005.

En la primera sección se analiza el problema de la propiedad de la tierra en Nicaragua, a través de una revisión de las reformas agrarias, base de los sistemas de administración de tierras. En ella se hace un intento por dimensionar el problema actual de la propiedad y su relación con la seguridad jurídica de la tenencia actual. En la segunda sección se hace una revisión teórica de la formación del precio de la tierra y el funcionamiento del mercado de tierras, con el propósito de ordenar el análisis del mercado de tierras en Nicaragua, desde la perspectiva económica. La tercera sección analiza la dinámica del mercado de tierras en Nicaragua, sus obstáculos relevantes y los incentivos necesarios para lograr imprimirle una mayor seguridad en la tenencia y fluidez.

En la cuarta sección se estudia el marco institucional del sistema de administración de tierras en Nicaragua. La sección enfoca la estrategia organizacional y la lógica institucional del sistema, reflexionando sobre las políticas que lo guían y su vinculación con la estructura organizacional. Asimismo analiza los obstáculos que enfrenta el sistema y las opciones para que cumpla con dar seguridad a los derechos de propiedad sobre la tierra. El análisis se hace con una visión crítica, resaltando los aciertos y dificultades que enfrenta, con propuestas de políticas o acciones. La quinta sección concluye, sintetizando los temas prioritarios del documento.

Conviene subrayar que este estudio tiene como propósito estimular un diálogo ilustrado sobre los derechos de propiedad en Nicaragua, por lo que el lector está incentivado a criticarlo. Sus críticas a nivel público o a FUNIDES, contribuirán a mejorar la visión de la sociedad respecto a los derechos de propiedad en Nicaragua.

I. Determinando el problema: derechos de propiedad, distribución de la tierra y dinámica del sector agropecuario

1. En Nicaragua la propiedad privada constituye el derecho sobre el que descansan los intentos, exitosos y fallidos de organización del Estado Nacional como un Estado democrático. Dicho Estado democrático requiere de una población que declare como suyo y defienda un territorio, gobernado por leyes entre todos acordadas, en el que se reconocen y respetan la libertad individual y la propiedad privada. La Constitución de 1858, concertada inmediatamente después de la Guerra Nacional, declara en su artículo 4 que: *"El Gobierno de la República es popular representativo; su objeto, la conservación de la libertad, igualdad, seguridad y propiedad de los asociados"… y en el artículo 78 señala que: "La Constitución asegura la inviolabilidad de la propiedad sin que nadie puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia judicial, o en el caso que la utilidad de la República, calificada por la ley, exija su uso o enajenación, indemnizándose previamente"*[1].

2. Con la agricultura como base de su vida económica, la propiedad de la tierra y de la riqueza en ella contenida o por ella producida, constituye el soporte material y el activo más importante de la población para crecer y mejorar sostenidamente su bienestar. Sin embargo, a pesar que la mayoría de los partidos políticos y los movimientos sociales representan grupos con intereses vinculados a la apropiación de la tierra o su producto, su liderazgo no se ha dirigido con determinación a convenir reglas que permitan organizar un sistema de administración de derechos de propiedad suficiente para estimular el desenvolvimiento de un mercado de tierras dinámico. Aunque el mercado debería abrir las oportunidades de acceso a todas las capas de la población, como condición necesaria para mejorar la productividad, y con ello el aumento de la base de riqueza, este no logra su cometido debido a las razones antes indicadas.

3. Por lo tanto, las reglas para acceder a la propiedad de la tierra, así como las instituciones creadas para defenderla frente a terceros y facilitar su apropiación privada, determinan en buena medida las condiciones de desigualdad y empobrecimiento general de la población nicaragüense. Evidentemente, hay mucho consenso entre los académicos que el acceso amplio y seguro a derechos de propiedad sobre la tierra no es condición suficiente para mejorar el bienestar de la población rural. Otras medidas son necesarias para incentivar la inversión en el fundo para mejorar su productividad.

4. No obstante, cuando las políticas públicas facilitan la concentración de tierras en grupos de poder reducidos, las rentas generadas por su acaparamiento se convierten en un factor de poder. Lo anterior impide la concertación de políticas que incentiven la utilización de la tierra como factor de producción que posibilite la explotación de su potencial productivo.

5. De tal manera que las tierras, que forman la base material del sector agropecuario, han estado y siguen estando explotadas muy por debajo de su potencialidad. Esta realidad fue remarcada en el año 1928 por el investigador Dr. Cumberland, quien al analizar el sector agropecuario concluyó que: *"La producción por manzana… de 20 quintales de maíz se considera satisfactoria……Existen pocas áreas en Nicaragua que estén cultivadas y den rendimientos siquiera aproximados a los que deberían lograrse. La responsabilidad de esta situación se debe atribuir mayormente a las clases superiores, que no han brindado liderazgo progresista, sino han adoptado la política de mantener a los obreros en un nivel de vida bajo, en vez de aumentar la productividad de cada persona empleada…De aquí que la población en conjunto y el Gobierno permanezcan pobres"*[2].

1. Revisión de las reformas agrarias

1.1 Las primeras leyes agrarias

6. Los derechos de propiedad sobre la tierra ocupan un lugar privilegiado en el establecimiento de la estructura institucional y política a través de la cual se ha organizado la economía y el Estado Nacional. Así lo registra la legislación sobre la propiedad de la tierra promulgada desde inicios de la República, al igual que los diferentes acuerdos políticos que han dado origen a reformas constitucionales. En casi todas, leyes que modifican o reafirman derechos de propiedad a favor de determinados grupos sociales o han sido la causa o han estado presentes en su letra y espíritu. En sus diferentes etapas, la trasformación de los derechos de propiedad sobre la tierra ha dado origen tanto a nuevas formas de propiedad, como a nuevos tipos de propietarios que se han afianzado, en cada etapa, como grupos sociales de poder.

1 Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada el 19 de agosto de 1858.

2 Cumberland, W, W, Nicaragua, Investigación Económica y Financiera, Preparada, a solicitud de Nicaragua, bajo los auspicios del Departamento de Estado, 1928, Colección Cultural Banco de América, junio 1980. El estudio es solicitado por el régimen conservador que ya agoniza en 1926 y se publica a finales de 1928, cuando ya ha habido elecciones presidenciales en que sale triunfante el Partido Liberal, rezan unas líneas de la nota explicativa.

7. La primera ley con propósitos de reforma agraria del país se vota en 1887, con el nombre de Ley Agraria. Su promulgación fue incentivada por las necesidades de inversión para expandir el cultivo del café y satisfacer la demanda externa de ganado en pie. La inversión requería de reglas e instituciones que permitieran la apropiación privada de la tierra jurídicamente protegida por el Estado. En esa época, la mayor parte de la tierra del Pacífico, Centro y Norte del país era baldía y de las comunidades indígenas. La Ley funde dentro de las tierras baldías las de las comunidades indígenas, y autoriza la adquisición de terrenos baldíos, hasta por 500 mz de extensión para la agricultura y 2000 mz para la ganadería. Además, reconoce la manzana como medida obligatoria de superficie y obliga la medición, deslinde, amojonamiento y levantamiento de plano de las tierras adquiridas a su amparo. Sin embargo, la oferta de tierras era casi monopolio del Estado, quien fijaba el precio y podía adjudicarlo gratuitamente, y la demanda, habida cuenta de la extensión territorial y la población, era baja. Bajo su manto, los grandes propietarios intentan consolidar su hegemonía política y económica a través de la titulación en dominio pleno del latifundio.

8. En los años siguientes, el gobierno liberal nacido de la revolución de 1893 promulga en 1904 el Código Civil, el Registro Público de la Propiedad, y el Código de Procedimiento Civil. De esta manera se moderniza el sistema institucional sobre derechos de propiedad y se organizan en un solo cuerpo de leyes las diferentes disposiciones respecto a los modos de adquirir la propiedad y sus diferentes modificaciones. Estas leyes, inspiradas en el derecho escrito romano y francés, introducen en el país el pensamiento occidental sobre derechos de propiedad, dándole a la propiedad el rango de derechos individuales protegidos por la Constitución[3], expropia las tierras de la Iglesia y termina con las manos muertas, las cuales proporcionan al Estado enormes extensiones de tierra susceptibles de ser apropiadas privadamente mediante adjudicación gratuita o compra.

9. Pero además, se crea tácitamente el primer sistema de administración de tierras, obligando a todos los que hubieren adquirido derechos de propiedad sobre bienes inmuebles bajo regímenes anteriores a inscribir sus títulos de dominio, uso o posesión. La inscripción facilitó la validez del derecho frente a terceros, creando el principio jurídico *"primero en tiempo, primero en derecho"*, con lo cual el que primero inscribiese tenía la potestad de transferir dominio. Por su parte, el Código de Procedimiento Civil estableció los procedimientos para medir, deslindar y amojonar las propiedades, así como los que regulan las formas de dirimir los conflictos sobre las propiedades, bajo la jurisdicción del poder judicial, que ya contempla la mediación por árbitros.

10. En este período se agiliza el mercado de tierras, valorizadas por la producción para la exportación. Poco a poco la tierra se considera más que un factor de poder y prestigio social, un factor de producción. Un grupo social nuevo emerge como grupo de poder, la llamada burguesía exportadora. Sin embargo, la apropiación privada de la tierra durante este período se lleva a cabo al margen del sistema de administración de tierras. Se titulan tierras pertenecientes a las comunidades indígenas, no se registran una buena parte de las tierras expropiadas a la iglesia en manos de nuevos poseedores vinculados a los grupos de poder y muchos campesinos poseedores son despojados de sus derechos.

11. No obstante, es la Ley Agraria de 1917 el primer intento de establecer un sistema moderno de administración de tierras para brindar una mayor seguridad jurídica a su tenencia. Entre otras disposiciones, la Ley Agraria de 1917 reafirma la obligación de inscribir los títulos de derechos de propiedad sobre la tierra, adquiridos al amparo de esta ley, en el registro de la propiedad. Señala los procedimientos para adquirir los terrenos baldíos, de los cuales deja excluidos los que pertenecen a particulares, comunidades o corporaciones, y prohíbe la ocupación fuera de lo permitido por la misma ley. Asimismo, prescribe la obligación de medir y levantar plano con indicación de rumbos y distancia, el que se adjuntará al título y sin el cual no se inscribiría la propiedad en el respectivo registro. A pesar de lo moderno de la ley en cuanto al sistema de administración de tierras, en los hechos, fue el instrumento de reapropiación de tierras rurales por los grupos de poder tradicionales, cuyos latifundios fueron afectados por las leyes liberales. No obstante en la intención de los gobernantes estaba la de modernizar el sistema económico y político del país, razón por la cual se encargó la elaboración del Primer Plan Económico, encargado al Dr. W.

3 Las modificaciones al derecho de propiedad se refieren a las distintas formas de disfrutar de la propiedad con derechos que son también enajenables como lo son el usufructo, uso, servidumbre y habitación. El Código Civil legisla además sobre los derechos de propiedad relativos a la propiedad del sub-suelo como las minas, así como del bosque y a las aguas superficiales o subterráneas. En el arto. 876 se prescribe que el derecho de reivindicar las propiedades confiscadas es imprescriptible; aún vigente.

Cumberland por el gobierno conservador que perdió las elecciones.

12. Por otra parte, tanto el Código Civil como esta ley, inspirada por la concepción europea de derechos de propiedad, padecen del defecto de su rigidez, por lo que no toman en cuenta las prácticas sociales y culturales sobre derechos de propiedad propias del país, como las relativas a las aceptadas por las comunidades indígenas y las usadas entre campesinos que disfrutaban de otros derechos de propiedad socialmente reconocidos en sus comunidades. Ello dio lugar a abusos y expropiaciones de parte de los grupos en el poder en contra de comunidades indígenas y campesinos. En consecuencia, la propiedad de la tierra adquirida al amparo de dicha ley, bien que se apoyó en títulos reconocidos e insertos legítimamente en el sistema de administración de tierras, mayoritariamente a favor de las élites de poder, no fue totalmente reconocida por las poblaciones locales, generando conflictos, desorden en el sistema de administración de tierras e inseguridad en la tenencia de la tierra. La seguridad jurídica principal era la violencia privada, protegida por el poder público, ejercida por los propietarios en defensa de sus propiedades.

1.2 La Reforma Agraria de los 60

13. La segunda etapa de modernización del sistema de administración de derechos de propiedad y agilización tanto el mercado de tierras como de la actividad agropecuaria se dio con la Ley Agraria de 1963. Esta ley reviste las características de una profunda reforma de la propiedad agraria impulsada por el Estado y da origen a la creación y/o el fortalecimiento de un conjunto de instituciones requeridas para operar el proceso de redistribución de la tierra, dar seguridad a la tenencia y propiciar el crecimiento de la actividad agropecuaria. Su contenido fundamental se inspira en el Plan de Desarrollo Económico preparado para el Gobierno de Nicaragua por el Banco Mundial en el año 1953, cuyas recomendaciones en lo que concierne a la modernización del país y del sector público se comenzaron a implementar desde mediados de los años 50[4].

14. Bajo esta ley se establece un límite a las propiedades (500 mz); se crea el Instituto Agrario Nacional (IAN) para elaborar los planes de desarrollo agrario, que preceden el proceso de expropiación y afectación de tierras; se fomenta el régimen de cooperativas o de explotación asociativa; se introduce la figura de colonia agrícola como uno de los pilares de la reforma agraria; y se crea la figura de propiedad familiar con igualdad de derechos para hombres y mujeres, entre las más importantes.

15. Adicionalmente, se fortalecen las instituciones claves para dinamizar el sector agrícola, en particular las financieras y las de desarrollo y adaptación de tecnologías agrícolas. El Instituto de Fomento Nacional es reformado para ejercer su función de capitalizar las fincas y se fortalece el Banco Nacional de Nicaragua con una división de crédito rural para financiar la producción campesina. En el campo del conocimiento se crea la Escuela Nacional de Agricultura y Ganadería, con rango de universidad, se desarrollan los institutos de investigación en tecnología agropecuaria y en conjunto con el sector privado se fomentan los servicios de mecanización y riego. La mayoría de las reformas emprendidas en esa época, incluida la Ley Agraria, se apoyan en el Plan de Desarrollo que elaboró el Banco Mundial para el Gobierno en el año 1953, citado.

16. En lo que respecta al sistema de administración de tierras, al registro se agrega el catastro y el Instituto Agrario, con facultades para ejecutar todo el proceso de ordenamiento y legalización de las propiedades afectas por la reforma agraria. Todo este esfuerzo va acompañado por inversiones públicas en las áreas de educación rural, desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y la vivienda rural. Fue en este período que la educación pública primaria se extiende al campo[5]. En el fondo, la reforma agraria de 1963 fue un eslabón fundamental, pero parte de una amplia política de desarrollo agropecuario y ordenamiento del territorio nacional, que incluía además del ordenamiento de la propiedad agraria, la cuantificación, zonificación, uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

17. La reforma agraria y las políticas de desarrollo agro-rural de los años 60´s son en sí mismos temas de investigación aún no desbrozados suficientemente, en particular por haber sido un intento de vincular la reforma agraria tradicional redistributiva con una reforma agraria asistida por el mercado. Esta experiencia produjo el mayor dinamismo y

4 International Bank for Reconstruction and Development, The Economic Development of Nicaragua, 1953.

5 Según la ley agraria, los maestros rurales también eran sujetos de la reforma agraria teniendo el derecho a que se le adjudicaran unidades familiares en los lugares donde impartían su magisterio.

crecimiento económico que ha conocido Nicaragua desde su fundación.

18. Sin embargo, generó desorden en el sistema de administración de tierras, dado que en general la ley se aplicó con sentido inverso a su texto y a sus principios, y tampoco dio lugar a una mejor distribución de la propiedad que era uno de sus objetivos centrales. Por ejemplo, amparados en dichas leyes se legalizaron las propiedades expropiadas a los alemanes durante la segunda guerra mundial, las cuales fueron intervenidas y poseídas por los grupos de poder de la época, pero no se legalizaron hasta finales de la década del 50. Sin embargo, en este acápite nos interesa únicamente resaltar sus resultados desde el punto de vista de la transformación de la estructura rural, que se presentan adelante.

1.3 La Reforma Agraria de los 80

19. En 1979 la naciente revolución nacional implementa un amplio proceso de reforma agraria dividido en dos etapas marcadas por dos leyes de reforma agraria. La primera iniciada inmediatamente después del triunfo de la revolución se inicia amparada en los decretos 3 y 38 de confiscación de las propiedades de la familia Somoza y sus allegados, pero se formaliza con el Decreto-Ley 782 de agosto de 1981.

20. Dicha ley legisla sobre los derechos de propiedad agraria en general, enfocándose en dos objetivos principales; la disminución del latifundio y la ampliación del acceso a la tierra de los campesinos pobres. Lo anterior se lograba a través del arrendamiento obligatorio para quienes ya tenían contratos del ciclo agrícola anterior o tenían tierra en posesión y estaban en disposición de producir. El Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA) tenía atribuciones para fijar el canon de arrendamiento de cualquier propiedad del país. Mediante esta ley, no solo se autoriza la renovación automática de los contratos de arrendamiento vigentes, sino que además se fijan los cánones de arriendo cuyo precio es disminuido en casi 5 veces. Adicionalmente se otorgan arriendos forzados a todos los que estando en posesión de tierras están en disposición de producirla durante ese ciclo agrícola.

21. Por otra parte se establecen límites a la propiedad (500 mz en el Pacífico y centro del país, y 1000 mz en el resto), se prohíbe la enajenación de bienes adquiridos mediante título de reforma agraria. Otras medidas dirigidas a dinamizar la actividad agropecuaria la acompañaron, como la ampliación del crédito al campo y la facilitación, mediante el apoyo de los servicios de mecanización estatales, del uso de maquinaria agrícola. En general las capas medias del campo se ven poco afectadas por la reforma agraria, y el latifundio se ve notoriamente disminuido.

22. Como lo señala Baumeister: *"La política seguida tuvo como parámetros principales: a] constituir un sector estatal con las fincas confiscadas a los somocistas, llamada Área Propiedad del Pueblo (APP) como parte del INRA (Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria); b] ceder parte de las tierras confiscadas, pero sin entregar títulos de propiedad, a trabajadores de las fincas, o a campesinos que lucharon por la tierra en esos lugares, para que la trabajen de forma colectiva a través de las Cooperativas Agrícolas Sandinistas (CAS); c] disminución de la renta del suelo y obligatoriedad de arrendar; d] ampliación del crédito para todos los sectores; e] estatización de parte del comercio interior y total en el caso del comercio exterior"*[6].

23. La segunda fase, plasmada en la Ley 14 de Reforma Agraria de enero de 1986, amplía la legislación sobre los derechos de propiedad agraria incluyendo las zonas de desarrollo agropecuario en cuyas áreas el MIDINRA puede establecer regulaciones especiales sobre el uso y distribución de la tenencia de la tierra. Se establece formalmente la figura de tierras en abandono u ociosas como causal de expropiación, incluyendo todos los bienes muebles de la propiedad. Establece los procedimientos para afectaciones (confiscación) y otorga al MIDINRA la facultad para resolver los conflictos en primera instancia y crea el Tribunal Agrario para conocer de las afectaciones en segunda instancia. Los títulos de reforma agraria son intransferibles y pueden ser revocados.

24. Vale subrayar que comparando la Ley Agraria de 1963 con la de los 80´s puede percibirse una cierta adaptación en cuanto a políticas e instrumentos. Por ejemplo, la Ley de 1963 ya contempla las zonas de desarrollo agropecuario[7], aborda la figura del arrendamiento casi desde la misma perspectiva, fijando cánones de arriendo o dando derecho a reclamar la propiedad a quien la arrenda y cultiva. Fija límites de área a la propiedad (500 ha . para tierra de primera), penaliza la ociosidad a través de

6 Baumeister, Eduardo, Un balance del Proceso de Reforma Agraria Nicaragüense, *Cuadernos Políticos*, número 43, México, D.F., editorial Era, abril-junio de 1985, pp. 55-66.

7 Ver artos. 2 inciso e, 4 inciso o, 19 primer párrafo e inciso d, etc. Decreto Legislativo 797, febrero 6, 1963

impuestos y posibilidad de expropiación, introduce la figura de función social de la propiedad, establece la organización en cooperativas como organización privilegiada de explotación agropecuaria etc.

25. Este proceso de reforma agraria fue transitando de una reforma agraria clásica hacia un modelo basado más en una visión socialista (leninista) de la transformación del sector rural[8]. La distribución de la tierra al campesino en propiedad individual cedió a las formas forzadas de organización colectiva y por otra parte, operó en favor de las empresas estatales que pasaron a ser la forma de producción predominante. Esta lectura puede inferirse de la distribución de la tenencia de la tierra a la que se llegó en el año 1988.

26. Los datos del referido año revelan que el área titulada en forma individual representó el 8% de la tierra, mientras que el área del sector estatal fue del 50%, y el de las cooperativas del 42%. Hasta en enero-abril de 1990 se emprendió un proceso masivo de titulación en forma individual, titulándose el 42% del total de los documentos de propiedad emitidos al amparo de la Ley 14.

1.4 Derechos de tierra de las comunidades indígenas

27. Muchos de los gobiernos que ha tenido el país durante su vida republicana han tratado, por diferentes medios, de deshacer la cultura y forma de vida de las comunidades indígenas, aunque por circunstancias propias del contexto socio-histórico, estas acometidas han sido más duras para las comunidades del Pacífico, Centro y Norte del país.

28. No obstante, es gracias a la permanente resistencia y lucha por sus derechos que estas comunidades han logrado mantener, en parte, su identidad. El reconocimiento pleno de sus derechos de tierra en los territorios donde habitan es aún un tema inacabado. A excepción de las comunidades del Atlántico, el resto de comunidades indígenas del país han perdido su idioma vernáculo y han asimilado el español como idioma propio. En 1995 el Estado de Nicaragua presenta un informe al Comité en Contra de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas, donde sostiene que en el Pacífico, Centro y Norte del país, no había indígenas, por lo que no era posible que hubiese discriminación por razón de raza[9].

29. A pesar de todas las adversidades, la población indígena de Nicaragua se viene afirmando como pueblos descendientes de nuestras primeras naciones, que coexisten con el resto de la población del país. El último Censo de Población del 2005, muestra que 443,847 personas (13% de la población) se identificaron como pertenecientes a una etnia indígena[10].

30. Sin embargo, un estudio de la OIT del 2005, citado por la coordinadora Diriangén, indica que la población indígena del país es superior a la identificada por el censo (597,850), como se muestra en el cuadro que confirma además la existencia de comunidades indígenas en el Pacífico, Centro y Norte del país. De acuerdo a la coordinadora Diriangén los datos mostrados en el cuadro aún son incompletos, pues no incluyen otras comunidades como las de Diriomo, Diriá, Catarina, Masatepe, Nandaime, Niquinohomo, Xalteva y otras del centro y lugares de la frontera agrícola, por no estar organizadas institucionalmente[11]. Por tanto, las comunidades indígenas reclaman a los diferentes gobiernos mejorar la forma de diseñar las boletas censales para que se pueda identificar de forma adecuada la verdadera población indígena del país.

31. Cabe señalar que por razones históricas y socio-políticas, las comunidades indígenas han coexistido con *''dos regímenes legales bien diferenciados, uno para los pueblos indígenas y comunidades étnicas o afro-descendientes de la Costa Atlántica; y el otro, para las comunidades indígenas del Pacífico, Centro y Norte del país''*[12], situación que fue superada definitivamente con la reforma constitucional de 1995 como se verá más adelante.

8 Ver a este respecto Lenin, El Desarrollo del Capitalismo en Rusia, Editorial Progreso, Moscú, en particular la diferenciación que establece entre el campesinado y su visión respecto a lo que llama la burguesía campesina que prefiere la propiedad privada de la tierra a la posesión comunal.

9 Procuraduría General de la República, Plan de Participación de las Comunidades Indígenas del Norte, Centro y Pacífico de Nicaragua, en el Marco del Financiamiento Adicional de PRODEP, noviembre 24, 2009.

10 Acosta, María Luisa, La Autodeterminación de los Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua, mayo, 26, 2010

11 Consejo Regional de Pueblos Indígenas de la Región Central. Coordinadora Diriangén. Informe Alternativo sobre el Cumplimiento del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por parte del Estado de Nicaragua. Managua 16 de noviembre 2007.

12 Ver supra nota 1

Cuadro 1: Aproximación de la población indígena de Nicaragua

Pueblo indígena	Origen etnolingüistica	Población
Miskitu	Macro-Chibcha	150,000
Mayangna-sumu	Macro-Chibcha	13,500
Rama	Macro-Chibcha	1,350
Garifuna	Afro americano	2,000
Creóle	Afro Descendiente	43,000
Chorotega	Nahoa	221,000
Nahaos	Nahuatl	20,000
Sitiaba- Okan Xiu	Maribio	49,000
Matagalpa	Macro-Chibcha	98,000
Total		**597,850**

Fuente: Proyecto Tierras Natívas, URRACAN 2003. Estudio base sobre las condiciones de vida de los pueblos indígenas del pacífico, centro y norte de Nicaragua. Organización Internacional del trabajo 2005. Consejo Regional de Pueblos Indígenas de la Región Central. Coordinadora Diriangén. Informe Alternativo sobre el cumplimiento de Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por parte del Estado de Nicaragua, Managua 16 de Noviembre del 2007.

1.4.1 La legislación sobre los derechos de las comunidades indígenas.

32. Después de las luchas y la resistencia de los pueblos indígenas sometidos a la corana española, éstas concertaron con las autoridades coloniales el reconocimiento de su derecho a sus territorios y a regirse por su propia organización social. *''Después de pagar por el reconocimiento de sus tierras, los pueblos indígenas obtuvieron en el siglo diecisiete … títulos reales, otorgados por el Rey de España, para reconocerles el dominio de sus territorios, estableciendo en dichos títulos el carácter imprescriptible del dominio sobre las tierras. Además de sus territorios, la Corona española reconoció a sus instituciones y su sistema jurídico para establecer su propio gobierno''*[13].

33. Después de la Guerra Nacional, ya en la época republicana, la mayor parte de la legislación promulgada por diferentes gobiernos, atestiguan la intención de los legisladores y gobernantes de no reconocer tanto los derechos de dichas comunidades a regirse, como pueblos, por su propio derecho consuetudinario, como a sus derechos ancestrales sobre sus tierras.

34. Los estudiosos sobre el tema citan el decreto sobre venta de ejidos del 16 de mayo de 1877, como el primer decreto cuya intención es despojar a las comunidades de sus tierras y de los derechos que les corresponden para administrarlas según sus costumbres. Leyendo el decreto se puede interpretar que éste es un decreto que va más allá de la voluntad de los gobernantes por afirmar el derecho del Estado sobre todas las tierras del territorio nacional. Este decreto, además de pretender incorporar a los pueblos indígenas al andamiaje jurídico de la República, tiene la intención de desvirtuar sus propias formas de gobernanza e incorporarlos al derecho positivo de la República, en total desconocimiento de los derechos adquiridos desde la época de la colonia.

35. Esta voluntad política de asimilación de los pueblos indígenas se reafirma por el gobierno liberal nacido de la revolución de 1893, cuando en 1904 promulga el Código Civil que establece en su libro segundo, las reglas sobre la propiedad, sus modos de adquirirla y modificarla, dando lugar a la legislación moderna sobre los derechos de propiedad, pero desconociendo, tácitamente, los derechos propios de las comunidades indígenas, asimilándolos a los de cualquier propiedad comunal entre particulares.

36. Por otra parte, reafirma la propiedad del Estado sobre todas las tierras que no tienen dueño, las cuales son las que no tienen títulos con derechos reales inscritos en el registro público de la propiedad, cuya ley y reglamento también publicado en 1904, forma parte del andamiaje del sistema de administración de derechos de propiedad aún vigente en la mayoría de sus contenidos.

37. Desde entonces, diferentes leyes y decretos han desconocido o reconocido los derechos de los pueblos indígenas, incluidas las diferentes reformas agrarias que se han implementado[14]. Pero fue la Constitución de 1987, el título IV, capítulo VI, artículo 89, la que reconoce plenamente, con rango constitucional, para las comunidades indígenas de la Costa Atlántica los derechos a mantener su propia forma de organización social, gobernarse conforme su costumbre, así como *las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales*[15].

13 Consejo Regional de Pueblos Indígenas de la Región Central. Coordinadora Diriangén. Informe Alternativo sobre el Cumplimiento del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por parte del Estado de Nicaragua. Managua 16 de noviembre 2007. Ver sobre el tema Recopilación de Leyes de Indias de 1680 Ley 14 del libro IV Título XII, citada por el mismo informe.

14 *La proclama de los Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte, frente al Estado de Nicaragua, aprobada el 9 de agosto del 2006 expresa: Se hizo reforma Agraria sobre nuestras tierras, porque las conservamos para mantener vivos nuestros recursos y eso se consideró ociosidad. Así en la Ley Agraria del 17 de mayo de 1877, en la Ley del 16 de febrero de 1906, en la Ley Agraria del 22 de febrero de 1917, en la Ley Agraria de 1963 que ordena cooperativizar nuestras tierras, en la Ley Decreto 782 del 19 de Julio de 1981 que las afectaba por ociosas. Y todavía se siguen otorgando títulos agrarios sobre nuestras tierras, todavía se sacan indios de sus tierras para dárselas a otros que no son indios y que llegan de afuera.*

15 Constitución Política, 19 de noviembre de 1986, publicado Gaceta 5 del 9 de enero de 1987.

38. No obstante, los derechos de las comunidades indígenas en su totalidad fueron reconocidos hasta la reforma parcial de la Constitución de 1995, la cual en el Título I "Principios Fundamentales de la Constitución Política'' en el artículo 5 expresa que: *"El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución, y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales, así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la Ley. Para las comunidades de la Costa Atlántica se establece el régimen de autonomía en la presente Constitución"*[16].

1.4.2. Los territorios indígenas y el proceso de demarcación, saneamiento y titulación

39. Considerando la agitada historia social y política sobrellevada por las comunidades indígenas en defensa de sus derechos, que debieron desafiar las numerosas barreras legales promulgadas por parte de los diferentes gobiernos de la República en contra de sus legítimos derechos sobre las tierras de sus comunidades, sucintamente expuestos en el apartado anterior, determinar la medida precisa de la extensión de las tierras que les pertenecen es una tarea bastante compleja. No obstante poseer títulos y derechos legítimos, ahora constitucionalmente reconocidos, el estado de confusión que han generado las diferentes leyes relacionadas con la propiedad complica aún más el tema. Por ejemplo, la legislación vigente reconoce el derecho de quienes, aun no siendo indígenas, poseen títulos inscritos sobre tierras situadas en territorios indígenas[17].

40. A esta confusión se han agregado las leyes que crearon las figuras de reservas forestales, de co-manejo y de áreas protegidas, la mayoría de las cuales afectan territorios de las comunidades indígenas. El artículo 67 del Reglamento de Áreas Protegidas reformado, establece que: *Todos los terrenos de dominio público que estén comprendidos dentro de las áreas protegidas que conforman el SINAP, deben ser inscritos a nombre del Estado en el Registro Público de la Propiedad Inmueble correspondiente.* Y aunque establece que los territorios de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica, de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, se rigen por su ley (Ley 445), no se especifica cuáles son las áreas protegidas, dejando una ventana para inscribir a nombre del Estado, por considerarse tierras de dominio público territorios indígenas comprendidos en la zona de reserva , aún cuando por reclamos de las comunidades, estos puedan ser luego transferidos a nombre de las comunidades respectivas, como de hecho ha sucedido, por ejemplo, con territorios indígenas de la reserva de Bosawás.

41. Amén de la legislación nacional, los derechos de las comunidades indígenas están protegidos por diversos tratados internacionales ratificados por la República de Nicaragua, a las cuales han recurrido las comunidades indígenas en defensa de sus derechos[18]. De estos vale remarcar el caso de la comunidad Mayagna (Sumo) de Awas Tingni, la cual en el año 2001 ganó un caso legal de hitos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual señala: *que la comunidad indígena tenía derechos territoriales con base en la ocupación histórica, y que Nicaragua había violado los derechos de propiedad de la comunidad, la protección judicial y el debido procedimiento de ley, otorgando una concesión para tala de árboles en estas tierras sin el consentimiento de la comunidad. Más aún, Nicaragua no había proporcionado un marco legal para la delimitación, demarcación y titulación oficial de las tierras indígenas de acuerdo con la ley tradicional*[19].

16 Ley 192, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, 1 de febrero de 1995, publicado en La Gaceta 124 del 4 de julio de 1995.

17 Ley 445: "Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz", Arto. 36: "El tercero que posea título agrario en tierras indígenas y que ha ocupado y poseído la tierra protegida por este título, tiene pleno derecho de continuarla poseyendo. En caso que pretenda enajenar la propiedad, deberá vender las mejoras a la comunidad. Reforma al Decreto No. 01-2007, Reglamento de Áreas Protegidas de Nicaragua, Decreto 26-2007, Arto. 67. Todos los terrenos de dominio público que estén comprendidos dentro de las áreas protegidas que conforman el SINAP, deben ser inscritos a nombre del Estado en el Registro Público de la Propiedad Inmueble correspondiente. Se exceptúan las áreas ubicadas en la Costa Atlántica, los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, que se rigen conforme a lo dispuesto en los artículos 67 y 68 de la Ley No. 445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades étnicas de las Regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 16 del 23 de enero de 2003.

18 Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por la Asamblea Nacional de Nicaragua el 6 de mayo de 2010. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el que fue ratificada por Decreto Legislativo el 08 de Enero de 1980 y fue publicada en La Gaceta No.65, 66 y 67 del 17, 18 y 19 de marzo de 1980. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por el Consejo de Estado el 18 de Diciembre de 1979, y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, aprobada en la Asamblea Nacional en 2007.

19 Banco Mundial, Hacia un Nuevo Contrato Social. Opciones para la Asamblea Constituyente, Unidad del Banco Mundial para Bolivia,

42. Esta decisión de la Corte dio lugar a la promulgación por parte de la Asamblea Nacional de la mencionada Ley 445, la cual establece los procedimientos para la demarcación, titulación y saneamiento de los territorios de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, legislando además respecto a los derechos de las comunidades para administrar sus territorios según su derecho consuetudinario.

43. Estas y otras disposiciones vigentes, que son contrarias a la Constitución, y en el caso de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica, contrarias a la Constitución y la Ley 445, han sido objeto de recursos de inconstitucionalidad[20]. Empero, lo que queremos resaltar es la confusión y desorden que aún se genera a través de la legislación vigente en relación a los derechos de las comunidades indígenas respecto a sus territorios, complejizando la demarcación de los territorios indígenas. Por tales motivos, la mayoría de los estudios publicados dan solo aproximaciones a la extensión de los territorios indígenas, algunos en porcentajes del territorio nacional, otros dando una aproximación de área[21].

44. Una aproximación del área de los territorios indígenas y de las áreas protegidas se presenta en el cuadro anterior. En dicho cuadro se lee que los territorios indígenas abarcan el 17% del territorio nacional (22,452 km2), sin incluir los territorios de las comunidades del Pacífico, Centro y parte del Norte del país. Esta área incluye solamente los 23 territorios de las comunidades indígenas y afro-descendientes de la Costa Atlántica que han presentado a CONADETI solicitud para su demarcación, titulación y saneamiento, conforme la Ley 445. Sin embargo, después de siete años de haber entrado en vigencia la Ley 445, se han titulado 15 territorios; no se ha saneado ninguno; y la mayoría de los recursos con los que se ha ejecutado el proceso han sido fondos externos[22].

45. Según el plan de CONADETI el proceso de demarcación y titulación deberá concluir en el 2011. Sin embargo, se considera poco probable que se concluya, por insuficiencia de fondos del presupuesto a CONADETI para este proceso, y particularmente porque el proceso de saneamiento se está llevando a través de un manual excesivamente burocrático que no se conforma además con la Ley 445, generando desconfianza en la institución y el proceso. El saneamiento es fundamental para que las comunidades puedan ejercer la plenitud de sus derechos de uso, goce y disfrute de sus tierras, gozando de la protección pública requerida para la defensa legal de sus territorios frente a terceros, ya sea que estén poseyendo, posean títulos o se trate de invasores que pretendan posesión en sus territorios. Esto último sigue sucediendo hasta la fecha, sin que los gobiernos hayan tomado medidas efectivas para la prevención de las invasiones[23], generando más confusión e inseguridad en la tenencia de la tierra de los territorios indígenas, aún con garantía constitucional y protección del Derecho Internacional.

Cuadro 2: Extensión territorial de áreas protegidas y territorios indígenas

	Manzanas	Km²	Porcentaje
Territorios Indígenas/1	3,184,719	22,452	17%
Áreas Protegidas/2	3,133,031	22,088	17%
Territorio Total	18,492,691	130,373	100%

Fuente: 1/Citado por Acosta, María Luis, en Los Retos del Proceso de Titulación y Saneamiento como Protección a la Propiedad Indígena Informe CONADETI, Dic. 2009. Más los datos de los territorios de Matungback, Tuahka, Rama y Kriol, Wangki Twi -Tasba Raya, Prinsu Awala, y Wangki Maya, obtenidos de otras fuentes. No incluye territorios del Pacífico, Centro y Norte, pero incluye las cuencas de los ríos Bocay, Wanky (Coco), Indio y Maíz, en los departamentos de Jinotega y Río San Juan de Nicaragua.
2/Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, Dirección General de Áreas Protegidas, Informe Nacional de Áreas Protegidas, abril 2006.

46. Al respecto, un estudio jurídico sobre el sistema de tenencia de la tierra expresa que: ''*De conformidad a muchas opiniones recogidas en la zona … algunos tipos*

Ecuador, Perú y Venezuela, Unidad Sectorial para el Desarrollo Sustentable Región de América Latina y El Caribe, Anexo 3.1, Experiencias Internacionales con Relación a Territorios Indígenas.

20 Ver por ejemplo Recurso de Inconstitucionalidad impugnando el decreto No. 01-2007, en contra del Presidente de la República Enrique Bolaños y José Daniel Ortega Saavedra, presentado por la Dra. María Luisa Acosta, el 23 de febrero del 2007.

21 Ver Banco Mundial, Nicaragua, Report No. 26683-NI Land Policy and Administration: Toward a More Secure Property Rights Regime, que la estima en un 12% del territorio. El Estudio sobre la Tenencia de la Tierra en Nicaragua, parte I, Marco Legal e Institucional, IRAM, septiembre 2000, la estima en 3 millones de manzanas, 20% del territorio.

22 Acosta, María Luisa, Los Retos del Proceso de Titulación y Saneamiento como Protección a la Propiedad Indígena, 2011.

23 Ver a supra nota 14, y La Prensa, 29 de septiembre del 2011, Artículo: Mitad de Tierras Indígenas está en manos de colonos. En este artículo periodístico en una de sus partes se lee: El documento revela que 113,253 manzanas de tierra le pertenecen a los indígenas en las comunidades antes mencionadas (se refiere a las comunidades indígenas de San Lucas, Cusmapa, Telpaneca, Totogalpa y Mozonte). Pero más de 60,000 manzanas están en posesión de terceras personas. "El Registro de la Propiedad ha trabajado en función de privatizar las tierras de los indígenas. Ha entregado títulos, aunque sea de manera provisional, a favor de colonos y solo promueve la anarquía jurídica. Y lo peor es que hay una alta concentración de propiedades. Se están haciendo terratenientes con los pueblos de los indígenas", dijo Rigoberto Mairena, especialista en derechos indígenas y asesor de los pueblos indígenas del Pacífico, Norte y Centro del país.

de actores en el territorio no deberían ser considerados terceros, porque las motivaciones que les impulsan a penetrar la zona y los actos que realizan pudieran ser de índole delincuencial. En consecuencia, estos posibles actores no deberían ser amparados bajo la denominación jurídica de terceros establecida en la presente ley''[24].

47. Las controversias que ha generado este tema y la lentitud para llenar la etapa de saneamiento, fundamental para salvaguardar los derechos de dichas comunidades, ha generado inconformidad en las comunidades, las que pretendieron ser resueltas por el Manual de Saneamiento de Tierras Comunales, el cual más bien ha generado más controversias como se ha comentado. Sin embargo, las comunidades han abierto espacios de negociación y convivencia pacífica para acelerar este proceso, como lo testimonia "La Guía de Convivencia para el Territorio Rama y Kriol[25].

48. En síntesis, el proceso de aplicación de la Ley 445, que responde jurídicamente la disposición constitucional y las reivindicaciones de las comunidades indígenas del Atlántico, ha sido lento y complejo. Las etapas contempladas en la Ley para la demarcación, titulación y saneamiento de los territorios indígenas han enfrentado múltiples dificultades, incluyendo escasos recursos financieros, en particular para el diagnóstico y el levantamiento topográfico para el deslinde y amojonamiento de los territorios. Por ejemplo, la CONADETI en el 2009 contó con un presupuesto anual de C$9 millones de córdobas, la mitad de los cuales se ejecutó en gasto corriente (salarios, viáticos y asambleas).

49. Adicionalmente, en particular en las etapas de deslinde y saneamiento, diferencias entre las mismas etnias y comunidades indígenas asentadas en un mismo territorio, o entre éstas y los colonos y campesinos asentados en el territorio o incluso con invasores, agregadas a los intereses políticos y de otra índole, como el interés de explotar los recursos naturales por parte del mismo Estado, han hecho difícil cumplir efectivamente con la Ley 445[26].

50. Finalmente, las Comunidades Indígenas del Pacífico, Centro y Norte del país, aún con las garantías a sus derechos que les otorga la Constitución, no cuentan con una ley que asegure sus formas propias de organización como comunidades indígenas, a regirse por su derecho consuetudinario y a reconocerles, por ley, mediante demarcación y titulación, el derecho legítimo que tienen sobre sus territorios, como es el caso de las del Atlántico.

51. Para subsanar tal vacío legal, estas comunidades presentaron una iniciativa de Ley de Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua ante la Asamblea Nacional, la cual fue dictaminada por la Comisión de Asuntos Étnicos del Parlamento y presentado a primera Secretaría del Parlamento el 15 de diciembre del año 2006 sin haber sido aún incluida en la Agenda del Plenario para su discusión final y aprobación[27].

52. Sobre el particular, el Plan de Participación de las comunidades indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua, en el Marco del Financiamiento Adicional de PRODEP, señala que: *''De ser aprobada la ley tal como está dictaminada, el Estado tendría que reconocer los límites territoriales de los títulos reales otorgados por la corona española en la época de la colonia. Al respecto hay que señalar que la Constitución de la República reconoce el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales, pero no existe ninguna Ley, ni ninguna acción gubernamental o del Estado Nacional, que de forma explícita diga, muestre, dictamine, señale, dónde están, cuáles son, cuánto miden las tierras indígenas. De ahí, que si se aprueba la Ley, el Estado estaría obligado a decir dónde están, cuáles son, cuánto miden y cuáles son sus límites''*[28].

2. Resultados Relevantes de las Reformas Agrarias.

2.1. La distribución en la Tenencia de la Tierra

53. La Constitución libérrima fue muy moderna para su época y liberal en cuanto a la protección de los derechos de propiedad y de trabajo. El cuerpo de códigos promulgado igualmente fue moderno. El Código Civil de 1904 sancionaba los derechos de propiedad sobre la tierra y regulaba las relaciones de mercado. Las leyes con incidencia agraria que le han

24 Bonilla, Toruño, Alejandro, Tráfico Ilegal de Tierras en la Reserva de Biósfera de Bosawás, Un Estudio Jurídico sobre el Sistema de Tenencia de la Tierra, GFA, Consulting Group, enero 2009.

25 Ver supra nota 14 para conocer más sobre La Guía de Convivencia del Territorio Rama y Kriol y ver en: http://www.rama-territory.com

26 Ver supra nota 16, que presenta un amplio análisis bien documentado sobre el tema.

27 Ver supra nota 3.

28 Ver supra nota 1.

sucedido hasta nuestros días han dado seguridad en la tenencia y acceso a amplias capas de la sociedad. Sin embargo, a pesar de todo lo anterior, la propiedad de la tierra sigue siendo concentrada.

54. Una posible explicación se encuentra en la distancia que separa las reglas acordadas de su efectivo cumplimiento. Las instituciones y el sistema jurídico formal de los derechos de propiedad han sido sin duda de carácter universal, pero a juzgar por los resultados, los contenidos concretos de su aplicación diaria parecieran haber sido de carácter personal. Es como si para cada norma universal el sistema tutelar de los derechos de tierras encontrara una expresión particular que se acomodara a las pretensiones personales de los grupos sociales más poderosos del agro.

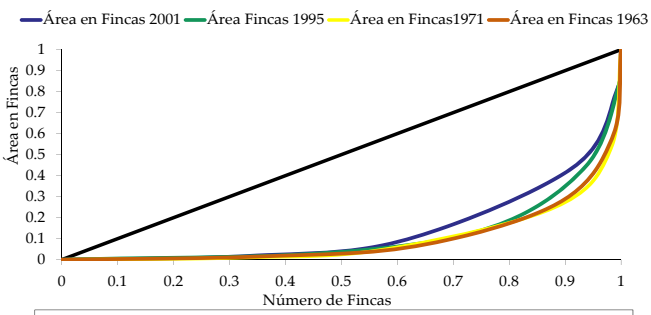
55. Obsérvese en el gráfico que el índice de GINI[29] en el año 2001 fue de 0.69, denotando una enorme desigualdad en la distribución de la tenencia de la tierra. La curva de Lorenz azul presentada en el gráfico que corresponde al año 2001, es de forma convexa y muy alejada de la primer bisectriz. Su lectura muestra que 9% de las fincas concentran el 57% del área. Escrito de otra manera, la curva expresa que el 91% del total de fincas apenas abarca el 43% del área.

56. No obstante, como se muestra en el gráfico, en los últimos 40 años la distribución de la tierra ha evolucionado en un sentido positivo. El índice GINI en 1963 fue de 0.78, muy cercano a la desigualdad total. Como se aprecia en la curva de Lorenz color rojo, en ese año el 64% de las fincas apenas poseía el 7% del área total en fincas, indicando la presencia de un mayoritario grupo de pequeñas propiedades.

57. En el período que va de 1963 a 1971, las curvas de Lorenz roja y amarilla, no se nota prácticamente ningún cambio, revelando que la reforma agraria del 63 aunque dinamizó la actividad agropecuaria notablemente, muy poco sirvió para ampliar el acceso a la tierra a un mayor número de propietarios. Pero además, el gráfico muestra que hasta 1971 las diferentes leyes sobre la propiedad agraria, sobre estas líneas descritas, probablemente dieron seguridad jurídica a la tenencia de la tierra apoyada en un sistema de administración de tierras, pero tuvieron una incidencia muy pequeña en su distribución, que fue siempre uno de sus propósitos formales.

58. Ahora bien, entre los años 1995 y 2001 se nota una mejoría no despreciable. En este período el índice de GINI pasa de 0.75 a 0.69. La curva de Lorenz verde se vuelve menos convexa moviendo su vértice hacia la primer bisectriz hasta alcanzar la curva de Lorenz azul que corresponde al año 2001. Los deciles comprendidos entre el 60% y el 90% de las fincas ocupan una mayor proporción del área total en fincas, dando lugar a una mejor distribución de la tierra, como lo refleja el índice de GINI antes mencionado.

Gráfico 1: Distribución nacional de la tierra por tamaño de finca.
1963 -2001



GINI 1963 = 0.7802; GINI 1971=0.7847; GINI 1995 = 0.746; GINI 2001 = 0.6914

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Nicaragua y MAGFOR.

2.2. La evolución del área en fincas por estratos de tenencia.

59. Conviene analizar la evolución del área en fincas por estratos para tener una mejor imagen de los resultados concretos de las reformas agrarias que se han sucedido desde 1963 hasta la fecha. En el cuadro siguiente se presenta la evolución del área en fincas por estratos entre 1963 y el 2001. En dicho cuadro se ilustran los efectos distributivos sobre la propiedad que han tenido las reformas agrarias recientes.

29 Elaboración propia en base a datos del censo 1963, reconstruido 1971; encuesta MAGFOR 1995; CENAGRO 2001, elaboración propia según datos extraídos directamente de base de datos. Difiere de Carter (2001) y Banco Mundial (2003) que tienen períodos y fuentes distintas. Los parámetros del índice van de 0 a 1, siendo 0 la distribución que coincide con la primer bisectriz y da la distribución óptima. En el gráfico de Lorenz, la primer bisectriz muestra la distribución equitativa, donde a cada decil de fincas le corresponde un decil equivalente en área, con lo que la curva corta el gráfico en dos partes iguales.

Cuadro 3: Evolución del área en fincas por estratos (1963, 1971, 1988, 2001)

Estratos	1963		1971		1988		2001	
(manzanas)	Área	Estructura	Área	Estructura	Área	Estructura	Área	Estructura
Hasta 10	364,074	6.7%	129,685	2.2%	250,263	3.1%	402,076	4.5%
Más de 10 a 50	440,159	8.1%	646,920	10.9%	1,348,191	16.7%	1,787,004	20.0%
Más de 50 hasta 200	1,447,603	26.5%	1,401,824	23.7%	2,292,732	28.4%	3,270,217	36.6%
Más de 200 hasta 500	961,015	17.6%	923,316	15.6%	2,147,418	26.6%	1,965,705	22.0%
Más de 500	2,248,311	41.2%	2,814,860	47.6%	2,034,396	25.2%	1,510,018	16.9%
Área en fincas	5,461,162	100.0%	5,916,605	100.0%	8,073,000	100.0%	8,935,020	100.0%

Fuente: Propia en base a datos de Censo Agropecuario 1963, 1971 y 2001, los datos de 1988 en base a informe de Intendencia de la Propiedad , Dirección de Planificación, estadísticas de la titulación de tierras al sector reformado en diferentes períodos, octubre de 1999.

60. En primer lugar, se notan los cambios ocurridos entre 1963 y el año 1971, año del último censo agropecuario[30]. La Ley Agraria de 1963 expresamente señala como uno de sus objetivos la redistribución de la propiedad de la tierra, utilizando como uno de sus instrumentos el de limitar en 500 mz el área máxima que un propietario puede tener en dominio pleno. A pesar de ello, se pueden observar en este período tres cambios importantes. En primer lugar, el área en fincas de las propiedades mayores de 500 mz aumenta 6,4% (566.5 miles de mz), todo lo contrario de lo que era de esperarse.

61. En segundo lugar, el área total en fincas aumenta en 455.4 miles de manzanas. Finalmente, el área en fincas de la pequeña propiedad -menor a las 10 mz- disminuye el 64% (234.4 miles de mz), denotando una estructura de tenencia dominada por la mediana y gran propiedad, sobre todo las de tamaño medio. Las propiedades con un tamaño entre 50 y 500 mz representaron el 39% del área total y fueron, seguramente, las que jugaron el papel más dinámico en el desenvolvimiento del sector agropecuario. Así por ejemplo, en la producción de algodón del ciclo 1971/72 los productores comprendidos entre 30 y 500 mz representaron 65.3% del área sembrada y los del rango contenido entre 30 y 300 mz constituyeron casi la mitad de la siembra total (46.7%)[31].

62. Entre 1971 y 1988 la evolución del área en fincas conoce cambios relevantes. Aunque se mantiene una alta concentración, mejoró significativamente la estructura de la tenencia de la tierra. Suponiendo que entre 1971 y 1978 hubo pocos cambios en la estructura de la tenencia, podría decirse que los cambios de este período son el resultado de las reformas agrarias de la década de los 80´s, pero también de la ampliación del área total en fincas, posiblemente por ampliación de la frontera agrícola. El área en fincas aumentó 2.2 millones de manzanas equivalente a un incremento del 36% (126.8 miles de mz por año en promedio) y las propiedades de más de 500 mz perdieron 780.5 miles de manzanas correspondiente a un decremento de 28%.

63. Durante este período, en términos de área, las principales beneficiarias fueron las fincas entre 50 y 500 mz que acrecentaron su área 2.1 millones de mz. Cabe remarcar que el 57% del incremento de área fue a los rangos entre 200 y 500 mz (1.2 millones de mz), de tal forma que, como se lee en el cuadro anterior, las propiedades comprendidas en estos rangos alcanzaron en 1988 el 55% del área total en fincas, favoreciéndose de un incremento de 15.7 puntos porcentuales respecto a la estructura de 1971. Por su parte, la pequeña propiedad[32] (menor de 50 mz) conoció un aumento en área de 821.9 miles de mz, equivalente a una ampliación de 6.7 puntos porcentuales respecto a la abarcada en 1971.

64. Vistas las estadísticas anteriores, podría hacerse la hipótesis que, contrario a los propósitos de las leyes, la reforma agraria de los años 80´s si bien mejoró notablemente la distribución del área en fincas por tamaño de propiedad, terminó fortaleciendo las propiedades de tamaño medio. Por falta de tiempo, no se puede profundizar esta idea, pero una investigación más profunda que analizara por departamento, uso y calidad del suelo, así como por estrato, podría contribuir mucho a desbrozarla.

65. El último período es el comprendido entre el año 1988 y el 2001, cuando se realizó el último censo agropecuario. La distribución del área en fincas ha venido evolucionando positivamente, en el sentido

30 El censo agropecuario de 1971 se destruyó con el terremoto, pero el Instituto de Estadísticas y Censo reconstruyó la información del mismo.

31 Rose, Horacio et al., Bases para la determinación de una política de precios para el algodón, Borrador para discusión interna, MIDINRA, 1982.

32 La ley 14 de reforma agraria de 1986 establece que no son afectos a la reforma agraria las propiedades de menos de 50 mz en el pacífico y de 100 mz en el resto del país. Arto. 2 inciso e.

de una mejor distribución. En efecto, 1.6 millones de manzanas acrecen el área en fincas de las propiedades menores de 200 mz, las que pasan de representar el 48% al 61% del área total. Las propiedades mayores de 200 mz pierden en términos absolutos 706.1 miles de manzanas y en términos relativos pierden 13 puntos porcentuales, respecto a su peso en 1988. Las propiedades mayores de 500 manzanas continúan la tendencia decreciente pasando del 25.2% al 16.9% del área total en fincas, aunque concentradas en el 0.8% de fincas (1594 fincas).

66. Lo nuevo en este período es la disminución del área del estrato ubicado entre 200 y 500 manzanas que pierde 4.2% respecto a 1988, cuando abarcó el 26.6% del área total en fincas. El proceso de reforma agraria de los últimos 20 años produce una mejor distribución de la propiedad y dado que no existieron expropiaciones sino adquisiciones por el Estado o los particulares denota un mercado de tierras con mayor dinamismo. Por otra parte, contrario a la reforma de los 80, los estratos que aumentan su participación son los menores de 200 manzanas. Su área se incrementa en 1,6 millones de manzanas. De este incremento, el 37% beneficia a las propiedades menores de 50 manzanas. El resultado es una mejoría importante de la distribución del área en fincas, la cual, sin embargo, sigue estando altamente concentrada.

2.3 Características de las fincas agropecuarias por tipo de tenencia y tamaño

67. Todos estos procesos dieron lugar a las diferentes formas de tenencia que acusa actualmente el sector rural. En el siguiente cuadro se observa que el 60% de las fincas son propias con algún tipo de título. Las tituladas por la reforma agraria apenas representan el 8% del total. Nótese también el bajísimo uso del alquiler como forma de acceso a la tierra. Únicamente el 4% del total de explotaciones son arrendamientos.

68. Sin embargo este porcentaje varía según los estratos. El comprendido entre 1 y 2 manzanas aumenta la tenencia bajo arriendo al 18% y el comprendido entre 2 y 5 mz alcanza el 29%, lo cual quiere decir que bajo esta forma de tenencia, la pequeña propiedad está incrementado su acceso a la tierra.

69. Por otra parte, no está legalizado el 36% de las fincas, en valores absolutos 76,000 explotaciones. Un 14% son fincas no legalizadas en proceso de legalización. Un 22% no tiene título o corresponde a otra forma de tenencia informal o ilegal, como las tierras invadidas. Éstas últimas en valores absolutos son 29,710 explotaciones. Las explotaciones con tenencia informal se concentran en los estratos de la pequeña propiedad, fincas menores de 50 mz. Lo anterior podría indicar que estamos frente a un potencialmente agudo conflicto social.

Cuadro 4: Distribución de la tierra por tipo de tenencia y tamaño.

	Fincas propias			Alquiladas	Total propias y alquiladas	Otra forma de tenencia		Total otra forma
	Escritura	Titulo de Reforma	Con título mancomunada			Proceso de legalización	Sin título/otra forma	
Total	**50%**	**8%**	**2%**	**4%**	**64%**	**14%**	**22%**	**36%**
Menos de 1	9%	2%	5%	10%	8%	10%	10%	10%
Más de 1 hasta 2	8%	4%	10%	18%	8%	9%	10%	10%
Más de 2 hasta 5	14%	11%	18%	29%	15%	17%	17%	17%
Más de 5 hasta 10	13%	14%	17%	15%	14%	15%	16%	16%
Más de 10 hasta 20	13%	16%	15%	10%	13%	15%	14%	15%
Más de 20 hasta 50	19%	30%	19%	10%	20%	19%	18%	18%
Más de 50 hasta 100	12%	15%	10%	5%	12%	9%	9%	9%
Más de 100 hasta 200	**7%**	**6%**	4%	3%	6%	4%	4%	**4%**
Más de 200 hasta 500	4%	2%	2%	1%	3%	2%	1%	2%
Más de 500	1%	1%	0.4%	0.5%	1%	0.4%	0.3%	0.4%

Fuente: CENAGRO.

70. Se observa en el cuadro anterior que los principales beneficiarios de la reforma agraria son los estratos menores de 50 mz, en particular el estrato comprendido entre 20 y 50 mz, los que se han beneficiado con el 30% de los títulos. Pero también hay beneficiarios en explotaciones mayores a las 100 mz y aún en el estrato superior a las 500 mz, los que teóricamente no tienen derecho según la ley.

71. De los datos del CENAGRO se observa que un mismo tenedor tiene diferentes formas de tenencia. Por ejemplo, el 3% de los que declararon tener escritura, también tienen fincas en proceso de legalización, o ya tienen otras fincas tituladas por la reforma agraria, o fincas sin escritura, o bajo otra forma de tenencia. Pero también de los que declararon no tener escrituras, el 2% tienen otra finca con escritura, o con título de reforma agraria, o mancomunada, o en proceso de legalización o bajo otra forma de tenencia.

72. Finalmente, los que están en proceso de legalización también tienen otra finca con escritura, o con título de reforma agraria, o mancomunada, o bajo otra forma de tenencia. Esto sucede en todos los estratos de finca. De esto se infiere que los procesos de saneamiento y legalización son aún bastante imperfectos y no tienen un sistema eficiente para detectar los beneficiarios de la reforma agraria que ya han sido titulados de alguna manera o que no son legítimos beneficiarios de la reforma agraria conforme las leyes. Explicaciones varias pueden justificar las estadísticas mostradas, pero en cualquier caso el propósito principal es el de hacer un llamado de atención respecto al proceso y el sistema de saneamiento, que merece una investigación más enfocada.

3. Dimensionando el problema reciente de la propiedad.

3.1. La reforma agraria de los años 80 y el problema de la propiedad en el sector reformado

73. El problema reciente de la seguridad en la tenencia del sector reformado se deriva de la forma desordenada y al margen del sistema vigente de administración de tierras con que se implementó la reforma agraria de los 80´s. Las propiedades confiscadas conformes los decretos 3 y 38 no siempre fueron inscritas a nombre del Estado. En particular, el decreto 38 autorizó al procurador a intervenir preventivamente las propiedades de los allegados al gobierno anterior, por lo que generalmente solo se tomó posesión de las mismas sin utilizar los procedimientos legales vigentes, vale decir, secuestrarlas o embargarlas según sus números registrales, identificarlas catastralmente en las zonas catastradas e inscribirlas en el registro respectivo. Adicionalmente, la mayor parte de las mismas nunca fueron confiscadas legalmente, para luego ser inscritas con nuevo asiento a nombre del Estado.

74. Por otra parte, las tierras ociosas o aquellas cuyos arriendos o posesión fue autorizada por el INRA o el MIDINRA, con fundamento en las leyes agrarias, fueron quedando en posesión de sus ocupantes, los cuales o recibieron títulos de reforma agraria que se inscribieron mayoritariamente en el registro agrario, o adquirieron el derecho a reivindicar un título agrario según las leyes de final del período, o se incorporaron al área de fincas poseídas por las empresas estatales que a inicios de los años 90 quedaron bajo la administración de la CORNAP.

Cuadro 5: Área afectada por la Reforma Agraria 1979-1990

	Área mz.	No. títulos	Área/título	% área RA	% total títulos	% área fincas	% total fincas
Reforma Agraria 1988 /1	**3,371,395**	**38,578**	**87**	**75%**	**70%**	**42%**	**27%**
Individuales 1988	154,758	5,431	28	3%	10%	2%	4%
Cooperativas	808,441	2,151	376	18%	4%	10%	2%
IAN	1,459,996	30,996	47	33%	56%	18%	22%
APP 1988	948,200			21%		12%	
Reforma Agraria 1989-abril 90	**1,292,348**	**16,308**	**79**	**25%**	**30%**	**14%**	**12%**
Individuales	595,668	13,529	44	13%	25%	7%	10%
Cooperativas	696,680	2,779	251	16%	5%	9%	2%
Tituladas enero-abril 1990	**868,429**	**10,136**	**86**	**19%**	**18%**	**11%**	**7%**
Nuevas poseídas no tituladas enero-abril 1990	675,229			15%		8%	
Área titulada disminuida del APP	193,200			4%		2%	
Reforma Agraria 1979-1990 /2	**4,470,543**	**54,886**	**81**	**100%**	**100%**	**55%**	**39%**
Individuales	750,426	18,960	**40**	17%	35%	9%	13%
Cooperativas	1,505,121	4,930	**305**	34%	9%	19%	3%
Titulación IAN	1,459,996	30,996	**47**	33%	56%	18%	22%
Empresas APP	755,000			17%		9%	
Área en Fincas y # de fincas 1988 /3	8,073,000	141,703.00					

Fuente: 1/ Estadísticas de la Titulación de Tierras al Sector Reformado en Diferentes Períodos, Dirección de Planificación, Intendencia de la Propiedad, O.T.R., octubre 1999 . 2/ Elaboración propia en base a datos de fuente 1 y para empresas APP, Cabral, Leonardo, Reforma y Tenencia de la Tierra, abril 1999, cuadro 3 de estudio. 3/ El número de fincas es un aproximado; fue estimado agregando al # de fincas de 1971 los títulos emitidos por la Reforma Agraria.

75. El cuadro anterior ilustra la magnitud del problema de seguridad en la tenencia generado por el proceso antes descrito. Puede notarse que hasta el año 1988 el proceso de reforma agraria afectó 27% de las fincas, abarcando el 42% del área en fincas. Entre enero y abril de 1990 se implementó un proceso acelerado de titulación y afectación de propiedades que recayó sobre fincas poseídas por particulares pero que aún no estaban afectadas legalmente por la reforma agraria, o sobre fincas en posesión de las empresas del Estado que fueron tituladas a favor de beneficiarios privados. El área incorporada a la Reforma Agraria en dicho período representó el 19% del área total afectada por la Reforma Agraria (675,229 mz), el 11% del área total en fincas y el 18% del total de títulos entregados en todo el período[33]. Sin embargo, si excluimos los títulos del IAN (30,996), la titulación del primer trimestre de 1990 representa el 42% del total de títulos emitidos a beneficiarios individuales o cooperativas (23,890) y el 29% del área total afectada por la reforma agraria (3 millones de manzanas).

76. Como se puede leer en el cuadro, hasta abril de 1990 se modificaron de alguna manera los derechos de propiedad del 39% de las fincas, las cuales ocupaban un área igual al 55% del área total en fincas del país, equivalente a 4,5 millones de manzanas, y una extensión igual al 75% del área total en fincas que tenía el país en el año 1971. En total se emitieron 54,886 títulos de reforma agraria los cuales podían ser sujetos de revisión según el decreto 11-90 de revisión de confiscaciones.

77. Ahora bien, los títulos de reforma agraria se emitieron en su mayoría sin que los derechos de propiedad que transmitían se hubieran legalizado a nombre del Estado. En otros casos se afectaron derechos de propiedad sobre territorios indígenas. Y en la gran mayoría de casos se emitieron sin planos ni medidas precisas. Estos títulos se inscribieron en unos casos en el registro de títulos agrarios, en otros en el registro de la propiedad abriendo nuevo número registral sin eliminar el que ya le correspondía a la misma finca, creando dos números para la misma propiedad. En otros casos se inscribieron en el registro de la propiedad directamente a nombre del beneficiario en el asiento siguiente al del propietario afectado, sin haberse inscrito antes a nombre del Estado, o se abrió una nuevo número registral para registrar el título agrario sin ninguna referencia al título inscrito del dueño anterior, y finalmente, en otros casos el beneficiario solamente se conservó la posesión sin inscribir el título en ningún registro.

33 Un error cometido con frecuencia al hacer la contabilidad del área afectada por la Reforma Agraria de los 80´s, es considerar el área total titulada entre enero-abril 1990 como área incremental a la afectada por la Reforma Agraria hasta diciembre de 1989, lo cual sobredimensiona el área total afectada por la reforma agraria. En este trabajo la hemos ajustado de la siguiente manera: El área total distribuida entre febrero y abril de 1990 fue de 868,249 mz. Sin embargo, a dicha hay que restarle la disminución del APP entre diciembre de 1988 y abril de 1990 igual a 193,200 mz, lo que deja un área nueva afectada en el período de 675,229 mz.

78. Adicionalmente, como las zonas catastradas eran inferiores al 20% del territorio y como, en la mayoría de los títulos emitidos, no se verificó el área, ni se levantaron planos con rumbos y distancias para cada título, los derechos que se transmitieron fueron confusos, irregulares e imprecisos. Ello es la fuente principal de la inseguridad en la tenencia que se mantiene hasta la fecha y que se está tratando de subsanar bajo los programas llamados de regularización u ordenamiento de la propiedad.

3.2. La reforma agraria en los 90

79. Desde inicios de los años 90 se implementó un proceso de titulación agraria, derivado de los acuerdos de paz, que tuvo como beneficiarios principales los desmovilizados del ejército y de la resistencia. De acuerdo a las estadísticas consultadas, el área disponible fue de alrededor de 1 millón de manzanas, incluyendo 755,000 manzanas que estaban en posesión de las empresas estatales, aunque una buena parte de las mismas no tenía títulos de dominio pleno inscritos a favor del Estado.

80. El Estado adquirió cerca de 300,000 mz a través de liquidaciones de hipotecas u otras liquidaciones de propiedades, en su mayoría insolventes con la banca estatal, así como las adquiridas por las quiebras bancarias que fueron administradas por COBANICSA. De tal manera que el Estado tuvo disponibles 3,3 millones de manzanas (sin incluir 1,5 millones del área remanente del IAN no titulada) que luego de ser saneadas, deberían ser inscritas a nombre del Estado para luego ser tituladas a los beneficiarios de la Reforma Agraria, que ahora incluía, como se mencionó, los desmovilizados.

Cuadro 6: Banco de Tierras años 90.

Tierras adquiridas en los 90	294,917
90-96	250,000
COBANICSA	44,917
Área estatal abril 1990	755,000
Total Banco de Tierras	1,049,917

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Merlett Michel, et al., IRAM, Tenencia de la Tierra en Nicaragua, parte I, Marco Legal e Institucional, septiembre 2000.

81. Al someterse a revisión los títulos de Reforma Agraria emitidos en la década de los 80´s y agregársele las áreas de las empresas estatales no tituladas con las nuevas adquiridas, los gobiernos de la década de los 90 y tuvieron un banco de tierras superior al área total titulada por la reforma agraria anterior (3305,464 mz). Vistos desde otro ángulo, solo el área no titulada del banco de tierras fue superior al área titulada en el período enero-abril de 1990.

82. Esto significó una gran oportunidad para emprender un proceso ordenado de reforma agraria que profundizara el proceso de distribución de la tierra, agilizara el mercado de tierras y consolidara el sistema de administración de derechos de propiedad, brindando una mayor seguridad jurídica a la tenencia de la tierra. No es propósito de esta investigación evaluar las políticas agrarias de la época, baste señalar que las tensiones sociales derivados de los conflictos de propiedad ocuparon buena parte de la agenda de dichos gobiernos y dieron lugar a numerosos acuerdos políticos, vigentes hasta nuestros días, reflejados en las leyes que se votaron en la Asamblea Nacional, relacionadas con la propiedad.

3.3. Costos de la Reforma Agraria

83. Estimar de manera precisa el costo de la Reforma Agraria no es posible por no disponer de fuentes detalladas. Sin embargo, en la página web del MHCP se presenta el valor de los Bonos de Indemnización de la Propiedad urbana y rural (BPI), al 31 de marzo del año 2010. Como se aprecia en el siguiente cuadro, el valor total de los BPI fue de US$1,248 millones de dólares, para indemnizar un total de 7 mil reclamos de los cuales el 72,7% se emitieron para indemnizar reclamos de nicaragüenses, el 25,8% correspondieron a reclamos de norteamericanos y el 1,5% a reclamos de otros afectados no nacionales.

84. El costo promedio por reclamo en miles de dólares fue de US$156,5 para las indemnizaciones de nicaragüenses, US$233,3 para las de norteamericanos y US$224,4 para las de otros extranjeros. El costo promedio total por reclamo fue de US$177,3 miles de dólares.

Cuadro 7: Costo de la Reforma Agraria[/1].

	Casos	Valor US$	Costo x Caso US$
Nicaragüenses	5,122	801,361,855	156,455
Norteamericano	1,816	423,707,897	233,319
Otros	101	22,667,554	224,431
Total	**7,039**	**1,247,737,306**	**614,205**

Fuente: 1/ Ministerio de Hacienda y Crédito Público 31 de Marzo del 2010.

85. Para hacer una estimación del costo de la Reforma Agraria hemos supuesto que el 85% de los BPI fueron emitidos para indemnizar a los propietarios de fincas rurales afectados injustamente por las distintas leyes de reforma agraria. Así, el costo total de la reforma agraria sería de US$1,066 millones de dólares, que se

emitieron para pagar 2,7 millones de manzanas de las 3 millones de manzanas afectadas. En base a las diferentes leyes de la propiedad emitidas desde 1990, fueron regresadas alrededor de 309 mil manzanas a sus antiguos dueños, en su gran mayoría de las propiedades que pertenecieron al área propiedad del pueblo que pasaron a ser administradas por la CORNAP[34].

Cuadro 8: Costo de la Reforma Agraria

	Área	Valor BPI en US$ /1	Costo x mz $
Individuales	750,426	294,663,170	
Cooperativas	1,505,121	591,002,611	
Empresas estatales /2	445,450		
Nuevos empresarios	67,950	26,681,328	
Excombatientes	211,400	83,008,577	
Trabajadores	166,100	65,221,025	
Total Reforma Agraria	**2,700,997**	**1,060,576,710**	**393**

Fuente: 1/El valor total de BPI según Informe Ministerio de Hacienda y Crédito Público, marzo 2010.
2/ Dumazert, Patrick, Envío No. 105, noviembre 1995. El autor estimó que de las 755,000 mz del APP en 1990, las principales empresas distribuyeron así: 41% fue regresado a sus antiguos dueños (309,550), 9% a nuevos empresarios, 28% a excombatientes y 22% a los trabajadores.

86. En el cuadro anterior se ha hecho un esfuerzo por estimar el costo de la reforma agraria por tipos de productores. Al área total del APP a mayo de 1990 (755,000 mz) se le restaron las manzanas regresadas a sus antiguos dueños, quedando 445,5 miles de mz en propiedad del Estado. Basado en los supuestos de Dumazert, citado en el cuadro[35], se estimó su distribución como sigue: 211.4 miles de manzanas fueron dadas en propiedad a ex-combatientes de la guerra civil, con un costo de US$83 millones. 166,1 miles de manzanas se titularon a ex-trabajadores de dichas empresas, con un costo de US$695,2 millones de dólares. Un estimado de 67,9 miles de manzanas fueron distribuidas entre nuevos empresarios (en general ex-funcionarios de la reforma agraria) con un costo de US$26,7 millones de dólares.

4. Una mirada a la dinámica del sector agrícola

87. A pesar de estos avances, la distribución de la tenencia de la tierra muestra un mercado de tierras poco dinámico, altamente concentrado e inadecuado para estimular el dinamismo del sector agropecuario, como se puede observar al evaluar su comportamiento en las últimas dos décadas.

34 Informe del proceso de privatización de la CORNAP, noviembre de 1996. Cabe señalar que no ha sido posible conocer con exactitud el área en fincas que ha sido regresada a sus antiguos dueños, por falta de acceso a información oficial, por lo que se ha estimado en base a informes archivados de la época.

35 Dumazert, Patrick, Revista Envío No. 105, noviembre de 1995

88. Nicaragua tiene un potencial agrícola en términos de área, de agua, de recursos forestales y de bio-diversidad insuficientemente aprovechado. Datos de la FAO[36] señalan que el área agrícola para todo uso es de 7.4 millones de manzanas y el área agrícola arable apta para cultivos temporales (considerando una sola siembra) es de 2.78 millones de manzanas. Sin embargo, el área promedio sembrada en la última década[37] alcanzó 1.3 millones de manzanas, incluyendo las áreas dedicadas a cultivos perennes y semi-perennes[38]. El área promedio, dedicada a cultivos anuales en la última década, fue de 1.08 millones de manzanas, mientras el de cultivos permanentes y semi-permanentes fue de 237.2 miles de manzanas.

4.1. El desempeño de sector agrícola. El comportamiento del PIB Agropecuario

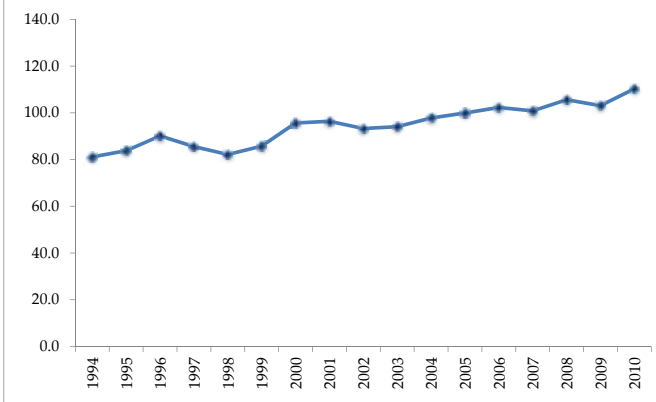
89. Una imagen física de la producción agropecuaria puede apreciarse de la siguiente manera: La producción promedio de los principales granos en la última década (2000-2010) alcanzó 0.75 qq por persona de arroz (4 millones de qq) y acusa una tasa de crecimiento del 2%; 0.76 qq por persona de frijoles (4.1 millones de qq) con un crecimiento de -0.5%; y 2 qq de maíz por persona (10.8 millones de qq) mostrando un crecimiento de 1.3%. En lo que concierne a la producción pecuaria, en la década se sacrificaron en promedio 11 vacunos por persona (492.1 miles de cabezas) con un crecimiento de 8%; la producción de leche fue de 110 litros por persona (153.6 millones de galones), con un crecimiento en la década de 2.7%, mientras la producción de leche pasterizada alcanzó 10.7 litros por persona (15 millones de galones); el sacrificio de pollos fue de 7 pollos por persona (38.7 millones de aves), logrando un crecimiento de 6%, equivalente a 28.4 lb por persona (152.8 millones de libras de carne de pollo); y la producción de huevos fue de 68 huevos por persona (30.5 millones de docenas promedio), con un crecimiento en el decenio de 1%.

36 Fuente: Organización para la Agricultura y la Alimentación, archivos electrónicos y el sitio web.

37 La última década se refiere a los ciclos agrícolas 2000/2001 al 2009/2010.

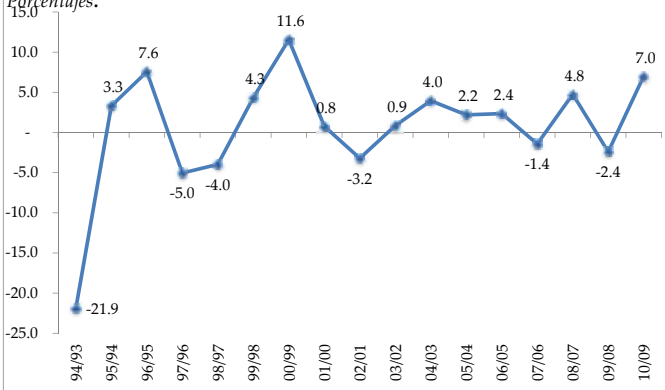
38 Mapa Agro ecológico elaborado por la Dirección General de Estudios Territoriales. MAG-FOR, 1999, indica que de acuerdo al uso potencial, Nicaragua tiene 8.5 millones de manzanas de uso agrícola y ganadero, 2.04 millones de manzanas de uso agrícola para todo tipo de cultivo y 1.3 millones de manzanas aptas para uso agrícola anual y semi-perenne. Si se considera que en los cultivos anuales es posible una rotación anual de 1.5 veces, el área potencial de siembra de cultivos anuales es de 2 millones de manzanas.

Gráfico 2: Índice del PIB agropecuario real per cápita
(base= promedio 2004-2006)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Nicaragua.

Gráfico 3: Tasa de variación inter-anual del PIB agrícola per cápita
Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de

90. En el período que va de los años 1994 al 2010, el sector agropecuario (agrícola y pecuario) acusa una tasa de variación inter-anual por persona irregular, con un decremento mínimo de -22% en el ciclo 1993/1994 y un incremento máximo de 11.6% durante el ciclo 1999/2000. La tasa de crecimiento promedio por persona fue de 1.7%, prácticamente igual al crecimiento de la población, mientras que el crecimiento de las actividades agrícolas per cápita fue de 1%, en el período, como se muestra en el cuadro.

91. Visto desde otro ángulo, el índice del PIB agropecuario per cápita (actividades agrícolas y pecuarias) tomando como base el promedio de los años (2004-2006) muestra que desde el año 2004 el PIB agropecuario per cápita ha permanecido prácticamente igual respecto al período base, aún cuando en el año 2010, éste se multiplicó por 1.09. Es decir, el sector no llega a tener la dinámica suficiente para mejorar el bienestar de la población, en particular la que vive en el sector rural.

92. Las variaciones anuales del desempeño sectorial mostradas en el gráfico, reflejan en primer lugar la ausencia de una política sectorial de largo plazo que permita al sector mantener una dinámica de crecimiento sostenido. Es bien conocido que el sector enfrenta choques externos debido a las variaciones de los precios internacionales, interferencias de políticas que afectan los precios relativos agrícolas – no agrícolas, y al interior del mismo sector afectando los precios relativos entre bienes de exportación y de consumo interno.

93. Adicionalmente, hace frente a políticas de competencia inadecuadas que permiten la formación de oligopolios impidiendo la transmisión adecuada de precios internacionales a precios internos, o políticas arancelarias que favorecen determinados tipos de bienes en detrimento de la protección nominal y efectiva de otros[39]. Por ejemplo, como se muestra en el siguiente cuadro, productos como los muslos y las piernas de pollo gozan de una protección arancelaria de 164% y algunas de sus materias primas como el maíz amarillo tienen una protección del 15%, aunque existe un contingente al 0% por el excedente requerido por la industria después de adquirida la producción nacional de sorgo.

Cuadro 9: Arancel a algunos productos agropecuarios.

Productos	DAI
Arroz descacarillado	60
Arroz otros	45
Maíz amarillo	15
Muslos, piernas de pollo	164

Fuente: Dirección General de Servicios Aduaneros, Noviembre 2011.

94. gualmente, el arroz oro importado debe pagar un arancel del 65%, mientras el arroz en cáscara el 45% para proteger la industria de trillo, pero existen contingentes de importación libres de aranceles. La pregunta que se hacen los economistas es la siguiente. Si las actividades protegidas con aranceles muy por encima del promedio solo son rentables con protección, ¿los productores agrícolas podrían encontrar otras actividades más rentables en las mismas tierras, en condiciones de competencia, es decir sin protección? ¿Cuál actividad tendría una mayor relación beneficios/costos en el largo plazo? ¿Por qué no establecer políticas que beneficien a todos los productores y no perjudiquen a los consumidores?

39 Sobre este tema ver De Franco, Mario, Nicaragua: Agricultural Sector Assessment, Nicaragua Empresa Empleo, CARANA Corporation/ USAID, noviembre, 4, 2011.

95. Y es que los aranceles altos para algunos productos, además de los efectos en los bienes no protegidos, tienen un efecto directo en el mayor precio que deben pagar los consumidores, muchos de ellos agricultores pobres, cuya producción en su parcela es insuficiente para cubrir sus necesidades alimenticias anuales y deben comprar alimentos en ciertas épocas del año.

96. En segundo lugar, refleja también el ambiente de inseguridad en la tenencia de la tierra que impide al mercado de tierra funcionar de manera eficiente. Ello requeriría un volumen fluido de transacciones que permita la entrada de agricultores más eficientes, capaces de desarrollar cultivos que generen mayores benéficos, y la salida de aquellos que aprovechan la capacidad productiva de su tierra de forma menos eficiente.

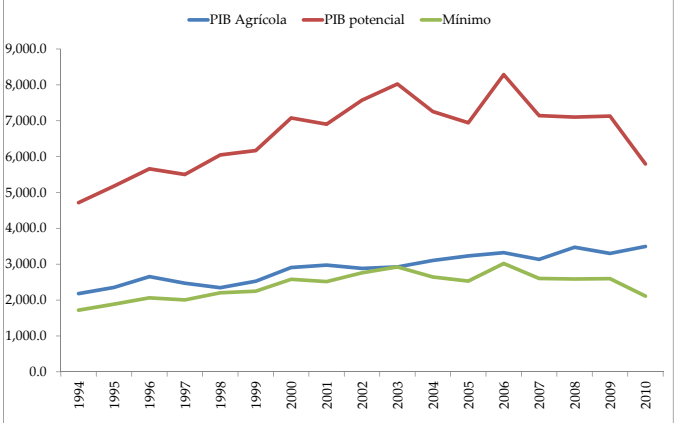
97. En tercer lugar, esta irregularidad en el desempeño del sector señala la ausencia de políticas específicas destinadas a proteger a los agricultores de los múltiples riesgos y limitaciones específicas con las que se enfrenta la producción agropecuaria. La agricultura enfrenta riesgos climáticos de sequías e inundaciones, por ejemplo la caída de la producción en el ciclo 93/94 se debió a una severa sequía ocasionada por el fenómeno del niño en dicho año.

98. No obstante, éstos pudieran ser mitigados con un adecuado ordenamiento del territorio según el uso indicado de los suelos para las diferentes cuencas hidrográficas, así como con investigaciones adecuadas para desarrollar y diseminar el uso de variedades de semillas aptas para cultivos de zonas de secas o húmedas; o aquellas dirigidas a estimular el aprovechamiento del riego, así como la institucionalización de un mercado de seguros que permitan a los agricultores mitigar las pérdidas incurridas cuando se presentan estos choques, propios de la agricultura, asegurándoles un ambiente económico estable para la toma de decisiones de producción e inversión de largo plazo.

4.2. El PIB Agrícola Real y Potencial. La influencia de la productividad

99. El pobre del desempeño del sector agropecuario puede igualmente analizarse haciendo una comparación entre el PIB agrícola real con el PIB agrícola potencial y el PIB agrícola mínimo. Cómo se aprecia en el gráfico en las décadas de los 60´s y 70´s el PIB Agrícola tiende a acercarse al PIB potencial, mientras en los años que siguen hasta el año 2010 la curva se tiende a acercarse al PIB Agrícola mínimo. Esto denota una ineficiente utilización del área disponible usando la misma mezcla de productos. No obstante, su comportamiento muestra dos aspectos relevantes. Primero, entre las décadas de los 60´s y 70´s el crecimiento del valor agregado por unidad de área (una forma de acercarse a la productividad agrícola) expresa consistentemente el aprovechamiento de las posibilidades de producción del sector mientras en las décadas siguientes sucede lo contrario.

Gráfico 4: PIB agrícola real y potencial.



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Nicaragua y MAGFOR.

100. Segundo, aunque la tendencia de las últimas décadas se tratara de explicarse por otros factores como cambios en los precios internacionales u otros choques externos que afectan la agricultura, lo que pareciera estar mostrando la curva es la ausencia de una política agrícola de largo plazo que estimule a los agricultores tomar las mejores decisiones de producción e inversión, en función de sus expectativas de beneficio de largo plazo[40]. Quizás el peor efecto de una política sectorial inadecuada y errática tiene sobre el sector, sea el que tiene sobre las expectativas de largo plazo de los productores.

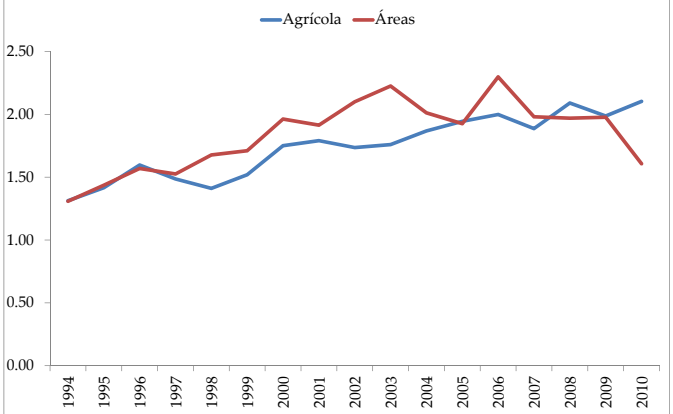
101. Hay otros factores relevantes bajo los cuales puede continuar analizándose el desempeño del sector, pero esta investigación no lo tiene por objetivo. Sin embargo, por su importancia en la formación de beneficios y por lo tanto en el precio de la tierra y la dinámica de éste mercado, conviene echar una

40 En el grafico siguiente $\frac{PIBAgr_i^n}{Area_i^n} = PIBAgr_i^n xmz$ (esta es una aproximación a la productividad agrícola); el año i de la serie de n años que resulte mayor se multiplicó por el área de cada año según la siguiente fórmula $(PIBAgr_i xmz)x(Area_i^n)$ para obtener la serie de PIB potencial. Para obtener el PIB mínimo se usa la misma fórmula escogiendo el año i mínimo.

mirada al comportamiento de la productividad y tratar de ahondar en los factores relevantes que están influyendo en su desempeño.

102. Como se muestra en el gráfico, de una manera más explícita que en el gráfico anterior, la productividad agrícola tuvo una tendencia creciente hasta el año 1978, luego decrece durante los últimos años insurreccionales, para retomar su ritmo de crecimiento hasta el año 1983 para luego decrecer sostenidamente hasta el año 1999 cuando la tendencia de incremento se recupera aunque con una pendiente más pequeña que la experimentada en las décadas de los 60´s y parte de los 70´s.

Gráfico 5: Índices de productividad agrícola y áreas.



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Nicaragua y MAGFOR.

103. Empero, el gráfico muestra claramente que el crecimiento del sector agrícola durante casi la totalidad de las últimas dos décadas se explica por una expansión del área y no de la productividad, mientras en las décadas de los 60´s y 70´s el crecimiento del sector es empujado por un robusto crecimiento de la productividad. Cabe remarcar, que el mismo fenómeno puede estar sucediendo con las actividades pecuarias, si lo vemos a través de los indicadores técnicos que acusa el sector de ganadería pecuaria vacuna que se mantienen estancados.

4.3. Restricciones para el incremento de la productividad agrícola

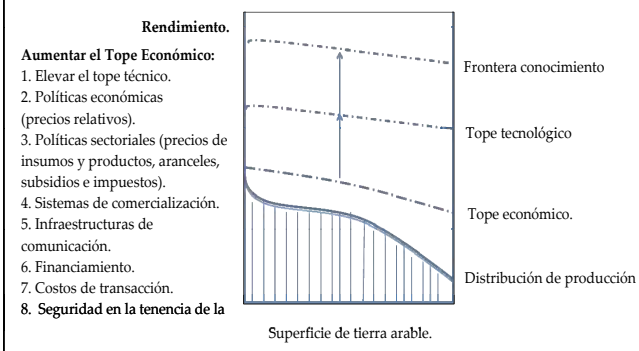
104. ¿Qué puede estar explicando este comportamiento de la productividad agrícola? Utilizando el marco analítico de Mosher encontramos una explicación bastante probable de este fenómeno. En este diagrama la zona rayada bajo la curva de distribución de lo logrado, expresa la producción total obtenida del área sembrada.

105. El tope económico refleja las limitaciones de rendimientos impuestos a los agricultores por restricciones técnicas, regulaciones, políticas sectoriales y económicas que afectan los precios de productos e insumos, los sistemas de comercialización, las infraestructuras de comunicación, las políticas de financiamiento, los costos de transacción y la seguridad en la tenencia de la tierra, entre los más importantes.

106. *Este tope representa el rendimiento logrado cuando se utilizan todos los insumos a sus niveles más rentables posibles*[41]. Finalmente el tope técnico indica el rendimiento biológico máximo que puede obtenerse en un centro de experimentación. Los rendimientos de otras partes del mundo con mayor desarrollo pueden estar por encima del tope técnico de un país o una región determinada.

107. Asimismo, la curva tiene una tendencia hacia abajo dada la fertilidad diferente de los suelos y la capacidad gerencial de los agricultores principalmente. Si no existieran restricciones y el tope técnico estuviera cercano del tope económico, la curva de distribución de lo logrado sería más horizontal y pegada al tope económico, e indicaría que las regulaciones y políticas están beneficiando a todo el sector. En dicho caso, aumentar la distribución de lo logrado requería mayores inversiones en investigación y desarrollo tecnológico para acercar el tope técnico a la curva de frontera del conocimiento.

Gráfico 6: Marco de restricciones a la dinámica del sector agropecuario y el mercado de tierras.



Fuente: Elaboración propia.

108. En el caso de Nicaragua, la curva de distribución de lo logrado puede tener esa pendiente pronunciada hacia abajo, con una distancia del tope técnico que se

41 Timmer, Peter, C, et al., Análisis de Políticas Alimentarias, Publicaciones Banco Mundial, 1985. En este análisis hemos seguido el marco ofrecido por Timmer en el libro citado, la interpretación para Nicaragua es propia del autor.

ensancha y donde el tope técnico también está distante del tope económico. Así, unos pocos agricultores se benefician de las tecnologías disponibles, así como de los subsidios vinculados con los servicios de extensión y difusión de las tecnologías disponibles, mientras la mayoría produce con bajos rendimientos y enfrenta las limitaciones de una inapropiada política sectorial.

109. En estas condiciones, la productividad promedio tiende a disminuir, así como el nivel de bienestar de los agricultores. Esta situación denota también la existencia de un sector agrícola de dos niveles. Uno de agricultura más moderna, intensiva en capital, de alta productividad, cuando menos cercana al tope técnico, y otra más numerosa, de baja productividad, por lo general alejada de los mercados, con un deficiente acceso a las infraestructuras de comunicación o las redes eléctricas, enfrentando una política sectorial sesgada que protege la agricultura moderna. Por ejemplo, los rendimientos de la producción de caña de azúcar son muy cercanos a los de la mejor agricultura cañera del mundo, alrededor de 80 toneladas de caña por manzana en promedio. Mientras tanto los rendimientos de maíz son de 20 qq por manzana en promedio y distan mucho de los logrados por los centros de experimentación locales que pueden alcanzar 120 o 150 qq por manzana.

110. De tal forma que incrementar la productividad agrícola en las condiciones actuales de Nicaragua, es un tema más vinculado a la resolución de las barreras que afectan al tope económico que aumentar el tope técnico. Relajando las restricciones que afectan el tope económico, donde la seguridad en la tenencia es una de las más importantes, éste se desplazaría más cerca del tope técnico, y la distribución de lo logrado más cerca del tope económico, dando como resultado un incremento de la productividad promedio. Más que un tema de inversiones fuertes en investigación de tecnología agrícola, resolver el problema de la productividad es un asunto de políticas económicas y sectoriales, con efectos muy positivos en la rentabilidad global del sector y en el bienestar de una mayoría de agricultores.

4.4. Dinámica del sector agrícola y pobreza

111. El desempeño irregular e insuficiente del sector agrícola, repercute directamente en las condiciones de pobreza que sufre Nicaragua. Como se muestra en el cuadro siguiente, en el año 2009 casi 1 de cada 2 nicaragüenses padece de pobreza. La pobreza es ante todo un fenómeno rural. En efecto, en el año 2009 un 67.8% de la población rural fue identificado como pobre y un 18.2% de la población rural como pobre extremo. De esta manera, los pobres extremos rurales representan el 76% de la población que vive en pobreza extrema.

112. Aún cuando en términos relativos las estadísticas muestran que la pobreza disminuye sostenidamente desde el año 1993, lo hace a un ritmo muy lento y apoyado de manera significativa por las remesas de la población que migra fuera del país. De acuerdo a un estudio de pobreza del Banco Mundial para Nicaragua, en el año 2005 *''las remesas representaron el 15% del ingreso del decil más bajo…. y sin remesas, la tasa total de pobreza habría sido 4 puntos porcentuales más alta, es decir 49.9%''*[42]. Cabe remarcar que desde el año 1993 ha habido una significativa caída de la población que vive en condiciones de pobreza y en particular la que vive en extrema pobreza. Cabe remarcar que según los datos del año 2009 la extrema pobreza rural disminuyó 8.8 puntos porcentuales.

Cuadro 10: Indicadores de pobreza.

1993-1998-2001-2005-2009

	1993	1998	2001	2005	2009
Pobreza	50.3	47.9	45.8	46.2	44.7
Urbano	31.9	30.8	28.7	29.0	30.2
Rural	76.1	68.5	64.3	68.0	67.8
Pobreza Extrema	19.4	17.3	15.1	14.9	9.7
Urbano	7.3	7.6	6.1	5.0	4.4
Rural	36.3	28.9	24.7	27.0	18.2

Fuente: 1993-2005, Banco Mundial; 2009, FIDEG.

113. Es alentador notar esta disminución en la tasa de la pobreza extrema, aunque lo notable sería lograrla en la disminución de la tasa de pobreza general del sector rural, dado que la línea de pobreza extrema se mide únicamente por el gasto estrictamente alimenticio, que en el año 2005 equivalía a 2,187 Kcal/día, igual a $0.61 por persona por día[43]. La pobreza extrema puede ser disminuida temporalmente con subsidios en alimentos a la población en extrema pobreza. La situación de pobreza antes descrita es un fuerte indicador que en Nicaragua padecemos de un nivel de solidaridad y cohesión social muy bajo, el cual se expresa en las mezclas de políticas públicas y privadas que caracterizan el pacto social que anima la Nación.

42 Banco Mundial, Nicaragua Informe sobre la Pobreza 1993-2005, Informe Principal 30 de Mayo de 2008

43 Ver supra nota anterior

II. Síntesis teórica y conceptual sobre el funcionamiento del mercado de tierras. El precio de la tierra y el funcionamiento del mercado de tierra.

1. La formación del precio de la tierra. Marco metodológico

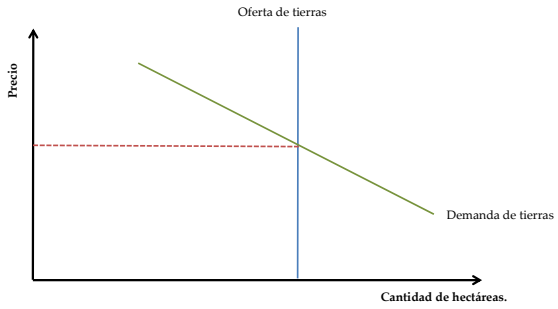
114. En este apartado, se presenta una síntesis de los elementos teóricos principales a través de los cuales se puede lograr una mejor comprensión de cómo se forma el precio de la tierra y de cómo este determina la dinámica del mercado de tierras. Su objetivo es organizar un marco de referencia que guíe conceptualmente al análisis del funcionamiento del mercado de tierras en Nicaragua, sus limitaciones, los obstáculos que lo afectan, y las variables susceptibles de incentivarlo o restringirlo.

115. Se presentan en lo posible bajo la forma de modelo, con el único propósito de organizar el pensamiento de una forma simple pero rigurosa que representa el mapa de una realidad que siendo mucho más compleja, puede ser formalizada en un modelo. Por ejemplo, podremos formalizar las decisiones a las que se enfrenta un productor agrícola, las diferentes maneras de enfocarlas, las variables determinantes a tomar en cuenta para mejorar los beneficios que generan una explotación agrícola y por tanto el precio y las transacciones de tierras.

1.1 Características del mercado de tierra

116. De acuerdo a la teoría económica, en un mercado competitivo, donde hay muchos compradores y vendedores con acceso simétrico a la información, los precios se determinan por el corte de las curvas de oferta y demanda. Sin embargo, para el mercado del factor tierra, como la oferta es fija, perfectamente inelástica, debería ser la demanda la que determina su precio, como se muestra en el gráfico. Desde esta perspectiva, la demandante del activo tierra, teóricamente está determinado por el valor presente del flujo neto de beneficio generado por una explotación agrícola, el cual, en términos generales, es la diferencia entre el ingreso recibido por el productor por los bienes producidos en la tierra y el costo total incurrido por éste en su producción.

Gráfico 7: Renta de la tierra.



Fuente: Elaboración propia.

117. Es decir, el precio de la tierra, como de cualquier otro activo, debería variar de acuerdo a las variaciones de los beneficios, los cuales son determinados por el tipo de bien a producir, los rendimientos obtenidos, el precio de mercado de dicho bien y los elementos del costo de producción, como son los precios de los insumos y el costo de los factores, la distancia de las fincas al mercado, así como la capacidad de los productores para administrar el proceso productivo. Con esto la demanda de tierra y por tanto, el precio de la tierra, debería experimentar aumentos y disminuciones, según cambien los benéficos.

118. Sin embargo, la tierra es un factor con características particulares. A pesar de ser la tierra un factor inmóvil, no reproductible, con una oferta inelástica, se observa en este mercado la existencia de una heterogeneidad de precios.

119. De una parte, la composición de su suelo tiene variados niveles de fertilidad, aún entre predios colindantes. Por ejemplo, en la zona de Nandaime existen zonas que fueron cubiertas por el deslave del volcán Mombacho, beneficiándose de una voluminosa capa de tierra fértil de origen volcánico de amplio uso, que lindan con predios arcillosos de uso muy restringido. Por otra parte, coexisten, entre fundos cercanos y para los mismos productos, procesos productivos desarrollados con diferentes tecnologías que resultan en diferentes niveles de productividad.

120. Es frecuente en Nicaragua encontrar productores de café de la misma región, muchas veces vecinos, cuyos rendimientos varían entre 12 qq y 35 qq por manzana. Pero igualmente, los rendimientos también varían entre regiones para un mismo producto. Por ejemplo, se encuentran productores de frijoles, cuyos rendimientos varían de 12 qq a 25 qq por manzana, como sucede entre la zona de Santa Lucía y Estelí. Hay productores de maíz cuyos rendimientos por manzana difieren casi en 100%, como los productores de maíz de la zona de Jalapa que obtiene 100 qq por manzana, mientras productores de muchos municipios de occidente logran rendimientos de solo 20 qq por manzana. Algo parecido sucede con la producción de casi todos los granos, de hortalizas, de leche y de la casi totalidad de productos agropecuarios del país (ver una explicación de estas variaciones de rendimientos en el apartado que trata de la productividad).

121. Adicionalmente, una misma finca es susceptible a múltiples usos productivos cuyas mezclas son constantemente decididas por los productores. Los rendimientos obtenidos dependen bastante de los áreas climáticos y del acceso a la tecnología, así como de la eficiencia con la que el productor administra los procesos productivos según sus aptitudes culturales y sus habilidades gerenciales.

122. Los precios de los bienes que producen, así como la de los insumos y factores que se combinan en el proceso de producción, dependen de múltiples elementos relacionados con el comportamiento de los mercados y las políticas públicas. Ahora bien, son las políticas que afectan estas variables, incluidas las que expanden o restringen el financiamiento y su grado de previsibilidad, las cuales influyen de manera importante en la tendencia de los beneficios y con ello en las expectativas de los productores para continuar, ampliar, reducir o suspender su actividad.

123. Adicionalmente, en países como Nicaragua, la inseguridad en la tenencia de la tierra agrega un elemento relevante en la formación del precio de la tierra. De una parte, la inseguridad impide que la tierra se convierta para su poseedor en capital, es decir en un valor de activo. Ello dificulta la explotación de acuerdo a su potencial productivo, con lo que su valor disminuye. En este caso, la tierra tiene para su poseedor un valor menor. En el caso de los pequeños propietarios, la inseguridad en la tenencia agrega otro elemento que limita la dinámica del mercado de tierra, dado que para el campesino pequeño propietario, la tierra es el activo que asegura su subsistencia alimenticia.

124. Pero de otra parte, aún cuando su poseedor deseara invertir, el acceso al financiamiento formal de los productores tenedores de tierras legalmente inseguras es restringido pues la tierra no puede usarse como garantía en el sector financiero formal, aún cuando el financiamiento estuviera ampliamente accesible para el sector rural, que no es el caso de Nicaragua. La inseguridad en la tenencia se erige como una barrera que restringe la inversión en las fincas y entumece las transacciones de tierra en el mercado formal, disminuyendo el valor del predio para su poseedor y fomentando la usura para quienes con suficiente poder económico especulan en el mercado de tierra informal, asumiendo mayores niveles de riesgo, a cambio de comprar a precios bajos.

125. Por lo tanto, vistas las características de este factor, determinar el precio de la tierra y estimar el beneficio que es capaz de generar una explotación agropecuaria es una tarea bastante compleja, que ha sido objeto de importantes investigaciones entre los economistas. Los primeros en ofrecer una teoría sobre la renta de la tierra fueron los clásicos (David Ricardo, Adam Smith, Karl Marx, etc.). Para ellos la renta es una categoría social, mientras en la teoría económica neo-clásica, la renta de la tierra se analiza como el excedente sobre un factor de oferta fija.

1.2 El modelo de localización de Von Thünen

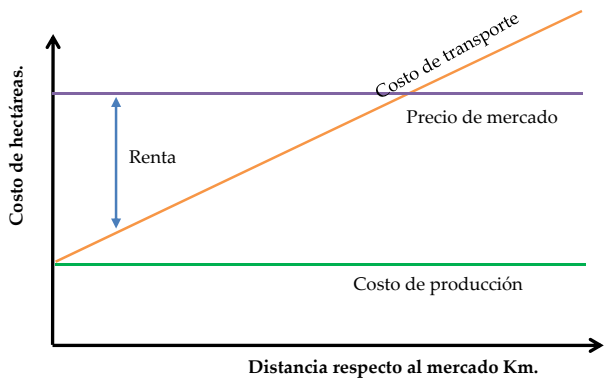
126. Johann Heinrich Von Thünen, pionero en estudiar el tema de localización espacial, desarrolló un modelo de localización de las actividades agrícolas[44] que explica la renta de la tierra.

127. La interrogante de Von Thünen fue ¿cuál es el mejor lugar en el que se debe realizar la actividad agrícola? Para ello, desarrolló un modelo basado en los precios la tierra, su calidad y los costos de transporte. Su hipótesis fue que las actividades agrícolas se diseminan alrededor de un mercado central (la ciudad), al cual abastecen. En el modelo, el uso del factor tierra es el determinante para el desarrollo de

44 Von Thünen, Johann Heinrich, The Isolated State in Relation to Agriculture and Political Economy: Part III: Principles for the Determination of Rent, Alemania, 1820. Los conceptos de la teoría de Von Thünen vertidos en este estudio han sido tomados de Gaviria Ríos, Mario Alberto, Apuntes de Economía Regional, Universidad Católica Popular del Risaralda, Pereira, octubre de 2010. Cabe aclarar que en la versión de Von Thünen la calidad de la tierra es homogénea, posteriores desarrollos introdujeron las diferencias de calidad.

las actividades económicas, las cuales se ven obligadas a diseminarse del centro hacia lugares más distantes, asumiendo mayores costos de transporte, los cuales elevan el costo de los productos agrícolas. Al ser la tierra un factor escaso, el pago por su uso asume un carácter de renta económica, como se muestra en el gráfico.

Gráfico 8: Renta de la tierra Modelo Von Thünen.



Fuente: Elaboración propia.

128. Esta renta depende del producto marginal de la tierra y de la distancia al mercado de distribución y consumo, donde la productividad marginal de la tierra está determinada por su fertilidad.

129. En la teoría de la localización, el modelo se presenta como un juego de oposición de contrarios, donde la renta es el factor que presiona hacia la dispersión de las actividades de producción y los costos de transporte presionan hacia la concentración alrededor del mercado de consumo.

130. El modelo se formaliza en la siguiente ecuación:

$$R = pY - EY - Yfk = Y(p - E) - Yfk \qquad (1)$$

131. donde la renta[45] generada por una actividad agrícola es igual al rendimiento por unidad de tierra (Y) multiplicada por su precio (p) que es exógeno[46], representando el ingreso de explotación, menos los costos unitarios para producir dicho bien, que incluye los factores de trabajo y capital, menos los costos de transporte del producto al mercado (Yfk), donde k es la distancia en kilómetros de la explotación al mercado y f la tarifa de transporte por kilómetro de cada unidad de producto (Y).

132. La pendiente de la ecuación se obtiene derivando por k (distancia al mercado):

$$\frac{\delta R}{\delta k} = -Yf \qquad (2)$$

133. Con lo cual la renta será igual a la producción por su precio menos el costo de producir:

$$Y(p - E) \qquad (3)$$

134. Sin embargo la renta se reduce a una tasa igual a la pendiente de la ecuación:

$-Yf$

135. Es decir, a medida que la producción se lleva a cabo en explotaciones más alejadas del mercado, la renta se va reduciendo hasta anularse completamente donde el ingreso marginal es igual al costo marginal y esto sucede cuando la tarifa de transporte es igual al beneficio:

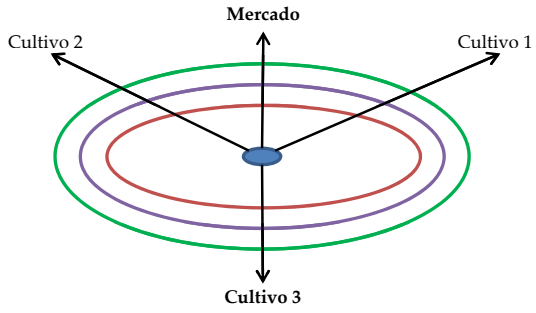
$$k = \frac{(p - E)}{f} \qquad (4)$$

136. Entonces, según la teoría de localización de Von Thünen, la renta de la tierra es una función inversa de la distancia al mercado, donde los cultivos con mayor capacidad generadora de renta son los que se encuentran más cercanos al mercado. El gráfico de anillos muestra como la competencia que se genera entre los productores por el factor tierra dispersa los cultivos a distancias cada vez mayores del mercado. El cultivo cuya renta sea inferior a la de cualquier otro, no tendrá como acceder a la tierra y por tanto no podrá producirse.

45 Se asume que la Renta Total es igual al Beneficio Total (BT) lo que se demuestra poniendo BT=IT- CT donde el costo total se define como kYE.

46 Supone que el precio del bien es dado en un mercado más amplio, externo a la ciudad. El productor es un tomador de precio.

Gráfico 9: Anillos de Von Thünen



Fuente: Elaboración propia.

137. Sobre el modelo de Von Thünen, se han desarrollado variantes que tratan de representar la realidad en situaciones mucho más complejas, como sería por ejemplo la aparición de una infraestructura de transporte a menor costo, como un ferrocarril o el aprovechamiento de una vía lacustre o fluvial. Asimismo, se ha complejizado para incorporar el incremento de la productividad, que como se aprecia en la ecuación del modelo, es fundamental en la formación del valor bruto de la producción, resultante de precios y rendimientos de los cultivos.

138. Aunque este modelo, pionero en la Economía del Espacio, no explica las fuerzas centrípetas que forman los centros, así como tampoco cuál es el mejor lugar en donde se debe realizar una determinada actividad, de gran importancia en la localización de una empresa, los aspectos fundamentales del modelo tienen aún mucha validez. Explican la formación de la renta de la tierra y la especialización productiva en muchos países en desarrollo, donde se ha podido explicar el desarrollo de la producción agrícola a través de zonas concéntricas alrededor de las ciudades, al menos parcialmente especializadas[47].

1.3 Modelo de la función de producción para determinar el precio de la tierra[48]

139. Las investigaciones económicas sobre el precio de la tierra han generado varios modelos de mucha utilidad para representar la formación del precio de la tierra. Los propietarios de tierra se mueven en un mercado en donde pueden tomar la decisión de vender la tierra o conservarla para seguir dandole el uso que les reporte mayores beneficios. Ahora bien, como en cualquier proyecto, el productor puede decidir entre mantener los beneficios que le reporta su actividad productiva o venderla a un inversionista que desea utilizarla para darle un uso diferente. En este caso la decisión del productor estará determinada por la acción que le reporta el mayor beneficio. Si el precio que paga el inversionista es superior al beneficio que le reporta su actividad, lógicamente el propietario racional decidirá vender su predio.

140. Sin embargo, en el sector agrícola de Nicaragua, donde la densidad de población es baja y las fincas están mal comunicadas por efecto de malas e insuficientes infraestructuras de comunicación, la llegada de proyectos no agrícolas al campo, como una industria, o un desarrollo urbano, es sumamente rara. Por lo tanto, el mercado de tierra se mueve principalmente entre productores agropecuarios. En este caso, el proyecto alternativo al que se enfrenta el propietario es el de otro propietario agrícola que podría tener un proyecto de producción agrícola más eficiente. En este caso, el productor deberá decidir entre mantener su propiedad o vender al otro productor, si el precio que le ofrecen es superior al beneficio que le reporta el uso que le da a su propiedad. El modelo que se presenta a continuación está basado en un mercado que se mueve entre agricultores.

141. En primer lugar suponemos la existencia de muchas fincas agropecuarias donde los productores no tienen poder de mercado, es decir un mercado competitivo, donde hay iguales condiciones de negociación. En segundo lugar, hay una dispersión del precio de la tierra, explicada por la presencia de una fuerte heterogeneidad en la productividad agrícola, como ya se ha explicado. En tercer lugar los productores maximizan su beneficio, reaccionando positivamente a las condiciones de mercado, para lo cual ajustan sus decisiones de qué producir y cuáles procesos utilizar para producirlos. Según sean las señales de mercado podrán decidir producir más frijoles que maíz, o variar las prácticas culturales con la que se maneja el café, o variar su mezcla de productos, o aumentar los niveles de fertilización cuando el producto marginal de su aumento (mayor rendimiento marginal por manzana) sería superior al costo marginal de su aplicación.

47 Ver por ejemplo, Griffin, E, Testing of Thünen theory in Uruguay, Geographical Review, LXIII, 1976, pp. 500-516. Críticas al modelos de von Thünen pueden verse en Krugman, Paul, Desarrollo, Geografía y Teoría Económica, Antoni Bosch (editor), Barcelona, 1997.

48 Los conceptos metodológicos de este apartado fueron adaptados por el autor del artículo de Soto, Raimundo, El Precio de la Tierra desde la Perspectiva Económica, CEPAL, Red de desarrollo agropecuario, Series Desarrollo Productivo 163, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Chile, agosto 2005.

142. En cuarto lugar, se supone que hay un estado inicial de productividad de la tierra, distribuida entre los productores de forma tal que hay unos más eficientes que otros. Sin embargo, la frontera tecnológica evoluciona en el tiempo, no es fija, y no existen barreras de acceso para cualquier productor. Pero además, cada actividad de producción está sujeta a incertidumbre y tiene un período de maduración que hace irreversible el cambio tecnológico para un proyecto dado. Por ejemplo, una vez decidido el cambio de tecnología de arroz de secano a arroz de riego el productor deberá continuar produciendo con la tecnología de riego hasta que la competencia de otras empresas con nuevas tecnologías afecte su rentabilidad.

143. Es la rentabilidad la que determina la viabilidad de una tecnología en el largo plazo. Como la frontera tecnológica se desplaza hacia niveles de productividad crecientes y la competencia en el mercado afecta la rentabilidad, el productor que produce con una tecnología dada en el instante t irá convergiendo hacia el grupo de productores menos productivos, con lo cual deberá tomar la decisión de cambiar de tecnología o salir del mercado.

144. Finalmente, el productor también está sujeto a otra fuente de incertidumbre, a choques que solo afectan a un productor determinado (ideosincráticos) lo cual es una característica de la producción agrícola. Una zona determinada, por ejemplo, puede ser afectada por una sequía o inundaciones que tendrán consecuencias en los rendimientos por manzana y por tanto en los beneficios. Para los productores cercanos a la frontera tecnológica estos choques serán menos importantes que para los de menor productividad. Sin embargo, como el productor decide en función del largo plazo, y estos choques son transitorios, en el corto plazo sus impactos pudieran no ser suficientes para sacar del mercado al productor.

145. En síntesis, dado el nivel inicial de tecnología, el progreso de la productividad, el tiempo de maduración del proceso de producción vinculado a cada tecnología, las incertidumbres vinculadas a la producción agrícola, las cambiantes condiciones de mercado y la visión de largo plazo sobre la que el productor toma sus decisiones, donde las expectativas sobre los futuros beneficios son fundamentales, en cada período cada productor está confrontado a decidir si continúa produciendo (tomando decisiones que lo ajusten a los cambios percibidos en función de la rentabilidad esperada) o vender su tierra a otro productor más eficiente. Un mercado que funciona de esta forma es un mercado dinámico que da fluidez a los movimientos de la propiedad agraria de productores menos eficientes a otros más eficientes, con lo que la productividad agrícola promedio tenderá a mejorar con el tiempo.

146. Estos supuestos simples (la realidad es bastante más compleja) permiten modelar el proceso de formación de los beneficios que genera un predio y por tanto el de formación de precio de la tierra del mismo. Para ello se usará una función de producción de tipo Cobb-Douglas (1), que representa una relación funcional entre los factores de producción y el nivel de la producción. En cada período, la producción de cada agricultor (ya) depende del uso de un conjunto de insumos o factores (z), los cuales están compuestos por el capital (k_t) y el trabajo (l_t), y corresponden a las que el productor decide contratar con el propósito de maximizar su ingreso para un nivel de productividad dado en el período (A_t^i). Los parámetros ($\alpha, \beta(1-\alpha)$) expresan las elasticidades de la producción al capital y de la producción al empleo.

$$ya(z)^i = A_t^i k^{\alpha} l^{\beta(1-\alpha)} \quad (1)$$

147. Sin embargo, como la productividad no es fija, la producción total del sector agrícola se puede representar en la siguiente función de producción:

$$YA(z)_t = \bar{A}_t \,.Ka_t^{\alpha} La_t^{\beta(1-\alpha)} \quad (2)$$

148. De tal suerte que la productividad promedio del sector agrícola ($\bar{A}_t$), que tiene una distribución $\lambda_t(A)$, se obtiene como el promedio de la productividad cada finca ponderada por su concentración, la cual a su vez permite expresar los niveles de capital (k) y trabajo (l), como se expresa en la siguientes ecuaciones[49].

49 Atkeson,Andrew, Kehoe,Patrick J, Industrial Evolution and Transition: Measuring Investment in Organization Capital, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department Staff, Report 201, November 1995. En este trabajo pionero los autores investigaron porqué en los períodos de transición que siguen a importantes reformas de política económica, muchas viejas organizaciones productivas se reducen o desaparecen y son reemplazadas por otras nuevas productivas. Durante la transición los agentes descartan la desmodada organización del capital de las viejas empresas e invierten en nuevas formas de organización del capital en nuevas empresas para sacar ventaja de las reformas. Sin embargo, constatan que en muchos países son necesarios muchos años antes que los beneficios de las reformas muestren crecimientos en la producción y la productividad. Revisando el milagro japonés se observa que en la fase de transición de las reformas, 3 a 6 años, la tasa de quiebra de las plantas estuvo entre 200% y 400%, mientras llegados al estado estacionario, las nuevas inversiones

$$\bar{A}_t = \int_A (A_t^i)\lambda_t dA \quad (3)$$

$$k_{a_t} = \int_A k_t^i (A_t^i)\lambda_t dA \quad (4)$$

$$l_{a_t} = \int_A l_t^i (A_t^i)\lambda_t dA \quad (5)$$

149. Sin embargo, como la productividad no es fija en el tiempo, se supone que una finca con una productividad A en el período t experimentará una variación aleatoria en el período t+1 de acuerdo a (6) $A_{t+1}^i = e^{\rho} A_t^i e^{\varepsilon_t}$ donde ρ es el crecimiento promedio de la productividad y ε es un choque aleatorio que se obtiene de una función de probabilidades f(ε). Usando el logaritmo de la función obtenemos que la productividad crece a una tasa promedio donde ρ y la función logarítmica es: $\log A_{t+1}^i = \rho + \log A_t^i + \varepsilon_t$ (6.1).

150. Si la producción ya(z) está representada por la función Cobb-Douglas (1), conviene ahora explicar cómo se forman los precios del producto y los factores, para estimar los beneficios de la explotación agrícola. Como se muestra en la ecuación (7) el precio del bien agrícola (p_m) es el precio de mercado en el lugar de venta (la ciudad, el puerto etc.), que es neto del precio pagado al productor (p_p) y del costo de transporte (ct), que depende de la distancia al mercado y de las transferencia netas, es decir los impuestos que se pagan, menos los subsidios que se reciben[50], como se expresa en la ecuación (7).

$$P_m = P_p\left[1 + ct(d)\right](1+\tau) \quad (7)$$

$$P_p = \left[Px(1+\mu)\frac{IPEX}{IPN} \right] \quad (7.1)$$

151. Sin embargo, de una forma simplificada, en términos reales el precio del productor está dado por la ecuación (7.1) donde Px es el precio internacional del producto multiplicado por el tipo de cambio (μ), a su vez multiplicado por la relación entre el índice de precios externos (*IPEX*) sobre el índice de precios internos (*IPN*). De esta forma puede apreciarse como el tipo de cambio y los términos de intercambio influyen en la formación del precio real al productor. Si la inflación interna es más baja que la externa el precio real al productor mejora, y empeora en caso contrario. Por simplicidad, seguiremos el desarrollo a partir de la ecuación (7) pero se tendrá en presente la ecuación (7.1) al analizar las restricciones del mercado de tierra.

152. Siendo exógeno el precio de mercado (p_m), despejando la ecuación (7) se obtiene que el precio que recibe el productor (p_p) disminuye con el costo de transporte y la distancia al mercado, como se observó en el modelo de Von Thünen, pero es también inverso a las trasferencias netas, las cuales pueden tener un efecto positivo o negativo, dependiendo de su valor neto. De tal manera, el precio al productor ( ) queda dado por la ecuación (8).

$$P_p = \frac{P_m}{\left[1 + ct(d)\right](1+\tau)} \quad (8)$$

153. De todo lo anterior se deduce para este productor cuya productividad, tiende a disminuir entre períodos, y cuya producción se puede representar con la función Cobb-Douglas antes descrita, el beneficio de la explotación agrícola es la resultante del beneficio de la explotación en el período t más el beneficio en el período t+1 descontado a una tasa r, como se expresa en la ecuación (9). El beneficio total representa el valor de la tierra para este productor. En dicha ecuación la tasa de descuento que incorpora también las expectativas futuras del productor y su percepción del ambiente de la economía, es también un elemento determinante. Vale explicar que el precio está multiplicado por la producción la cual corresponde a la función ya (z) antes descrita, sustituida en la ecuación.

$$(A_t^i d, z_t) = \frac{P_m \bar{A}^i k^{\alpha} l^{\beta(1-\alpha)}}{\left[1 + ct(d)\right](1+\tau)} - wl - r_k k - c + \frac{\pi(A_{t+1}^i, d, z_{t+1})}{1+r} \quad (9)$$

154. En esta ecuación, el costo del salario (l) es w determinado por las políticas que rigen el mercado de trabajo y el costo del capital (k) es r_k que depende de la política monetaria. Finalmente c representa el costo de transacción que incluye los costos de legalización,

estuvieron entre 300% y 500%. Basado en el modelo de comportamiento de la productividad desarrollado por estos autores, en el cual se apoya el trabajo de Soto (2005) antes citado, se ha desarrollado el modelo de productividad en el que se apoya el modelo de precio de la tierra aquí presentado, con productividad que cambia en el tiempo.

50 Complejizando τ para acercarse más a la realidad, se podría representar como una función que depende de impuestos y subsidios y otras distorsiones que afectan los precios, como la tasa de cambio, los términos de intercambio entre precios agrícolas y no agrícolas, etc. afectados por las políticas macroeconómicas y sectoriales.

el cual podríamos decir representa el costo que hay que pagar por la inseguridad en la tenencia y todos sus costos asociados.

155. Sin embargo, la ecuación (9) presenta en su primera parte el beneficio de la explotación por unidad de tierra en un período t y en la segunda parte el beneficio del el período siguiente t+1, es decir, expresa únicamente el beneficio en dos períodos de tiempo, que podrían ser dos cosechas o dos años en plantaciones permanentes.

156. Si se sustituye la función por ya y derivamos parcialmente la primera parte de la ecuación respecto al precio de mercado (P_m), la distancia (d) y las transferencias (τ) se obtiene:

$$\frac{\delta \pi^1}{\delta P_m} = \frac{ya}{(1-ct)(1+\tau)} \quad (9.1)$$

157. Lo cual implica que el crecimiento del precio de mercado aumenta la rentabilidad de la explotación y por tanto el precio de la tierra, con lo cual los factores que inciden en su determinación son fundamentales para la rentabilidad de la agricultura y la valorización de la tierra.

$$\frac{\delta \pi^1}{\delta \tau} = \frac{P_m ya}{(1-ct)(1+\tau)^2} < 0 \quad (9.2)$$

158. Al ser la derivada respecto a la distancia inferior a 0 se deduce que los costos de transporte disminuyen la rentabilidad de la explotación. Mientras más alejados de los mercados se encuentren los predios, las deficientes infraestructuras encarecen los costos de transporte, disminuyendo beneficios y el valor de la tierra. Esto fue demostrado en el modelo de Von Thünen que resalta la importancia enorme de las inversiones en infraestructura de comunicaciones que acerquen la producción a los mercados, con un impacto muy positivo en la dinámica del mercado de tierra.

$$\frac{\delta \pi^1}{\delta \tau} = \frac{P_m ya}{(1-ct)(1+\tau)^2} < 0 \quad (9.3)$$

159. Por otra parte, las transferencias tienen un efecto ambiguo. Si se trata solo de los impuestos, al ser positivos se reduce el beneficio de la explotación agrícola. Pero si las transferencias netas, impuestos menos subsidios, son negativas, es decir los subsidios son mayores, se aumenta la rentabilidad de la explotación. Nótese que podría presentarse como una función que incorpore impuestos, subsidios y otras distorsiones que τ dependiendo de su signo y magnitud, pueden erosionar fuertemente la rentabilidad de la explotación.

160. Regresando a la función (9) observamos que ésta solo alcanza a mostrar el beneficio que deja al productor la explotación agrícola en dos períodos sucesivos. No obstante, no ofrece una explicación respecto a la formación del beneficio cuando el productor continúa produciendo por n períodos, el cual se formaliza en la ecuación (10) donde el valor de la tierra sería igual al beneficio del período anterior (t_n) más el del período siguiente ($t_{(n+1)}$) descontado a la tasa r; pero donde su productividad, que es aleatoria, estaría dada por la función de productividad (6) donde ρ representa su tasa de crecimiento promedio. De tal forma que cuando ρ >0, se producirá un efecto de desplazamiento/aumento de la producción por manzana explicado por un cambio tecnológico, es decir una aumento de beneficios. Este efecto de desplazamiento produce tanto un efecto dinámico generado por la incorporación a la producción de tecnologías cercanas o iguales a la frontera del conocimiento (cambio tecnológico), además de un efecto de intensificación derivado de una mejor combinación de los factores productivos.

161. Mientras cuando ρ =0, es decir si no hay cambio tecnológico, también la productividad promedio podría mejorar si el mercado de tierras es eficiente y fluido, generando cambios en la propiedad de productores menos eficientes, que salen del mercado, hacia productores que manejan más eficientemente la tecnología y por lo tanto combinan mejor los factores productivos. En este caso se aumenta la producción por un efecto de intensificación que genera un aumento de la productividad marginal del factor capital, por ejemplo. Cabe remarcar que también puede mejorar el beneficio por cambios en los precios relativos insumo/producto que inducen aumentos en la producción. Sin embargo, el elemento dominante en el incremento de la producción es el cambio en la productividad de los factores inducido por el cambio tecnológico. Este tema del cambio en la productividad para el sector agrícola se explica más adelante.

$$\pi(A_t^i, d, z_t) = \frac{P_m \bar{A} k^{\alpha} l^{\beta(1-\alpha)}}{[1+ct(d)](1+\tau)} - wl - r_k k - c + \frac{1}{1+r}\int_{\varepsilon} \pi(e^{\rho} A_t^i e^{\varepsilon_t}, d, z_{t+1}) f(\varepsilon) d\varepsilon \quad (10)$$

162. Siguiendo con el modelo, supondremos que el productor tiene la alternativa de continuar produciendo n períodos o vender la tierra a otro productor más eficiente. En este caso el modelo se formaliza como una función de maximización del beneficio entre dos alternativas, el de seguir produciendo o vender a un precio dado, que en un mercado de tierras eficiente sería igual al beneficio que generaría el proyecto al inversionista que ofrece comprar la tierra, para lo cual se puede utilizar el modelo antes descrito. Formalmente esto se expresa de la siguiente manera:

$$\max\left[PT, \pi(A,d,z)\right] \qquad (11)$$

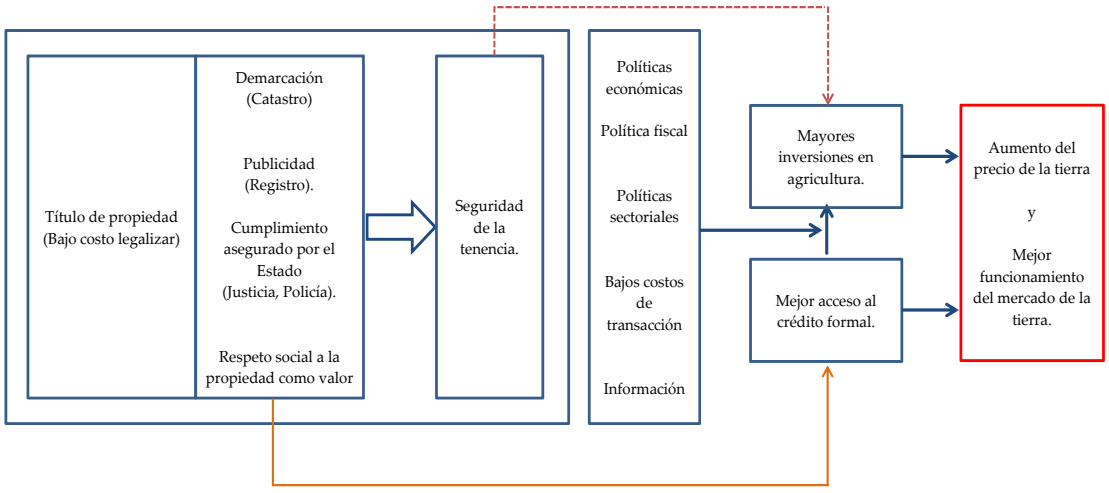
163. donde PT es el precio ofrecido por el inversionista al productor y $\pi(A, d, z)$ es el valor resultante de la ecuación (10). Si PT es superior a $\pi(A, d, z)$ el productor debería tomar la decisión de vender. Pero cuando PT= su decisión sería indiferente y dependería de otros factores no incluidos en el modelo, como sus necesidades de liquidez inmediata o la distribución de la tierra entre los herederos cuando esta sea de difícil división o no se ponen de acuerdo respecto al lote que debe corresponder a cada quien u otros factores. Cualquiera que sea el caso, la distribución promedio de la productividad del sector cambiará por la permanencia de productores menos eficientes o por la salida de los menos eficientes y el ingreso de otros más eficientes. Las consecuencias que las diferentes variables del modelo tienen en la dinámica del sector agropecuario, en la dinámica del mercado de tierras y el precio de la tierra, son presentadas en la sección II del estudio.

2. Características básicas del funcionamiento del mercado de tierras. Esquema conceptual

164. La mayoría de la literatura concuerda que los títulos de propiedad legalmente emitidos bajo el amparo de un apropiado sistema de administración de tierras tienen dos beneficios principales. Primero que el título emitido de esta forma da seguridad al poseedor respecto a sus derechos sobre la tierra y los derechos conexos que se derivan de su propiedad. Segundo, que los poseedores de títulos seguros se benefician de un aumento en el precio de propiedad y tienen incentivos para invertir en su fundo, con el propósito de mejorar la productividad de su tierra y con ello los beneficios por ella producidos. En este estudio sostenemos que el título es un elemento necesario pero no suficiente para que ambos beneficios se cumplan.

165. Para una mejor comprensión del lector, y simplemente con propósitos metodológicos, utilizaremos el esquema presentado en el cuadro siguiente para mostrar que hay otras condiciones complementarias estrictamente necesarias para que el título de propiedad brinde efectivamente la seguridad suficiente para incentivar las inversiones y mejoras del funcionamiento del mercado de tierras, asegurando de manera particular, la des-segmentación del mercado y una ampliación del acceso a los más pobres.

Gráfico 10: Esquema respecto al conjunto de relaciones que involucran la tenencia de la tierra.



Nota: Este esquema ha sido adaptado por el autor de "The Conventional View of Land Tenure Relationships", presentado por Broegaard, Rikke J., Land Tenure and Inequality in Nicaragua.

166. En primer lugar debe asegurarse un sistema de titulación eficiente y de bajo costo, que incentive a los poseedores a titular sus tierras. Las instituciones que forman el sistema de administración de tierras deben limitar la creación de organismos y funciones que no son esenciales para la emisión de un título legal y solo encarecen los costos de titulación. En ese sentido es importante reducir el número de instituciones que participan en el sistema de administración de tierras. En una muestra realizada por Broegaard en su estudio descubrió que el costo total de legalización representó más de la mitad del precio de su tierra.[51]

167. En segundo lugar, el proceso de titulación debe apoyarse en un sistema eficiente y transparente de administración de derechos de propiedad. Particularmente la propiedad titulada debe tener claramente definida su ubicación, su forma y sus linderos, los cuales son garantizados por el sistema nacional de catastro, que asegura que el mapa de la propiedad está elaborado según sus estándares técnicos y no tienen conflictos de ninguna índole con la propiedad vecina.

168. En tercer lugar el sistema de registro debe asegurar que los elementos legales que identifican al título (número registral y su ubicación en el registro), así como su descripción respecto a linderos, forma de la propiedad y área, representados en el plano catastral, se corresponden exactamente. La propiedad, con una ubicación precisa, tiene una identificación única (un solo número registral) en el registro de la propiedad. Esto implica que debe existir un sistema compatible de intercambio de información entre catastro y registro, con capacidad para detectar cualquier tipo de inconsistencia que pueda presentarse en la información contenida en el título que se presenta al registro para su inscripción y la descripción física de la propiedad reflejada en los documentos de catastro.

169. En cuarto lugar, la propiedad privada debe ser protegida absolutamente por el Estado. El sistema de justicia debe asegurar la protección ágil y oportuna al dueño legítimo de una propiedad, contra la perturbación a sus derechos de que pueda ser objeto por cualquier tercero sin derechos.

170. En quinto lugar, el objetivo fundamental del Estado en lo que concierne a los derechos de propiedad debe ser brindar a la comunidad la absoluta confianza de que los derechos de propiedad son seguros y protegidos, de forma tal que induzca en la sociedad la percepción de existe absoluta seguridad en la tenencia. Siguiendo el pensamiento de Broegaard: *''La seguridad de la tenencia percibida por el propietario, además de los elementos estrictamente legales respecto a la situación de la tenencia, está basada en otros aspectos que no son estrictamente los legales. En esencia, las relaciones de propiedad deben ser consideradas como una institución social. En consecuencia, la seguridad de la tenencia se entiende mejor como el resultado de la interacción de múltiples elementos de orden legal, social, económico y sus vinculaciones con el poder, así como su contexto histórico específico. El nivel de seguridad de la tenencia según lo percibido por la población local es un elemento clave en este nuevo marco conceptual''*[52].

171. Aunque lograda la seguridad en la tenencia, para conseguir un aumento del precio de la tierra y un mejor funcionamiento de este mercado, las políticas que inciden en la dinámica sectorial son igualmente importantes, en la medida que dinamizan la actividad sectorial. Cuando son adecuadamente diseñadas, permiten incrementar la productividad. Agilizan el mercado de tierras al aumentar el costo de poseer grandes extensiones con bajos niveles de eficiencia. Envían señales correctas de precios a los productores agrícolas y generan un ambiente económico que les permite tener expectativas positivas de largo plazo, con lo cual los productores pueden tomar las mejores decisiones respecto a las mezclas de factores de producción y productos, que aumenten la productividad de la tierra y sus beneficios esperados.

172. En este contexto, una política monetaria correcta que estimule la disponibilidad de financiamiento para la inversión, y regulaciones que estimulen la organización de un sistema financiero robusto, le permitirá a los poseedores de títulos legítimos invertir en sus fincas, con lo que aumenta el valor del fundo y el beneficio de los agricultores. Ésta es la lógica en la que se apoyan los argumentos expuestos en esta investigación.

51 Broegaard, Rikke, J, Land Tenure Insecurity and Inequality in Nicaragua.

52 Ver supra nota 28. Interpretación libre del autor.

III. Dinámica del mercado de tierras: Obstáculos relevantes e Incentivos necesarios[53]

173. No obstante los procesos de reforma agraria y los esfuerzos emprendidos para agilizar el mercado de tierras mediante mejoras importantes al sistema de administración de los derechos de propiedad agraria, los resultados alcanzados no han sido alentadores. La distribución de la tierra aunque ha mejorado sigue mostrando altos índices de desigualdad, la pobreza y la extrema pobreza son altas y se concentran en el sector rural. La respuesta del sector agropecuario ha sido tímida, con una actividad que se desenvuelve por debajo de su potencial.

174. Las estadísticas de evolución de la tenencia de la tierra parecieran estar indicando que Nicaragua sigue padeciendo de un mercado de tierras rígido y segmentado. Aunque hay escasez de información registrada de forma sistemática sobre el mercado de tierras, las consultas a las páginas de anuncios de los periódicos y las que aparecen en internet, pareciera indicar que no existe intercambio de información fluido, ni transacciones importantes a nivel nacional entre las fincas grandes y las fincas de menor tamaño[54]; pero además los propietarios de fincas grandes cuando ofrecen lo hacen por toda la finca y no por parcelas.

175. Por otra parte, al analizar las estadísticas agropecuarias se concluye que la mayor parte de tierras bajo cultivo se dedica a la producción de cultivos de bajo valor con técnicas extensivas de producción y que existe una subutilización de la tierra arable. Así lo muestran los rendimientos de casi todos los productos cultivados, cuyos rendimientos muestran ligeras variaciones, y están largos de la capacidad productiva del suelo y de la tecnología actualmente disponible.

176. Existen 2 millones de manzanas aptas para cultivos de anuales a perennes de las cuales están en producción alrededor de 1 millón de manzanas, lo cual deja casi la mitad de la tierra apta para cultivos en usos que no aprovechan su potencial (tacotales). Además, mientras hay áreas sin cultivo la frontera agrícola avanzó entre los años 1990 y 2000 a un ritmo de 130 mil ha. por año, y entre el 2001 y el 2010 se proyectó su crecimiento en 150 mil ha. por año[55].

177. El 80% del área en producción se destina a cultivos de consumo interno laborados en su mayoría por los pequeños propietarios y el 20% restante se destina a los cultivos de exportación de mayor valor, donde los estratos medios (entre 50 y 500 mz) son dominantes. Es en estos estratos y cultivos donde se ha modernizado la agricultura nacional con la utilización de prácticas mecanizadas y uso intensivo de agroquímicos. Estas evidencias parecieran indicar que el mercado de tierras no está haciendo posible movimientos fluidos de tierras hacia usos de mayor valor en tierras con mayor productividad, ni está siendo un elemento facilitador del incremento de la inversión en las fincas. En suma, nos encontramos ante un mercado de tierra con una baja eficacia.

178. Varias razones pueden explicar este comportamiento, pero entre las principales están sin duda fallas en la gobernanza del sistema de tierras, derivadas de desarreglos en el funcionamiento de las instituciones que lo componen, que hace posible la existencia de una distancia importante entre la intención del legislador que creó las instituciones y la aplicación en la práctica de la misma.

179. Así lo reconoce el Marco General del Políticas de Tierras cuando en su Principio Rector IV, Transparencia, Probidad y Calificación en la Administración de Tierras enuncia lo siguiente: *"Nicaragua cuenta con un entramado legal e institucional disperso, con traslapes, vacíos e inconsistencias, que vuelven incierto el entorno jurídico dificultando la actividad económica. Con frecuencia la inestabilidad laboral, los márgenes de autonomía y discrecionalidad de funcionarios públicos generan incertidumbre en los ciudadanos, sobre la capacidad del Estado de proveer, a través de sus agentes, los mecanismos para el ejercicio seguro y la defensa de los derechos de propiedad sobre la tierra. Para promover el cambio hacia un sistema de derechos seguro, es condición imprescindible la modernización de las instituciones, promover el cambio en la cultura organizacional, en el sistema de valores y principios éticos que conlleven a la calidad y transparencia en la prestación de servicios a la población".*

180. Por otra parte, el indicador de Estado de Derecho que publicó el Banco Mundial, donde se encuentran indicadores relevantes respecto a los derechos de propiedad muestra para Nicaragua, un deterioro importante entre los años 1996 y 2009, como se observa en el gráfico, donde los valores mayores indican una mejor calificación del Estado de Derecho[56].

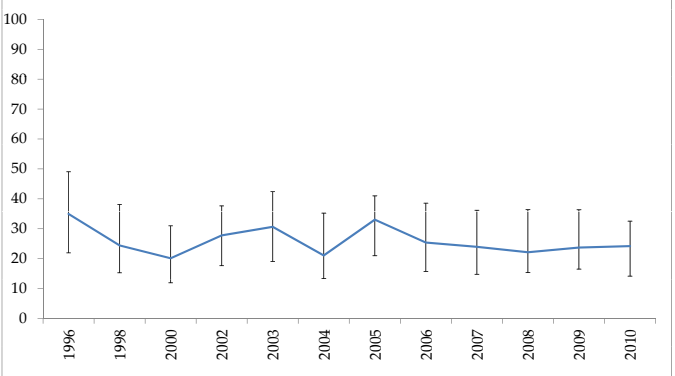
53 Conviene aclarar que en esta sección institución no es sinónimo de organismo. Aquí se entiende por institución el conjunto de reglas, normas, políticas, proceso u organizaciones que hacen posible el funcionamiento de un mercado. Hay que tener presente esta advertencia al revisar el contenido de la sección.

54 Ver Carter, M., Boucher, S, Bradford, L. (2005), citado más adelante en nota 63.

55 Instituto Nacional Forestal (INAFOR), Frontera Agrícola, abril, 2004.

56 http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#. El Banco Mundial en la sección correspondiente a las definiciones de los seis

Gráfico 11: Indicador del Estado de Derecho



Fuente: Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial.

181. La agilización del mercado de tierras requiere cuando menos de una política macroeconómica que estimula la actividad agropecuaria, sin sesgos a sectores o productos, vinculada a una política abarcadora de desarrollo rural. Pero además, de una legislación clara y amplia respecto a los derechos de propiedad que se adquieren con la tierra, tanto como la libertad para enajenarlos; del funcionamiento transparente, equitativo, flexible y efectivo de las instituciones que lo administran, así como de un sistema de incentivos para estimular las transacciones.

1. Las políticas macroeconómicas, sectoriales y mercado de tierras

182. La literatura económica tiene un amplio consenso en cuanto a la importancia de la titulación y la seguridad jurídica del título para facilitar la inversión en el predio. Aumentos de la inversión permiten convertir la propiedad en capital, dándole un valor de activo, aumentan la productividad del predio y el valor neto de las ganancias que genera. En Nicaragua Deininger y Chamorro estimaron que los valores de la tierra que se registra son casi un 30% superior a los de la tierra que no es registrada[57]. Sin embargo, la titulación y la seguridad de los derechos que confiere el título son sólo un elemento que contribuye al incremento de la inversión en los predios en general y en el caso de las tierras agrícolas, de la agricultura en particular.

183. Las políticas macroeconómicas y sectoriales cuentan mucho para propiciar el crecimiento del sector agrícola y de la inversión. En dicho sector se observa una tasa de crecimiento pobre y por debajo de su potencial, con una inversión por persona insuficiente para recapitalizar el agro y empujar con fuerza el crecimiento. Una de las explicaciones principales para entender este comportamiento se encuentra en las políticas que inciden en el tipo de cambio real, en particular la política cambiaria que no es coherente con la política sectorial y por lo tanto desalinea el comportamiento de los precios relativos entre los bienes domésticos y las exportaciones del sector. Su resultado es una depreciación del tipo de cambio real de las exportaciones agrícolas, estimulando su dinámica, pero una apreciación de los productos de consumo interno, deprimiendo la actividad[58]. En consecuencia la producción agrícola de exportación ha crecido en detrimento de la producción para consumo interno, cuando por el contexto de precios internacionales pudo haber crecido en ambos sectores.

184. Los programas de titulación en curso, particularmente fuertes en el sector de la pequeña producción campesina, que en su mayoría produce bienes para el consumo nacional, no están teniendo el impacto económico esperado, por enfrentar precios de sus bienes que restringen la rentabilidad de dichos productos.

185. Por otra parte, también influyen las insuficiencias en cuanto a las regulaciones y reglas de competencia, en la medida que adicionan obstáculos para el logro de una transmisión más completa de precios internacionales a precios internos, como se ha observado en el caso de Nicaragua. Esto es particularmente importante en un contexto tendencial de aumento de los precios internacionales. En tal sentido es importante fortalecer los sistemas de regulación y competencia en los mercados agropecuarios dominados para

indicadores que componen el Informe sobe la Gobernabilidad Mundial, señala que el indicador del Estado de Derecho, recoge las percepciones de la medida en que los agentes confían en y respetan las reglas de la sociedad, y en particular la calidad de la ejecución de los contratos, de los derechos de propiedad, de la policía y los tribunales, así como el riesgo de el crimen y la violencia. Una larga lista detalla los conceptos medidos por las diferentes fuentes, entre los que se encuentran, los derechos de propiedad, el acceso a la tierra, la protección de los derechos de los contratos por el Estado, derechos de propiedad basados en reglas del buen gobierno, el respeto a los contratos por parte del gobierno, la efectividad del sistema de justicia, etc.

57 Deininger, Klaus, Chamorro, Juan Sebastián, Investment and Income Effects of Land Regularization, The Case of Nicaragua, World Bank, January 2002. Por tierra registrada se entiende aquella que posee un título seguro de propiedad, sin imprecisiones, ni conflictos e inscrita.

58 Una amplia y fundada explicación sobre el desempeño del Sector Agrícola se encuentra en, De Franco, Mario, Nicaragua: Agricultural Sector Assessment, Nicaragua Empresa, Empleo, CARANA/USAID, agosto, 2011.

la mayoría de bienes agrícolas y agroindustriales por oligopolios[59]. Considerando las dificultades de reformas en la política cambiaria, cambios en las políticas sectoriales y de competencia son esenciales para que la actividad agrícola aporte el peso que le corresponde en la dinámica del crecimiento.

186. Conviene entonces reformar la política sectorial en lo que concierne al sistema de protección arancelaria, tanto para los bienes agrícolas como para los insumos. En particular, las exoneraciones otorgadas a bienes intermedios y de capital para la agricultura, así como la protección a algunos bienes importados de consumo interno que compiten con la producción doméstica deberían ser reconsideradas. Igualmente habría que analizar las políticas que inciden en la formación de los precios de insumos claves para la actividad como la energía y el agua para riego que tienen, en promedio, precios por encima de lo pagado por los competidores de Nicaragua en la región.

187. Una política de seguridad en la tenencia y regularización de la propiedad que no sea acompañada por una política económica de estímulo a la inversión y crecimiento del sector, seguramente no tendrá en los predios agrícolas los impactos descontados de incremento en el valor del predio, así como de inversión en activos productivos, influyendo negativamente en el crecimiento del sector agrícola, fundamental para disminuir la pobreza. Recuérdese que la pobreza es ante todo un fenómeno rural.

188. Aunque no es evidente, los sesgos de la política sectorial tienen incidencia importante en el mercado de tierras. Una política sectorial que protege arbitrariamente algunos productos, bienes intermedios o de capital, tiene como efecto cambios en los precios relativos de dichos bienes, los cuales sesgan la asignación de recursos productivos en su favor e inducen indirectamente cambios en la demanda relativa de tierra, de bienes no protegidos a bienes protegidos. Al inducirse un aumento de la rentabilidad para los bienes protegidos o que usan insumos protegidos[60], se induce el crecimiento de la producción de los mismos, lo cual aumenta la demanda de tierra para su producción, con lo que se afectan los precios de la tierra. Esto puede notarse en la zona de occidente donde hay una enorme competencia de tierras entre los productores de caña de azúcar y maní, por ejemplo.

189. Pero además, cuando hay barreras adicionales para una efectiva transmisión de precios internacionales a precios nacionales, como por ejemplo cuando existen monopolios para algunos bienes, estos cambios en los en los precios relativos amplifican los sesgos de la política arancelaria, aumentando la renta de los sectores protegidos e indirectamente la demanda de tierra para producirlos. Pero además deprime artificialmente la demanda de otros grupos de productores que pudieran[61] tener proyectos rentables pero tasas inferiores a las de protección, con lo que se afecta la competitividad del sector y el incremento sostenido de la productividad. Son políticas y regulaciones de este tipo, las que impiden que la distribución de lo logrado (el valor bruto global) beneficie más al mayor número de agricultores y que su curva se acerque más al tope técnico.

190. Por lo general los sectores protegidos están presentes en los estratos de tenencia medios, que representan la agricultura moderna, con tecnología de producción más intensiva en capital. Con lo cual se induce una inadecuada utilización de la mano de obra disponible, la cual tampoco encuentra alternativas en otros sectores de la economía, servicios urbanos o industria. De tal manera que la mano de obra en el campo tiene en su contra tanto la reducida oferta de empleo en otros sectores, como las barreras de protección y las excesivas regulaciones del mercado de trabajo, que encarecen su costo de oportunidad.

191. Adicionalmente, la ausencia de una política vigorosa y coherente de desarrollo rural no facilita el acceso de la población del campo a los bienes y servicios que se requieren para emprender actividades productivas como las comunicaciones, la capacitación, la transferencia de tecnologías, los mercados, o el

59 Ver supra nota 58

60 Los aranceles que protegen los bienes aumentan la protección nominal del bien, mientras que los insumos contribuyen principalmente a aumentar la protección efectiva por su efecto en la disminución de los costos de producción. Como se vio en el marco teórico, ecuaciones (9.1 y 9.3), tanto el incremento de los precios, como de los subsidios aumentan los beneficios netos, aunque en este caso no es por aumentos en la productividad sino por incrementos artificiales de la rentabilidad debido a los sesgos de la política sectorial.

61 El tema de esta reflexión es dirigir la atención hacia los efectos que producen los sesgos de la política sectorial en la agricultura y en el precio de la tierra. Evidentemente en el ejemplo citado hay una influencia importante de los factores externos que están impactando el precio de muchos productos e insumos agrícolas, pero la política sectorial sesgada impide a los agricultores encontrar mejores combinaciones de sus factores productivos para logar ser competitivos sostenidamente, sin el apalancamiento fiscal. En el corto plazo es innegable que el modelo funciona pero únicamente para estos productores, por lo que en el largo plazo los resultados sectoriales en su conjunto son los que observamos.

crédito, como ya se mostró en Nicaragua. Por tanto, las numerosas capas empobrecidas de pequeños propietarios del sector rural, encuentran su subsistencia o en la producción de bienes agrícolas con rentabilidades bajas, como los granos básicos, o en la migración. Lo anterior es posible porque tienen disponibles en sus mismas parcelas la mayoría de los insumos para producir, como la semilla, el espeque o la mano de obra familiar, cuyos costos no se cargan al costo de producción, dando la apariencia de que la rentabilidad de las fincas pequeñas es superior al promedio de fincas.

192. Así, la mayor parte de la tierra de labranza es utilizada por pequeños productores en cultivos de bajo valor y cuando ésta no se encuentra disponible por las rigideces y la segmentación del mercado de tierras, o amplían la frontera agrícola con graves costos ambientales, o aumentan la presión sobre la tierra en las zonas de alta concentración de población mediante protestas o invasiones.

193. De tal manera, la combinación de todas estas políticas, macro-económica, sectoriales, del mercado de trabajo y de desarrollo rural, que sintetizan en la práctica la política vigente de desarrollo, dan por resultado la coexistencia de una agricultura empresarial moderna, de alta renta, pero intensiva en capital, generalmente vinculada a la exportación, con otra de escasa rentabilidad y más relacionada con la producción de bienes domésticos, ambas sub-utilizando la abundante mano de obra disponible, dando lugar a un enorme desperdicio de recursos y graves consecuencias sociales.

194. Pero además, denota la existencia de un mercado de tierras ineficiente, incapaz, ni con las reformas agrarias, ni con paternalismo estatal, de mejorar el acceso a la tierra y el nivel de vida del sector rural. Es en esta dinámica en donde podría encontrarse una explicación a la realidad que vive Nicaragua, donde coexisten tasas razonables de crecimiento en el sector exportador con una amplia pobreza en el sector rural.

2. Incentivos y dinámica del mercado de tierras

195. Adoptar políticas que agilicen el funcionamiento del mercado de tierras es importante por cuanto un mercado de tierras efectivo contribuye sólidamente a una asignación de los recursos productivos más en línea con el potencial (uso eficiente) de la tierra con efectos claros en el crecimiento y en el empleo del sector agropecuario.

196. El mercado de tierras en Nicaragua es segmentado, ilíquido, con un alto grado de informalidad y rígido. Segmentado por cuanto hay numerosos estudios que señalan que la mayor parte de las transacciones se dan principalmente entre grupos de los mismos estratos[62]. Ilíquido por cuanto la inseguridad de la tenencia impide disponer del bien para obtener recursos financieros rápidamente, sea como colateral para garantía de créditos o como activo de inversión. Informal, por cuanto el hecho de que exista inseguridad en la tenencia no ha limitado las transacciones.

197. De hecho el mercado informal de tierras es muy activo. Se transan entre otros derechos de posesión, aún en terrenos invadidos, derechos de arrendamiento, títulos agrarios con o sin solvencia, derechos de propiedad o posesión prohibidos por la Ley. Transacciones como los que se dan para títulos agrarios aún restringidos para venta, usando la figura de compra de derechos futuros, o en áreas protegidas o en terrenos de las comunidades indígenas, afectando su hábitat natural y sus modos tradicionales de vida.

198. Y finalmente es rígido porque como ya se señaló anteriormente no hay agilidad en los cambios de uso de la tierra hacia aquellos que son económica y socialmente más productivos. Y esto es así, porque el mercado enfrenta un conjunto de obstáculos que es necesario atenuar o suprimir.

2.1. Obstáculos que enfrenta el mercado de tierras de carácter fiscal y sectorial

(a). Políticas sectoriales y fiscales inadecuadas. Rentas extraordinarias.

199. Se ha criticado al sector agropecuario de tener una contribución tributaria muy baja tanto en relación a otros sectores, como a su participación en la generación del Producto Interno Bruto. Esta situación es relativamente cierta. Es relativa por cuanto los sesgos de la política sectorial, que caracterizan la política agrícola actual, distorsionan los precios relativos campo-ciudad, dando lugar a transferencias importantes de los productores agrícolas a los consumidores urbanos, de donde parte de la explicación de la pobreza rural.

200. Pero además es relativa por cuanto, si bien la mayoría

62 Carter, M., Boucher, S., Bradford, L. (2005): The Impact of "Market-Friendly" Reforms on Credit and Land Market in Honduras and Nicaragua. World Development, Vol. 33, No.1, p. 107-128

de los productores son pobres y por lo tanto no tienen renta que tributar, los que sí la tienen se benefician de una política fiscal preferencial que les permite legalmente una tasa de tributación de IR inferior a su renta neta, como por ejemplo, cuando las ventas de su producción se hacen en las bolsas agropecuarias.

201. Y finalmente, es también relativa por cuanto también existen transferencias de los contribuyentes a los productores. Estas transferencias se dan cuando se exoneran de aranceles los insumos y bienes de capital utilizados por los productores que tienen acceso al crédito, las infraestructuras, los mercados y la tecnología, que no es el caso de la mayoría de los productores.

202. El balance neto de estas transferencias (impuestos menos subsidios) es bastante negativo para los ingresos fiscales, como lo han comprobado diferentes estudios[63]. Suprimir este tipo de políticas, además de crearse una dinámica de producción e inversión más sostenibles, daría al Gobierno mayores recursos que pueden usarse para fortalecer los programas sociales. En este contexto, el mercado de tierras funcionaría con más fluidez provocando movimientos de tierra hacia usos más eficientes y cercanos a su potencial productivo.

203. Evidentemente, el tema no es blanco y negro, pues también hay que adoptar políticas de apoyo a la agricultura que protejan el sector de choques externos de precios, así como de las políticas agrícolas de países competidores que ofrecen apoyos importantes al agricultor. Estas políticas que se implementan en Nicaragua, no benefician ni a todos los agricultores por igual, ni al sector agrícola a largo plazo. Éstas deberían ser desacopladas de los precios, e ir más dirigidas a objetivos específicos de largo plazo, como la investigación y difusión de tecnologías, semillas mejoradas, infraestructuras en las fincas para depósitos de cosechas, riego, sistemas de financiamiento para desarrollo de fincas o adquisición de tierras, etc.

204. Adicionalmente, otro tipo de renta sectorial son los mecanismos judiciales para el cumplimiento forzoso de los contratos de crédito agrícola con garantía de tierras. Estos mecanismos estimulan la tenencia de tierra con usos ineficientes que es la que se presenta cuando, son pobres o las políticas públicas protegen cambios en las condiciones de los contratos. Un ejemplo de esto es la disminución de las tasas de interés corrientes o moratorios pactados sin que medie un caso fortuito o fuerza mayor como un huracán o una sequía.

205. Quien incumple se beneficia de un subsidio al crédito, generando una renta que es asumida por el acreedor. Como consecuencia, se incrementan las tasas de interés para cubrir el mayor riesgo de pérdida. Esta percepción de riesgo afecta los servicios de crédito en el sector rural, disminuyéndose las sucursales o el volumen de crédito para el sector rural y se incrementa el beneficio de poseer tierras para un cierto grupo de agricultores. Cuando ello sucede menos tierras estarán disponibles en el mercado para uso productivos eficientes. Nótese en la parte metodológica, ecuación (9), que la tasa de interés tiene un efecto importante en el costo del capital, afectando la rentabilidad y el precio de la tierra.

206. Una investigación específica sobre este tema es necesaria con el propósito de medir el impacto que las políticas enunciadas tienen en el mercado de tierras y la dinámica sectorial. En definitiva todos estos tratamientos especiales dan lugar a la formación de rentas, las cuales contribuyen a distorsionar el precio de la tierra puesto que éste tendría artificialmente un precio base (la suma de rentas) independiente de los beneficios netos potencial que puede generar la misma.

(b). Impuesto sobre la tierra

207. A este respecto, el impuesto sobre la tierra podría ser una medida eficaz para inducir el crecimiento de las transacciones de tierras, en particular las de compra-venta en territorios que muestran la presencia de propiedades extensas utilizadas muy debajo de su potencial. El impuesto sobre la tierra podría entonces estimular la división y puesta en venta de propiedades extensas que permanecen incultas. Este impuesto facilitaría la des-segmentación del mercado de tierras con impacto en la distribución de la propiedad y la dinámica sectorial. La ausencia de un sistema de impuestos y de recaudación adecuados incentiva la tenencia de la tierra inculta y la posesión sin costo de grandes extensiones, pero también es un incentivo para evadir tributos, especular o esconder capitales.

208. La posesión de tierras con fines especulativos tiene varias facetas. Una de las más comunes en países como Nicaragua, es la que se da cuando se adquieren tierras por donde se sabe se construirán obras importantes

63 Artana, Daniel, Reforma Fiscal en Nicaragua, 2005.

de infraestructura, como una carretera por ejemplo. La tierra se compra a precios bajos a quien no sabe de los proyectos, y luego se vende al Estado a precios muy superiores. En este caso se produce un renta especulativa. Para evitar este tipo de rentas, en muchos países desarrollados se ha puesto un impuesto alto a las transacciones de este tipo, en algunos casos hasta del 100% del valor de la transacción, con lo cual se evita este tipo de especulación.

209. Por otra parte, cuando las transacciones a través de títulos son pocas, también el valor del título es bajo. Pero el valor del título aumenta también cuando aumenta el volumen de transacciones con títulos válidos para toda la sociedad. Con el impuesto sobre la tierra su propietario tendría que decidir entre mantenerla con fines de prestigio social o especulativo y pagar el impuesto correspondiente; invertir para aumentar su capacidad generadora de ganancias de acuerdo a su potencial; o vender partes para disminuir su carga fiscal. En todos los casos los impactos son positivos. Al invertir se aumenta la producción, el empleo y el valor de la tierra tenderá a reflejar su valor de activo productivo, incrementando la demanda de tierras para fines de producción.

210. Pero además con un impuesto sobre la tierra bien diseñado, que presione por el saneamiento de las propiedades, puede aumentarse el volumen de transacciones seguras y los ingresos fiscales, particularmente de los municipios. Impuesto que contribuiría a darle sostenibilidad a algunos elementos del sistema de administración de tierras como el catastro, generando a la vez ingresos fiscales al municipio, los cuales pueden ser usados como contra-partida para el financiamiento de acciones de desarrollo rural.

211. Esto podría lograrse por ejemplo, si el impuesto se cobra en primer lugar a quien está en posesión de la tierra, dejándole sin embargo, la posibilidad de alegar no ser el propietario o de estar la tierra en conflicto, con lo que podría ser apoyado por el sistema de administración de tierras para identificar al presunto propietario, resolver la disputa y sanear la propiedad. Adicionalmente, el impuesto podría servir también para fortalecer el sistema de catastro al exigir a los productores que no tiene plano, por ejemplo, pagar la primera vez bajo declaración jurada de área y la segunda sobre su plano elaborado por un topógrafo autorizado por catastro municipal.

212. Pero también la discusión sobre su pertinencia abarca la parte operativa. Por una parte, es natural que los grandes propietarios se resistan a dicho impuesto -el tema de impuestos es un asunto siempre molesto - limitando el alcance de consensos sociales. Por otra las administraciones municipales pueden resistirse al tener que lidiar con electores influyentes, además de adaptar sus capacidades para poder recaudar ampliamente. Empero, no hay que olvidar que los impuestos son potestad delegada por los ciudadanos a la administración pública para obtener los recursos que necesita para financiar sus programas económicos y sociales, y por eso son impuestos.

213. En la legislación actual existe el impuesto del 1% sobre bienes inmuebles de la propiedad urbana y rural (IBI), administrado por las municipalidades. Sin embargo, la evidencia muestra que su aplicación es parcial e inconsistente (baja recaudación) debido entre otros a problemas de organización administrativa en unos casos o de voluntad política en otros, pero también a debilidades en el sistema de catastro físico; considérese que únicamente el 20% del territorio es cubierto por el sistema de catastro.

214. Una solución podría ser la de establecer un sistema simple con un impuesto sobre la propiedad rural por un monto fijo y bajo por manzana, con tres únicas excepciones: 1. Un mínimo de manzanas exento (20 mz o menos.); 2. Las tierras forestales; 3. Los territorios indígenas.

215. En el camino podrían salir a luz los problemas de imprecisión de linderos, doble folio real u otro tipo de conflictos, por lo que habría que tener una cierta flexibilidad para tratar cada caso. Con todo, se alimentaría el sistema de administración de tierras con información sobre problemas de propiedad, dando lugar a dimensionar mejor las necesidades de fortalecer las instituciones de resolución de conflictos. Podría considerarse además la disminución del impuesto a las transacciones como un incentivo para agilizar las transacciones de tierras y darle más consenso social al impuesto. Ya se tuvo una experiencia en Nicaragua en el año 1997, la cual habría que evaluar para evitar cometer los mismos errores y aprovechar los aciertos.

216. Una segunda opción, es evaluar los obstáculos a superar por el actual sistema, adoptar algunas medidas que incentiven al usuario a ponerse al día con el impuesto, así como emprender una campaña de educación y comunicación. Dichas campañas

servirán para buscar consensos y motivar a la población para interiorizar las ventajas de asegurar su propiedad mediante títulos de dominio pleno, que serían además aceptados como declaraciones legítimas de área para pagar el impuesto, evitando la discrecionalidad y arbitrariedades con que operan en algunos casos los recaudadores. En todo caso, el tema es la importancia del impuesto sobre la tierra como un elemento relevante para dinamizar el mercado de tierras.

2.2. Obstáculos que limitan la agilización de las transacciones en el mercado de tierras

217. El mercado de tierras padece igualmente un conjunto de barreras que impiden su efectivo funcionamiento, destacándose la inseguridad en los derechos de propiedad, los altos costos de transacción, las múltiples leyes que obscurecen y restringen los derechos de propiedad, las barreras para adoptar formas asociativas de propiedad, las infraestructuras de comunicaciones y la disponibilidad de financiamiento.

(a). La inseguridad en los derechos de propiedad

218. Según el CENAGRO, el 50% de las propiedades rurales tienen escritura, pero 36% de las propiedades están en proceso de legalización o no tienen título de propiedad, equivalente en valores absolutos a 76,221 fincas, el 85% de las cuales son inferiores a 50 mz. Este dato es bastante alto, sobre todo si se considera que los propietarios del sector no reformado que no tienen sus documentos en regla se estiman en alrededor del 40%% (herencias no legalizadas, compra-ventas no inscritas, compra- ventas con documentos privados, etc.)[64].

219. De manera que es de suponer que los derechos de propiedad en Nicaragua son bastante inseguros, no obstante los esfuerzos que se han realizado y los recursos que se han invertido en mejorar el sistema de administración de tierras durante los últimos 20 años. Sus consecuencias son el aumento de las transacciones informales, evidentemente a precios inferiores que los que tendría una finca saneada. Limitan el acceso al crédito formal, particularmente de los pequeños agricultores y es una barrera muy relevante para el incremento de la inversión en las fincas. Pero además, limita el volumen de transacciones, circunscribiéndolas a las que se pueden efectuar en las localidades donde cada quien conoce la situación de una propiedad, entre las más relevantes.

220. Mejorar el sistema de administración de tierras, particularmente en catastro y registro, es entonces fundamental para brindar mayor seguridad a los derechos de propiedad y agilizar el mercado de tierras.

(b). Altos costos de transacción

221. El funcionamiento efectivo del mercado de tierras también se ve limitado por la presencia de regulaciones excesivamente burocráticas para la formalización de la transacción. Limitado también por la insuficiente cobertura y las facilidades de acceso, por parte de los usuarios, a los organismos relevantes del sistema de administración de tierras, como el catastro y el registro.

222. Asimismo, la ausencia o escasa información sobre las transacciones también aumenta los costos de transacción. Esto se da por ejemplo, cuando hay un escaso desarrollo de empresas especializadas en la valoración de este tipo de activos, que puedan asesorar al adquirente, a costos razonables, respecto al valor del predio. Lo cual es una consecuencia de poca seguridad en la tenencia. Pero además, las pocas que existen no están por lo general al alcance de los pequeños sin recursos monetarios para costeársela, ni de los habitantes de las zonas alejadas.

223. El poco desarrollo de este tipo de empresas puede notarse revisando las páginas amarillas de los diarios de circulación nacional y las que publican algunas empresas especializadas en bienes raíces en las páginas de Internet.

224. En este caso el costo de transacción aumenta porque aumenta el costo de búsqueda. El mercado no proporciona información suficiente sobre el precio de la tierra en la zona, sus características topográficas, el uso potencial y actual de suelos de los predios, y los recursos naturales del subsuelo, como el agua. En este caso es el adquirente que debe asumir un costo adicional para estimar el valor de la tierra y el vendedor para mostrarla a todos los interesados. Como se mostró en la parte metodológica, en la ecuación (9), entre más alto es el costo de transacción, menores son los beneficios generados por el predio.

225. El costo de búsqueda aumenta para el comprador porque debe ubicar la parcela y recopilar la

64 Ver página 77 para una presentación más precisa del tema.

información que necesita para negociar. Además de desplazarse al sitio para buscar la propiedad, debe por el mismo inspeccionar la propiedad y estimar su valor en función de las características de la finca y el valor subjetivo que el vendedor le da a la tierra y sus mejoras. Por su parte, el vendedor debe mostrar la parcela a todos los interesados antes de que la transacción se formalice.

226. Por ejemplo, en Nicaragua, en la zona de Rio Blanco, se ha estimado que el costo de búsqueda para el comprador forastero es de 22 días, mientras que para el vendedor es de 7 días. En valor monetario este costo fue de US$40 para el comprador y de US$100 para el vendedor, dado que el costo de oportunidad del tiempo para el vendedor fue mayor que el del comprador[65], que era un campesino con un ingreso mucho más bajo.

227. Esta es una de las razones por las cuales, las transacciones se producen mayoritariamente entre grupos del mismo segmento social y viviendo en las vecindades del predio, limitando entonces la dinámica del mercado de tierras. Pero información segura y oportuna no puede ofrecerse si el sistema de administración de tierras no está en condiciones de hacerlo, su ausencia limita el desarrollo del mercado de tierras.

228. Por otra parte, la publicación de Doing Business[66] respecto a los costos de legalización de las propiedades, que se muestra en el cuadro siguiente, indica que está toma 124 días y un costo equivalente a 3.9% del valor de la transacción. Por ejemplo, una propiedad de 50 manzanas (considerada pequeña en la Ley de Reforma Agraria) en tierras del Pacífico, cercana a una carretera, podría costar US$ 1,000 dólares la manzana, de donde su costo de legalización sería de $1,950 dólares (3,9% del valor de la propiedad), casi el doble del ingreso per cápita promedio.

Cuadro 11: Costo de legalización de la propiedad.

2011

	Nicaragua	América Latina	OECD
Número de procedimientos	8	6.8	4.8
Tiempo	124	68.6	32.7
Costo (% del valor de la propiedad)	3.9	5.9	4.4

Fuente: Doing Business 2011.

229. Este costo de formalización explica en buena medida por qué no se legalizan numerosas propiedades y en consecuencia por qué el mercado de tierras es un mercado ilíquido.

230. Puede observarse sin embargo, que el costo en Nicaragua está abajo del promedio de la OECD y de América Latina, aunque el tiempo que toma es 1.8 veces superior al promedio de América Latina y 3.79 veces el de los países de la OECD. Vale resaltar, que estos costos son fijos por unidad de área, de donde los costos de formalizar pequeñas parcelas son superiores que los de fincas más grandes. Dicho de otra forma, los costos de parcializar son superiores a los costos de vender grandes fincas o los costos de unificar varias fincas son inferiores por unidad de área a los de legalizar una parcela.

231. Disminuir los costos de transacción significa igualmente un incentivo central para dinamizar el mercado de tierras. Pero además son un estímulo para agilizar las transacciones entre estratos, en particular las que operan en la dirección de fincas grandes, desmembradas en lotes más pequeños, hacia pequeños adquirentes, propiciando con ello una mejor distribución de la propiedad apoyada por el funcionamiento más eficiente del mercado.

232. En esta línea de ideas, es de suma importancia acercar el sistema a la población. Esto es más cierto en Nicaragua, donde la distancia promedio de las fincas a la carretera en el año 2006 se estimó en 82 Km[67]. Como se mostró en la parte metodológica, el precio recibido por el productor por su bien disminuye con la distancia al mercado y por tanto disminuye su beneficio neto. La distancia al mercado es valorada por la tarifa de transporte, la cual es mucho más alta cuando los caminos son malos, de donde la importancia de acercar el productor al mercado ya sea ampliando la red de caminos o en último caso, mejorando la red existente.

233. Este tipo de problemas afecta fuertemente a los productores de café de la región central del país, que año con año tienen que presionar para que se mejoren los caminos que van de la puerta de la finca al beneficio. Cuando la producción sale y todavía están en mal estado, incurren en mayores costos de transporte, pero también se toma mayor tiempo en llegar al beneficio, ocasionándoles pérdidas de precio por deterioro de la calidad del café.

65 Strassma, John, et al, Nicaragua, Mercado de Tierras, Boston Institute for Developing Economics, USAIC/FAO/PNUD, versión preliminar, enero 31, 2000, p.55

66 http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/nicaragua/#registering-property

67 Economic Intelligence Unit (2006): Nicaragua Country Profile 2006. London

234. En cuanto al sistema de administración de tierras, una forma muy operativa de hacerlo es incrementando la delegación de competencias de los municipios en materia de catastro municipal. Diferentes estudios indican que ya existe una capacidad instalada aceptable en muchos municipios del país la cual no ha sido aprovecha suficientemente por celos institucionales o formalismos burocráticos[68].

235. Además de las ventajas ya señaladas para la administración del impuesto sobre la tierra, una acción de esta naturaleza reviste una gran importancia para disminuir el costo de legalización y de negociación en las transacciones. Pero además, y no menos relevante, es el aspecto cultural y de arraigo en las comunidades que se puede lograr con el acercamiento. Este fortalece la confianza e induce un cambio de percepción que los lleva a reconocer en la titulación segura un valor social superior al ya reconocen por la costumbre a propietarios reconocidos socialmente pero no titulados.

236. Adicionalmente, el incremento en la recaudación por impuesto a la propiedad daría lugar a un incremento en las transferencias, lo que permitiría hacer llegar a las comunidades beneficios tangibles en términos de programas de desarrollo rural que incentiven el crecimiento de la actividad agropecuaria.

237. Así mismo, también el registro puede acercarse al municipio. Aunque su red de atención es más extendida pues está presente en todos los departamentos, no alcanza los municipios que no son cabeceras departamentales. Con la cobertura actual del Internet, podría perfectamente facilitarse el registro de transacciones sin conflictos, por ejemplo, utilizando medios electrónicos, que luego los registradores podrían verificar y emitir la correspondiente anotación por la misma vía, la cual se adjuntaría al título. Ya el proyecto de nuevo código de procedimiento civil contempla el valor legal de las comunicaciones electrónicas para ciertos actos como las notificaciones. La legislación podría ampliarse para facilitar también las solicitudes de registro electrónico y su confirmación legal por el mismo medio[69].

68 El programa PRODEP tiene entre sus objetivos fortalecer las capacidades municipales en la materia. Con el apoyo del programa y del INIFOM, 25 municipios de la zona de influencia del programa han sido involucrados y dotados de competencia en actividades catastrales y de regularización y saneamiento de la propiedad.

69 Ver propuesta específica sobre el tema más adelante en logros y retos de Registro-Catastro.

238. En síntesis, las propuestas señaladas apuntan a disminuir los costos de transacción asociados a la legalización de las transacciones en lo que respecta a las regulaciones que pueden ser modificadas por el sector público, así como parte de los costos de búsqueda asociados a un buen sistema de información de tierras. Las otras, como los costos de negociación y búsqueda, que dependen del mercado, tenderán a disminuir en la medida que el mercado de tierras se torna más dinámico y competitivo. Por lo tanto, reformas en el primero inducen más eficiencia y menores costos en los segundos.

(c). Otras restricciones que limitan la dinámica del mercado de tierras. Multiplicidad de leyes, limitaciones a los derechos de propiedad y arrendamiento.

239. Existen además un conjunto de leyes y regulaciones que son serios obstáculos a la transmisión de derechos de propiedad. Entre las más importantes se encuentran las relativas a la multiplicidad de leyes que regulan los derechos de propiedad, algunas no derogadas por descuido del legislador. Otras leyes derivadas de los arreglos políticos y sociales para defender los derechos de propiedad adquiridos, donde la desconfianza de las partes dio origen a una legislación muy casuística, lo cual ha tenido como consecuencia leyes muchas veces contradictorias, imprecisas u obscuras.

240. Es entonces recomendable aprovechar la disposición actual de elaborar un proyecto de nuevo Código Civil para incluir en un solo cuerpo de ley los temas fundamentales relativos a la propiedad, sus modos de adquirirla y sus modificaciones, integrado de una vez, los usos y costumbres socialmente reconocidos y derogar la mayoría de las más de 98 leyes presentadas en el anexo relacionadas con los derechos de propiedad.

241. El mercado de tierras no se refiere únicamente a la compra-venta, sino también a los contratos susceptibles de modificar los derechos de propiedad como los derechos de uso y disfrute, entre los que están el arrendamiento, el usufructo, o la anticresis. Pero también la legislación deber ser muy explícita y clara respecto a los derechos de propiedad que se transmiten con la misma, como las relativas al agua, el vuelo forestal, el subsuelo etc.

242. Hay que subrayar que en la legislación se ha abusado imponiendo límites a los derechos de propiedad, en particular las leyes agrarias de las últimas

décadas. Las dos últimas leyes agrarias prohibieron absolutamente la venta de las tierras tituladas a su amparo. Recientemente ha dejado de tener vigencia la prohibición para vender la tierra de las cooperativas. Medidas de esta naturaleza deben evitarse absolutamente, pues deprimen el mercado de tierras formal, pero incentivan el informal y hasta el ilegal, en perjuicio, sobre todo, de los pequeños productores que al acudir al mercado informal venden muy por debajo del valor real de sus propiedades.

243. Por otra parte, el arrendamiento de tierras ha sido objeto de legislaciones prohibitivas, expropiatorias o laxas que han deprimido notablemente este mercado, uno de los más prometedores para brindar acceso a la tierra a los pequeños productores sin incurrir en costos fiscales (ver leyes en anexo). Muchas de las leyes agrarias han abusado de este derecho desde las de 1877, a fines del siglo pasado, hasta las dos últimas leyes agrarias (años 81 y 86) usaron del derecho de arrendamiento como una medida de intervención de fincas, fijando los cánones de arriendo y además dejando abierta la posibilidad de transformar los arrendamientos o el simple uso para cultivo, en propiedad.

244. Esta disposición sobre el arriendo, en la práctica, no está totalmente en desuso, puesto que los desahucios por incumplimiento de contratos de arriendo son actualmente largos y difíciles, además que la policía, por lo general, encuentra una explicación para no auxiliar los desalojos. Esta práctica de no respeto a los contratos de arriendo, que ya data de muchos años, se ancló en el imaginario de los propietarios quienes temen perder sus propiedades cuando arriendan a alguien que no goza del reconocimiento social de la comunidad, con lo cual el mercado de arriendo se ha deprimido.

245. Se mostró al describir las características de las fincas que solo el 4% del total de fincas está bajo arriendo, aunque esta proporción crece significativamente en los estratos más pequeños. Por ejemplo, en el estrato de 1 a 2 mz sube al 18% y llega al 29% en el estrato de 2 a 5 mz. Lo cual muestra que son sobre todo los campesinos pobres los que se sirven mayoritariamente del arriendo como modo de acceder a la tierra.

246. Aunque hay que aclarar que este tipo de contrato reviste en el campo diferentes modalidades como la aparcería o mediería y hasta el arriendo de ganado, donde el canon de arriendo se paga parte en especies (de la cosecha) o parte en trabajo o ambos u otros arreglos no monetarios. Estas figuras jurídicas han sido tildadas de métodos semi-feudales o explotadoras, cuando en realidad son modos de acceder a la tierra de muchos pequeños, por lo que se debería hacer es formalizarlos el reconocimiento de que gozan en las comunidades mediante una legislación adecuada.

247. No es propósito del estudio evaluar los beneficios y costos de estas medidas. Pero si puede decirse que las restricciones al arrendamiento de tierras impiden entre otros un uso más eficiente de la tierra, pues limita la entrada de productores que no disponen de capital para la compra de tierras pero que tienen experiencia como de productores. Esto es particularmente válido cuando existen altos costos de transacción como los ya mencionados.

248. Adicionalmente el arriendo de tierras a largo plazo, al ofrecer acceso a la tierra a menores costos, permite también que productores con una gran cultura agrícola, pero sin tierra, pongan bajo cultivo propiedades que de otra forma permanecerán incultivadas. Cuando estos contratos se multiplican, grandes extensiones de tierra incultas son cultivadas, con efectos positivos para el sector y para el medio ambiente, pues se disminuye la presión sobre la frontera agrícola.

249. Por otra parte, las limitaciones al mercado de arriendos, restringe el acceso al crédito al no tener el agricultor un contrato formal de uso de la tierra. Finalmente, los mercados informales siempre encuentran la manera de sortear la legalidad, generándose un mercado informal de arrendamientos más inseguro y costoso.

(d). Limitaciones para adoptar formas asociativas de propiedad. Las cooperativas

250. Políticas adicionales para agilizar el mercado de tierras se refieren al régimen de cooperativas. Aunque el movimiento cooperativista es de larga data en el país, durante los años 80 se introdujeron en el campo dos formas de cooperativas, las cooperativas de producción y las de crédito y servicios. Sin embargo, estas formas de organización no reflejaban ni la costumbre en el campo ni, en la mayoría de los casos, el deseo explícito de los cooperados. De tal forma que fue un movimiento inducido desde arriba, sin mucho asidero cultural, llegando en algunos casos a ser organizadas con fines militares.

251. Por tal razón, estas formas asociativas no se consolidaron en las creencias del sector campesino. Pero además, las formas adoptadas para su organización limitaban

la transmisión de los derechos adquiridos por sus miembros, en particular el derecho de transmisión del alícuota de su propiedad. Como resultado, cuando la presión desde arriba cesó, en los años 90, amén de otras razones de política económica, la mayor parte de ellas perdieron vigencia y se desintegraron. Sin embargo, aún existen un cierto número de cooperativas que ahora se rigen bajo una nueva ley de cooperativas. Considerando la importancia del tema, las ventajas de la asociatividad y su relevancia para el mercado de tierras conviene considerar las siguientes opciones de reestructuración de las cooperativas a ser escogidas por ellas mismas:

a. Titular complemente en forma individual y en dominio pleno la cooperativa.

b. Titular en forma individual y en dominio pleno la tierra pero mantener la asociación para cooperativas empresariales para los bienes de capital (maquinaria, equipo de riego, silos, etc.) o para la comercialización de insumos o comercialización de productos.

c. Transformar la cooperativa en una especie de sociedad anónima, pero manteniendo las ventajas del régimen cooperativo. Para tal propósito cada miembro podría ser titular de un certificado de participación de acuerdo a su aporte a la cooperativa y en caso de querer vender la cooperativa tendía la primera opción de compra. De esta forma el miembro que lo desee podría salir de la cooperativa y recuperar el valor del activo entregado a la asociación.

252. De esta forma se mejorarían los incentivos y los resultados económicos de las cooperativas y contribuiría a disminuir la tasa de deserción que sufren actualmente. Pero además de traer ventajas a los beneficiarios de la reforma agraria, contribuiría a disminuir la tendencia a buscar tierras mediante las invasiones. No hay que perder de vista que la presión sobre la tierra tiene raíces económicas y sociales, por lo que las medidas de índole punitiva como los desalojos y la aplicación firme de la ley solo es efectiva cuando es acompañada de políticas que se atacan las raíces verdaderas de la presión sobre la tierra. Experiencias como las señaladas han si aplicadas con cierto éxito en otros países de la región como El Salvador y Honduras.

(e). El acceso al financiamiento.

253. Dinamizar el mercado de tierras tiene mucho que ver con ampliar el abanico de oportunidades de acceso por parte de todos los grupos sociales a la tierra. Dos aspectos son a considerar. El primero es el acceso limitado del sector agrícola en general, y de los pequeños productores en particular, al crédito de corto y largo plazo. El segundo se refiere a la ausencia de financiamiento hipotecario para la adquisición de tierras.

254. Financiamiento para el sector agrícola. Respecto al primero, la política monetaria debe ser más activa para permitir el crecimiento del crédito al sector agropecuario a tasas de interés compatibles con las internacionales. Pero además, la política de tierras, en particular la que brinda protección y seguridad en la tenencia debe ser un atributo de gran relevancia de dicha política. Asegurar el debido respeto a la propiedad mediante el uso de los sistemas públicos de cumplimiento forzoso, así como para el cumplimiento de los contratos que implican transferencias de derechos sobre la propiedad, como la hipoteca o el arrendamiento, y los contratos de préstamos. Consentir, aunque sea tácitamente, el no pago de los créditos, es percibido por las instituciones crediticias como un riesgo importante para financiar cualquier tipo de actividad, interfiriendo negativamente en la efectividad de una política monetaria activa.

255. El débil desarrollo de los servicios financieros en el sector rural y el limitado acceso al crédito por parte de los agricultores es uno de los principales cuellos de botella que enfrenta el sector rural y el sector agropecuario, a la vez que podría ser un buen incentivo para agilizar la dinámica del mercado de tierras, otorgándole al título la fuerza suficiente para garantizar de manera segura los créditos.

Cuadro 12: Acceso al crédito.

	%
Solicitaron	22%
Recibieron	15%

Fuente: CENAGRO

256. En el cuadro anterior puede analizarse el enorme problema de acceso al crédito por parte de los tenedores de fincas agropecuarias. Según el Censo Agropecuario sólo el 22% del total de tenedores solicitaron crédito y de estos lo recibieron únicamente el 15%. El crédito al campo no llega. Por otra parte, con datos de la encuesta de nivel de vida del 2006, de los que solicitaron crédito con documento legal el 68% lo recibió. Esta proporción se reduce al 47% para los que no tienen documento formal, lo que indica la importancia del contrato de tenencia para acceder al crédito, toda vez que éste estuviera disponible.

257. Por otra parte, también hay serias limitaciones de acceso a fondos de inversión. Esta restricción puede ser de gran relevancia en el mercado de tierras y ser una de las razones por las cuales los propietarios de extensiones grandes las mantienen incultas. Pudiera ser que estos propietarios no tengan ni la cultura ni la capacidad para explotarlas eficientemente, pero además no incurren en costos de tenencia, al no pagar un impuesto sobre su tenencia[70], por lo cual tampoco tienen incentivo para ponerlas a producir.

258. Pero por otra parte, agricultores emprendedores con gran capacidad de manejo agrícola podrían, si hubieran fondos de largo plazo disponibles, adquirir parte de las grandes explotaciones, arredrarlas a largo plazo, y desarrollar en ellas inversiones productivas. Inversiones como el riego, depósitos, infraestructura agrícola, haciendo producir la tierra en bienes competitivos de mayor valor, obteniendo entonces mayores beneficios netos, pero no encuentran fondos de préstamos para inversión. El financiamiento de largo plazo para la inversión y compra de activos vinculados a un proyecto es entonces una condición esencial para dinamizar el mercado de tierras y dinamizar la actividad agrícola. Por supuesto, toda vez que se hayan suprimido las restricciones de políticas que aseguran el acceso a rentas no productivas, como las señaladas al inicio, pues de otra forma el precio al cual el propietario de grandes extensiones estaría dispuesto a vender podría superar el que el inversionista puede pagar de acuerdo al su proyecto de inversión.

259. Financiamiento para la compra de tierras. Este tipo de intervención también ha sido llamado reforma agraria asistida por el mercado. En lo que concierne al financiamiento para compra de tierras conviene reflexionar sobre la creación de un banco de tierras. El objetivo de dinamizar el mercado de tierras solo se logrará adecuadamente si se dispone de financiamiento para la compra-venta de tierras. La mayoría adoptan la forma de una institución bancaria especializada de segundo piso y en el caso de la pequeña producción, generalmente se integran al plan de negocios de proyectos agro-empresariales, dado que el beneficiario debe pagar el crédito hipotecario obtenido para la compra del activo tierra.

260. En muchos casos, el sistema bancario privado, mediante ciertos incentivos, ha asumido esta modalidad de financiamiento de tierras. Hay experiencias internacionales al respecto, una de las cuales se ha implementado con cierto éxito en un país vecino, Honduras. Pero también hay experiencias nacionales como las ejecutadas por el Fondo de Desarrollo Local (FDL) de NITLAPAN, o por la ONG, PRODESA. Empero, con independencia de la forma que se adopte, este tema debe estar incorporado en la agenda de agilizar el mercado de tierras.

2.3. Importancia de los territorios indígenas en el mercado de tierras

261. En primer lugar, la inseguridad en la tenencia de los territorios indígenas por parte de sus comunidades contribuye a la expansión de la frontera agrícola con consecuencias importantes en el mercado de tierras. Por su extensión, entre 17% y 20% del territorio nacional, es de suponer que existe una fuerte relación entre la dinámica del mercado de tierras no indígenas y las indígenas, que afecta en primer lugar la productividad del sector agrícola.

262. El incremento de la frontera agrícola, con las prácticas de roce, tumba de árboles, quema, siembra de granos básicos al espeque, generalmente por dos o tres períodos y luego sembradas de pasto natural para la ganadería, es una de las variables que influyen en la baja de la distribución promedio de la productividad agrícola.

263. Adicionalmente, las restricciones de políticas, incluyendo la baja difusión y adopción por parte de los agricultores de las tecnologías disponibles, influyen por su lado a que las fincas obtengan rendimientos bajos respecto a los que podrían lograrse con las tecnologías disponibles y con ello a la disminución de la distribución promedio de rendimientos, lo cual limita el incremento de los beneficios de las explotaciones, y con ello la inversión y la generación de empleo agrícola.

264. Los trabajadores agrícolas, faltos de alternativas de empleo suficientes y adecuados a sus habilidades en los otros sectores de la economía, encuentran en la migración una de sus formas principales de sobrevivencia. Parte de esta migración se da hacia la frontera agrícola, donde están la mayoría de los territorios indígenas, confundidos de manera importante con las áreas de reserva. Estas migraciones, hacia estos territorios aumentan la inseguridad de la tenencia de la tierra y la dinámica del mercado de tierras.

70 Existe el Impuesto sobre Bienes Inmuebles recaudado por las Alcaldías Municipales del 1% sobre el valor catastral del inmueble, pero la capacidad de recaudarlo es muy baja.

265. Pero además, la propia inseguridad en la tenencia de la tierra en los territorios no indígenas limita por su parte la inversión en las fincas y con ello el crecimiento de la productividad, generando efectos circulares entre ambos territorios. Es decir tanto la baja productividad, como la inseguridad en la tenencia de la tierra en ambos sectores son variables que contribuyen al crecimiento de la frontera agrícola generando un círculo de pobreza y destrucción de los recursos naturales, con enormes efectos negativos en la productividad y la dinámica sectorial de largo plazo. De manera que resolver el problema de seguridad en la tenencia en los territorios de las comunidades indígenas es un imperativo de justicia, social y jurídico, pero también de un alto contenido económico que afecta la economía agrícola en su conjunto.

266. En segundo lugar, la inseguridad en la tenencia de los territorios indígenas debilita el sistema de administración de tierras del país, al mantener el 20% del territorio nacional o fuera del sistema o en condiciones de inseguridad que se agrega al resto de explotaciones agrícolas del territorio con poca seguridad en la tenencia. Esta falta de seguridad en la tenencia para las comunidades indígenas, con derechos de propiedad legalmente reconocidos pero no demarcados, ni titulados, y por lo tanto, sin la protección efectiva del Estado, limita la administración de tierras de las Comunidades. Esta limitación facilita la colonización de campesinos pobres migrantes, pero también de grupos de especuladores que promueven invasiones para poseer grandes extensiones de tierra que posteriormente podrán dedicar a la ganadería, o a la promoción de proyectos de inversión de gran escala en dichos territorios.

267. Cualquiera que fuere el caso, el resultado es el incremento de la frontera agrícola y la generación de nuevos conflictos de propiedad al interior de los territorios indígenas. Esta inseguridad en la tenencia de los territorios indígenas es igualmente un obstáculo para el desarrollo de potenciales proyectos de inversión, que concertados con dichas comunidades podrían mejorar su bienestar y contribuir a mejorar el bienestar general del país.

268. En tercer lugar, las leyes relativas al manejo de los recursos naturales, particularmente en zonas no aptas para la agricultura de manera sostenible, de conservación forestal o las áreas protegidas, que otorgan al Estado la administración, protección y control de las mismas. Estas leyes responden a políticas poco efectivas para países como Nicaragua y son contestadas por las comunidades indígenas, particularmente cuando hay territorios indígenas insertos en dichas áreas.

269. Aun cuando sus objetivos de preservación de la biodiversidad, del patrimonio genético y natural del bosque, o de conservación del bosque natural estén técnicamente soportados, su aplicación práctica es inefectiva y pueden tener como resultado un efecto contrario al objetivo deseado. Contrario en el sentido que en lugar de proteger podría incentivar la migración, colonización u otra forma de posesión al interior de dichas áreas, causando daños ambientales, algunas veces irreparables, en los territorios protegidos. Pero además de afectar la seguridad en la tenencia de la tierra, son potenciales fuentes de grandes conflictos sociales y de deterioro del hábitat natural de las poblaciones indígenas con efectos importantes en la nutrición y bienestar de dichas poblaciones.

270. Las extensiones son tan grandes que el presupuesto público es insuficiente para financiar el conjunto de actividades necesarias para cumplir con los propósitos de dichas políticas. Por ejemplo, en las condiciones de la economía de Nicaragua, es casi imposible financiar el pago de centenas de guardabosques, el fortalecimiento de las instituciones forestales para administrar los planes de manejo, los planes operativos anuales o de explotación racional del bosque natural. Tampoco hay presupuesto para financiar sistemas de investigación forestal que aseguren que los planes de aprovechamiento forestal podrán mantener las complejas relaciones entre la flora, la fauna y el resto de recursos ambientales que nutre el desarrollo del bosque tropical. Así como las investigaciones apropiadas para apoyar a las comunidades indígenas a mejorar las tecnologías de utilización de sus recursos naturales.

271. En el recurso interpuesto por las comunidades indígenas contra el decreto 01-2007 se señala que: *a pesar de la declaratoria de las Áreas Protegidas, en el territorio tradicional del pueblo Rama y Kriol, el Estado ha tenido una muy limitada presencia en el terreno; y estas Áreas declaradas formalmente como Protegidas, aún hoy carecen de Planes de Manejo, Planes Operativos Anuales o controles administrativos de algún tipo en el terreno…….. Lo anterior es consistente con las siguientes cifras: las 76 Áreas Protegidas decretadas como tales en Nicaragua que forman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), constituyen unas 2,242,193 Hectáreas, o sea, el 18.2% del territorio nacional. De las cuales solo 5: Volcán*

Masaya, Chocoyero, Mombacho, La Flor y Chacocente están siendo atendidas administrativamente y brindando algunos servicios; hay 6, que están siendo patrulladas por guardabosques y 7, que están siendo del interés de proyectos, municipalidades y ONGs. Las restantes Áreas Protegidas, solamente han sido decretadas como tales sin que reciban atención alguna en el terreno[71].

272. Una política más racional, que pudiera ser más efectiva, es la de involucrar a las comunidades indígenas y las poblaciones que habitan y viven en dichos territorios en las acciones de administración, vigilancia y conservación. Esto podría lograrse a través de contratos con dichas comunidades basados en un inventario de recursos y metas de conservación. Cuyo cumplimiento se deriven transferencias de recursos (igual que con las municipalidades) en beneficio de las mismas comunidades, como un incentivo para cumplir los objetivos de preservación de las áreas protegidas o las zonas de conservación. De esta forma las comunidades, que valoran el bosque con una visión de más largo plazo, verían el retorno de sus compromisos, en términos de mejoras a su bienestar.

273. Por ejemplo, las transferencias podrían ser para demarcar, titular y sanear sus territorios, dando seguridad efectiva a sus derechos de propiedad. La seguridad en la tenencia posibilitaría que se combinen las actividades de vigilancia y conservación por parte de dichas comunidades. Convenios con empresas especializadas en la explotación racional del bosque natural, las cuales por contrato se comprometan a regresar a dichas comunidades bajo formas de beneficios diversos, parte de las ganancias que genere la explotación del bosque natural, que gozarían de derechos de propiedad seguros.

274. Por otra parte podría pensarse en transferencias bajo la forma de inversiones para mejorar sus sistemas de salud, las condiciones de educación para los niños y jóvenes, la promoción de inversiones para un aprovechamiento racional de las propiedades medicinales de muchas plantas, raíces o semillas del bosque etc. Esta u otras medidas podrían concertarse con las comunidades indígenas, involucrándolos directamente en la preservación de su hábitat natural, al mismo tiempo que se mejoran sus condiciones de vida y las comunidades ven los retornos de su compromiso, como garantía de sus derechos comunitarios y como bienestar material de sus poblaciones.

275. Así mismo, es importante un diálogo más fluido con las comunidades indígenas con el propósito de acordar los procedimientos para acelerar el saneamiento y titulación de sus territorios. Este diálogo con el propósito que las comunidades cuenten con el reconocimiento y la protección del Estado para administrar sus territorios, según su costumbre y de acuerdo a sus propias reglas. El servicio de administración de tierras debería actuar como un facilitador de este proceso, que muchas veces incluye la concertación entre las mismas comunidades que habitan un mismo territorio.

71 Ver supra nota 12

IV. Estrategia organizacional y lógica institucional del sistema de administración del mercado de tierras: Logros alcanzados y reformas deseadas

1. Estrategia organizacional

276. Institucionalmente, desde 1990 el Estado se ha organizado, para atender y tratar de resolver los conflictos de propiedad mediante la creación de organismos públicos o adición de funciones a organismos ya existentes, a quienes se les asignó responsabilidades específicas de acuerdo a la tipología específica de los problemas a solventar. Sin embargo, al analizar a través de la legislación en la materia y constatar la cantidad de organismos que se crearon en los diferentes poderes del Estado, se nota la ausencia de una estrategia organizacional del sector público, tanto para organizar un sistema robusto de administración de derechos de propiedad, como para resolver de manera coherente, efectiva y ágil los conflictos de propiedad. De manera que se duplican responsabilidades y se traslapan funciones, como las que se dieron por ejemplo entre las propias del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria adscrito al Ministerio Agropecuario y Forestal para la propiedad rural y las de la OOT y la CNRC.

277. No obstante, en el año 1998, con el Decreto 56-98 se da el primer intento ordenado de organizar el tema de la propiedad creando la Intendencia de la Propiedad, bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A pesar que su adscripción al MHCP pareciera reflejar criterios más políticos que técnicos[72], su creación es un paso importante en lo que respecta a la organización del Poder Ejecutivo para atender el tema de la propiedad de manera estratégica.

278. La Intendencia de la Propiedad asume las funciones de los diferentes organismos creados para atender los conflictos de propiedad recibidos por el Gobierno en mayo de 1990[73], excepto el de la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones que queda siempre bajo la dependencia de la Procuraduría General de la República (ver en anexo resumen de leyes). Posteriormente con el Decreto 71-98, se le da el rango de Dirección General, integrándola orgánicamente dentro de las competencias del Poder Ejecutivo en el marco de la Ley 290, de organización y competencia del Poder Ejecutivo. Finalmente mediante el Decreto 33-2009, la Intendencia de la Propiedad se adscribe como ente desconcentrado de la Procuraduría General de la República, sin solución de continuidad y conservando su misma estructura organizacional.

279. El segundo intento estratégico para ordenar el tema de la propiedad fue el que se dio con la aprobación de la Ley 514 de febrero del año 2005, que crea el Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural, mediante la cual se integra en una sola institución las competencias relacionadas con la propiedad reformada urbana y rural, incluidas las de escriturar, pero se prescribe además que los conflictos entre ésta y otros organismos del estado deberían ser dirimidos por la CSJ, como lo establece la Ley Orgánica del Poder Judicial.

280. Sin embargo, no obstante su coherencia y lógica, tomada del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno en el año 2005, la decisión de crearla casi como un poder del Estado, con rango constitucional y con independencia absoluta del resto de poderes, fue una decisión política que se dio en el marco de las diferencias imperantes en la época, entre el Poder Ejecutivo y los otros poderes del Estado, con lo cual se desvirtuó sus propósitos y objetivos, que pudieron haber contribuido de manera contundente a la solución ágil y efectiva de los conflictos de propiedad acarreados desde el año 1990. . La creación del INPUR tuvo vida efímera pues fue derogada completamente mediante la Ley 558, de octubre del año 2005, como resultante de la negociación política que puso fin a las diferencias entre los poderes del Estado.

281. No obstante los esfuerzos de los diferentes gobiernos dirigidos a organizar un aparato público con capacidad para administrar los derechos de propiedad, compacto, eficiente y fiscalmente sostenible, aún no se ha podido lograr este objetivo. Como se muestra en el cuadro siguiente, tienen competencia sobre el tema de la propiedad 21 organismos del Estado. De estos 13 están en el Poder Ejecutivo, algunos con más de dos direcciones con alguna competencia en cuanto a derechos de propiedad al interior de una misma institución.

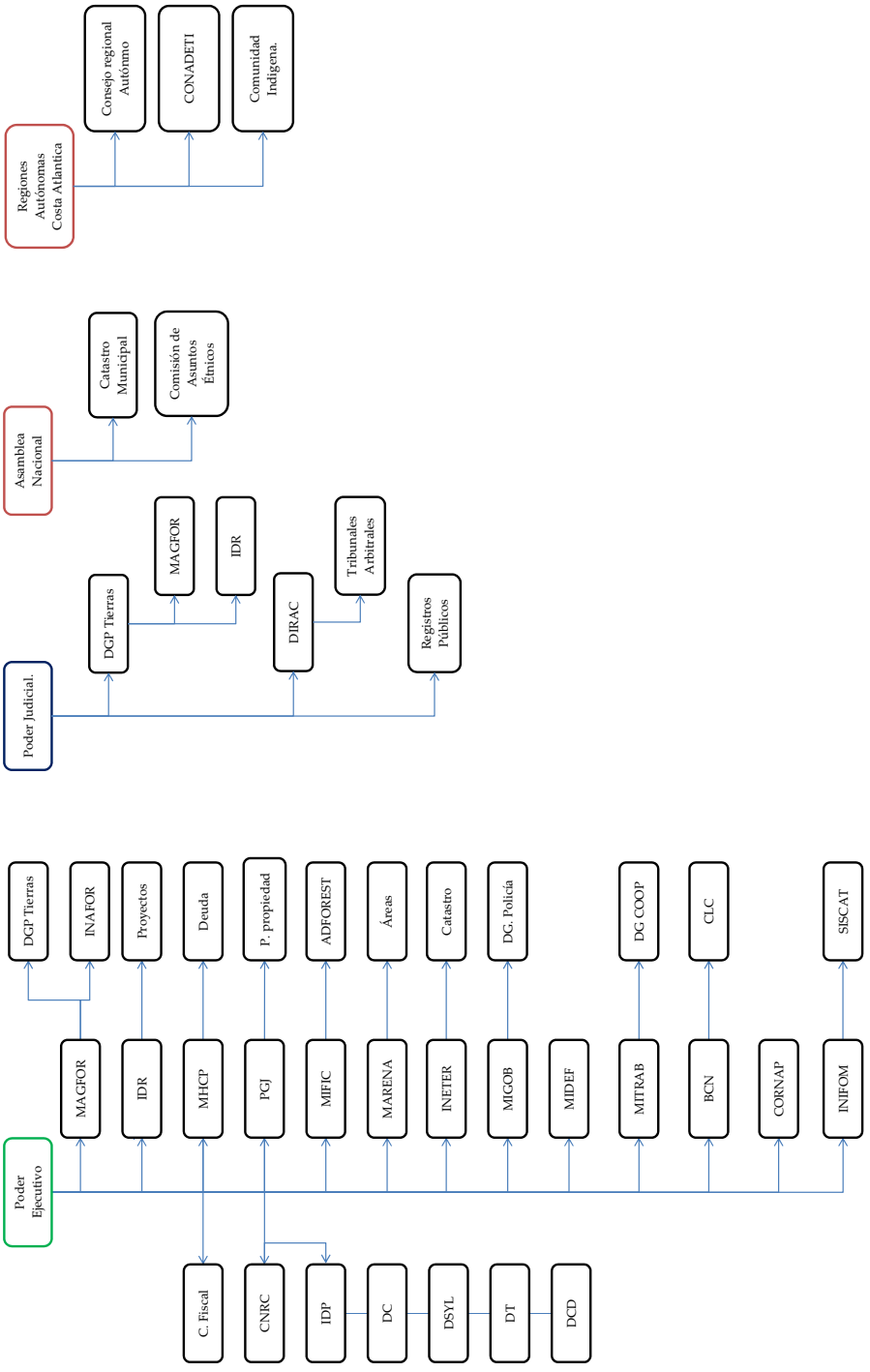
282. En el Poder Judicial se identifican tres, contando como una sola todos los tribunales de justicia de primera

72 El INRA, siendo el organismo especializado y con competencias en materia de reforma agraria, y teniendo por ley las facultades para atender los problemas de la propiedad agraria resultantes de las leyes de reforma agraria, debería haber asumido completamente las competencias para ordenar y sanear la propiedad rural. Desde el punto de vista organizacional el tema pudo haberse resuelto con la creación de un órgano que atendiera todos los problemas relativos a la propiedad urbana y el otro que ya existía para los de la propiedad rural. La única función que correspondía al MHCP debería ser la de cuantificar el valor de las indemnizaciones, determinar la forma de pago e incorporarlas a la deuda pública.

73 La intendencia de la Propiedad queda integrada por la O.C.I., O.O.T., O.T.U. y la O.T.R, el Intendente es nombrado por el Presidente de la República.

y segunda instancia. Las 154 municipalidades del país cuentan con dos organismos en cada municipio, catastro municipal y la Dirección de Planeación, con competencias para planifica y regular el uso del territorio en el municipio. En las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica tienen competencia el Consejo Regional, la Comisión Nacional de Demarcación de Territorios Indígenas (CONADETI) y las comunidades indígenas.

Gráfico 12: Esquema de Instituciones con Atribuciones en el Sistema de Administración de Tierras



Fuente: Adaptado y actualizado en base al estudio "Analisis Institucional en el Mercado de la Regularización de Tierras en la preparación de la Ampliación Financiera".

283. Para asegurar la coherencia y/o la coordinación entre estas múltiples instituciones se han creado, consejos o comités, como el Consejo para la Coordinación e Implementación del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (CIP) el cual coordina los organismos públicos presentados en el cuadro bajo la rectoría de la Procuraduría General de la República[74]. Sin embargo, la existencia de dichos comités refleja una política sobre derechos de propiedad que aún falta de coherencia. Pero además, indica la presencia de un marco operativo complejo en cuanto a *procesos y procedimientos……que provocan retardos en los resultados y debilidades en la capacidad de extender un servicio completo, con criterios de eficiencia y eficacia, a la totalidad del territorio*[75]. Por otra parte, aún prevalecen traslapes en cuanto a las funciones de los diferentes organismos, por ejemplo, la rectoría de la Procuraduría General de la República en cuanto al tema de la propiedad, de cierta forma entra en contradicción con la rectoría del MAG-FOR en cuanto a la política de tierra, pero adicionalmente en los casos de conflicto entre tierras reclamadas por particulares y el Estado, la procuraduría caería en conflicto de interés.

284. Por otra parte, los traslapes de funciones que subsisten indica que la estructura organizacional actual no respeta completamente los principio de administración pública en cuanto a la separación de funciones y los necesarios balances funcionales que deben respetarse entre los diferentes entes del sector público que señala, que el que fija políticas y normas no administra y no fiscaliza; el que administra no fija políticas ni norma y no fiscaliza, y el que fiscaliza no administra y no fija políticas.

285. Adicionalmente, considerando el estado de pobreza del país y la precariedad del presupuesto para atender el conjunto de necesidades sociales y de inversión, la organización del sistema de administración de derechos de propiedad debería adecuarse a las posibilidades de sostenibilidad funcional y operativa del sistema. Como señala el estudio antes citado, *no existen recursos independientes del financiamiento del PRODEP, por parte del Gobierno para ordenamiento de la propiedad*[76], con lo cual se puede inferir no solo la estructura organizacional está desajustada, sino que además, al ser los recursos del presupuesto escasos o inexistentes hay pocas garantías de sostenibilidad en largo plazo, lo cual es de vital importancia para cualquier sistema de administración de derechos de propiedad.

2. Financiamiento internacional en apoyo al sistema de administración de tierras

286. A pesar de ocupar un lugar no muy alentador en la percepción de hacer negocios, la mejoría mostrada en el informe de Doing business, puede atribuirse a los esfuerzos que Nicaragua ha emprendido para mejorar la seguridad de la tenencia y proteger los derechos de propiedad. Considerando el desorden persistente en la seguridad jurídica de los derechos de propiedad y las deficiencias del sistema de administración de tierras, desde inicios de los 90´s los gobiernos de emprendieron acciones tendientes a fortalecer el sistema nacional de catastro, apoyados por la cooperación internacional.

287. En cuadro siguiente puede observarse que los dos proyectos más importantes ha implementado Nicaragua en lo que respecta a Administración de Tierras, suman un total de US$82 millones. El primero, fue el proyecto de Tecnología Agrícola y Administración de Tierra (ATLMP), con un monto total de US$48,5 millones de dólares, de los cuales la cooperación Suiza (COSUDE) aportó $4,4 millones de dólares. El proyecto inició el 24 de noviembre de 1993 y concluyó el 30 de junio del año 200. El módulo de administración de tierras, bajo el liderazgo del Programa Nacional de Catastro Titulación y Registro (PNCTR), ejecutó un monto de US$34 millones, de los cuales el 42% financió los componentes relativos a Catastro, el 48% correspondió a los vinculados con Titulación y el 10% restante a las acciones requeridas por el Registro Público de la Propiedad.

288. El segundo proyecto importante de apoyo al sistema de Administración de Tierras es el Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP)[77] que inició

74 El CIP fue creado por Acuerdo Presidencial No. 108-2001 y reformado por Acuerdo Presidencial N° 447-2007.

75 Rivera, Dagoberto, Análisis Institucional en el Marco de la Regularización de Tierras, en la Preparación de la Ampliación Financiera del PRODEP, octubre, 12, 2009. Para evitar contextualizar la cita conviene mencionar que el autor señala que: No obstante, es preciso señalar que si bien es cierto, en estos momentos es posible captar el Sistema de Administración de Tierras con relativa sencillez, en su operación …..

76 Ver supra nota anterior

77 Banco Mundial, Land Administration Project (PRODEP), Project Paper on an Additional Financing Credit, Report No: 52036-NI, enero 6, 2010. Todas las informaciones ofrecidas relativas al PRODEP fueron tomadas de esta fuente. Conviene subrayar que el Banco Mundial apoyó al Gobierno en la prosecución de sus objetivos en diferentes áreas. Aquí se usa el término de proyecto como una traducción libre del autor de este estudio de los documentos citados que se encuentran en Inglés y

en abril del año 2002 y tiene previsto concluir el 30 de abril del año 2013. Este proyecto fue estructurado alrededor de 5 programas de impacto en el sistema de administración de tierras y no por organismo recipiendario con actividades a ejecutar en el marco del proyecto, razón por la cual no se han podido desagregar los montos por organismo.

Cuadro 13: Recursos invertidos en administración de tierras, dos proyectos principales.

Millones de US$

Áreas objetivos	PNCTR	PRODEP	Total
Administración de Tierras	34	48	82
Fortalecimiento institucional y descentralización		17	17
Política y reformas legales		1	1
Demarcación y consolidación de áreas protegidas		2	2
Demarcación de tierras indígenas		3	3
Sistema de información		4	4
Catastro	14		14
Registro	3		3
Titulación	16	22	38

Fuente: Banco Mundial, Agricultural Technology and Land Management Project, Implementation Completion Report, Report No: 22547, noviembre 17, 2001. Banco Mundial, Land Administration Project (PRODEP), Project Paper on an Additional Financing Credit, Report No: 52036-NI, enero 6, 2010. Management Project (ATLMP) in Nicaragua. IDA Credit 2536-NI

289. El monto total del proyecto es de US$48.5 millones de dólares, de los cuales US$10 millones corresponden a un financiamiento adicional iniciado en enero del 2010, para ampliar las actividades de regularización de tierras y de catastro en nuevos municipios de León y Madriz, así como para fortalecer las actividades de fortalecimiento institucional y la consolidación del sistema de información principalmente.

290. La distribución de los fondos por cada programa fue de 45,2% para las actividades de Titulación y Saneamiento, el 35,7% al Fortalecimiento Institucional y la Descentralización, el 7% para las actividades relativas al Sistema de Información, el 5,4% a la Demarcación de Territorios Indígenas, el 5,1% a la Demarcación y Consolidación de Áreas Protegidas, y el 1,2% para la formulación de políticas y leyes.

291. Adicionalmente el proyecto se benefició de un fondo de EUR5,5 millones de euros para apoyar el fortalecimiento institucional y las actividades urbanas de catastro y regularización, así como del apoyo de la Cuenta Reto del Milenio que financió la implementación de una nueva metodología de levantamiento catastral y regularización, la realización de los principales estudios técnicos, económicos, sociales e institucionales que apoyaron al Gobierno en la preparación del proyecto de financiamiento adicional, así como un monto de US$2,6 millones de dólares para apoyar a la Procuraduría General de la República en la ejecución del proyecto.

usan la palabra ''Project''.

3. El núcleo del sistema de administración de tierras: logros y retos de Catastro y Registro

292. En el informe de Doing Business que evalúa 183 economías, Nicaragua mejoró pasando del puesto 119 en el 2010 al 117 en el 2011; y en cuanto al indicador de registro de la propiedad pasó del puesto 144 al 142 en el mismo período[78]. En cuanto a las organismos respecta hay que subrayar que el desorden en el sistema de administración de derechos de propiedad se origina desde la época de la República Conservadora a finales del siglo IXX.

293. En las últimas décadas del presente siglo se han hecho esfuerzos notables para disminuir la multiplicidad de instituciones y los traslapes de atribuciones. En el actual gobierno, la Intendencia de la Propiedad se concentró bajo la rectoría de la Procuraduría General de la República, asumiendo todas las responsabilidades relacionadas con la propiedad transmitida bajo la reforma agraria con un mandato claro en cuanto a su regularización, saneamiento y ordenamiento.

294. Se promulgó en el 2005 la nueva Ley de catastro bajo la rectoría de INETER[79] con la responsabilidad de mantener y actualizar el sistema nacional de catastro de la propiedad inmueble y la obligación de integrar gradualmente la información catastral con la del registro, hasta generar un sistema único de información predial, así como la de capturar y publicar la información relevante de los predios respecto a los suelos, los recursos naturales que contiene y las regulaciones sobre el ordenamiento del territorio en que se encuentra el predio.

295. Así mismo, se reguló la participación de la municipalidades como coadyuvantes del catastro físico, mediante la creación del catastro municipal

78 http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#

79 Ley General del Catastro Nacional, Ley 509, Gaceta No. 11 del 17 de Enero del 2005.

bajo la rectoría técnica de catastro y se estableció la obligación de contar con un certificado catastral o de una constancia catastral municipal, donde dicha atribución ha sido delegado, para inscribir en el registro público la trasmisión de derechos de propiedad sobre los fundos con información precisa y homogénea. Actualmente son zonas catastradas con oficinas delegatarias de catastro los departamentos de Chinandega, León, Managua, Carazo, Masaya, Granada, Rivas y Estelí.

296. Sin embargo, en las últimas décadas el catastro ha padecido un fuerte deterioro, debido entre otros a las inconsistencias acarreadas desde los años 60, a la obsolescencia de los sistema de control y registro, al incumplimiento de la ley en cuanto a la transmisión de derechos, a las leyes de reforma agraria y de la propiedad que dejaron vacíos o eludieron los trámites obligatorios o de catastro en las zonas catastradas. En consecuencia la zona catastrada del país continuó siendo la misma que fue cubierta entre 1967 y 1972, que ya incluida irregularidades, con excepción de los departamentos de Estelí y Rivas que fueron declarados zonas catastradas a inicios de 1980, todo lo cual ha contribuido a generar desconfianza en los usuarios del catastro y aumentar la inseguridad en los derechos de propiedad[80].

297. Así mismo, su cobertura territorial actual alcanza 22,300 Km2 equivalente al 19% del territorio nacional[81], abarcando mayoritariamente en la zona del pacífico incluyendo el área urbana de 7 cabeceras departamentales. La acciones de mantenimiento y actualización se llevan a cabo en las ocho cabeceras departamentales donde el registro tiene delegaciones, no obstante se estima que los datos del catastro físico se encuentras desactualizados en aproximadamente un 40%, tanto en lo que concierne a la situación de la parcela, que no siempre coincide con la información de los mapas catastrales, como respecto a la coincidencia de los datos registrales con la información catastral[82].

298. En los últimos años, el Catastro, con el apoyo del programa PRODEP, emprendió acciones tendientes a fortalecer su modernización que comprende, entre las más destacadas, la descentralización de todas las dependencias en la prestación de servicios incluyendo la coordinación con las municipalidades para el fortalecimiento del catastro municipal, la coordinación con el registro para el desarrollo gradual de un sistema de Información Integrado en Catastro y Registro (SIICAR), así como una fuerte cooperación entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil a fin de generar confianza entre los actores de la sociedad civil y privados, además del reconocimiento de los derechos a la tierra de los Pueblos Índígenas del Atlántico y la Demarcación así como la Consolidación de Áreas Protegidas.

299. De manera concreta, se ejecutará, con el apoyo del programa, la implementación de un proceso legal catastral sistemático basado en las parcelas para los departamentos de Estelí, Madriz y Chinandega como proyecto piloto. Esto incluye el mapeo, red geodésica, el catastro legal, el esclarecimiento de los derechos legales, la resolución de conflictos y el registro de los derechos de propiedad. Dicho proceso incluirá también la demarcación física de 11 áreas protegidas en esos departamentos, así como la demarcación y titulación de 9 territorios Indígenas (RAAN y RAAS)[83].

300. En cuanto al registro, en el 2009 se promulgó la nueva Ley General de los Registros Públicos[84], bajo la tutela del Poder Judicial, con el objetivo mejorar la seguridad de las transacciones inmobiliarias, modernizar los sistemas de inscripción y agilizar los procesos registrales, así como brindar una atención más efectiva a los usuarios. En dicha ley se crea el sistema nacional de registro que tiene como uno de sus objetivos importantes utilizar de forma gradual sistemas automatizados en los procesos de inscripción de documentos, así como la integración de la información registral con la catastral. La Ley establece en su arto. 185 que debe ser reglamenta, por lo que conviene agilizar la su reglamentación para que sea plenamente efectiva su aplicación.

80 Gutiérrez, Claudio, Experiencia Catastral en la Regularización de la Tenencia de la Tierra en Nicaragua, abril, 21, 2005. Las afirmaciones de este párrafo reflejan a pie juntillas la valoración del Ingeniero Gutiérrez en el referido estudio. El Ingeniero Claudio Gutiérrez a la fecha del estudio fungía como Director Ejecutivo de INETER.

81 Banco Central de Nicaragua, Nicaragua en Cifras, 2011. La extensión territorial de Nicaragua es de 130,373 Km2 y la superficie en tierra es de 120,339.05 Km2, incluido el territorio insular

82 Ver supra nota 66, en el estudio citado se agrega que: ''La experiencia reciente en el Municipio de San Pedro del Norte, en el Departamento de Chinandega, indica que esta desactualización podría ser mayor''.

83 Según información del Gerente del Proyecto por parte del Banco Mundial, a la fecha se han demarcado 14 áreas protegidas, además de prepararse varios planes de manejo, y se demarcaron y titularon 15 territorios indígenas. No fue posible obtener información de las autoridades nacionales a cargo del proyecto a quienes se les solicitó información.

84 Ley General de los Registros Públicos, Ley No.698, Gaceta No. 239 del 17 de Diciembre del 2009.

301. La sostenibilidad del sistema se asegura mediante aranceles pagados por los usuarios de sus diferentes servicios. Cabe señalar, que con el auxilio de catastro, se ha microfilmado la información para las propiedades existentes hasta 1972 en zonas catastradas de los departamentos de Chinandega, León, Managua, Carazo, Masaya, Granada, Rivas y Estelí, con la cual se pudo reponer o reescribir datos registrales que fueron destruidos o deteriorados.

302. En cuanto al acceso, aunque existen oficinas de registro en todas las cabeceras departamentales y en las dos regiones autónomas de la Costa Atlántica, no existe presencia en los municipios que no son cabeceras departamentales, aunque la nueva Ley General de los Registros Público prevé que puedan abrirse nuevas oficinas registrales de competencia municipal. En promedio cada oficina atiende en área de 7,650 km^2 y alrededor de 324,000 personas. La comparación entre países del cuadro siguiente sirve, como señala el autor, de indicador general, *si bien impreciso lo que cuenta es la distancia de las poblaciones y áreas densamente pobladas a las oficinas y no el territorio o la población total. Pero no cabe duda que las ventanillas registrales de atención rural en los países de estudio son exiguas*[85]. Lo relevante del cuadro es la comparación de los países de América Central presentados con un óptimo deseado, en este caso Noruega, que cuenta con 37 oficinas de registro por km^2 y atiende una población de 52 mil personas aproximadamente.

Cuadro 14: Oficinas de atención registral, territorio y población.

Países	Oficinas registrales	Territorio km^2	km^2 / oficina	Población	Personas/ oficina
El Salvador	10	21,040	2,104	6,614,000	661,400
Nicaragua	17	130,000	7,647	5,508,000	324,000
Panamá	7	75,520	10,789	3,177,000	453,857
Noruega	87	3,240	37	4,575,000	52,586

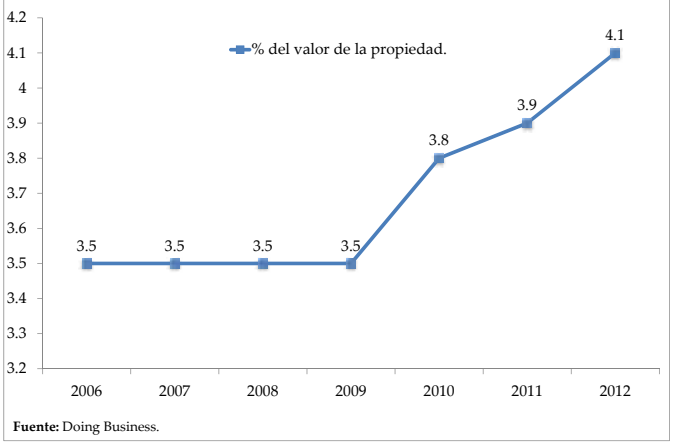
Fuente: Proenza, Francisco J., Sistemas de información y administración de tierras, Centro de Inversiones de FAO, 16 de septiembre 2006. Cálculos corregidos propios.

303. Para alcanzar el estándar de Suecia en población atendida por oficina, Nicaragua necesitaría tener 105 oficinas de Registro, es decir casi una por municipio para una oficina por cada 1241 km^2. El problema de los países con una baja densidad de población es que acercar la población a los servicios públicos (más oficinas por km^2) es muy costoso, por lo que es importante adoptar criterios sostenibles que permitan atender adecuadamente al mayor número de personas de forma financieramente sostenible. Si el criterio fuere el estándar sueco por km^2 se necesitarían 3,491 oficinas.

304. Considérese que la distancia a los registros es un obstáculo para la generación de la confianza y la creación de una cultura de registro de la propiedad. Por lo tanto hay que reflexionar en métodos de intervención innovadores que acerquen al usuario, lo que se ha venido remarcando a lo largo de la investigación.

305. Para los propósitos del sistema de administración de tierras es de suma importancia encontrar alternativas a la falta de oficinas de registro en la mayoría de los municipios del país, particularmente en los menos comunicados. La ausencia de oficinas de registro en los municipios encarece el costo de transacción por el simple desplazamiento a registrar la propiedad, generalmente pagando a algún notario o comisionista que se encarga del trámite. Pero además, constituye uno de los desincentivos para legalizar mediante registro, los títulos de propiedad. En particular, en aquellas comunidades que dan un reconocimiento social de propiedad en derecho pleno, a la propiedad simplemente poseída, costumbre que el sistema legal nacional no ha incorporado como una de las formas de adquirir la propiedad[86].

Gráfico 13: Costo de legalización.



Fuente: Doing Business.

306. Esta pudiera ser, igualmente, una de las explicaciones a la tendencia de incremento de los costos de legalización como porcentaje del valor de la propiedad

85 Proenza, Francisco J, Sistema de Información y Administración de Tierras, Centro de Inversiones FAO, septiembre, 16, 2006. Este estudio abarcador de los problemas de Administración de Tierras en Centro-América, ofrece un diagnóstico muy centrado, lecciones aprendidas y recomendaciones muy pertinentes que deberían ser tomadas en cuenta por los que tienen responsabilidades institucionales en el tema.

86 Este ha sido uno de los errores cometidos por todas las reformas agrarias y disposiciones sobre los derechos de propiedad.

de Nicaragua, que se muestra el gráfico anterior, que es contraria a la tendencia promedio de América Latina. Esfuerzos importantes restan por hacer en este campo. Aunque, en promedio, los pasos para legalizar una propiedad se han disminuido a 8, aún son inferiores al promedio de América Latina y casi el doble de los países de la OCDE, mientras el tiempo que toma el proceso (124 días) es casi cuatro veces superior al de los países de la OCDE.

3.4. El sistema de información de Catastro y-Registro y el problema de la propiedad

307. Las evidencias mostradas en este estudio indican que de acuerdo al CENAGRO, el 36% de las fincas del país no están legalizadas, vale decir no están inscritas en el Registro Público de la Propiedad. Sin embargo, no se dice nada respecto a las fincas que estando inscritas tampoco tienen legalizado (vale decir actualizado) su derecho real.

308. En el cuadro siguiente, se observa que casi el 41% de las propiedades que tienen título, su derecho real no está actualizado, o legalizado. Por ejemplo, obsérvese que el 10% de las propiedades tienen una desmembración no legalizada, el 16,5% de las propiedades que han sido adquiridas por herencia aún no está legalizada y el 11% mantiene una propiedad indivisa no legalizada. Estas estadísticas sugieren que el problema de la propiedad en Nicaragua es mucho más complejo y de dimensiones que podrían llegar hasta el 70% del total de propiedades del país.

Cuadro 15: Problemas de propiedad en Nicaragua por tipo de tenencia.

Tipo de Tenencia	Frecuencia	Porcentaje
Tenencia sin derechos reales (no legal)		
Posesión de hecho	30	30.9%
Desmembración no legalizada	10	10.3%
Herencia no legalizada	16	16.5%
Propiedad indivisa	11	11.3%
Otro	3	3.1%
Subtotal	**70**	
Tenencia con derechos reales (legal)		
Usufructo	3	3.1%
Nuda propiedad	1	1.0%
Posesión de derecho con escritura	10	10.3%
Posesión de hecho con titulo supletorio	2	2.1%
Derecho con título supletorio de IAN, INRA, OTR	9	9.3%
Invasión	2	2.1%
Subtotal	**27**	
TOTAL	**97**	100.00%

Fuente: PROVIA/IICA/AID, Estrategia para el Desarrollo Agropecuario y Forestal de Nicaragua, Managua, 2000.

309. Por otra parte, el Banco Mundial señala que: *Se estima que aproximadamente un tercio de la tierra rural no tiene título claro. La proporción de tierra con sin documentos o con documentos impropios son preocupantemente elevados entre los productores pequeños y pobres. La lucha contra inseguridad en la tenencia representa un gran reto, especialmente teniendo en cuenta el patrón heredado de inconsistencias legales y administrativas que afectan a la tierra, incluyendo la reforma agraria de la década de 1980 y las decisiones de política durante la década de 1990. A pesar del progreso, la modernización del sistema de administración de la tierra está todavía en sus etapas iniciales. Con el apoyo del PRODEP la cobertura del catastro ha aumentado, pero esta es todavía un 20 por ciento de la superficie en tierra del país. Los servicios de registro de la propiedad han mejorado en el área del Proyecto. Sin embargo, en muchas de las 17 oficinas de registro en el país, la conservación de los registros es pobre y los archivos de registro de la propiedad están a menudo desactualizados. Como resultado, alrededor de 35 a 40 por ciento de toda la tierra en Nicaragua podría verse afectada por demandas de reclamos.*[87]

310. Resumiendo las ideas anteriores, tanto las estadística del año 2000, como las del 2005 y el informe del 2010 referido, muestran pocos avances en el ordenamiento y saneamiento de la propiedad agraria. Si el 80% de la tierra no está catastrada, no se tiene referencia segura, en el 80% de territorio, del sitio en que se encuentran ubicadas una propiedad. Las catastradas no están todas actualizadas, es decir pueden haber modificado sus límites, y las registradas están desactualizadas en rangos de entre 35 y 70 por ciento, dependiendo de la fuente. Con lo cual, podríamos afirmar sin temor a equivocarnos que cuando menos 1 de cada dos propiedades del país no puede ser vendida, hipotecada, prendada, heredada, alquilada o regalada sin alterar derechos de terceros, como señala PROVIA.

311. De donde, para fortalecer el sistema de administración de tierras, se debe recentrar el objetivo primordial de CATASTRO-REGISTO en la seguridad que debe ofrecer su sistema de información. Este sistema se logra cuando la base física del registro, constituida por la descripción de la finca en el Catastro, corresponde con la realidad jurídica constituida por su descripción en el folio real del Registro.

312. Para tal propósito, el sistema CATASTRO-REGISTRO se debería reorganizar desde dos ángulos complementarios: El primero se refiere al ordenamiento y saneamiento hacia atrás, es decir las inconsistencias de que ya padece. Las propiedades ya

87 Banco Mundial, Land Administration Project (PRODEP), Project Paper on an Additional Financing Credit, Report No: 52036-NI, enero 6, 2010, pg. 1 y 2 interpretación libre del autor

inscritas pero que han sido divididas sin haber sido registradas, o las que tienen doble registro, o las que tienen en escrituras linderos y área que no corresponde a la realidad física, o las que han cambiado de dueño por herencia pero no están legalizadas, incluyendo el desorden provocado por las reformas agrarias.

313. Ese es el problema fundamental del sistema Registro-Catastro, al cual las políticas públicas no le han dado la relevancia que merece. Si el Estado no puede proteger con una tenencia segura e inimpugnable por terceros a 1 de cado 2 propiedades, el sistema seguirá siendo inseguro por decenas de años.

314. El segundo ángulo es el que se refiere al nuevo sistema de operación de Catastro-Registro, el cual da origen al Sistema de Información Catastro-Registro (SIICAR), que está automatizando la información registral progresivamente. El sistema debería revisarse para que la tecnología informática sirva a la vez para apoyar las acciones de ordenamiento y saneamiento hacia atrás, como para brindar seguridad a los nuevos títulos registrados hacia delante.

315. Ambos ángulos son complementarios, puesto que brindar seguridad a los derechos que se inscriben hoy exige que los antecedentes hayan sido saneados y que en adelante la información se mantenga actualizada. Esto quiere decir que tanto Registro como Catastro deben poder reconocer la ubicación y características físicas, tanto de los predios que se registran hoy, como de los que ya están registrados. El actual sistema sirve con propiedad para lo segundo, hacia delante, pero no es muy útil para lo primero, hacia atrás. Es decir no es muy útil para apoyar automáticamente el saneamiento hacia atrás, aunque si puede recibir manualmente con propiedad la información actualizada y brindar seguridad hacia delante una vez incorporada al sistema.

316. En el sistema actual, las reglas de inscripción se basan en el principio de que las inscripciones solo se realizan a instancia de parte[88], (con excepciones de ley) y esto es así porque la adquisición y pérdida de derechos reales se debe dejar a la voluntad de las partes. Por lo tanto el registro no puede inscribir nada distinto de lo que es deseado y solicitado por el interesado, cuando reúne las formalidades de ley.

317. Pero dada la confusión actual que prevalece en el registro y la poca cobertura de catastro, quedarse pasivo llevaría decenas de años ordenarlo y sanearlo esperando que el sistema se vaya actualizando gradualmente en la medida que cada interesado acude al Registro. Nótese que los programas de fortalecimiento del sistema de administración de tierras datan de hace 18 años y la propiedad se ordena solo disminuye muy lentamente.

318. Por otra parte, en base al principio registral anterior, el Registrador está obligado por ley a no inscribir modificaciones en los derechos de propiedad que no sea autorizada por quien en el registro tiene el derecho exclusivo para hacerlo. Es decir, teóricamente no podrían existir dos números registrales, es decir dos dueños, sobre una misma propiedad. El registrador está obligado por ley a asegurarlo.

319. Sin embargo, donde el catastro y el registro están desactualizados, quien está registrado en ambos como dueño, y ya no lo es, puede solicitar la modificación de cualquier derecho de propiedad sobre ese predio (hipotecarlo), en perjuicio de los derechos de su legítimo dueño, que la posee y la tiene inscrita pero en una cuenta registral diferente. Esto es así, porque el Registrador, a través del número registral, se asegura que quien solicita modificar el derecho real, es quien en el Registro tiene el derecho, pero le es imposible saber a partir del número registral donde se encuentra físicamente esa propiedad con exactitud. Por lo tanto no puede conocer si sobre el mismo predio existe más de un folio con número registral. Eso solo lo puede conocer el catastro, pero cuando está desactualizado tampoco podría y extendería el certificado catastral a quien lo solicita y tiene el derecho en su base de información. Este certificado es el que asegura al Registrador la ubicación física de la finca[89].

320. Podría argumentarse que de darse esta figura, quien posee el predio legítimamente con título inscrito, al verse afectado, hará su demanda ante autoridad competente, y resuelto el problema acude al nuevo sistema para sanear y salvaguardar su derecho. Sin embargo, el conflicto ya surgió y esto mina la confianza de la población respecto a la seguridad jurídica y la protección de sus derechos inscritos. Es importante tener en cuenta que la confianza del usuario es el elemento más importante para las sostenibilidad

88 Artos. 33 y 35 Ley General de los Registros Públicos, citada

89 Este caso de figura está basado en un caso real llevado en los tribunales de Managua, con la diferencia que no se trató de una tierra rural, sino de un predio urbano. El predio tiene dos dueños, con dos números registrales y dos certificados catastrales. Por razones de simplificación solo se presentó el problema, el argumento y la historia son mucho más complejos.

de sistema en el largo plazo. Adicionalmente, aumenta los costos de transacción de los derechos de propiedad. Por tales motivos las instituciones financieras, contratan abogados especialistas en estudios registrales y catastrales para hacer una revisión completa de los derechos de propiedad, antes de aceptar la propiedad como colateral de un crédito hipotecario por ejemplo, costos que paga quien solicita el crédito, encareciéndolo.

321. Como señala Proenza: *La **confianza en la seguridad jurídica del registro** es fundamental para la sostenibilidad de los beneficios de regularización. La inscripción del acto de compra o venta de un inmueble o de cambios en la formación de una propiedad en el registro público tiene que darle confianza al usuario de que sus derechos serán protegidos contra reclamos de terceros. Si la comunidad o una buena parte de sus miembros perciben que la inscripción de transformaciones en su propiedad no protege sus derechos, recurrirán a mecanismos informales como el documento privado*[90]. En la realidad de Nicaragua se observa que el mercado informal es muy activo, pero la las propiedad insegura posee un menor valor para quien la tiene, afectando la dinámica del mercado de tierra, particularmente a los pequeños propietarios.

322. Sin embargo, el problema de la seguridad en la tenencia de Nicaragua es aún más grave que el caso de figura descrito. Este se refiere a un municipio donde existe catastro desactualizado, puesto que el 80 por ciento del territorio en tierra no está catastrado y una buena parte de los registros están desactualizados, con lo cual pueden surgir numerosos casos diferentes.

323. De donde la importancia de mantener actualizado el sistema para que exista confianza de los usuarios y acudan a él a registrar sus transacciones sub-siguientes, porque es seguro, pero también porque está accesible, es de bajo costo y la inscripción acarrea beneficios para quien inscribe. Lo cual en el caso de Nicaragua, no quiere decir únicamente que el sistema automatizado de información funcione correctamente hacia delante, sino que también esté actualizado hacia atrás. Que el comprador o adquirente de algún derecho sobre la propiedad pueda conocer a quién pertenece cada propiedad, dónde está ubicada y cuáles son sus características físicas[91].

324. Vale subrayar que los organismos públicos respectivos están conscientes del problema y también han tomado iniciativas para resolverlo, como es la decisión de implementar un proyecto piloto, en algunos municipios del país, (León y Chinandega, Estelí y Madríz), usando como método de trabajo el barrido catastral, al cual se ha hecho referencia. Este proyecto también servirá para experimentar el funcionamiento del SIICAR automatizado con la intención de establecer un sistema de ventanilla única de atención al cliente para Registro y Catastro. Esta ventanilla contribuirá a integrar el sistema, para lo cual se construyen y habilitan oficinas de Registro y Catastro en los municipios de Chinandega, Estelí y Madriz. Las oficinas de Chinandega están listas para iniciar operaciones.

325. Sin embargo, la efectividad del barrido disminuye si el tiempo que transcurre entre el barrido en campo y su limpieza en el sistema registro-catastro es grande, más de un año por ejemplo. Dado que en este caso, el predio puede haber sido objeto de múltiples modificaciones en sus derechos de propiedad. Esta situación podría presentarse, si el nuevo sistema automatizado del Registro, no es una herramienta adecuada para apoyar de forma automática, los trabajos de ordenamiento y saneamiento, teniendo que hacerse manualmente[92]. Un barrido catastral o un catastro que no se actualiza no es más que un censo que consume recursos, y la actualización del Catastro depende del sistema de actualización permanente del Registro.

326. Hay que reconocer que las fincas tienen una realidad jurídica que corresponde a Registro y una realidad física que corresponde a Catastro, aunque para que el sistema funcione los datos físicos que constan en el Registro deben ser los mismos que constan en el Catastro y viceversa. Esto se da cuando la información que está y entra en el sistema está saneada. No debería suceder que la información de Registro difiera de la de Catastro y la mejor manera de lograrlo es cuando se logra establecer una única base de datos de fincas que contiene la información de Registro y Catastro. Un sistema 100% invulnerable es casi imposible, pero ésta es sin dudas una de las mejores maneras de lograrlo y debería ser la tendencia del sistema en el largo plazo.

90 Ver supra nota 71.

91 Sobre la importancia de un buen sistema de administración de tierras y la urgencia de modernizar y actualizar de sus registros y servicios para ofrecer seguridad jurídica ver Jolyne Sanjak e Isabel Lavadenz, La Administración Tierras: Un Nuevo Paradigma para un Antiguo, Problema, Comentario sobre América Latina y el Caribe, Preparado para el Taller de Políticas y Administración de tierras en América Latina y el Caribe, mayo, 2002

92 En esta investigación se trató de indagar sobre el barrido catastral ejecutado pero no fue posible obtener información oficial.

327. Cuando esta actividad se lleva a cabo en bases de datos diferentes para cada institución el reto para lograr integrar datos y sistemas, exige el liderazgo fuerte de una institución, cambios en la cultura organizacional, voluntad política, y una reingeniería de los procedimientos, que incluye sistemas formales de documentación y control de calidad. Mientras se logran juntar estos elementos pudiera ser aconsejable pensar en iniciativas que en largo plazo permitan ir convergiendo hacia una base de datos unificada o compartida totalmente saneada.

328. Como lo señala Proenza en el estudio citado: *Compartir información y sistemas informáticos es un reto mayor. Es posible crear sistemas con el expreso propósito de* ***publicar*** *información consolidada. En Noruega, hasta hace poco la información registral de 87 registros locales (dependientes del sistema judicial) era actualizada y remitida diariamente a la sede del Registro para conformar una base de datos registral centralizada. Esta información era a su vez retransmitida a una empresa estatal, Norsk Eindomsinformasjon Ltd., subcontratada para crear, administrar y publicar por Internet información consolidada de registro y catastro. Esa experiencia permitió visualizar la utilidad de contar con una base de datos uniforme y contribuyó a que el gobierno decidiera unificar las tareas de registro y catastro en una agencia, Norwegian Mapping and Cadastre Authority, NMCA (www.statkart.no), a partir del 2003. La intención es mantener una base de datos unificada, pero siempre resguardando y preservando la integridad de la información registral, ya que por ley solo puede ser modificada a solicitud del propietario*[93].

3.5. Una alternativa para mejorar la seguridad jurídica a mayor velocidad para Nicaragua

329. Respetando el principio registral antes citado, nada impide que al interior del sistema de administración de tierras se puedan crear organismos proactivos con capacidad suficiente para diagnosticar dónde están las inconsistencias hacia atrás. Luego estos organismos proactivos informarían a las partes con conflictos potenciales y actuarían como mediadores. Si el problema no se resolviere por la mediación remitirlos a los órganos judiciales competentes para solucionar las inconsistencias e ir ordenando y saneando el sistema hacia atrás, a una mayor velocidad que la actual[94], siempre bajo el respeto del principio registral.

330. Esta agencia pública, que debería tener presencia en los municipios, al actuar como órgano de mediación en los municipios podría resolver rápidamente problemas como las rectificaciones de medidas, corrección de linderos, divisiones no legalizadas, herencias no legalizadas, o fusiones no legalizadas. Estas soluciones son más rápidas y menos costosas, que las del sistema judicial que tiene formalidades, procedimientos y plazos que respetar. Conviene subrayar que dentro del sistema de administración de tierras se creó una instancia de solución alternativa de conflictos, bajo la tutela de la Corte Suprema de Justicia, a través de la Dirección de Resolución Alterna de Conflictos (DIRAC)[95], bajo cuya dependencia podría estar también esta agencia.

331. Dadas las restricciones presupuestarias, la presencia municipal de estas agencias, podría decidirse según un orden de prioridades, escogiendo primero aquellos municipios con mayor dinámica económica y mayores conflictos de propiedad, por ejemplo. Nótese que la Ley y Reglamento de Catastro definen como parte de la estructura de Catastro Físico, el Catastro Municipal y establece que en las zonas no catastradas el Catastro Físico puede ser operado por las Municipalidad por acuerdo y bajo las regulaciones y apoyo de Catastro Físico. Pero también en los municipios de las zonas catastradas pueden legalmente operar por acuerdo el Catastro Físico y municipal. Ambas figuras se usan en el país.

332. Pero para que el trabajo de estas agencias sea efectivo, dadas las condiciones actuales con las que opera el sistema, se necesita que sea técnicamente factible. También es importante que las instituciones de Catastro y Registro asuman el compromiso de apoyar normativa y técnicamente esta iniciativa u otra mejor que pueda surgir del análisis del problema. En opinión de Hopmann, la iniciativa referida requiere *''de otro sistema, que refleja lo ya registrado manualmente tal cual cómo está en Catastro y Registro, es decir con sus inconsistencias e incoherencias, más herramientas informáticas apropiadas específicas para promover un proceso pro-activo de ordenamiento..''*[96]. Es decir, podrían

93 Ver supra, nota 71

94 Ver a sobre esto artículo de Cornelio Hopmann, Rio revuelto, en El Nuevo Diario, página de opinión, octubre, 12, año 2011, donde se presenta con mucha claridad el problema de seguridad en la tenencia de la tierra de Nicaragua y propuestas de solución al mismo.

95 En el año 2005 se promulgó la Ley de Mediación y Arbitraje, Ley 504, publicada en la Gaceta No. 122 del 24 de Junio del 2005. Para la Propiedad del Sector Reformado Urbana y Rural regulada por la ley 278, se creó un órgano de mediación especial, bajo la competencia de la Corte Suprema de Justicia. Su reglamento acordado por la Corte Suprema de Justicia fue sancionad por el Presidente de la República mediante Acuerdo No. 75, publicado en la Gaceta No. 89, del 12 de marzo del 2000

96 Ver supra, nota 74

operar por un período determinado un sistema que ordena y sanea hacia atrás, con el concurso de las partes con derechos potencialmente en conflicto, mientras el actual sistema se sirve de sus resultados para dar seguridad jurídica hacia delante.

333. Este otro sistema podría concertarse entre Registro, Catastro y las Municipalidades, sin necesidades de hacer reformas a la ley, pero requiere de voluntad política para implementarlo, dado que en lo que concierne a su factibilidad técnica. Hopmann señala que: *Hoy no hay impedimento tecnológico alguno para desarrollar APPs para iPhone, iPAD o Android, que no solo permitan navegar por esa base de datos en el campo mismo sino usando el GPS incorporado y la triangulación con los torres de la telefonía móvil, un levantamiento de planos y mapas en el campo con una precisión mejor que 30cm por cada punto. Esos dispositivos no solo se mantienen siempre actualizados, tal que se pueda chequear por inconsistencias posibles en el preciso momento de levantamiento, sino que los resultados así no más se puede enviar desde el dispositivo a catastro…. La tecnología ya disponible, la conectividad ya existente, y ese recurso humano (se refiere a topógrafos, ingenieros y personal administrativo capacitado) permitirían el salto a un sistema verdaderamente integrado de Catastro y Registro. Este operado en forma descentralizado por los propios municipios -los más interesados y más cercanos-, pero regulado y supervisado por la CSJ, INETER, Hacienda y Procuraduría, interviniendo cuando necesario sin moverse de sus escritorios en Managua*[97].

334. Este nuevo sistema permitiría acercar Registro y Catastro al usuario, pero además sería posible crear una Red Nacional de Catastro, que vía Web de acceso a los Catastros Municipales y a INETER. Con lo cual se puede implementar además el Certificado Catastral automático, en particular en los municipios no catastrados, documento emitido por el sistema que gracias a su firma electrónica incorporada es seguro y podría usarse legalmente. Pero para este sistema se requiere de una ley que le otorgue valor legal a este tipo de documentos generados electrónicamente, como fue en su momento la Ley de Fotocopias.

335. Esta iniciativa tiene múltiples ventajas, dado que serviría además para desarrollar un servicio multifuncional, sirviendo a la vez a Catastro Físico, al Registro, pero también al Catastro Municipal y al Catastro Fiscal. Así mismo, podría agilizar la cooperación entre INETER y Alcaldías, contemplada en la Ley de Catastro, e INETER podría actualizar con seguridad técnica sus bases cartográficas. Los beneficios para las municipalidades son inmediatos en términos de recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles, pero también para el sistema de administración de tierras en términos confianza en el Registro y actualización de sus archivos de registro de la propiedad.

336. Podría estimular, además, el desarrollo de un mercado de servicios técnicos con especialidad en ordenamiento y saneamiento de la propiedad. Este desarrollo auxiliaría el trabajo de dichas agencias, pudiendo adicionalmente contribuir al entrenamiento de personal de las Alcaldías para que puedan continuar con la labor de actualización.

337. Así mismo podría estimular el desarrollo de mercados privados que venderían sus servicios técnicos a medianos o grandes productores, o a pequeños productores que puedan ser financiados por ONG´s o subsidios públicos, cuyos títulos tengan algún defecto que limita sus derechos de propiedad. Estos nuevos servicios podrían servir como auxiliares de las agencias en su labor técnica de actualizar la descripción físicas de las propiedades y su correspondencia con la descripción jurídica en el Registro.

338. Finalmente un comentario sobre el costo de implementación del sistema. Según datos de INETER[98], el costo de establecer el castro es alrededor de US$1,380 dólares por Km2. Si se considera que hay aproximadamente 100 mil Km2 por catastrar el costo total sería de US$138 millones de dólares y abarcaría un período no menor a los diez años. Este monto, aunque reportaría beneficios muy superiores en términos de agilización del mercado de tierras, puede ser significativo para un país como Nicaragua. Teniendo en cuenta que el presupuesto ejecutado por INETER en el año 2010 fue de unos US$3,6 millones (C$80,110,092)[99]. Sin embargo si se compara con el valor de la deuda emitida en bonos de indemnización de la propiedad (BPI), cuyas propiedades tendrían títulos con mayor seguridad jurídica, el costo no es significativo.

97 Ver supra, nota 74

98 Gutiérrez, Claudio, Experiencia Catastral en la Regularización de la Tenencia de la Tierra en Nicaragua, INETER, abril 2005.

99 Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República de 2010, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, página Web del MHCP. En el estudio pre-citado de Rivera (2009) se indica que con fuentes de INETER, el costo es de US$1,094.5 dólares.

339. A este respecto es importante mencionar que mientras el Registro puede cubrir fácilmente sus costos, el Catastro requerirá siempre del apoyo público para ejecutar sus actividades que son más complejas y costosas. Esta es otra razón para integrar Catastro y Registro, cuando menos usando el sistema de ventanilla única, que podría permitir a Catastro cargar a Registro parte de sus costos de mantenimiento del sistema.

340. El costo es de particular importancia para la agilización del mercado de tierras de los estratos pequeños, cuando se considera que uno de los obstáculos que enfrenta este mercado es precisamente el alto costo de transacción agregado por el proceso de catastro para este grupo de tenedores pobres. El costo de mercado solo para verificar la legalidad y seguridad de los datos catastrales y registrales que carga el sistema financiero nacional a sus clientes es de 2.5% del valor catastral de la propiedad. Para una propiedad de 2 mz con un valor de US$500 por manzana, representa un gasto de US$25, equivalente al 20% del ingreso de una persona que gana el salario mínimo, como suele ser en el campo para los aparceros o campesinos sin o con poca tierra[100].

341. Vistos los logros, retos y dificultades antes señaladas cabe hacer las siguientes recomendaciones:

(a). En primer lugar debe considerarse como una prioridad fundamental acercar el sistema de administración de tierras a las comunidades. Este acercamiento es una alternativa muy factible por las competencias que se han desarrollado en muchos municipios. La integración, descentralización y municipalización de catastro y registro pueden verse facilitados por la profundidad de la red nacional de internet que permite el acceso remoto sin problemas desde cualquier parte del territorio nacional, a cualquier parte de la República.

Pero también puede ser combinando la integración, descentralización y municipalización de catastro en las municipalidades, con la de servicios de inscripción en línea, mediante la habilitación de algunos notarios o facilitadores registrales certificados por registro en sitos alejados (la CSJ tiene experiencia con los facilitadores judiciales). Estos facilitadores servirían para realizar al mismo tiempo la función de notario y registrador habilitado. La mayor parte de las poblaciones rurales cuentan con acceso a las redes de internet y en muchos de ellos se ha desarrollado los servicios de Ciber cafés. Estos servicios pueden ser utilizados por estos registradores habilitados para ofrecer al mismo tiempo el servicio de notario y de registro. Esta opción, de la cual se tiene experiencia en Honduras[101], contribuiría también a la disminución de los costos de formalización del título al integrar en una sola persona las funciones de notaría y registro. Evidentemente queda por revisar el riesgo moral pero esos son detalles operativos que pueden surgir de un estudio sobre el tema.

(b). Tomar iniciativas pro-activas que contribuyan a acelerar el proceso de ordenamiento y saneamiento hacia atrás, que sean técnica y financieramente factibles, y contribuyan en el largo plazo la consolidación del sistema de información CATASTRO-REGISTRO. La propuesta de un sistema paralelo que se concentre en el saneamiento hacia atrás presentada debería ser una opción a evaluar.

(c). Consistente con la recomendación anterior, es conveniente dar los pasos necesarios para implementar en todo el territorio nacional un sistema de CATASTRO-REGISTRO que se sirva de las nuevas tecnologías disponibles para ampliar aceleradamente la cobertura de catastro en el territorio nacional a menor costo, ordenando las intervenciones en función de los resultados. Para ello se hace necesario establecer un orden de prioridades en las intervenciones, de los municipios con mayor dinámica económica y mayores conflictos de propiedad, por ejemplo, hacia abajo.

(d). Reflexionar sobre la posibilidad de unificar Catastro, Registro, Catastro Fiscal y Catastro Municipal bajo el manejo operativo de los municipios, pero bajo la tutela, regulación y

100 La referencia de costo aquí indicada es la que ofrece el informe de Doing business para propiedades situadas en Managua muy específicas. La experiencia en Nicaragua muestra que este costo puede ser mucho mayor en el campo, cuando se tiene que rectificar o levantar plano y pagar los gastos de desplazamiento de topógrafos y notarios, sin incluir los costos de búsqueda. Por ejemplo ver Broegaard (2005) ante citado.

101 Ver supra, nota 71

supervisión por la Corte Suprema de Justicia e INETER. Esta unificación servirá de tal forma que el sistema revista características multifuncionales. Al igual la misma unificación servirá de instrumento para dar seguridad jurídica, resolver los conflictos de propiedad, facilitar a los municipios la recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles o sobre la tierra, e incorporar la aceptación de la cultura y costumbres sociales como medio de acceder a la propiedad. Hay experiencias al respecto en otros países.

(e). Un sistema renovado implementando las propuestas antes mencionadas además de permitir acercar Registro y Catastro al usuario, podría establecer las condiciones para crear una Red Nacional de Catastro. Este sistema funcionará, vía Web, de acceso a los Catastros Municipales y a INETER, con lo cual se puede implementar además el Certificado Catastral automático, en particular en los municipios no catastrados; los cuales por falta de publicidad de la ley o de capacidad técnica aún no emiten constancia catastral municipal. Este documento emitido por el sistema que gracias a su firma electrónica incorporada es seguro y podría usarse legalmente, aunque para ello si requiere de una ley que le otorgue valor legal a este tipo de documentos generados electrónicamente, como fue en su momento la Ley de Fotocopias.

3.6. Los servicios de información sobre las tierras.

342. Hay que subrayar que uno de los costos de transacción más importante es el que se refiere al costo de negociación (costo de búsqueda, desplazamiento y valoración) por lo que el sistema debe facilitar las condiciones de eficiencia en dicho mercado. La información del sistema no debe limitarse únicamente a la de registro o los planos catastrales.

343. Para dinamizar el mercado de tierras es conveniente disponer de información respecto a los precios, ubicación, número de transacciones y tipos de conflictos de propiedad comunes por zonas del país. Igualmente es importante mecionar la disponibilidad y costo de tierra de alquiler; la calidad de la tierra, sus usos potenciales y actuales, la disponibilidad de agua y sus posibilidades de aprovechamiento agrícola entre otros y todos de fácil acceso a todos los grupos sociales.

344. El servicio de información, que incluye el de ordenamiento del territorio, es un componente fundamental del sistema de administración de tierras. Este servicio contribuye a disminuir los costos de transacción, al ofrecer información sobre los planes de ordenamiento del territorio. También facilita la planificación de las inversiones de acuerdo al uso al cual el suelo está destinado, disminuye los riesgos de choques aleatorios en la agricultura, como por ejemplo, cuando se informa sobre el nivel de precipitaciones o el uso potencial de los suelos.

4. Fortalecer la institucionalidad del sistema de administración de tierras

345. Los esfuerzos por mejorar la institucionalidad del sistema de administración de tierras han sido notables. Sin embargo, la experiencia en Nicaragua muestra que la seguridad en la tenencia de la tierra avanza a ritmos lentos, los Registros están desactualizados, en consecuencia también el Catastro, cuya actualización en cuanto a la descripción física de las parcelas depende del Registro.

346. Los organismos públicos con funciones en el tema de la propiedad son aún numerosos y distantes de la población. El cuerpo de leyes que da fundamento jurídico a los derechos de propiedad también es numeroso y hasta contradictorio. Las políticas públicas respecto al sistema de administración de tierras no han logrado reflejar la intención de la política en el Presupuesto General de la República. El funcionamiento del sistema, en gastos de capital y gastos corrientes, depende en un alto porcentaje del financiamiento internacional. En consecuencia la información contenida en el sistema no segura en una parte importante, el acceso a la información es limitado y la población aún tiene la percepción de inseguridad en el sistema[102].

347. Por lo cual, creemos que conviene revisar la estrategia que ha venido ejecutando las últimas dos décadas en materia de fortalecimiento institucional, con el único propósito de abrir el diálogo social para ver si existen otros caminos que contribuirían a tener resultados menos costosos y más robustos. Con ello no se está afirmando que los emprendidos no sean los mejores, simplemente se está incitando a pensar en la

102 En este apartado se resumen las evidencias señaladas en este trabajo, su propósito es pensar en opciones de política organizacional que contribuyan a fortalecer la institucionalidad del sistema; por lo que para cada afirmación se recomienda revisar las informaciones presentadas.

posibilidad de mejorar los resultados y la percepción de la población en la seguridad del sistema. Podría ser que a fin de cuentas, el camino emprendido es el único políticamente viable, pues al final lo que se hace depende de decisiones políticas, no siempre fáciles, particularmente en un tema que ha estado en el centro de la construcción de la República.

348. Para ello hay cuando menos dos aspectos que requieren una atención especial: 1. Una concentración de las funciones y organizaciones a nivel central, con un fuerte apoyo del presupuesto por resultados, a la vez que la descentralización de las actividades a nivel de la localidad. 2. Cambiar el énfasis de las intervenciones, de una centrada en la regularización (saneamiento, titulación etc.) a uno dirigido a hacer más eficiente los distintos servicios que comprenden el sistema de administración de tierras a través de iniciativas flexibles con múltiples propósitos.

4.1. Recentrar la visión organizacional del sistema de administración de tierras alrededor de resultados: Concentrar agencias y descentralizar operaciones

349. Como se señaló, se han emprendido acciones importantes para disminuir la dispersión y duplicidad de competencias e intervenciones institucionales alrededor de la tenencia de la tierra; así mismo, el marco legal de los derechos de propiedad ha sido en algunos casos simplificados y otros mejor adaptados a los propósitos de brindar mayor seguridad en la tenencia.

350. Sin embargo, la mayoría de las acciones para mejorar los servicios de admiración de tierras (catastro, registro, información, titulación) han podido concebirse y ejecutarse gracias al financiamiento internacional. Considerando que las prioridades de cualquier agencia, individual, privada o pública, se conocen en los gastos que se destinan para conseguirlos, el tema de administración de tierras no pareciera haber estado en las prioridades del gasto público. La experiencia internacional y nacional enseña que transformaciones importantes en los servicios públicos tiene vida efímera cuando estos no son asumidos plenamente por la administración pública.

351. La pregunta que cabe entonces es ¿por qué el presupuesto de gastos no le ha dado prioridad? Sin entrar en consideraciones políticas, una respuesta puede ser que no se ha podido convencer a los que toman las decisiones de políticas respecto a los beneficios que el sistema puede reportar. Considerando las estrecheces del gasto público, es posible que una estructura amplia como la actual se deje operar mientras tenga financiamiento internacional, pero no en caso contrario.

352. Por lo tanto es importante pensar en el costo del sistema y este depende de la asignación del gasto entre corriente e inversión de capital. Con lo cual, en su estructura, se podría que pensar en aumentar los gastos de capital puros, que fortalecen los sistemas, equipos e infraestructuras y planificar los gastos corrientes para los cambios en las estructuras. Tiene gran importancia también los procesos que mejor aprovechen el capital invertido, es decir que lleguen a resultados más baratos y rápidos. En otras palabras es aumentar la productividad de la industria y por tanto su rentabilidad.

353. Entonces, en la planificación del presupuesto de gastos se podría seguir el siguiente patrón:

- Concentrarse en los resultados núcleo y que se pueden mostrar ampliamente. Los resultados núcleos son aquellos que al alcanzarlos se desatan o desencadenan otro grupos de resultados deseados que solo se dan cuando se cumplen los primeros.

- A partir de los resultados objetivos, estimar la inversión de capital requerida. En sistemas de información, herramientas informáticas, infraestructura de conectividad y física etc. tecnológicamente disponibles. Es decir cuál es el tope tecnológico que se puede alcanzar en Nicaragua en materia de servicios de administración de tierras.

- El siguiente paso está en buscar la estructura organizacional que mejor se adecúa a la del capital. Es decir cómo se organiza el proceso de producción de resultados.

- Luego están los procesos, normas, procedimientos y funciones que dan dinámica a la estructura organizacional. Es decir cómo se generará la materia prima que consumirá el capital.

- Y finalmente están los recursos humanos que al representar la estructura organizacional se sirven la información y la tecnología para producir resultados.

354. En este caso, los gastos corrientes sirven para financiar exclusivamente los gastos de funcionamiento de la estructura. Es usual en Nicaragua, cuando existen proyectos con financiamiento internacional, que se consideren gastos de capital los gastos de consultoría. Sin embargo, estos gastos de consultoría en su mayoría financian los salarios de los funcionarios públicos, que bajo la figura del consultor, ejercen funciones de directores o técnicos al interior de la estructura pública, pero no son cubiertos por el presupuesto de gastos[103].

355. Adicionalmente, entre los gastos de capital también se incluyen, la adquisición de vehículos, equipos o materiales y suministros de oficina, e incluso gastos fijos como electricidad y teléfonos, que no son realmente para la operatividad de los proyectos, sino para el funcionamiento de las agencias públicas. En algunos proyectos, las sumas de estos gastos llegan a alcanzar hasta el 85% de los gastos totales del proyecto. Por lo que conviene revisar en los proyectos que apoyan el sistema de administración de tierras si esta situación también se presenta, pues ello impide de manera muy relevante los procesos de fortalecimiento institucional.

356. Por otra parte, en la asignación de gastos debería buscarse en lo posible sinergias con otras agencias públicas. Por ejemplo, la capacitación de los funcionarios del sistema debería vincularse con los procesos de fortalecimiento del servicio civil y carrera administrativa. Esta capacitación de funcionarios permitiría formación y calificación de competencias de calidad en el marco del fortalecimiento de la administración pública y podría ahorrar gastos de capital en recursos humanos al servicio de administración de tierras. Esto es igualmente válido para el servicio civil y carrera administrativa de las municipalidades, donde la estabilidad de personal técnico capacitado es precaria.

357. Finalmente, recentrar los procesos de fortalecimiento institucional en los resultados también implica descentralizar la operatividad a las localidades. En este caso también es aconsejable lograr que las políticas de desarrollo municipal comprendan la importancia de incluir en sus presupuestos de gastos los destinados a fortalecer las actividades que vigorizan el sistema de administración de tierras, como son las de catastro municipal y sus actividades conexas.

358. Las municipalidades reciben del presupuesto general de gastos trasferencias que son función de su desempeño. Y una de las maneras de mejorarlo sostenidamente es incrementando sus recaudaciones por todo tipo de aranceles o impuestos, entre los que destacan los de comercio y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI). Habrá que hacer esfuerzos en las comunidades para que se comprenda que un buen sistema de catastro municipal y un sistema de Registro actualizado. Este sistema convendría que redundará no solo en una mayor recaudación del IBI sino también en una dinámica económica creciente en el sector rural que aumentará los ingresos municipales que pueden usarse como contra-partica para financiar gastos en mejorar las infraestructuras locales y el bienestar de los ciudadanos que lo habitan.

359. Evidentemente, también habrá que tener prioridades tanto en el tipo de intervenciones como en los municipios donde se concentran los recursos, que son escasos. Una manera de seleccionar sería concentrarse en aquellos municipios que muestran tanto una mayor dinámica económica como mayores conflictos de propiedad. Esto para maximizar los beneficios que se deriven de los resultados logrados por el sistema de administración de tierras.

360. En síntesis, es recomendable revisar la estrategia organizacional para disminuir el número de agencias que la forman, es decir tratar de concentrar agencias y cambiar el sentido de sus intervenciones. Las agencias centrales deben ser las guías del proceso, determinar las políticas y monitorear su ejecución con una visión de resultados. Una imagen de esto podría ser una estructura central, pequeña y poco burocrática. La ejecución de operaciones a través de los municipios con un orden de prioridades y resultados seleccionados de entre aquellos que se consideran obstáculos relevantes para el fin último del sistema. Este fin es brindar seguridad a la tenencia de la tierra y logar una percepción positiva de la población en cuanto al aseguramiento de sus derechos por parte del sistema.

361. Pero por otra parte, emprender procesos de descentralización que organicen a nivel local la ejecución de las operaciones del sistema, también persiguiendo resultados relevantes, con incentivos presupuestarios en función del alcance de resultados. Así mismo, la estrategia organizacional deber reflejarse en el presupuesto de gastos, corrientes y de capital, del nivel central y los municipios. En este caso, los proyectos de cooperación internacional deben ser

103 Los gastos de consultoría son gastos de capital cuando financian estudios como por ejemplo el diseño de la estructura organizacióNal o la reingeniería de procesos.

subsidiarios a los esfuerzos presupuestarios del país para la consecución de resultados.

362. No obstante, lo fundamental es promover la voluntad política y los consensos sociales necesarios para avanzar en este objetivo. Una solución viable podría ser iniciar con arreglos administrativos que otorguen las funciones de proponer políticas y evaluar su cumplimiento a una sola institución y mantener su ejecución en otras; preparando el terreno para ir integrando funcionalmente primero y orgánicamente luego servicios claves como el de catastro y registro. Finalmente lograr establecer un servicio de administración de tierras funcional, coherente, fiable, de fácil acceso e institucionalmente liderado por la administración pública.

363. Sobre el tema es conveniente hacer una evaluación a profundidad respecto a la enriquecedora experiencia de PRODEP y otros programas presentes en el servicio de administración de tierras para poder tener elementos suficientes que hagan operativa y posible una propuesta de esta naturaleza.

4.2. Cambio de énfasis: de la titulación al sistema de administración de tierras.

364. Hay que subrayar que una visión sistémica de la administración de derechos de propiedad. No solo reconocer la importancia del saneamiento y regularización de los derechos de propiedad en beneficio de los más pobres, implica reconocer que estos procesos forman parte de la base de un único sistema transparente y sostenible de administración de los derechos de propiedad con finalidades múltiples.

365. En esta misma dirección, el cambio de énfasis en la visión del servicio de administración de tierras se funda en el principio que la titulación es parte importante -pero al fin de cuentas parte - del servicio de administración de tierras como un todo. En todo caso, la regularización y titulación masiva es posible con seguridad y continuidad, cuando se han desarrollado las infraestructuras básicas de información que lo soportan. Ciertamente hay un equilibrio a respetar, pero la información precisa y confiable precede la titulación que está supuesta a transferir títulos saneados, precisos, seguros y con derechos de propiedad plenos a todos los grupos sociales.

366. El supuesto que los beneficiarios de tierras que reciben sus títulos acudirán a inscribir sus parcelas no tiene asideros muy fuertes, como lo muestran los avances en el ordenamiento y saneamiento de la propiedad emprendido desde los años 90. Para que ello ocurra la población debe tener confianza en el sistema, sus costos deben ser accesibles para la población con pocos recursos y el título debe ir acompañado de incentivos que estimulen su registro. Estos estímulos serían políticas agrícolas que promuevan la dinámica sectorial y financiera amplia que pueda aumentar el número de créditos de avío o de proyectos de inversión en las parcelas con títulos seguros, tanto como el crecimiento de las transacciones formales de tierras en todo el país.

367. Por otra parte, entregar a un beneficiario un título no inscrito ni catastrado, o simplemente no inscrito, posiblemente aumentaría la confusión e incoherencias en el actual sistema de administración de tierras. Cuando los procesos de titulación son ágiles y se emiten numerosos, si los beneficiarios acuden numerosos a Registrar su documento, se recargaría el sistema de captura del Registro, lo que provocaría atrasos considerables aumentando el tiempo general de Registro y en consecuencia los costos de los usuarios en general.

368. Recentrar las prioridades en el sistema de administración de tierras, también implica consideran los costos en que se incurre, de manera que se requiere un orden de prioridades que guíen el qué hacer y donde hacerlo. Con una visión de esta naturaleza sería más factible encontrar soluciones prácticas a servicios como los de catastro, que necesitan iniciativas flexibles y con múltiples opciones. Como la propuesta en el apartado anterior, la cual podría contribuir apoyar de una manera más flexible los procesos de titulación. Esta propuesta también contribuye a fortalecer la institucionalidad del sistema, a partir del Municipio o de las comunidades indígenas, que han expresado su deseo de titulación, pero no están de acuerdo con la velocidad y la forma en que se lleva adelante actualmente el proceso, como se ha señalado en el acápite de las comunidades indígenas.

369. Desde otra perspectiva, hay territorios en los cuales, aún en ausencia de títulos que cuentan con catastro y registro, los predios son ampliamente reconocidos por la sociedad como propiedad legítima de una persona o comunidad. Estas situaciones podrían ser

aprovechadas por los administradores del servicio para introducir las actividades de catastro y registro, acercando los organismos al territorio. Un ejemplo del acercamiento sería el desconcentrar el catastro en las municipalidades y aprovechar la cobertura de internet para facilitar el registro desde los municipios, como se ha insistido.

370. Por tanto, recentrar las políticas y prioridades en el Sistema de Administración de Tierras contribuye al fortalecimiento de las instituciones principales que administran el sistema. Este reordenamiento de políticas y prioridades fortalece la capacidad institucional, se desarrollan los mercados de servicios públicos y privados, se aumenta la confianza en el sistema. Hablando a largo plazo, se tiende a disminuir los costos de transacción, se acerca el sistema al usuario en todo el territorio y por consiguiente se aumenta la percepción por parte de la población de que el Estado ofrece seguridad a la tenencia de la tierra.

371. De manera que el reconocimiento local trascienda al reconocimiento nacional e internacional, posibilitando así el crecimiento del número de transacciones en dichos territorios y con ello el valor de los títulos catastrados y registrados. En este caso, el reconocimiento social del sistema de administración de tierras estimulado por la confirmación legal de derechos consuetudinarios induciría un crecimiento del volumen de transacciones y de la aceptación del sistema catastro-registro en la comunidad. Por ejemplo el caso con las comunidades indígenas antes señalado en este trabajo. De esta forma es el sistema confiable de administración de los derechos de propiedad el que da seguridad y reconocimiento social al proceso de titulación.

I. El contexto

372. La propiedad privada es la forma predominante de propiedad. Alrededor del 70% de la tierra es de dominio privado, sin embargo, los productores agrícolas que tienen sus títulos registrados alcanzan el 49%. Así mismo, entre el 35% y 60% de toda la tierra tiene conflictos de propiedad y se estima que 30% de la tierra rural no tiene documentos legales, con una incidencia mucho más alta en el grupo de pequeños y medianos productores[104]. En los conflictos de propiedad, la doble titulación, la imprecisión de linderos, las divisiones de parcelas y las herencias no legalizadas, destacan como las causas más importantes. En el sistema de administración de tierras, los desórdenes en el registro y la falta de planos catastrales influyen notablemente en estos hechos[105]. Nadie en Nicaragua sabe exactamente cuánta tierra se registra en Registro de la Propiedad, pero las estimaciones van desde dos a seis veces la superficie total del país. Esto implica que la mayoría de la tierra tiene más de un propietario registrado.

373. El catastro cubre únicamente el 20% del territorio nacional, está desactualizado en muchos territorios y el sistema de registro aún no actualiza los archivos de las propiedades registradas . En consecuencia, la propiedad de la tierra es bastante insegura legalmente, con efectos importantes en la dinámica económica del sector rural en general y del mercado de tierras en particular.

374. Por su parte, el sector agropecuario que usa el factor tierra para producir bienes agropecuarios ha tenido en las últimas dos décadas un pobre desempeño. En el período que va de los años 1994 al 2010, el sector agropecuario (agrícola y pecuario) acusa una tasa de variación inter-anual por persona irregular, con un decremento mínimo de -22% en el ciclo 1993/1994 y un incremento máximo de 11.6% durante el ciclo 1999/2000. La tasa de crecimiento promedio por persona fue de 1.7%, prácticamente igual al crecimiento de la población, mientras el crecimiento de las actividades agrícolas Per Cápita fue de 1%, en el período.

375. El crecimiento del sector agrícola durante casi la totalidad de las últimas dos décadas se explica por una expansión del área y no de la productividad, mientras en las décadas de los 60´s y 70´s el crecimiento del sector fue empujado por un robusto crecimiento de la productividad.

376. El desempeño irregular e insuficiente del sector agrícola mostrado, repercute directamente en las condiciones de pobreza que sufre Nicaragua. En el año 2009 casi 1 de cada 2 nicaragüenses padece de pobreza, siendo la pobreza mayoritariamente un fenómeno rural . En efecto, en el año 2009 la pobreza rural representó el 67.8% del total de pobres y la extrema pobreza rural el 18.2%, es decir que los extremos pobres rurales representan el 76% de la población que vive en extrema pobreza.

377. La situación de pobreza antes descrita es un fuerte indicador que en Nicaragua padecemos de un nivel de solidaridad y cohesión social muy bajo, el cual se expresa en las mezclas de políticas públicas y privadas que caracterizan el pacto social que anima la nación.

378. En el informe de Doing Business que evalúa 183 economías, Nicaragua mejoró pasando del puesto 119 en el 2010 al 117 en el 2011; y en cuanto al indicador de registro de la propiedad pasó del puesto 144 al 142 en el mismo período.

379. A pesar de ocupar un lugar no muy alentador en la percepción de hacer negocios, la mejoría puede atribuirse a los esfuerzos que Nicaragua ha emprendido para mejorar la seguridad de la tenencia y proteger los derechos de propiedad. Para ordenar el sistema de administración de tierras, el país ha invertido aproximadamente US$ $82,5 millones de dólares que han financiado dos programas líderes del Gobierno en la materia: El Programa Nacional de Catastro, Titulación y Registro (PNCTR) que inició en el año 1994 y finalizó en el año 2002 y el Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP) que inició en el año 2003 y finalizará en el 2013.

380. Este último concebido como un amplio proyecto para la modernización del sistema de administración

104 Höllinger, Frank, Davis, Roger, Nota de Políticas sobre el Acceso a la Tierra en Nicaragua, Versión Final, Julio 7, 2007

105 Registros paralelos fueron creados por exigencia de los procesos de reforma de la propiedad. En el sector rural, al registro de la propiedad inmueble se agregó el registro de títulos de reforma agraria y la posesión por parte de determinados grupos sociales fue considerada suficiente para adquirir en dominio pleno. En consecuencia en muchos casos se rompió el tracto sucesivo y una misma propiedad posee más de un número registral a nombre de propietarios diferentes y en muchos casos diferentes de quien la posee. Por tanto, el registro de la propiedad inmueble presenta errores, imprecisión y desactualización de la información registral, aumentando las posibilidades de conflicto y de fraude.

de tierras en Nicaragua. Este proyecto propone desarrollar el marco legal, institucional, técnico y participativo para la administración de los derechos de propiedad en el territorio de Nicaragua, así como demostrar la viabilidad de un programa de sistemático de regularización de derechos sobre la tierra.

381. En el marco de contribuir a fortalecer el sistema de administración de tierras, otros programas de menor envergadura financiera pero no menos importantes se han implementado por organismos no gubernamentales e instituciones financieras como las experiencias en fondos para la adquisición de tierras del Fondo de Desarrollo Local (FDL) de NITLAPAN y PRODESA. Todos ellos aportan importantes lecciones a considerar al momento de decidir políticas que contribuyan a mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra en el campo y a imprimir una mayor dinámica al mercado de tierras.

I. Propuestas de políticas

382. La presente nota resume las propuestas de reformas de políticas para mejorar el funcionamiento del mercado de tierras a través de cinco intervenciones fundamentales: La primera, referida a obstáculos que limitan la agilización del mercado de tierras afirma que el título en dominio pleno, asegurado por un sistema efectivo de administración de tierras, es una condición necesaria pero no suficiente para estimular un mercado de tierras más dinámico y una mejoría del bienestar de los beneficiarios. Otras políticas son necesarias para ello, destacando las políticas macro-económicas y sectoriales.

383. La segunda releva la importancia primordial de fortalecer la institucionalidad del sistema de administración de tierras para que alcance el objetivo de ser un sistema eficiente y socialmente reconocido de administración de derechos de propiedad, como elemento imprescindible para los procesos de regularización y saneamiento de la propiedad rural.

384. La tercera, referida exclusivamente a las políticas que contribuyen a dinamizar las transacciones sobre la propiedad rural. Esta política se dirige fundamentalmente a fortalecer el régimen de derechos de propiedad en el campo, mira a establecer medidas encaminadas a erradicar las raíces económicas de la presión sobre la tierra, agilizando las transacciones sobre derechos de propiedad y ampliando las oportunidades de acceso a la tierra a los más pobres.

385. La cuarta más operativa, se refiere a medidas para mejorar los servicios del sistema de administración de tierras, en el marco de un sistema institucionalizado que soporta un mercado de tierras más dinámico.

386. Finalmente la quinta proporciona elementos de reformas puntuales, aunque controversiales, que se consideran obstáculos reales al objetivo fortalecer tanto el sistema de administración de tierras, como el de brindar una solidad seguridad a la tenencia de la tierra.

1. Medias macro-económicas y sectoriales

387. La literatura económica tiene un amplio consenso en cuanto la importancia de la titulación y la seguridad jurídica del título para facilitar la inversión en el predio. Aumentos de la inversión permiten convertir la propiedad en capital, dándole un valor de activo, aumentan la productividad del predio y el valor neto de las ganancias que genera. En Nicaragua Deninger y Chamorro estimaron que el título de propiedad legítimo incrementa en un 30% el valor del activo. Sin embargo, la titulación y la seguridad de los derechos que confiere el título son sólo un elemento que contribuye al incremento de la inversión en los predios en general y en el caso de las tierras agrícolas, de la agricultura en particular.

388. Las políticas macroeconómicas y sectoriales cuentan por mucho para propiciar el crecimiento del sector agrícola y de la inversión. En dicho sector se observa una tasa de crecimiento insuficiente y por debajo de su potencial, con una inversión por persona insuficiente para empujar el crecimiento. Una de las razones principales que explican este comportamiento se encuentra en las políticas que inciden en el tipo de cambio real, en particular la política cambiaria que no es coherente con la política sectorial y por lo tanto desalinea el comportamiento de los precios relativos entre los bienes domésticos y las exportaciones del sector.

389. Su resultado es una depreciación en el tipo de cambio real de las exportaciones agrícolas, estimulando su dinámica, pero una apreciación de los productos de consumo interno, deprimiendo la actividad. En consecuencia la producción agrícola de exportación ha crecido en detrimento de la producción para consumo interno, cuando por el contexto de precios internacionales pudo haber crecido en ambos

sectores[106]. Los programas de titulación en curso, particularmente fuertes en el sector de la pequeña producción campesina, que en su mayoría produce bienes para el consumo nacional, no están teniendo el impacto económico esperado, por enfrentar precios de sus bienes que restringen la rentabilidad de dichos productos.

390. Por otra parte, también influyen las insuficiencias en cuanto a las regulaciones y reglas de competencia, en la medida que adicionan obstáculos para el logro de una transmisión más completa de precios internacionales a precios internos, como se ha observado en el caso de Nicaragua. Esto es particularmente importante en un contexto tendencial de aumento de los precios internacionales. En tal sentido es importante fortalecer los sistemas de regulación y competencia en los mercados agropecuarios dominados para la mayoría de bienes agrícolas y agroindustriales por oligopolios[107]. Considerando las dificultades de reformas en la política cambiaria, reformas en las políticas sectoriales y de competencia son esenciales para que la actividad agrícola aporte el peso que le corresponde en la dinámica del crecimiento.

391. Conviene entonces reformar la política sectorial en lo que concierne al sistema de protección arancelaria tanto para los bienes agrícolas como para los insumos. En particular, las exoneraciones otorgadas a bienes intermedios y de capital para la agricultura, así como la protección a algunos bienes importados de consumo interno que compiten con la producción doméstica. Igualmente las políticas que inciden en la formación de los precios de insumos claves para la actividad como la energía y del agua para riego que están, en promedio, por encima de los precios pagados por los competidores de Nicaragua en la región.

2. Fortalecer la institucionalidad del sistema de administración de tierras

392. Tanto las estadística del año 2000, como las del 2005 y el informe del 2010 del Banco Mundial, citado, muestran pocos avances en el ordenamiento y saneamiento de la propiedad agraria. Si el 80% de la tierra no está catastrada, no se tiene referencia segura, en el 80% de territorio, del sitio en que se encuentran ubicadas una propiedad. Las propiedades catastradas no están todas actualizadas, es decir pueden haber modificado sus límites, y las registradas están desactualizadas en rangos de entre 35 y 70 por ciento, dependiendo de la fuente. Con lo cual, podríamos afirmar sin temor a equivocarnos que cuando menos 1 de cada dos propiedades del país no puede ser vendida, hipotecada, prendada, heredada, alquilada o regalada sin alterar derechos de terceros, como señala PROVIA.

393. El objetivo fundamental del Estado en lo que concierne a los derechos de propiedad debe ser brindar a la comunidad la absoluta confianza de que los derechos de propiedad son seguros y protegidos. Confianza que induzca en la sociedad la percepción de que existe absoluta seguridad en la tenencia. Siguiendo el pensamiento de Broegaard: *''La seguridad de la tenencia percibida por el propietario, además de los elementos estrictamente legales respecto a la situación de la tenencia, está basada en otros aspectos que no son estrictamente los legales. En esencia, las relaciones de propiedad deben ser consideradas como una institución social. En consecuencia, la seguridad de la tenencia se entiende mejor como el resultado de la interacción de múltiples elementos de orden legal, social, económico y sus vinculaciones con el poder, así como su contexto histórico específico. El nivel de seguridad de la tenencia según lo percibido por la población local es un elemento clave en este nuevo marco conceptual''*[108].

394. Los esfuerzos por mejorar la institucionalidad del sistema de administración de tierras han sido notables. Sin embargo, la evidencia en Nicaragua está mostrando que la seguridad en la tenencia de la tierra avanza a ritmos lentos. Los Registros están desactualizados, en consecuencia también el Catastro, cuya actualización en cuanto a la descripción física de las parcelas depende del Registro.

395. Los organismos públicos con funciones en el tema de la propiedad son aún numerosos y distantes de la población. El cuerpo de leyes que da fundamento jurídico a los derechos de propiedad también es numeroso y hasta contradictorio las políticas públicas respecto al sistema de administración de tierras no han logrado reflejar la intención de la política en el Presupuesto General de la República. El funcionamiento del sistema, en gastos de capital y gastos corrientes, depende en un porcentaje significativo del financiamiento internacional. En consecuencia la información contenida en el sistema no segura en una parte importante, el acceso a la

106 De Franco Mario, Nicaragua: Agricultural Sector Assessment, Nicaragua Empresa, Empleo, CARANA/USAID, agosto, 2011

107 De Franco, ídem nota 3

108 Ver supra nota 28. Interpretación libre del autor.

información es limitada, la sostenibilidad del sistema está comprometida y la población aún tiene la percepción de inseguridad en el sistema.

396. Por lo cual, creemos que conviene revisar la estrategia que ha venido ejecutando las últimas dos décadas en materia de fortalecimiento institucional. Revisión que tiene el único propósito de abrir el diálogo social para ver si existen otros caminos que contribuirían a tener resultados menos costosos y más robustos. Con ello no se está afirmando que los emprendidos no sean los mejores, simplemente se está incitando a pensar en la posibilidad de mejorar los resultados y la percepción de la población en la seguridad del sistema. Podría ser que a fin de cuentas, el camino emprendido es el único políticamente viable, pues al final lo que se hace depende de decisiones políticas, no siempre fáciles, particularmente en un tema que ha estado en el centro de la construcción de la República.

397. Para ello hay cuando menos dos aspectos que requieren una atención especial: 1. Una concentración de las funciones y organizaciones a nivel central, con un fuerte apoyo del presupuesto por resultados, a la vez que la descentralización de las actividades a nivel de la localidad. 2. Cambiar el énfasis de las intervenciones, de una centrada en la regularización (saneamiento, titulación etc.) a uno dirigido a hacer más eficiente los distintos servicios que comprenden el sistema de administración de tierras a través de iniciativas flexibles con múltiples propósitos.

2.1. Recentrar la visión organizacional del sistema de administración de tierras alrededor de resultados: Concentrar agencias y descentralizar operaciones

398. En síntesis, es recomendable revisar la estrategia organizacional para disminuir el número de agencias que la forman, es decir tratar de concentrar agencias y cambiar el sentido de sus intervenciones. Las agencias centrales deben ser las guías del proceso, determinar las políticas y monitorear su ejecución con una visión de resultados. Una imagen de esto podría ser una estructura central, pequeña y poco burocrática, ejecutando operaciones a través de los municipios con un orden de prioridades y resultados seleccionados de entre aquellos que se consideran obstáculos relevantes para el fin último del sistema. Fin que consiste en brindar seguridad a la tenencia de la tierra y logar una percepción positiva de la población en cuanto al aseguramiento de sus derechos por parte del sistema.

399. Pero por otra parte, emprender procesos de descentralización que organicen a nivel municipal la ejecución de las operaciones del sistema, también persiguiendo resultados relevantes, con incentivos presupuestarios en función del alcance de resultados. Así mismo, la estrategia organizacional deber reflejarse en el presupuesto de gastos de la República, corrientes y de capital, del nivel central y los municipios. En este caso, los proyectos de cooperación internacional deben ser subsidiarios a los esfuerzos presupuestarios del país para la consecución de resultados.

400. No obstante, lo fundamental es promover la voluntad política y los consensos sociales necesarios para avanzar en este objetivo. Una solución viable podría ser iniciar con arreglos administrativos que otorguen las funciones de proponer políticas y evaluar su cumplimiento a una sola institución. Al igual que mantener su ejecución desconcentrada y/o descentraliza en otras; preparando el terreno para ir integrando funcionalmente primero y orgánicamente luego, servicios claves como el de catastro y registro. Finalmente lograr establecer un servicio de administración de tierras funcional, coherente, fiable, de fácil acceso e institucionalmente liderado por la administración pública.

401. Sobre el tema es conveniente hacer una evaluación a profundidad respecto a la enriquecedora experiencia de PRODEP y otros programas presentes en el servicio de administración de tierras para poder tener elementos suficientes que hagan operativa y posible una propuesta de esta naturaleza.

2.2. Cambio de énfasis: de la titulación al sistema de administración de tierras.

402. Hay que subrayar que una visión sistémica de la administración de derechos de propiedad, más allá de reconocer la importancia del saneamiento y regularización de los derechos de propiedad en beneficio de los más pobres, implica reconocer que estos procesos forman parte de la base de un único sistema transparente y sostenible de administración de los derechos de propiedad con finalidades múltiples.

403. En esta misma dirección, el cambio de énfasis en la visión del servicio de administración de tierras se funda en el principio que la titulación es parte importante -pero al fin de cuentas parte - del servicio de administración de tierras como un todo.

En todo caso, la regularización y titulación masiva es posible con seguridad y continuidad, cuando se han desarrollado las infraestructuras básicas de información que lo soportan. Mas importante aún, cuando los dueños de tierras acuden numerosos a legalizar sus propiedades, que no es el caso actual en Nicaragua. Ciertamente hay un equilibrio a respetar, pero la información precisa y confiable precede la titulación que está supuesta a transferir títulos saneados, precisos, seguros y con derechos de propiedad plenos a todos los grupos sociales.

404. Más allá de reconocer la importancia del saneamiento y de la regularización de los derechos de propiedad en beneficio de los más pobres, una visión sistémica de la administración de derechos de propiedad, implica reconocer que estos procesos forman parte de la base de un sistema único, transparente, sostenible y con finalidades múltiples.

405. En esta misma dirección, el cambio de énfasis en la visión del servicio de administración de tierras se funda en el principio que la regularización es parte importante -pero al fin de cuentas parte - del servicio de administración de tierras como un todo. En todo caso, la regularización y titulación masiva es posible con seguridad y continuidad, cuando se han desarrollado las infraestructuras básicas de información que lo soportan. Ciertamente hay un equilibrio a respetar, pero la información precisa y confiable precede la titulación que está supuesta a transferir títulos saneados, precisos, seguros y con derechos de propiedad plenos a todos los grupos sociales.

406. Por tanto, recentrar las políticas y prioridades en el Sistema de Administración de Tierras contribuye al fortalecimiento de las instituciones principales que administran el sistema, en el sentido que se fortalece la capacidad institucional. Este re direccionamiento desarrolla los mercados de servicios públicos y privados y se aumenta la confianza en el sistema. Hablando a largo plazo se tiende a disminuir los costos de transacción, se acerca el sistema al usuario en todo el territorio y por consiguiente se aumenta la percepción por parte de la población de que el Estado ofrece seguridad a la tenencia de la tierra.

407. De manera que el reconocimiento local trascienda al reconocimiento nacional e internacional, posibilitando así el crecimiento del número de transacciones en dichos territorios y con ello el valor de los títulos catastrados y registrados. En este caso, el reconocimiento social del sistema de administración de tierras estimulado por la confirmación legal de derechos consuetudinarios induciría un crecimiento del volumen de transacciones y de la aceptación del sistema catastro-registro en la comunidad. Un ejemplo de esto sería el caso con las comunidades indígenas antes señalado en este trabajo. De esta forma es el sistema confiable de administración de los derechos de propiedad el que da seguridad y reconocimiento social al proceso de titulación.

3. Estimular una mayor dinámica del mercado de tierras.

408. La estructura concentrada de la tenencia de la tierra en Nicaragua y el bajo nivel de inversiones que acusa el sector agrícola revelan un mercado de tierras adormecido, con un bajo nivel de transacciones, incidiendo negativamente el crecimiento sectorial y en el bienestar de la población que obtiene sus ingresos de la dinámica agropecuaria. Amén de los aspectos antes señalados, hay que subrayar que la seguridad de la tenencia es una condición necesaria pero no suficiente para imprimir mayor dinámica al mercado de tierras.

409. Como se señaló, otras medidas de política económica y social para el sector rural son necesarias. Sin embargo, tres sobresalen por su impacto en el sector: 1. La política fiscal sobre la propiedad; 2. La política de infraestructura rural; 3. La política de financiamiento rural. En realidad éstas políticas contribuyen a incrementar el acceso a la tierra, lo cual es un factor importante para reducir la frecuencia de invasiones, es decir fortalecer la seguridad en la tenencia de la tierra y la paz social.

3.1. La política fiscal.

410. A este respecto, el impuesto sobre la tierra podría ser una medida eficaz para inducir el crecimiento de las transacciones de tierras, en particular las de compra-venta en territorios que muestran la presencia de propiedades extensas utilizadas muy debajo de su potencial. De esta manera puede aumentarse el volumen de transacciones seguras y los ingresos fiscales, particularmente de los municipios. Estas medidas contribuyen a darle sostenibilidad a algunos elementos del sistema de administración de tierras como el catastro, pero también generando al municipio recursos que pueden ser usados como contra-partida para el financiamiento de acciones de desarrollo rural.

411. Con el impuesto sobre la tierra su propietario tendría que decidir entre mantenerla con fines de prestigio social o especulativo y pagar el impuesto correspondiente; invertir para aumentar su capacidad generadora de ganancias de acuerdo a su potencial; o vender partes para disminuir su carga fiscal. En todos los casos los impactos son positivos.

412. Pero también la discusión sobre su pertinencia abarca la parte operativa. Por una parte, es natural que los grandes propietarios se resistan a dicho impuesto, -el tema de impuestos es un asunto siempre molesto - limitando el alcance de consensos sociales. Por otra parte las administraciones municipales pueden resistirse al tener que lidiar con electores influyentes, además de adaptar sus capacidades para poder recaudar ampliamente.

413. En la legislación actual existe el impuesto del 1% sobre bienes inmuebles de la propiedad urbana y rural (IBI), administrado por las municipalidades. Sin embargo, la evidencia muestra que su aplicación es parcial e inconsistente (baja recaudación). Dicho problema debido entre otros a problemas de organización administrativa en unos casos o de voluntad política en otros, pero también a debilidades en el sistema de catastro físico; considérese que únicamente el 20% del territorio es cubierto por el sistema de catastro.

414. Una solución podría ser la de establecer un sistema simple con un impuesto sobre la propiedad rural por un monto fijo y bajo por manzana, con tres únicas excepciones: 1. Un mínimo de manzanas exento (20 mz o menos.); 2. Las tierras forestales; 3. Los territorios indígenas.

415. Adicionalmente, el impuesto podría servir también para fortalecer el sistema de catastro al exigir a los productores, por ejemplo, pagar la primera vez bajo declaración jurada de área y la segunda sobre su plano elaborado por un topógrafo autorizado por catastro.

416. Podría considerarse además la disminución del impuesto a las transacciones como un incentivo para agilizar las transacciones de tierras y darle más consenso social al impuesto. Ya se tuvo una experiencia en Nicaragua en el año 1997, la cual habría que evaluar para evitar cometer los mismos errores y aprovechar los aciertos.

417. Una segunda opción, es evaluar los obstáculos a superar por el actual sistema, adoptar algunas medidas que incentiven al usuario a ponerse al día con el impuesto. También es importante emprender una campaña de educación y comunicación para buscar consensos y motivar a la población para interiorizar las ventajas de asegurar su propiedad mediante títulos de dominio pleno. Dichas medidas serían además aceptadas como declaraciones legítimas de área pagar el impuesto, evitando la discrecionalidad y arbitrariedades con que operan en algunos casos los recaudadores. En todo caso, el tema es la importancia del impuesto sobre la tierra como un elemento relevante para dinamizar el mercado de tierras.

3.2. Las infraestructuras rurales.

418. Vale remarcar que no es una política aislada la que contribuye contundente y sostenidamente a dinamizar el mercado de tierra. Más bien dinamizar el mercado de tierras es una de las políticas sectoriales que proporcionan a los productores agrícolas señales de mercado coherentes y suficientes para aumentar la actividad agropecuaria. En esta línea, las políticas de infraestructura que acercan los productos al mercado son de gran importancia, sobre todo cuando se sabe que la mayor parte de la red vial rural no está pavimentada y se encuentra en malas condiciones. Otro factor a tomar en cuenta es la distancia promedio entre la finca de un productor y la carretera pavimentada más cercana es de 82 km. Los propósitos de titulación deben incorporar dentro de sus criterios la dotación de infraestructuras de comunicación en las zonas donde se pretende regularizar la propiedad, tanto como una medida económica de estímulo al crecimiento del sector, como de incentivo a la aceptación del sistema.

419. Operativamente debería haber una jerarquía para decidir donde regularizar la propiedad. Dadas las restricciones de recursos financieros, en primer lugar pueden estar las zonas mejor comunicadas y con una alta dinámica productiva y así ir bajando las prioridades hasta alcanzar las zonas más aisladas, donde además con toda seguridad, el título no tiene un gran valor social.

420. No obstante, prioridades sociales pueden indicar la necesidad de regularizar en algunas zonas remotas con fuerte presión sobre la tierra. En estos casos, la regularización debe ir de la mano con algunos programas de desarrollo rural de construcción de caminos y/o suministro de redes de energía, de manera que el título efectivamente sirve para transformar el valor de uso de la tierra en un valor de activo. Esta

política tiene así mismo implicaciones importantes en el sector forestal y en la conservación del medio ambiente. La ganadería es un buen ejemplo. Con frecuencia uno de los incentivos para deforestar en las zonas de frontera y convertir los bosques en pasto es precisamente la ausencia de caminos. El ganado puede transportarse por sí solo, además que implica menos riesgo de pérdidas por problemas climáticos y muestra precios más estables. Pero también la creencia - inducida por una política de tierras errática - que pueden ser titulados más fácilmente en terrenos deforestados.

3.3. El financiamiento.

421. Dinamizar el mercado de tierras tiene mucho que ver con ampliar el abanico de oportunidades de acceso por parte de todos los grupos sociales a la tierra. Dos aspectos son a considerar. El primero es el acceso limitado del sector agrícola en general, y de los pequeños productores en particular, al crédito de corto y largo plazo. El segundo se refiere a la ausencia de financiamiento hipotecario para la adquisición de tierras.

3.3.1 Financiamiento para el sector agrícola.

422. Respecto al primero, la política monetaria debe ser más activa para permitir el crecimiento del crédito al sector agropecuario a tasas de interés compatibles con las internacionales. Pero además, la política de tierras, en particular la que brinda protección y seguridad en la tenencia debe ser un atributo de gran relevancia de dicha política. Asegurar el debido respeto a la propiedad mediante el uso de los sistemas públicos de cumplimiento forzoso, así como para el cumplimiento de los contratos que implican transferencias de derechos sobre la propiedad, como la hipoteca o el arrendamiento, y los contratos de préstamos. Consentir, aunque sea tácitamente, el no pago de los créditos, es percibido por las instituciones crediticias como un riesgo importante para financiar cualquier tipo de actividad, interfiriendo negativamente en la efectividad de una política monetaria activa. El débil desarrollo de los servicios financieros en el sector rural y el limitado acceso al crédito por parte de los agricultores es uno de los principales cuellos de botella que enfrenta el sector rural y el sector agropecuario. Este problema podría ser a la vez un buen incentivo para agilizar la dinámica del mercado de tierras, otorgándole al título la fuerza suficiente para garantizar de manera segura los créditos.

3.3.2. Financiamiento para la compra de tierras.

423. Este tipo de intervención también ha sido llamado reforma agraria asistida por el mercado. En lo que concierne al financiamiento para compra de tierras conviene reflexionar sobre la creación de un banco de tierras. El objetivo de dinamizar el mercado de tierras solo se logrará adecuadamente si se dispone de financiamiento para la compra-venta de tierras. La mayoría adoptan la forma de una institución bancaria especializada de segundo piso y en el caso de la pequeña producción, generalmente se integran al plan de negocios de proyectos agro-empresariales, dado que el beneficiario debe pagar el crédito hipotecario obtenido para la compra del activo tierra. En muchos casos, el sistema bancario privado, mediante ciertos incentivos, ha asumido esta modalidad de financiamiento de tierras. Hay experiencias internacionales al respecto, una de las cuales se ha implementado con cierto éxito en un país vecino, Honduras. Pero también hay experiencias nacionales como las ejecutadas por el Fondo de Desarrollo Local (FDL) de NITLAPAN, o por la ONG, PRODESA. Empero, con independencia de la forma que se adopte, este tema debe estar incorporado en la agenda de agilizar el mercado de tierras.

3.4. Otras políticas.

424. Políticas adicionales para agilizar el mercado de tierras se refieren al régimen de cooperativas. Aunque el movimiento cooperativista es de larga data en el país, durante los años 80 se introdujeron en el campo dos formas de cooperativas, las cooperativas de producción y las de crédito y servicios. Sin embargo, estas formas de organización no reflejaban ni la costumbre en el campo ni, en la mayoría de los casos, el deseo explícito de los cooperados. De tal forma que fue un movimiento inducido desde arriba, sin mucho asidero cultural, llegando en algunos casos a ser organizadas con fines militares. Por tal razón, estas formas asociativas no se consolidaron en las creencias del sector campesino. Pero además, las formas adoptadas para su organización limitaban la transmisión de los derechos adquiridos por sus miembros, en particular el derecho de transmisión del alícuota de su propiedad. Como resultado, cuando la presión desde arriba cesó, en los años 90, amén de otras razones de política económica, la mayor parte de ellas perdieron vigencia y se desintegraron. Sin embargo, aún existen un cierto número de cooperativas que ahora se rigen bajo una nueva Ley de Cooperativas. Considerando la importancia del tema, las ventajas

de la asociatividad y su relevancia para el mercado de tierras conviene considerar las siguientes opciones de reestructuración de las cooperativas a ser escogidas por ellas mismas:

a. Titular complemente en forma individual y en dominio pleno la cooperativa.

b. Titular en forma individual y en dominio pleno la tierra pero mantener la asociación para cooperativas empresariales para los bienes de capital (maquinaria, equipo de riego, silos, etc.) o para la comercialización de insumos o comercialización de productos.

c. Transformar la cooperativa en una especie de sociedad anónima, pero manteniendo las ventajas del régimen cooperativo. Para tal propósito cada miembro podría ser titular de un certificado de participación de acuerdo a su aporte a la cooperativa y en caso de querer vender la cooperativa tendía la primera opción de compra. De esta forma el miembro que lo desee podría salir de la cooperativa y recuperar el valor del activo entregado a la asociación.

425. De esta forma se mejorarían los incentivos y los resultados económicos de las cooperativas y contribuiría a disminuir la tasa de deserción que sufren actualmente. Pero además de traer ventajas a los beneficiarios de la reforma agraria, contribuiría a disminuir la tendencia a buscar tierras mediante las invasiones. No hay que perder de vista que la presión sobre la tierra tiene raíces económicas y sociales, por lo que las medidas de índole punitiva como los desalojos y la aplicación firme de la ley solo es efectiva cuando es acompañada de políticas que se atacan las raíces verdaderas de la presión sobre la tierra. Experiencias como las señaladas han si aplicadas con cierto éxito en otros países de la región como El Salvador y Honduras.

426. Resumiendo, la política de tierras debe ser consistente con la política de desarrollo rural en su conjunto, donde la titulación per se no alcanza a tener los impactos esperados.

4. Políticas para las comunidades indígenas

427. Los territorios indígenas y las áreas protegidas abarcan el 17% del territorio nacional (22,452), sin incluir los territorios de las comunidades del Pacífico, Centro y parte del Norte del país. Esta área incluye solamente los 23 territorios de las comunidades indígenas y afro-descendientes de la Costa Atlántica que han presentado a CONADETI solicitud para su demarcación, titulación y saneamiento, conforme la Ley 445. Sin embargo, después de siete años de haber entrado en vigencia la Ley 445 se han titulado 15 territorios, no se ha saneado ninguno, y la mayoría de los recursos con los que se ha ejecutado el proceso han sido fondos externos.

428. Según el plan de CONADETI el proceso de demarcación y titulación deberá concluir en el 2011. Sin embargo, se considera poco probable que el plan se concluya por insuficiencia de fondos del presupuesto a CONADETI para este proceso. Una de las principales razones por las que el plan quede inconcluso sería porque el proceso de saneamiento se está llevando a través de un manual excesivamente burocrático, que no se conforma además con la Ley 445, lo que ha generado desconfianza en la institución y el proceso.

429. El saneamiento es fundamental para que las comunidades puedan ejercer la plenitud de sus derechos de uso, goce y disfrute de sus tierras, gozando de la protección pública requerida para la defensa legal de sus territorios frente a terceros, ya sea que estén poseyendo, posean títulos o se trate de invasores que pretendan posesión en sus territorios, como sigue sucediendo hasta la fecha, sin que los gobiernos hayan tomado medidas efectivas para la prevención de las invasiones, generando más confusión e inseguridad en la tenencia de la tierra de los territorios indígenas, aún con garantía constitucional y protección del Derecho Internacional.

430. Por tanto, es importante un diálogo más fluido con las comunidades indígenas con el propósito de acordar los procedimientos para acelerar el saneamiento y titulación de sus territorios. Este diáolgo con el propósito que las comunidades cuenten con el reconocimiento y la protección del Estado para administrar sus territorios, según su costumbre y de acuerdo a sus propias reglas. El servicio de administración de tierras debería actuar como un facilitador de este proceso, que muchas veces incluye la concertación entre las mismas comunidades que habitan un mismo territorio.

431. En lo que concierne a las áreas protegidas y la zonas de reserva en los territorios indígenas, una política más racional, recomendada, es la de involucrar a las comunidades indígenas y las poblaciones que habitan y viven en dichos territorios en las acciones de administración, vigilancia y conservación. Esto

podría lograrse a través de contratos con dichas comunidades basados en un inventario de recursos y metas de conservación. Del cumplimiento dichos contratos se deriven transferencias de recursos (igual que con las municipalidades) en beneficio de las mismas comunidades, como un incentivo para cumplir los objetivos de preservación de las áreas protegidas o las zonas de conservación. De esta forma las comunidades, que valoran el bosque con una visión de más largo plazo, verían el retorno de sus compromisos, en términos de mejoras a su bienestar.

5. Mejorar los servicios del sistema.

Catastro y Registro.

432. Para fortalecer el sistema de administración de tierras, se debe recentrar el objetivo primordial de CATASTRO-REGISTO en la seguridad que debe ofrecer su sistema de información. Dicho sistema se logra cuando la base física del registro, constituida por la descripción de la finca en el Catastro, corresponde con la realidad jurídica constituida por su descripción en el folio real del Registro.

433. Para tal propósito, el sistema CATASTRO-REGISTRO se debería reorganizar desde dos ángulos complementarios: El primero se refiere al ordenamiento y saneamiento hacia atrás, es decir las inconsistencias de que ya padece. Las propiedades ya inscritas pero que han sido divididas sin haber sido registradas, o las que tienen doble registro, o las que tienen en escrituras linderos y área que no corresponde a la realidad física, o las que han cambiado de dueño por herencia pero no están legalizadas, incluyendo el desorden provocado por las reformas agrarias.

434. Ese es el problema fundamental del sistema Registro-Catastro, al cual las políticas públicas no le han dado la relevancia que merece. Si el Estado no puede proteger con una tenencia segura e inimpugnable por terceros a 1 de cado 2 propiedades, el sistema seguirá siendo inseguro por decenas de años.

435. El segundo ángulo es el que se refiere al nuevo sistema de operación de Catastro-Registro, el cual da origen al Sistema de Información Catastro-Registro (SIICAR), que está automatizando y la información registral progresivamente. El sistema debería revisarse para que la tecnología informática sirva a la vez para apoyar las acciones de ordenamiento y saneamiento hacia atrás, como para brindar seguridad a los nuevos títulos registrados hacia delante.

436. Ambos ángulos son complementarios, puesto que brindar seguridad a los derechos que se inscriben hoy exige que los antecedentes hayan sido saneados y que en adelante la información se mantenga actualizada. Esto quiere decir que tanto Registro como Catastro deben poder reconocer la ubicación y características físicas, tanto de los predios que se registran hoy, como de los que ya están registrados. El actual sistema sirve con propiedad lo segundo, hacia delante, pero no es muy útil para lo primero, hacia atrás. Es decir no es muy útil para apoyar automáticamente el saneamiento hacia atrás, aunque si puede recibir manualmente con propiedad la información actualizada y dar completa seguridad hacia delante una vez registrada.

437. En el sistema actual, las reglas de inscripción se basan en el principio de que las inscripciones solo se realizan a instancia de parte, (con excepciones de ley) y esto es así porque la adquisición y pérdida de derechos reales se debe dejar a la voluntad de las partes. Por lo tanto el registro no puede inscribir nada distinto de lo que es deseado y solicitado por el interesado, cuando reúne las formalidades de ley.

438. Pero dada la confusión actual que prevalece en el registro y la poca cobertura de catastro, quedarse pasivo esperando que el sistema se vaya actualizando gradualmente en la medida que cada interesado acude al Registro, llevaría decenas de años ordenarlo y sanearlo. Nótese que los programas de fortalecimiento del sistema de administración de tierras datan de hace 18 años y la propiedad se ordena solo disminuye muy lentamente.

439. Una alternativa posible, respetando el principio registral, de inscribir a petición de parte, nada impide que al interior del sistema de administración de tierras se puedan crear organismos pro-activos, que apoyado por herramientas informáticas adecuadas, cuente con capacidad suficiente para emprender acciones que permitan diagnosticar donde están las inconsistencias hacia atrás, para luego conducir a las partes con conflictos potenciales a los organismos competentes para solucionar el potencial conflicto e ir ordenando y saneando el sistema hacia atrás, a una mayor velocidad que la actual , siempre bajo el respeto del principio registral.

440. Considerando los logros, retos y dificultades señalados en el estudio, cabe hacer las siguientes recomendaciones:

(a). En primer lugar debe considerarse como una prioridad fundamental acercar el sistema de administración de tierras a las comunidades, una alternativa muy factible por las competencias que se han desarrollado en muchos municipios es mediante la integración, descentralización y municipalización de catastro y registro. Este acercamiento puede verse facilitado por la profundidad de la red nacional de internet que permite el acceso remoto sin problemas desde cualquier parte del territorio nacional a cualquier parte de la República.

Pero también puede ser combinando la integración, descentralización y municipalización de catastro en las municipalidades, con la de servicios de inscripción en línea, mediante la habilitación de algunos notarios o facilitadores registrales certificados por registro en sitos alejados (la CSJ tiene experiencia con los facilitadores judiciales). Estos facilitadores servirían también para realizar la función de notario y registrador habilitado. La mayor parte de las poblaciones rurales cuentan con acceso a las redes de internet y en muchos de ellos se ha desarrollado los servicios de Ciber cafés. Dichos servicios pueden ser utilizados por estos registradores habilitados para ofrecer al mismo tiempo el servicio de notario y de registro. Esta opción, de la cual se tiene experiencia en Honduras, contribuiría también a la disminución de los costos de formalización del título al integrar en una sola persona las funciones de notaría y registro. Evidentemente queda por revisar el riesgo moral pero esos son detalles operativos que pueden surgir de un estudio sobre el tema.

(b). Tomar iniciativas pro-activas que contribuyan a acelerar el proceso de ordenamiento y saneamiento hacia atrás, que sean técnica y financieramente factibles, y contribuyan en el largo plazo la consolidación del sistema de información CATASTRO-REGISTRO. La propuesta de un sistema paralelo liderado por una agencia pro-activa, que se concentre en el saneamiento hacia atrás presentada debería ser una opción a evaluar.

(c). Consistente con la recomendación anterior, es conveniente dar los pasos necesarios para implementar en todo el territorio nacional un sistema de CATASTRO-REGISTRO que se sirva de las nuevas tecnologías disponibles para ampliar aceleradamente la cobertura de catastro en el territorio nacional a menor costo, ordenando las intervenciones en función de los resultados. Para ello se hace necesario establecer un orden de prioridades en las intervenciones, de los municipios con mayor dinámica económica y mayores conflictos de propiedad por ejemplo, hacia abajo.

(d). Reflexionar sobre la posibilidad de unificar Catastro, Registro, Catastro Fiscal y Catastro Municipal bajo el manejo operativo de los municipios, pero bajo la tutela, regulación y supervisión por la Corte Suprema de Justicia e INETER, de tal forma que el sistema revista características multifuncionales. También la unificación serviría a la vez instrumento para dar seguridad jurídica, resolver los conflictos de propiedad, facilitar a los municipios la recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles o sobre la tierra, e incorporar la aceptación de la cultura y costumbres sociales como medio de acceder a la propiedad. Hay experiencias al respecto en otros países.

(e). Un sistema renovado implementando las propuestas antes mencionadas además de permitir acercar Registro y Catastro al usuario, podría establecer las condiciones para crear una Red Nacional de Catastro, que vía Web de acceso a los Catastros Municipales y a INETER, podría implementar además el Certificado Catastral automático, en particular en los municipios no catastrados. Municipios que por falta de publicidad de la ley o de capacidad técnica aún no emiten constancia catastral municipal. Este documento emitido por el sistema que gracias a su firma electrónica incorporada es seguro y podría usarse legalmente, aunque para ello si requiere de una ley que le otorgue valor legal a este tipo de documentos generados electrónicamente, como fue en su momento la Ley de Fotocopias.

Servicios de información sobre las tierras

441. Hay que subrayar que uno de los costos de transacción más importante es el que se refiere al costo de negociación (costo de búsqueda, desplazamiento y valoración) por lo que el sistema debe facilitar las condiciones de eficiencia en dicho mercado. La información del sistema no debe limitarse únicamente a la de registro o los planos catastrales.

442. Para dinamizar el mercado de tierras es conveniente disponer de información respecto a los precios, ubicación, número de transacciones y tipos de conflictos de propiedad comunes por zonas del país. También es importante mencionar la disponibilidad y costo de tierra de alquiler; la calidad de la tierra, sus usos potenciales y actuales, la disponibilidad de agua y sus posibilidades de aprovechamiento agrícola

entre otros y todos de fácil acceso a todos los grupos sociales.

443. El servicio de información, que incluye el de ordenamiento del territorio, es un componente fundamental del sistema de administración de tierras. Este servicio contribuye a disminuir los costos de transacción, al ofrecer información sobre los planes de ordenamiento del territorio facilita la planificación de las inversiones de acuerdo al uso al cual el suelo está destinado. Dicho servicio de información disminuye los riesgos de choques aleatorios en la agricultura, como por ejemplo, cuando se informa sobre el nivel de precipitaciones o el uso potencial de los suelos.

444. Lo más importante del sistema, cualquiera que sea la opción, es que a los ojos del habitante rural, el sistema registro-catastral sea confiable, sus beneficios evidentes y los costos de un título seguro, incluyendo los tiempos de espera y tramitación, estén a su alcance.

445. Hay que subrayar que uno de los costos de transacción más importante es el que se refiere al costo de negociación (costo de búsqueda, desplazamiento y valoración) por lo que el sistema debe facilitar las condiciones de eficiencia en dicho mercado. La información del sistema no debe limitarse únicamente a la de registro o los planos catastrales. Para dinamizar el mercado de tierras es conveniente disponer de información respecto al número de transacciones en un municipio determinado, el valor de la tierra transada, la disponibilidad y costo de tierra de alquiler. Por otro la calidad de la tierra, sus usos potenciales y actuales, la disponibilidad de agua y sus posibilidades de aprovechamiento agrícola entre otros y todos de fácil acceso a todos los grupos sociales. El servicio de información, que incluye el de ordenamiento del territorio, es un componente fundamental del sistema de administración de tierras.

6. Otras reformas legales o de política para mejorar la seguridad en la tenencia.

446. A lo largo de muchos años, los conflictos sociales y políticas, originados en la base por razones económicas, combinadas con un débil sistema de administración de tierras han resultado en una distribución poco equitativa de la tierra, una fuerte presión sobre la misma y un sistema de tenencia con un fuerte grado de inseguridad.

447. No obstante, evaluaciones sobre la evolución de la tenencia en los últimos años demuestran que los mecanismos de mercado, acompañados de reformas en los sistemas de administración de tierras ofrecidos por el Estado han mejorado las oportunidades de acceso a la tierra. En efecto evaluaciones propias usando las informaciones del MAGFOR y del CENAGRO 2001 muestran que el índice Gini pasó de 0.746 en 1995 a 0.708 en el año 2001, siendo el estrato comprendido entre 5 y 100 manzanas el que más ha ampliado su participación. La distribución sigue siendo bastante concentrada pero se mueve en la buena dirección. Los datos que arroje el CENAGRO 2011, permitirán reevaluar o validar esta tendencia.

448. Sin embargo, la presión social y política sobre la tierra en los últimos años ha conducido a adoptar decisiones legales o tácitas que atentan contra la seguridad en la tenencia de la tierra y la agilización del mercado de tierras, cuyos mayores beneficiaros son los pobres rurales. Por lo tanto es necesario considerarlas para reformarlas. Las principales son las siguientes.

- *La suspensión de los desalojos.* No solo atenta contra la seguridad de la tenencia, sino que también incentiva las invasiones y ocupaciones ilegales.

- *La no intervención de la policía para hacer respetar la perturbación en la posesión inmediatamente que esta se produce.* En muchos casos por instrucciones políticas, la policía se niega a prestar el auxilio debido a los propietarios legítimos que son perturbados en su dominio de forma inmediata y en un buen número de casos ni con mandatos judiciales.

- *La suspensión de los juicios para el otorgamiento de títulos supletorios y su desvalorización como una forma legítima de adquirir la propiedad.* Ciertamente se ha abusado mucho de la figura de título supletorio, pero la ley contempla medidas para enjuiciar a quienes lo hacen. Lo que se requiere es voluntad política para tomar acciones punitivas que disminuyan los abusos. El título supletorio es una forma legal de acceder a la propiedad confirmando una posesión legítima. Tiene como ventaja que estimula el uso productivo de la tierra; permite que los legítimos propietarios tomen acciones legales rápidas, cuando las pruebas están frescas, para desalojar invasores ilegales, lo cual fomenta la solución rápida y justa de controversias; protegido por la ley es un título legítimo susceptible de ser colateral para créditos. Aunque como desventaja tiene que es un estímulo para que grupos organizados, especialistas en invasiones, se apoderen ilegítamente de tierras, generando potenciales conflictos de tierras;

desalienta a los propietarios a arrendar sus tierras por miedo a perder su derecho, con lo cual se afecta el uso productivo de la tierra. Muchos casos existen en el país, particularmente en la región norte y centro, donde la posesión es legítima, ancestral, transmitida consuetudinariamente por herencia, y reconocida socialmente. Sin embargo, el poseedor tiene limitado su derecho a obtener un título legítimo inscrito sobre el fundo y beneficiarse de sus bondades.

- *El tiempo de 10 años requerido a para que opere la prescripción ordinaria por posesión pacífica, debería reducirse a 5 años.* Una manera de agilizar el mercado de tierras usada internacionalmente con éxito es la disminución del tiempo para la prescripción ordinaria cuando la posesión es legítima. Esta medida, en consonancia con la de los títulos supletorios contribuye significativamente a aumentar el número de transacciones en el mercado formal, así como a inscribir sus títulos adquiridos de esta forma.

- *El poco reconocimiento social a la aparcería como mecanismo de acceso a la tierra.* Muchos trabajadores sin tierra o con poca tierra se sirven de esta figura para acceder a la propiedad. Abusos de esta figura por parte de los grandes propietarios ha desvalorizado la aparcería, aunque en el sector rural se continúa usando como una figura socialmente reconocida, pero con poca protección legal, lo cual permite que se preste a abusos.

- *El respeto consuetudinario y legal a la figura de arrendamiento de corto y largo plazo, y en ningún caso debe dar lugar a reclamo de posesión para acceder a la propiedad en dominio pleno.* Una de las figuras de mayor impacto para propiciar un acceso amplio a la tierra cuando se tienen fuertes restricciones de capital es la figura del arrendamiento. En Nicaragua es culturalmente aceptado en muchas regiones del país, generalmente por un año agrícola. Incentivar el arrendamiento exige sin embargo una revisión de la legislación civil en el sentido de mejorar el arrendamiento de largo plazo, de manera que de seguridad al arrendatario para realizar inversiones de capital en el fundo, pudiendo pactarse el arrendamiento con opción a compra.

- *Fortalecer los organismos de resolución de conflictos de tenencia de la tierra en las zonas donde existe una mayor presión sobre la tierra y donde la dinámica económica del territorio es alta.* Muchos de los temas antes señalados, podrían resolverse en forma ágil y justa ampliando en el territorio las instituciones de solución alterna de conflictos, lo cual ayudaría notablemente a restablecer la confianza de los usuarios en el sistema de administración de tierras.

- *El incentivo al no pago debe ser explícitamente reprochado* por su impacto negativo tanto en la seguridad de la tenencia, cuando hay hipotecas o bienes en garantía, como en la disposición del sistema de financiamiento rural a ampliar los servicios financieros.

- *La figura de expropiación con fines de utilidad pública.* Las leyes y reglamentos que regulan la figura de expropiación con fines de utilidad pública deben ser fortalecidas explicitando sin ambigüedades los casos donde ésta es permitida y el procedimiento para la valoración de la indemnización debe asegurar el debido proceso para el expropiado. Toda medida que restringe el disfrute de un derecho de propiedad debe basarse en consideraciones de interés general y ser ampliamente conocida, si se quiere avanzar sistemáticamente en la consolidación de la seguridad de la tenecia.

- Finalmente, pero no menos importante es la revisión de todo el cuerpo de leyes que regulan los derechos de propiedad y ordenarlos en un único cuerpo de leyes que evite las ambigüedades, las contradicciones entre las normas y la confusión en cuanto a la seguridad en los derechos de propiedad. Actualmente existen cuando menos veinte leyes que regulan de alguna manera derechos de propiedad. Podría aprovecharse la iniciativa en curso de formulación de un nuevo Código Civil para integrar en éste cuerpo legal el tema de la propiedad y sus formas de acceder.

449. Las consideraciones expuestas, en este documento, tienen como única pretensión relevar en el debate nacional los temas de política de tierras. Consideraciones susceptibles para fortalecer la construcción de un sistema de administración de tierras robusto y socialmente reconocido. Instrumento fundamental para asegurar los derechos de propiedad, agilizar el mercado de tierras y contribuir al crecimiento fuerte y sostenido del sector agropecuario, cuyos mayores beneficiarios son los pobres rurales.

Bibliografía

- Acosta, M. L. (mayo, 26, 2010). La Autodeterminación de los Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua.
- Acosta, M. L. (2011). Los Retos del Proceso de Titulación y Saneamiento como Protección a la Propiedad Indígena.
- Acosta, M. L. (23 de febrero del 2007). Recuso de Inconstitucionalidad Impugnando el Decreto 01-2007, en contra del Presidente de las República.
- Artana, D. (2005). Reforma Fiscal en Nicaragua.
- Banco Mundial (Mayo, 30, 2008). Nicaragua Informe sobre la Pobreza 1993-2005, Informe Principal.
- Banco Mundial, Nicaragua. Report No. 26683-NI Land Policy and Administration: Toward a More Secure Property Rights Regime.
- Banco Mundial (2003). Nicaragua - Land Policy and Administration: Towards a More Secure Property Rights Regime.
- Baumeister, E. (abril-junio de 1985). Un balance del Proceso de Reforma Agraria Nicaragüense, (Vols. Cuadernos Políticos, número 43). México, D.F: Era.
- Broegaard, R. J. (2005). Land Tenure Insecurity and Inequality in Nicaragua. Institute of Social Studies. Development and Change 36(5) , 845–864.
- CORNAP. Informe del proceso de privatización, noviembre de 1996. En n. d. 1996.
- Cumberland, W. W. (junio, 1980). Nicaragua, Investigación Económica y Financiera, Preparada, a solicitud de Nicaragua, bajo los auspicios del Departamento de Estado, 1928. Colección Cultural Banco de América.
- De Franco, M. (noviembre 4, 2011). Nicaragua: Agricultural Sector Assessment, Nicaragua Empresa Empleo, CARANA Corporation/USAID.
- Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas aprobada en la Asamblea Nacional (2007).
- Dumazert, P. (noviembre de 1995). La propiedad agraria y la estabilidad. Revista Envío No. 105.
-
- Economic Intelligence Unit (2006). Nicaragua Country Profile. London.
- Gaviria Ríos, M. A. (octubre 2010). Apuntes de Economía Regional. Universidad Católica Popular del Risaralda, Pereira.
- Griffin, E. (1997) Testing of Thünen Theory in Uruguay. Geographical Review, LXIII, pp. 500-516.
- Gutiérrez, C. (abril 21, 2005). Experiencia Catastral en la Regularización de la Tenencia de la Tierra en Nicaragua.
- http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#. (s.f.). Recuperado en septiembre, 2011
- http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/nicaragua/#registering-property. (s.f.). Recuperado el septiembre, 2011.
- Krugman, P. (1997). Desarrollo, Geografía y Teoría Económica. Barcelona: Antoni Bosch (ed.).
- La proclama de los Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte, frente al Estado de Nicaragua (Agosto 9, 2006).

- Lavadenz, I. S. (mayo 2002). La Administración Tierras: Un Nuevo Paradigma para un Antiguo, Problema, Comentario sobre América Latina y el Caribe. Preparado para el Taller de Políticas y Administración de tierras en América Latina y el Caribe.
- Lenin. El Desarrollo del Capitalismo en Rusia. Moscú: Editorial Progreso.
- Ley 192, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, 1ero. de febrero de 1995. (Gaceta 124 del 4 de julio de 1995).
- Ley Agraria de 1877. (Gaceta, 14 y 15, del 7 y 14 de abril de 1877).
- Ley de Mediación y Arbitraje, Ley 504, publicada en la Gaceta No. 122 del 24 de Junio del 2005. (Gaceta No. 122 del 24 de Junio del 2005).
- Ley de Protección a la Propiedad Agraria, Ley No. 88. (Gaceta No. 68, del 5 de abril de 1990.).
- Ley de Reforma Agraria, Decreto No. 782. (188, del 21 de agosto de 1981).
- Ley de Reforma Agraria, Ley 797. (Gaceta, 85, del 19 de abril de 1963).
- Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, Ley 445 (Gaceta, No. 16 del 23 de enero del 2003).
- Ley General de los Registros Públicos, Ley No.698 (Gaceta No. 239 del 17 de Diciembre del 2009).
- Ley General del Catastro Nacional, Ley 509 (Gaceta No. 11 del 17 de Enero del 2005).
- MAG-FOR (1999). Mapa Agro ecológico elaborado por la Dirección General de Estudios Territoriales.
- Merlett Michel,et al., IRAM (Septiembre 2000). Tenencia de la Tierra en Nicaragua, parte I, Marco Legal e Institucional.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República de 2010.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el que fue ratificado por Decreto Legislativo el 08 de Enero de 1980 (Gaceta No.65, 66 y 67 del 17, 18 y 19 de marzo de 1980).
- Prensa, 29 de septiembre del 2011, artículo: Mitad de tierras indígenas está en manos de colonos.
- Procuraduría General de la República (Noviembre 24, 2009). Plan de Participación de las Comunidades Indígenas del Norte, Centro y Pacífico de Nicaragua, en el Marco del Financiamiento Adicional de PRODEP.
- Reforma a la Ley de la Propiedad Agraria, Ley 14 (Gaceta No. 8, del 11 de enero de 1986).
- Reglamento de Mediación. Acuerdo Presidencia No. 75 (Publicado en la Gaceta No. 89, del 12 de marzo del 2000).
- Rivera, D. (octubre 12, 2009). Análisis Institucional en el Marco de la Regularización de Tierras, en la Preparación de la Ampliación Financiera del PRODEP.
- Rose, H J. (1982). Bases para la determinación de una política de precios para el algodón, Borrador para discusión interna, MIDINRA.

- Soto, Raimundo/CEPAL, Red de desarrollo agropecuario, Series Desarrollo Productivo 163, División de Desarrollo Productivo y Empresarial (Agosto 2005). El Precio de la Tierra desde la Perspectiva Económica, Chile.

- Strassma, John, et al. (Enero 31, 2000, p. 55). Nicaragua, Mercado de Tierras. Boston Institute for Developing Economics, USAIC/FAO/PNUD, versión preliminar.

- Timmer, P. C. (1985). Análisis de Políticas Alimentarias. Publicaciones Banco Mundial.

- www.rama-territory.com (s.f.).

Comentarios a "Mercado de Tierras y Seguridad en la Tenencia" escrito por Horacio J. Rose

1. El problema de la indefinición de derechos de miles de nicaragüenses sobre sus propiedades constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo de Nicaragua. El problema es así de importante porque trasciende al tema la posesión y uso de bienes inmuebles, ya que debilita la construcción de un efectivo estado de derecho, que es la piedra angular del desarrollo sostenible.

2. Desde un punto de vista económico, está comprobado que la regularización de derechos de propiedad contribuye al desarrollo, especialmente en el sector rural donde está concentrada la pobreza extrema. A nivel microeconómico, la regularización de los derechos de propiedad contribuye al incremento del capital y al desarrollo productivo a través de dos efectos. El primero está asociado con un mejoramiento de acceso al crédito por parte del propietario, quien al tener un activo legalmente constituido, puede utilizarlo como garantía para obtener un préstamo. A esto se le conoce como el "efecto crédito" de la regularización de la propiedad. El segundo efecto, llamado "efecto inversión" se produce cuando el propietario, al sentirse dueño pleno de la propiedad, se motiva en hacer mejoras e incrementar su capital.

3. La investigación de estos efectos ha estado en la agenda por años. Más recientemente, con mejores bases de datos y estimaciones econométricas más precisas, se han podido estimar los efectos de la regularización de la propiedad controlando por otras variables claves, como la calidad de la tierra, el clima y el aislamiento geográfico, entre otras. Estudios en Honduras, Brasil y Paraguay han encontrado, por ejemplo, evidencia empírica del impacto de programas de titulación sobre las inversiones, mayores precios de las propiedades y mayores niveles de producción e ingreso. Respecto a Nicaragua y a pesar de la seriedad del problema, ha habido muy pocos estudios empíricos que relacionen la seguridad de la tenencia de propiedades, producción e inversiones. Foltz, Larson y López estimaron estos efectos usando una encuesta de 1997 en los departamentos de León y Chinandega. Los autores encontraron que niveles de inseguridad en la tenencia estaban relacionados con bajos niveles de acceso al crédito. También encontraron que propietarios con problemas legales eran más susceptibles a trabajar fuera de sus fincas. Se encontró una relación negativa entre ingresos y la tenencia de la tierra. No fue posible, sin embargo, determinar alguna relación entre el estatus legal y el nivel de capital en las propiedades.

4. En el año 2002, Deininger y Chamorro examinaron el impacto de los programas de titulación sobre las inversiones. Utilizando datos recogidos por una encuesta, reconstruyeron el historial de inversiones para cada hogar desde 1990 hasta 1999 y corrieron regresiones incorporando los cambios en la tenencia de la propiedad durante esa misma década. Al tomar niveles pasados de inversiones, los autores fueron capaces de controlar problemas potenciales de endogeneidad de titulación y encontraron efectos positivos de la titulación. También encontraron evidencia que el incremento en capital estaba más asociado a características propias de los lotes de tierras que a efectos generados por el crédito.

5. Analizar los problemas de la propiedad en Nicaragua es extremadamente relevante. La tierra constituye el activo más importante de la familia nicaragüense rural. Usando datos de una encuesta de dos mil hogares rurales, Chamorro estimó que la tierra constituye el 60 por ciento de la riqueza total del hogar, seguida por el ganado que constituye el 33 por ciento. La implicación de esto para el desarrollo del país es que al legalizar apropiadamente la tierra en Nicaragua, se está formalizando una inmensa cantidad de riqueza en manos de pequeños y medianos productores, teniendo efectos redistributivos de importancia.

6. El estudio "Mercado de Tierras y Seguridad en la Tenencia" escrito por Horacio J. Rose y auspiciado por FUNIDES constituye la más reciente contribución sobre el tema. El Dr. Rose ha sido testigo y partícipe de las políticas públicas en las últimas tres décadas en Nicaragua y es un asiduo estudioso de este tipo de políticas en otros países. Con una amplia experiencia en las políticas de desarrollo rural y la agricultura, Rose posee además una sólida y poco común preparación jurídica y económica, lo que le permite ver al problema de la propiedad desde ambas perspectivas.

7. La hipótesis sostenida a lo largo del documento es que una indefinición de derechos de propiedad conlleva a un deficiente funcionamiento de los mercados de tierras. Al funcionar estos mercados debajo de su potencial, expresada en la informalidad y el aislamiento, los productores más eficientes no son capaces de utilizar el recurso tierra de manera óptima. Se pierde de esta manera la función de asignación de la eficiencia en el uso de las tierras en perjuicio de la economía en su conjunto. Para reforzar sus conclusiones, el autor utiliza los datos del pobre desempeño del sector agropecuario de las últimas décadas.

8. Antes de comentar sobre las recomendaciones y conclusiones generales del trabajo, se presentan a continuación algunos comentarios puntuales sobre cada uno de las secciones del documento, a fin de encaminar al lector a lo largo del documento y brindar una visión más general sobre los alcances, perspectivas, limitaciones y logros del estudio.

I. El problema de la propiedad en Nicaragua

Reseña Histórica

9. En la primera sección del estudio, Rose presenta de manera concreta una reseña histórica que comienza desde la fundación del país hasta nuestros días. El autor nos recuerda que las reformas a los derechos de propiedad han estado impulsadas en gran medida por motivaciones e intereses de grupos políticos específicos. Los ejemplos de esto comienzan desde el decreto sobre ejidos de 1877 que cercenó derechos a comunidades indígenas, así como la reforma de 1904 que estuvo orientada a favorecer a los grandes exportadores asociados al Gobierno Liberal. Las reformas de 1917, por otro lado, fueron una especie de reapropiación a favor de conservadores que habían sido despojados por la reforma anterior. Las leyes agrarias y reformas institucionales de 1963 favorecieron a élites somocistas en detrimento de algunos sectores, siendo los descendientes de alemanes los más conspicuos. La reforma agraria sandinista, enmarcada en los decretos 3 y 38 y la Ley 782 y sus reformas de 1986, fue asimismo muy específica en quiénes iban a ser confiscados y quiénes recibirían las propiedades.

10. La principal conclusión que se puede desprender de esta reseña histórica es que cualquier reforma o cambio al andamiaje institucional que soporta al régimen de derechos de propiedad debe ser consensuado, dado lo sensible del tema.

11. Rose atribuye a la reforma de 1963 el auge exportador que llevó después a Nicaragua a crecer a tasas sin precedentes. Esta aseveración es bastante categórica, a pesar que él mismo sostiene que las reformas de la década de los sesenta es un tema poco investigado. De ser posible, y como parte de un estudio separado, valdría analizar en detalle si las zonas geográficas sujetas a estas reformas fueron las que más crecieron, además de controlar por otros factores como son los precios internacionales y la introducción de nuevos cultivos y tecnologías durante estas décadas.

Contradicción entre las leyes vigentes y las comunidades indígenas

12. Las contradicciones en el cuerpo de leyes vigentes en Nicaragua son un problema que Rose aborda desde la perspectiva de las comunidades indígenas. Hay que recordar que los derechos de estas comunidades abarcan una buena parte del territorio nacional (17%) y por ende es un tema de mucha importancia. Los escasos recursos que recibe el CONADETI para tan importante responsabilidad refleja lo bajo en la agenda que se encuentra el tema de comunidades indígenas. Hay que reconocer, sin embargo, que en los últimos siete años y con apoyo externo se han podido delimitar, mojonar y titular un número importante de territorios indígenas.

13. En términos más generales, también es importante hacer un recuento de las contradicciones legales en general, no solamente en lo referente a los territorios indígenas. El estudio de IRAM del 2000, citado en Rose, constituye un buen esfuerzo, aunque ya desfasado, por catalogar estas inconsistencias.

Resultados sobre la distribución de la tierra

14. Sobre los resultados de las reformas agrarias en la distribución de la tierra, Rose deja planteada una hipótesis bastante provocativa: que la reforma agraria de los años ochenta ayudó a aumentar la proporción de fincas de tamaño medio (200 a 500 manzanas), contrario al objetivo de fortalecer más a los pequeños (fincas menores de 50 manzanas). El autor llega a estas conclusiones usando los datos oficiales de los censos agropecuarios de 1963, 1971 y 2001, así como datos de 1988 de la Intendencia de la Propiedad. Dejada planteada la hipótesis, es importante reconocer que en general el área de tierras en fincas entre 1963 y el 2001 se incrementó en un 60%, de 5.4 Millones a 8.9 Millones de Manzanas, por lo que la mayor preponderancia de las fincas grandes puede haber estado promovida por el avance de la frontera agrícola.

15. Asimismo, se afirma que durante los años de la liberalización de los mercados, entre 1988 y el 2001, la distribución de la tierra mejoró, reduciéndose el índice de Gini de 0.75 en 1995 a 0.69 en el 2001. Estos resultados contrastan con las aseveraciones de que la liberalización ha traído una mayor concentración de la tierra, favoreciendo a empresas agroindustriales en detrimento de cooperativas campesinas. El tema de la distribución de la tierra tiene implicaciones de

gran trascendencia para la formulación de políticas de desarrollo. Las hipótesis dejadas planteadas por Rose deben de ser abordadas y analizadas por aparte, como él mismo recomienda.

Dimensionando la reforma agraria de los años ochenta

16. Un dato del estudio que no debe dejarse por alto es la cuantificación de procesos de legalización de propiedades comprendidas durante el período de transición entre Enero y Abril de 1990. Según el estudio en dicho período se titularon y afectaron 675 mil manzanas, representando el 29% del área total de la reforma agraria, que estima en una 3.0 millones de manzanas. En total, el costo de la reforma agraria de los años ochenta, calculada por la emisión de los BPI, se estima en US$1,066 millones, es decir a un costo de aproximadamente US$355 Dólares de 1990 (unos US$615 Dólares del 2011) la manzana.

Dinámica del sector agrícola

17. Una buena parte del estudio se concentra en la presentación de datos del desempeño del sector agropecuario nicaragüense, desde la década de los noventa. Se presenta a un sector con crecimientos modestos e irregulares, además de estar muy por debajo de su potencial, ya que de 2.8 millones de manzanas de tierra arable disponible, sólo se utilizan 1.3 millones. El análisis de esta sección se centra en el PIB agropecuario per cápita, que si bien tiene la virtud de presentar datos por habitante, esconde en sí información de precios y crecimiento poblacional que limita ver la evolución productiva del sector. Las cifras por habitante además tienen más sentido cuando se analizan producciones de consumo nacional, pero pierden relevancia cuando se analizan productos de exportación.

18. Un análisis concentrado en la producción y en períodos más recientes muestra que el sector ha venido creciendo a mejores tasas desde el 2002 y sobre todo después de la suscripción del DR-CAFTA. El acuerdo comercial con los EEUU ha hecho que Nicaragua se acerque a la frontera de posibilidades de producción: cosecha record de café de 2.1 millones de quintales en el 2008, zafra record de más de 6 millones de quintales de azúcar en el 2006, record de más de 200 millones de libras de carne exportada en el 2010, cosecha record de 1.7 millones de quintales de maní en el 2008, así como exportaciones de camarón y pescado muy por encima de lo que se exportaba a inicios de la década pasada. Según datos de la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos, en el año 1991 se exportaban a EEUU US$66 millones, comparados con los US$2,094 en el 2010. Aunque estas exportaciones incluyen zonas francas, las exportaciones de bienes a los EEUU se han incrementado vertiginosamente gracias al tratado. Estos datos son relevantes porque la política comercial ha sido una de las principales políticas de desarrollo impulsadas recientemente. El estudio se concentra en las deficientes políticas sectoriales existentes, como el limitado fomento a la adopción tecnológica, el financiamiento, la infraestructura y los altos costos de transacción, abordando muy poco sobre la política comercial.

II. Marco conceptual y teórico del estudio

19. El modelo de Von Thunen usado en el estudio, aunque de mucha relevancia en su momento, es principalmente un modelo centrado en el impacto que tiene la distancia a los mercados. De manera general el estudio de Rose se basa en el efecto que tienen los problemas de definición de derechos de propiedad sobre el desempeño de los agentes económicos, por lo que la aplicación del modelo de Von Thunen es limitada. Un modelo más apropiado sería uno que incorpore los problemas de propiedad a la decisión del agente económico y ver sus efectos en la eficiencia y la rentabilidad. Una forma muy sencilla es la incorporación en el modelo de costos de transacción, de los cuales se mencionan muchos en el estudio. Conviene por lo tanto analizar el efecto de estos costos sobre las decisiones de los productores. Desarrollos recientes en la teoría microeconómica han abordado el tema de los costos de transacción en el funcionamiento de los mercados en países en vías de desarrollo. Estos costos de transacción no se han aplicado únicamente al tema de los mercados de tierras, sino también a mercados laborales e incluso mercados de productos finales. Otra ventaja de la incorporación de los costos de transacción es que se pueden analizar las otras restricciones al desarrollo que menciona Rose, como son la distancia a los mercados o la pobre infraestructura.

20. En el modelo alternativo que se presenta a continuación, se puede asumir que la producción está asociada a una probabilidad exógena de éxito o fracaso en la producción. En el caso de fracaso, toda la producción se pierde y el productor, si ha pedido un préstamo, deberá pagar su deuda con la propiedad que ha puesto en garantía. Para poner en garantía la propiedad, el productor deberá incurrir en costos de transacción de legalización. Existen

muchas formas de incorporar estos costos, pero por simplicidad se asume que los costos de transacción dependen de las características propias del productor y de su propiedad.

(1) $t \equiv t\ (z)$

21. Donde z es un vector de características específicas al productor, su propiedad o la zona donde se encuentra y que afectan el estatus legal de su propiedad. El problema de optimización del productor es la maximización de beneficios definida en la siguiente expresión

(2) $$\max \quad \pi p F(A,N) - (1+i)[WN + CA + R(A-V)] - (1-\pi)S \ - \pi(1+i)S \ - t\ (z)$$

Donde:

π probabilidad de éxito
F (A,N) Función de producción con Retornos Constantes a Escala, con tierra y mano de obra como insumos
W costo de la mano de obra
C costos de los insumos por unidad de tierra
R precio del alquiler de la tierra
i tasa de interés
V cantidad de tierra propia
S cantidad de crédito recibido
t costos fijos relacionados a obtener tierra para producir, estos costos están asociados a las características del productor.

22. El problema está sujeto a una restricción presupuestaria

(3) $WN + CA + t_f = S_f + RV$

23. Es decir, que la única fuente de liquidez de este modelo proviene de la dotación de tierras y de algún crédito que el productor pueda obtener. Utilizando la función de producción Cobb-Douglas $F(A,N) = A^{1-\beta} N^{\beta}$ e incorporando las condiciones de primer orden en la función objetivo se obtiene la función de valor optimizada siguiente para el productor que decide no aplicar a ningún préstamo:

(4) $$\Pi_1 = \pi p \left(\frac{\beta}{W}\right)^{\beta} \left(\frac{(1-\beta)}{(C+R)}\right)^{1-\beta} RV$$

Escrito de forma más compacta:
(5) $\Pi_1 = \Omega RV$

24. Nótese que las ganancias del productor en este caso dependen directamente de la cantidad de tierras que tiene. Para el caso del productor que aplica a un préstamo y lo recibe, la función de valor de las ganancias es la siguiente:

(6) $\Pi_2 = \big(\Omega - (1+i) - (1+i\pi)\big)S(V) + \Omega RV - (\Omega - i)t$

25. Al analizar las ecuaciones (5) y (6), es obvio que el productor decidirá optar a un crédito si las ganancias de la situación con el préstamo son mayores que las ganancias sin el préstamo, es decir $\Pi_2 > \Pi_1$. Los costos de transacción son un elemento clave en esta decisión. Quizá lo más interesante de este modelo es que se debe de abandonar la idea de que la legalización de propiedades o la reducción de costos de transacción es una tarea previa a la mejora del acceso al crédito, sino que actúan de manera simultánea. Los costos asumidos en este modelo son generales, pero sus efectos distribucionales dependerán de cómo se manifiestan entre los productores. Con costos convexos a la cantidad de tierras que posee el productor, que no es un supuesto fuerte, se puede utilizar este modelo para demostrar como los más pequeños y pobres están siendo excluidos de mercados formales, tanto de crédito como de propiedades.

26. La existencia de condiciones de fallas en los derechos de propiedad que influyen sobre los costos de transacción es un argumento para una intervención más activa del Gobierno en reducir estos costos. Al darse exclusiones o segmentaciones en los mercados (los más pobres dejan de participar), acciones encaminadas a reducir estos costos tendrán un efecto económico positivo sin tener efectos distorsionadores.

27. Independientemente de lo anterior, se debe de reconocer que por la naturaleza misma de la tierra, los mercados de tierras presentan características propias que lo diferencian de otros mercados. Por ser un bien inmueble, no se puede evitar la característica local de las transacciones. Esto conlleva a una atomización de mercados que si bien puede mejorarse con sistemas de información es inevitable. El hecho de ser la tierra una forma de atesoramiento de riqueza y de prestigio hace que el proceso de formación de precios se aleje

de la productividad marginal, como es el caso de otros insumos.

III. Obstáculos e incentivos para desarrollar los mercados de tierras

Deficientes canales de comunicación

28. La falta de información formal en periódicos o la web sobre transacciones de tierras es un indicador muy impreciso de que el mercado está por debajo de su potencial. Como se mencionó anteriormente, la atomización del mercado hace más complicado que la información fluya por canales de información masiva. Además, con la continua expansión de la frontera agrícola, que según el estudio es de 150 mil hectáreas anualmente, la demanda por tierras encuentra en éste avance una válvula de escape que relaja las tensiones del mercado.

Subsidios y protecciones

29. Rose reitera en esta sección el punto expuesto por De Franco y otros de que la existencia de protecciones y subsidios a la agroindustria limitan la productividad del sector y genera una dualidad económica. Por un lado se encuentran grandes agroindustrias mecanizadas y de alta eficiencia, conviviendo (incluso en el mismo lugar) con pequeños campesinos de muy baja eficiencia y alejados de los mercados. Quizá lo más relevante aquí en relación al tema de los mercados de tierras gira alrededor de la importancia de tener reglas claras y estables, de tal manera que los agentes económicos no alteren sus decisiones productivas en base a expectativas futuras inciertas. La naturaleza propia del mercado de tierras hace que cambios en las reglas tengan efectos negativos sobre las transacciones, en especial las de compra venta.

Diferencias entre conflictos e irregularidades en la tenencia

30. Comúnmente se tiende a integrar en una misma categoría a las propiedades "en conflicto" con propiedades que tienen algún problema de regularización. Un gran porcentaje de propiedades tanto urbanas como rurales han sido herencias sin haber cumplido con todos los requisitos legales Utilizando datos de PROVIA, Rose detalla que los casos de herencias no legalizadas llega al 16.5% de los casos. Si a esto se le suman las desmembraciones no legalizadas (10.3%) el porcentaje de propiedades irregulares pero sin conflicto puede ser mayor. Es común no diferenciar los casos de traspasos incompletos de los que sí tienen un conflicto real. Sobre las razones del porqué no se regularizan las propiedades en la forma de un título definitivo o del porqué no se registra la propiedad, Deininger y Chamorro (2002) encuentran que las razones varían para ambos casos. Según los encuestados, la razón principal por no tener un título es porque no vale la pena, mientras que para el caso del registro se debe a que es muy costoso.

Cuadro 1: Razones por las que no se obtiene un título o se registra la propiedad

	Parcelas sin títulos	Parcelas sin registro
No saben cómo se obtiene	1%	7%
No vale la pena el esfuerzo	90%	5%
Falta de recursos y tiempo	7%	69%
Otras	2%	18%
No. de observaciones (parcelas)	874	454

Fuente: Deininger y Chamorro (2002)

IV. Sistema de administración del mercado de tierras y reformas deseadas

31. Como en la mayor parte del mundo, el sistema de administración de derechos de propiedad y de administración de tierras en Nicaragua está distribuida en una amplia variedad de instituciones, tanto del poder ejecutivo, judicial, como a nivel municipal y de regiones autónomas.

32. En el poder ejecutivo, resalta la Procuraduría General de la República. Debajo de la PGR se encuentran proyectos especiales financiados por fuentes externas, como son el Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP) y el Proyecto Alba Solidaria. También dentro de la PGR, se encuentran la Notaría del Estado y la Comisión de Revisión de Confiscaciones. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se involucra a través de Deuda Pública. El Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales es la instancia que tiene bajo su responsabilidad el catastro físico nacional. El Ministerio Agropecuario y Forestal, mediante su Dirección General de Políticas de Tierras, es el encargado de la formulación de directrices al uso y conservación de la tierra. El Ministerio de Recursos Naturales es la instancia encargada de la regulación de todo el sistema de áreas protegidas. El Instituto de Información para el Desarrollo (INIDES, antes INEC) recoge información estadística pertinente sobre el uso de la tierra.

33. En el poder Legislativo, la Comisión de la Propiedad revisa las propuestas de ley relacionadas al tema, mientras que la Corte Suprema de Justicia es la instancia encargada de administrar el Registro Público de la Propiedad. A través de los juzgados, el poder Judicial interviene directamente en la resolución de conflictos de propiedad, además de administrar un mecanismo alterno de resolución de conflictos.

34. Todo este andamiaje institucional no ha sido capaz, según el estudio, de poder regularizar los conflictos de derechos generados por las políticas pasadas. Utilizando información de encuestas, Rose afirma que "podríamos afirmar sin temor a equivocarnos que cuando menos una de cada dos propiedades del país no puede ser vendida, hipotecada, prendada, heredada, alquilada o regalada sin alterar derechos de terceros" (Página 53). Esta conclusión no debe de interpretarse como sí la mitad de las propiedades están en conflictos. Probablemente la causa de este número tan alto es porque el autor incluye los derechos de terceros hacia atrás en el tiempo, es decir antiguos dueños que no enajenaron sus bienes de una manera regular.

35. Se insiste mucho en el estudio sobre el saneamiento hacia atrás y se deja planteada la pregunta aquí sobre la utilidad de este tipo de regularización. Los procesos de barrido catastral actual intentan despejar estos conflictos pasados con las audiencias públicas en cada municipio. Es relevante ver este tipo de alternativas y analizar su costo-efectividad contra la regularización hacia atrás que propone Rose. La regularización hacia atrás implica además que valiosos recursos públicos sean desviados de la regularización horizontal entre propietarios y de la resolución de conflictos corrientes.

36. El Sistema de Información Catastro Registro (SIICAR) es una importante solución al verdadero problema fundamental de ambos sistemas, como es la falta de articulación entre el Registro y el Catastro, así como de su actualización expedita. Una evaluación de este sistema, con sus limitaciones y alcances debería de ponerse en la agenda prioritaria sobre el tema. Igualmente se necesita saber y sobre todo divulgar de los logros de las actividades llevadas a cabo por la Dirección de Resolución Alterna de Conflictos (DIRAC) que se presenta como una alternativa eficiente de resolver disputas sin necesidad de ir a los juzgados.

37. Rose plantea que el costo de catastrar lo que falta del país es de unos US$138 Millones y que podría hacerse en menos de diez años. Los costos podrían ser un poco mayores ya que las zonas por catastrar son las más alejadas y con menos infraestructuras de comunicación. En cualquier caso, Rose deja planteadas las necesidades financieras que requeriría el país para tener un sistema completo y gozar de beneficios que actualmente se están desaprovechando.

V. Recomendaciones del estudio

38. Rose plantea cinco áreas de recomendaciones de política. La primera tiene que ver con la estabilidad macroeconómica y el establecimiento de reglas claras del juego, sobre las cuales hay un consenso general. La segunda área se concentra en las reformas institucionales para fortalecer el sistema de administración de tierras. Rose propone fortalecer al nivel central las funciones de supervisión y dirección, mientras que las funciones operativas se centren más en las localidades. Lo que él llama "Concentrar agencias y descentralizar operaciones" podría ser un compromiso políticamente viable, ya que no propone reformas radicales, sino que las instituciones actuales sigan trabajando pero con mucha más coordinación en el territorio. Se beneficiaría la discusión, sin embargo, si se mencionaran otras reformas como las de El Salvador, que involucraron un cambio más radical en el tema de la administración de derechos. Rose plantea asimismo que el énfasis pase de la titulación al sistema de administración de derechos y en esto está completamente en lo correcto.

39. La tercera área tiene que ver con la agilización de los mercados de tierras. Como una herramienta importante para reducir la ociosidad del recurso se plantea retomar la idea de un impuesto sobre la tierra, de la que se tiene una experiencia fallida reciente. Desde un punto de vista técnico, un impuesto a la tierra podría ser la solución factible a incentivar un uso más eficiente, sobre todo cuando es un bajo monto fijo por unidad de tierra. Los impuestos fijos son menos distorsionadores y en este caso sería progresivo al nivel de ociosidad. En cualquier caso debería evitarse considerar que la finalidad de este impuesto sea recaudatorio, sino correctivo. La factibilidad política, sin embargo, es la limitante principal para implementarlo. El estudio se hubiera beneficiado con un análisis de cómo mejorar la recaudación del IBI como una segunda alternativa.

40. La contribución de las infraestructuras rurales a la agilización del mercado de tierras es innegable. Sin embargo, se deben de incluir además infraestructuras y plataformas de información que centralicen datos sobre compra ventas y alquileres y le puedan dar a los oferentes y demandantes de propiedades herramientas de búsqueda que reduzcan los costos de transacción.

41. Sobre las políticas de financiamiento, la discusión debe ir más allá de que si otorgar un título ayuda a acceder al crédito. Carter y Olinto encontraron que en el caso de Paraguay, programas de regularización de propiedades hacían tener efectos negativos en la formación de algunos tipos de capital en productores con dificultades de acceso a crédito. La conclusión a la que llegan es que la regularización puede tener efectos positivos sólo para los más ricos, generando una peor distribución de la riqueza.

42. En relación al financiamiento para las compras de tierras, es decir una reforma agraria asistida por el mercado, valdría la pena analizar seriamente los resultados de las políticas de este tipo implementadas en las últimas décadas en otros países. La experiencia de Guatemala, en particular, no parece ser tan alentadora.

43. Una cuarta área de política tiene que ver con las comunidades indígenas. Se propone un diálogo más fluido y que se aumente el reconocimiento del Estado a los derechos de las comunidades. Por las magnitudes de tierras y su ubicación en o cerca de áreas protegidas y lo sensible del tema, este tema deberá ser parte de la agenda nacional por las próximas décadas. La existencia de tierras vírgenes disponibles, como parece ser aún el caso para Nicaragua, y la existencia de programas de titulación pueden llegar a ser una combinación perfecta para generar deforestación y deterioro ambiental. Al haber tierras a ser ocupadas, el colono deforesta y de esta manera ejerce su derecho de posesión. Un programa bien intencionado de titularle a este colono podría generar un incentivo perverso a deforestar más, ya que se está asegurando la legalización de nuevas propiedades después de ser taladas. La delimitación y titulación de tierras indígenas podrían ayudar a detener este proceso, ya que los derechos están adquiridos de forma ancestral y no por el hecho de haber ocupado la tierra y haberla despalado. Experiencias positivas de conservación forestal se han documentado para el caso de las propiedades ejidales mexicanas (Deininger 1992).

44. Finalmente se proponen acciones específicas para mejorar los servicios del sistema de registro y catastro, comenzando con el perfeccionamiento del SIICAR. También se propone acercar el servicio a las comunidades y mejorar las tecnologías, así como los servicios de información de mercados de tierras y sus costos descritos anteriormente. Siguiendo las recomendaciones de IRAM del 2000, Rose concuerda acertadamente que se debe de detener el abuso a la figura del título supletorio y que el período de prescripción se reduzca de 10 a 5 años a fin de agilizar las transacciones, así como el fortalecimiento de los mecanismos de resolución de conflictos.

Conclusiones Finales

45. El estudio "Mercado de Tierras y Seguridad en la Tenencia" de Rose recoge las recomendaciones fundamentales que debe de tener una ruta general de reformas a corto y mediano plazo. Sin embargo, limitar la discusión al sector agropecuario y al mercado de tierras rurales deja por fuera el enorme impacto que traería la regularización de miles de pequeños y medianos negocios en zonas urbanas pobres del país. Igualmente merecen ser abordadas de manera especial el caso de las propiedades costaneras, que han sido el objeto de disputas, incluso violentas. Afortunadamente, tanto las acciones de políticas como las recomendaciones pueden ser adaptadas al ámbito urbano y a las costas.

46. Por su propia naturaleza, el mercado de tierras va a estar muy distante de parecerse al mercado de otros bienes. La formación de los precios de las tierras debe verse como función de un vector de variables, de las cuales la productividad marginal es solamente una. Otras variables que influyen en los mercados de tierras son las condiciones de acceso, no solamente físicas sino financieras. El hecho de que la tierra es un factor de acumulación de riqueza y prestigio también es algo que trae consecuencias directas sobre los mercados. El tema de la seguridad física y personal, que no se aborda en el estudio, es sin duda un elemento importante en la determinación de los precios de las propiedades. Los costos incurridos por los dueños en seguridad, muros, cuidadores etc. hacen que se limiten las transacciones. La importancia de las expectativas de los agentes y sus estimaciones de valor presente de opciones futuras (vender o quedarse con la propiedad), así como los descuentos subjetivos pueden hacer cambiar a los mercados en un muy corto plazo. Todo esto lleva a pensar que un perfeccionamiento de los mercados de tierras es

un ideal lejos de ser materializado y que se debe de convivir con la idea que lo mejor es intentar mejorar su funcionamiento.

Construir un sistema de monitoreo de indicadores de derechos de propiedad

47. Con el fin de tener el tema de los derechos de propiedad en una agenda permanente, se debería de construir un sistema de indicadores relacionados al tema de la propiedad. Estos indicadores podrían estar asociados a la metodología del Banco Mundial denominada "Land Governance Framework (LGAF)". Esta metodología está siendo aplicada en varios países del mundo y consiste en un sistema de evaluación muy simple, que consistiría en entrevistar a especialistas y usuarios del sistema de administración de derechos de propiedad en Nicaragua de manera permanente. Los indicadores podrían estar asociados a cinco grandes áreas, a saber: I. Marco legal y regulatorio que incluyen el nivel de reconocimientos de derechos, costos de acceder al sistema, costos de hacer cumplir las leyes entre otras. II Planificación territorial y regulación pública del uso de la tierra, donde destacan la transparencia en los sistemas de planificación y la valoración de propiedades. III Administración de tierras nacionales, que incluye la justificación en los procesos de expropiación y análisis de los tiempos que toman las compensaciones. IV. Provisión de información pública sobre la tierra, como son el nivel de acceso a los registros y los costos en acceder a esa información y finalmente V Resolución de conflictos y disputas, que abarca el número de casos atendidos y los tiempos y costos de llegar a un acuerdo entre las partes. El establecimiento de estas "Cuentas Nacionales de la Propiedad" ayudarían a las autoridades y a la población en general a tener una mejor idea del rumbo que lleva el sistema de administración de derechos en Nicaragua.

Conclusión final

48. En cualquier parte del mundo, y Nicaragua no es una excepción, reformar los sistemas de administración de derechos de propiedad involucra enormes complejidades. En primer lugar está la tierra que cumple una variedad de funciones. Es por un lado un activo fijo en cantidades finitas, lo que supone una enorme presión social sobre ella al aumentar la población. Es una forma de acumulación de capital y es además un indicador de riqueza y prestigio. Si a esto se le suman factores de orden cultural, como por ejemplo los territorios indígenas, y los de orden de seguridad ciudadana, se puede fácilmente concluir que administrar derechos de propiedad es una tarea bien compleja.

49. Al ser un problema global, se corre el riesgo de importar ideas sin analizar su aplicabilidad a la realidad local, por lo que cualquier reforma debe consensuarse en detalle. Una modernización del sistema de derechos de propiedad debería de cumplir con tres principios generales. El primero es la parsimonia institucional, es decir que no deben de haber varias instituciones haciendo lo mismo. El segundo es la reciprocidad que dice que lo expresado en los documentos del sistema de registro y catastro es lo que debe estar pasando en el municipio. El tercero es la no retroactividad, es decir que el derecho actual no debe de ser revisado a la luz de lo que se dio en el pasado.

50. La restricción principal para reformar o mejorar sistemas de administración de derechos de propiedad en cualquier parte del mundo, no es técnica, sino política. En este sentido, el estudio es certero en afirmar que una contribución principal debería de ser el fomento de la discusión de este trascendental tema. Como afirma Rose "no se está afirmando que las [reformas recientes] no sean las mejores, simplemente se está incitando a pensar en la posibilidad de mejorar los resultados y la percepción de la población en la seguridad del sistema…particularmente en un tema que ha estado en el centro de la construcción de la República".

Bibliografía

- Benjamin, D (1995) "Can unobserved land quality explain the inverse productivity relationship?" Journal of Development Economics Vol.46: 51-84.
- Besley, T (1995). "Property rights and investment incentives: Theory and evidence from Ghana". Journal of Political Economy. Vol 103(5).
- Bhalla, S, & P. Roy (1988). "Miss-Specification in Farm Productivity Analysis: The Role of Land Quality". Oxford Economic Papers 40: 55-73.
- Bruce, J. & Migot-Adholla, eds. (1994). Searching for Land Tenure Security in Africa. Kendall Hunt.
- Carter, M., G. Feder & M. Roth (1995). Land Tenure and Agricultural Performance. Reflection on Global Experience. Paper presented at the International Symposium on Rural Land Issues in China. Land Tenure Center. Madison, Wisconsin, May 1995.
- Carter, M, & K. Wiebe (1990). "Access to Capital and its Impact on Agrarian Structure and Productivity in Kenya". American Journal of Agricultural Economics 72:1146-50.
- Carter, M & P. Olinto (2000). "Getting Institutions Right for Whom: Credit Constraints and the Impact of Property Rights on the Quantity and Composition of Investment". University of Wisconsin, Mimeo.
- Carter, M. & Ramon Salgado (2001). Land Market Liberalization and the Agrarian Question in Latin America. In A. de Janvry, J.P. Platteau and E. Sadoulet, eds. Land Access, Rural Poverty and Public Action. Oxford University Press.
- CIERA (Centro de Investigaciones y Estudios de la Reforma Agraria) (1989). "La Reforma Agraria en Nicaragua 1979 – 1989". Marco Jurídico de la Reforma Agraria, Volumen VIII.
- Chamorro, Juan S. (2003). Productivity, Land Policies and Input Markets in Nicaragua. PhD Dissertation. University of Wisconsin-Madison.
- Deininger, K. & J. S. Chamorro (2002). "Investment and income effects of land regularization: the case of Nicaragua", Policy Research Working Paper.
- Feder, G., T. Oncham, Y. Chalamwond & C. Hongladaron (1987). "Land Ownership Security and Farm Investment in Thailand", American Journal of Agricultural Economics 69:311-320.
- Feder, G., T. Oncham, Y. Chalamwond & C. Hongladaron (1988). Land Policies and Farm Productivity in Thailand, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Foltz, J., B. Larson & R. López. Land Tenure, Investment, and Agricultural Production in Nicaragua. Forthcoming.
- Guevara Carrión, R. & A. Matus (1996). Situación actual de la tenencia de la tierra y propuestas de monitoreo. Agricultural Ministry of Nicaragua.
- Honoré, B.E. (1992). "Trimmed LAD and Least Squares Estimation of truncated and censored Regression Models with Fixed Effects". Econometrica 60(3):533-565.
- IRAM (2000). Estudios Sobre la Tenencia de la Tierra. Contrato de Consultoría N OPA 001 2000.

- Molina Torrez, Mireya (1990). Legislación Agraria y su Vigencia Actual. Mimeo,Managua.
- Nijman, T & M. Verbeek (1992). Nonresponse in panel data: the impact on estimates of a lifecycle consumption function. Journal or Applied Econometrics, Vol.7 243-257.
- Schydlowsky, D. & J. S. Chamorro (1998). Conceptualización de los mercados de tierras en Nicaragua. Mimeo, Junio.
- Sen, A (1966). "Peasant and Dualism With or Without Surplus Labor". Journal of Political Economy. Volume 104 No. 5: 425-50.
- Udry, C (1996) "Gender, Agricultural Production and the Theory of the Household". Journal of Political Economy Volume 104 No. 5:1010-1046.

Algunas causas del problema de la propiedad

1. Los comentarios que voy a hacer, tienen la intención de coadyuvar, en la medida de lo posible, al valioso estudio del doctor Horacio Rose. El estudio tiene dos componentes: el Mercado de Tierras y la Tenencia de la Tierra. Sobre el primero, no tengo nada que decir. Es un estudio completo y documentado. Y la experiencia del doctor Rose en ese campo es suficiente garantía para la validez y amplitud de su exposición.

2. La segunda parte del estudio, la Tenencia de la Tierra, nos lleva necesariamente a los derechos de propiedad y al campo legal, donde el estudio del doctor Rose incorpora ya un buen análisis al respecto. Con estos comentarios pretendo aportar algo adicional.

3. Me concentraré, aunque de una forma general, en algunas de las causas del llamado "Problema de la Propiedad", con la idea de ayudar a comprender un poco más el asunto, y coadyuvar en la búsqueda de soluciones realistas. Para ello, es necesario reflexionar sobre la naturaleza del asunto, conocer un poco la historia y detectar el punto de inflexión donde se produce el conflicto político-jurídico que dio origen a esta situación.

El trasfondo jurídico

4. El concepto del "Problema de la Propiedad", particularmente en lo que se refiere a la propiedad privada, es a veces mal entendido, o no entendido en su verdadera dimensión.

5. Hay muchos que están conscientes de la problemática. Pero hay otros que lo interpretan como que los derechos de propiedad en Nicaragua, en general, son cuestionables, dudosos o débiles, y trasmiten un mensaje distorsionado de la realidad. Lo aprecian únicamente como un problema jurídico, legislativo o, más simplemente, como un problema regulatorio. Esta es una visión superficial del tema.

6. Sin que sea ésa su intención, desincentivan a potenciales inversionistas y dan lugar a que en el extranjero se descalifiquen equivocadamente los derechos de propiedad en Nicaragua.

7. Realmente, no es así. Los derechos de propiedad privada, en su concepción, definición y regulación, son muy claros, y están bien definidos en nuestro Código Civil, a través de las figuras e instituciones clásicas del derecho latino.

8. Conflictos de propiedades, o propiedades en conflicto, siempre han existido y siempre existirán –aquí y en cualquier parte del mundo. Más aún, está previsto que así sea, tomando en cuenta la naturaleza humana. En el Código de Procedimiento Civil están contemplados los principios rectores y los procedimientos especiales para dilucidar estos conflictos. Y por éso, también existen los tribunales de justicia. Se entiende que algunas propiedades puedan estar en conflicto, pero no los derechos de propiedad en sí. Esto sería inadmisible, en cualquier sistema.

9. Si partimos de la concepción occidental de la propiedad, entendiéndolo como un derecho subjetivo y abstracto, donde la función de las leyes es primordialmente regulatoria, tenemos que concluir que cualquier problema que surja en materia de propiedad, no se origina en los derechos mismos, sino en las leyes que los regulan, o en las actitudes del Estado, o de grupos de presión o de interés, que pretenden controlar esos derechos.

10. Los conflictos se dan por los derechos, no en los derechos. Esto pareciera una sutileza, pero no lo es. Es importante entender este punto, si queremos comprender la naturaleza del problema.

11. Si dos personas se disputan ante un juez la propiedad de un terreno, al final, uno de ellos tendrá la razón y una vez que así se declare, nadie pondrá en duda su derecho. La causa del conflicto no estaba en su derecho, que era válido, sino en la pretensión equivocada, o mal intencionada, de la otra parte.

12. Lo mismo sucede en todos los conflictos que se dan sobre propiedades, o sobre cualquier otra materia. Si se hace justicia, al final, alguien tiene la razón. No es lo mismo, ni suena lo mismo, decir que hay propiedades o tierras en conflicto, que siempre habrán y que deberán ser dilucidadas; que decir que los derechos de propiedad en Nicaragua, en términos generales, son dudosos o no son confiables.

Proliferación de Leyes

13. Como bien lo señala el doctor Rose, tenemos una proliferación de leyes sobre la propiedad que, a veces, resulta difícil conciliar o entender. Ello es una de las causas inmediatas que generan problemas y es la razón por la que tendemos a culpar a las leyes. Y buscamos cómo cambiarlas, para hacer nuevas leyes,

y después volverlas a cambiar, tratando de encontrar una solución que, paradójicamente, parece alejarse.

14. Pero, no se trata únicamente de la proliferación de leyes, sino también de la calidad de las mismas. Casi todas las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional terminan con una frase que dice: "y deroga todo lo que se le oponga". Los diputados no se preocupan por orientar exactamente qué leyes quedan derogadas, dejando esta tarea a la interpretación de cada quien.

15. Por otro lado, juega en esto también la voluntad política. De nada sirve tener buenas leyes, si no se respetan, si las personas encargadas de aplicarlas no lo hacen. Lo vemos frecuentemente con las tomas de tierras. Las autoridades encargadas de desalojar a los tomadores, en lugar de hacerlo, "negocian" con ellos su permanencia. Por eso se dice que la actitud es más importante que la aptitud. Al final, todo depende de las personas, no de las leyes ni de las instituciones.

16. Sin embargo, las leyes especiales se han venido apropiando de determinadas materias que evidencian lógicas autónomas y principios orgánicos que se apartan, e incluso, llegan a oponerse, a la propia lógica y sistemática del derecho privado. Y, después, esas leyes pretenden autonomía normativa, quedando más bien expuestas a nuevos cambios y a más leyes.

17. Al pretender darle autonomía a leyes especiales, se pierde la coherencia y referencia que exige la hermenéutica jurídica, surgiendo una inflación legislativa confusa, desorientadora y hasta contraproducente. Debemos recordar que las leyes no son más que expresiones formales de decisiones políticas que generalmente, o supuestamente, responden a una presión o necesidad social. Deberíamos, entonces, desviar nuestra atención a las motivaciones que generan esas leyes, sin descuidar, por supuesto, la importancia de las mismas.

Naturaleza del Problema

18. Encontraríamos que la problemática alrededor de la propiedad, o de la tenencia de la tierra, en general es de una naturaleza fundamentalmente social y política.

19. Hay diferentes formas de propiedad en Nicaragua que la Constitución reconoce, formas de propiedad que están sometidas a regímenes especiales distintos que no hay que confundir ni mezclar. No debemos tratar de darle un tratamiento global o solución común, a los diferentes problemas de propiedad que aparecen, ni mucho menos meter todos esos conflictos en el mismo bolsón. Cada forma de propiedad tiene una naturaleza y régimen distintos, y hasta un objetivo distinto. Por lo tanto, deben tener un tratamiento distinto.

20. Pretender, por ejemplo, darle a los derechos posesorios ancestrales en el Norte del país el mismo tratamiento que a los derechos privados escriturados, desnaturaliza esa forma de propiedad.

21. Los títulos de reforma agraria que han estado oscilando entre poder disponer de las tierras o no, son otro ejemplo de inestabilidad. Los cambios de actitud en los gobiernos de turno, en cuanto a la visión que tienen sobre la reforma agraria, generan incertidumbre alrededor de los títulos y transmiten confusión sobre el propósito de la reforma agraria misma, produciendo efectos contrarios a lo que supuestamente persigue. En las últimas dos décadas, por ejemplo, la reforma agraria ha servido para traspasar la propiedad pública estatal a manos privadas, a terratenientes, cuando no se supone que sea ése el objetivo.

22. La incertidumbre que gira alrededor de las tierras agrarias no es solo falta de titulación, sino también de naturaleza jurídica del título, y, más que todo, de concepción política sobre la reforma agraria misma.

23. La propiedad comunitaria, por otra parte, como también lo señala el doctor Rose, ha sido víctima del desorden de la reforma agraria. El otorgamiento de títulos agrarios, títulos supletorios, declaratorias de dominio y ventas forzadas son actos del Estado que agreden el régimen de la propiedad de las comunidades indígenas, estimulando y legalizando la ocupación de tierras indígenas, creando así una anarquía jurídica en la propiedad rural.

24. Si analizamos toda esta situación desde una óptica puramente economicista, proclive a su inserción en el mercado de tierras y a la productividad, es lógico que cuestionemos la seguridad jurídica de esas formas de propiedad porque no llenan los requisitos de seguridad que el mercado requiere. Pero debemos entender que, en principio, no se supone que esas tierras estén destinadas a entrar en el mercado. Esas formas de propiedad tienen originariamente otros objetivos. Si lo vemos desde la óptica de los poseedores ancestrales o comunitarios, ellos se han sentido seguros en sus derechos históricos, aunque

quizás ahora no, porque se les ha metido la duda en sus cabezas. Antes de que viniéramos a cuestionarlos, ellos estaban tranquilos.

25. Esto nos lleva a una reflexión: Cuando hablamos de seguridad jurídica, ¿en quién estamos pensando? Si estamos pensando en el inversionista, puede que tengamos razón al dudar de esa seguridad. Pero, si pensamos en los poseedores, puede que estemos equivocados. En otras palabras, el concepto de seguridad jurídica, a como nosotros lo entendemos, es relativo. No podemos usarlo como un rasero absoluto para juzgar la legitimidad o titularidad en la tenencia de la tierra.

Marco Regulatorio de la Propiedad Privada

26. Para la propiedad privada que es la forma de propiedad que más nos interesa en el contexto del mercado de tierras, existe un ordenamiento jurídico fundamental, el Código Civil.

27. Nuestro Código Civil, en lo que se refiere a la propiedad privada, a los contratos y a las obligaciones, tiene su fuente en el Código Civil francés de 1804, mejor conocido como el Código de Napoleón. Inspirado en la racionalidad liberal, consecuencia de la Revolución Francesa, y conteniendo los principios de la moderna civilización occidental, ese texto legal inspiró a su vez a los europeos y sirvió de marco jurídico a prácticamente todos los códigos civiles de América Latina. No es, por tanto, un invento de los nicaragüenses.

28. Consagra, como derechos naturales e imprescriptibles, la libertad, la propiedad y la seguridad; así como la inviolabilidad de la propiedad privada. Hago énfasis en este punto porque hay quienes creen que nuestro Código Civil hay que cambiarlo, o revisarlo, porque es viejo. Puede que tengan razón, en parte. Pero, hay que ser cautelosos con esta apreciación y con sus consecuencias.

29. La propiedad, la teoría de los contratos y la teoría de las obligaciones, así como la familia, el mandato o la representación, todas instituciones del derecho civil, por supuesto son que viejas. Tienen sus raíces en el derecho romano, de hace casi dos mil años. Pero, no por esa razón hay que prescindir de ellas. La filosofía de los griegos y el mismo concepto de la democracia tienen más de dos mil años. Y sin embargo, aquí estamos luchando para implantar la democracia. Y la filosofía sigue siendo fuente de inspiración para la búsqueda de la verdad. La validez de una institución, por tanto, no depende de su edad, sino de su vigencia.

30. Lo mismo sucede con nuestro Código Civil. Este código no solo regula conceptos e instituciones fundamentales del derecho privado, sino que también es la escuela rectora de la exégesis jurídica que se caracteriza por rendir culto al texto legal, imponiendo respeto a la voluntad del legislador, que es uno de los pilares del estado de derecho.

31. Es la columna vertebral de la máxima jurídica que señala que la ley ordena, prohíbe o permite. Lo que explica por qué los jueces deben ser servidores de la ley y no creadores de derecho. Es un texto legal donde el racionalismo supera la costumbre, en contraposición a otros sistemas jurídicos, como el nórdico y el anglosajón.

32. Con el tiempo, las instituciones jurídicas del derecho privado, con más de doscientos años de existencia a partir de la codificación, han llegado a formar parte de nuestra cultura, al extremo que se dice que primero fueron esas instituciones y después surgió la nación latinoamericana.

La Descodificación

33. Sin embargo, la vigencia de esas instituciones tampoco debe ser un freno para la necesaria modernización de las reglamentaciones civiles, con el fin de adaptarlas a la realidad social actual. Pero, hay que tener cuidado porque muchas de las disposiciones del Código Civil, por su profundidad filosófica, conforman el derecho común, supletorio de cantidad de leyes especiales y sustento de orden jurídico privado. Por querer acomodar el Código Civil a determinadas leyes especiales, muchas veces coyunturales o transitorias, corremos el riesgo de socavar nuestros principios jurídicos fundamentales. Debería ser al revés.

34. Por otra parte, copiamos e incorporamos leyes y criterios de otros países, sin darnos cuenta de que aquí, tal vez, no son viables, o de que entran en roce con nuestras costumbres o con nuestro orden jurídico. Lo que funciona en otro país, no necesariamente funciona aquí. No solo somos copiadores compulsivos, sino somos malos copiadores.

35. Y en materia de propiedad privada, obligaciones y contratos hay que ser más cuidadosos todavía. Una prueba de esto, es que varias de las leyes especiales

que han surgido sobre la propiedad, pretendiendo regular por aparte algunos aspectos de esta materia, no han podido lograrlo, complicando más bien las cosas, dando lugar a una confusión legislativa, como bien lo señala el doctor Rose.

36. El Código Civil no es, por tanto, una simple ley que pueda ser reformada cada vez en cuando, o sustituida por leyes especiales y complementarias que responden casi siempre a cuestiones coyunturales. Es nuestro derecho común, es el derecho supletorio que sirve de fundamento a todo el orden jurídico privado que no puede ser cambiado de la noche a la mañana. Es un sistema de principios, definiciones, disposiciones, instituciones y figuras jurídicas coherentes y coordenadas. Y es por eso, precisamente, que se llama "Código".

37. No obstante, y hay que reconocerlo, un fenómeno de descodificación se encuentra presente en Europa y en América Latina. En cierta forma, ha estado sucediendo en Nicaragua. Sin embargo, nosotros lo estamos haciendo de manera desordenada. La descodificación tiene lugar, principalmente, por la vía de la jurisprudencia, no copiando leyes y criterios de otros países. Conviene, por lo tanto, confrontar estas experiencias y extraer las conclusiones pertinentes.

El Estado de Discrecionalidad

38. En el Derecho Civil, la propia heterogeneidad y mutación constante de la materia regulada hace que dicho fenómeno se agudice particularmente. Entendemos, por ejemplo, que se modernicen los registros. Pero deben respetarse los principios fundamentales que garantizan la fé registral y los derechos de terceros.

39. Si se debilitan, por ejemplo, principios básicos como el Principio de Legalidad, el Principio de Prioridad o el Principio del Tracto Sucesivo estamos retrocediendo en materia de seguridad jurídica, aunque estemos avanzando en el ordenamiento y modernización de los registros. Cuando el Registrador inscribe preferentemente y con agilidad documentos de personas o instituciones que gozan de privilegios, porque pagan una suma adicional a los aranceles legales, llamada eufemísticamente "prioridad", mientras el ciudadano común y corriente tiene que esperar meses para que le inscriban su documento; o cuando el Estado ordena cancelar asientos registrales o inscribir títulos y documentos a su favor, sin respetar derechos de terceros; se están violentando esos principios.

40. Cuando el jurista, el juez o el funcionario público dejan de ser servidores de la ley, para convertirse en ministros del derecho, los fallos judiciales y las decisiones administrativas ya no necesariamente respetan lo que legítimamente es, sino responden a privilegios, a orientaciones políticas o al criterio personal del funcionario de turno. La referencia ética del estado de derecho se pierde.

41. Surge así un estado de discrecionalidad, de confusión y de inseguridad jurídica, donde nadie sabe a qué atenerse, lo que es aprovechado, a veces, por el Estado para interferir en el campo del derecho privado y en las relaciones de propiedad. Es lo que está pasando, por ejemplo, con las Cartas de No Objeción de la Procuraduría de la República que sin mayor fundamentación legal interfiere en el tráfico de propiedades. Pasa también con la presencia de funcionarios estatales en los registros públicos de la propiedad, quienes revisan y deciden previamente, en determinados casos, si un instrumento que llega al Registro, debe inscribirse o no.

La Ley General de Registros

42. El asidero legal que encuentran estos funcionarios estatales es una ley especial, la Ley General de Registro Públicos, aprobada por la Asamblea Nacional en Agosto del 2009 que sustrajo de la lógica sistemática del Código Civil no sólo lo que tiene que ver con los registros públicos, sino también disposiciones sustantivas relativas a los derechos de propiedad que, en cierta forma, cambian las reglas del juego e introducen elementos que aumentan la inseguridad jurídica.

43. Esta ley especial fue concebida, supuestamente, según los propios considerandos de la ley, para fomentar la inversión privada con mecanismos de seguridad jurídica y con el ordenamiento de los registros. Está bien por lo que pueda ayudar a una regulación más moderna de los registros que ya hacía falta. Pero esta ley, como ya dije, también incorpora disposiciones sustantivas, redefine conceptos jurídicos ya establecidos, y le da al Estado facultades para que decida unilateralmente qué le pertenece y qué no, y para que pueda inscribir a su nombre las propiedades que considere suyas.

44. El Artículo 80 de esta ley literalmente dice: "Los derechos reales sobre bienes inmuebles cuyo titular es el Estado, los Municipios y demás entidades de Derecho Público, se inscribirán obligatoriamente en

el Registro por medio de certificación expedida por la autoridad o funcionario a quien corresponda la custodia y administración de los mismos, según las disposiciones establecidas en la ley".

45. La trampa en este artículo está en la frase "cuyo titular es el Estado", porque ¿quién define esa titularidad? Es el mismo Estado. Y después dice que con una certificación expedida por el mismo Estado, el Registrador debe inscribir. El Estado, así, se convierte en juez y parte.

46. El Estado está interviniendo en el tráfico de bienes inmuebles y ordenando o demandando la cancelación de asientos registrales, en algunos casos sin forma ni figura de juicio; o aduciendo que esas tierras pertenecen a comunidades indígenas, cuando el Estado no representa a las comunidades.

47. Esta misma ley prohíbe la inscripción de los derechos posesorios, alterando así un sistema y una costumbre que había funcionado por décadas, sin problemas. Por supuesto tenía limitaciones porque no se trata de dominio pleno, pero tampoco esos derechos eran puestos en duda, ni se impedía su libre tráfico, si se sabía entender su naturaleza jurídica.

48. Ahora, en cambio, todo el sistema de derechos posesorios queda en entredicho. Lo que antes estaba estable y tranquilo, ahora está dudoso. No por culpa o debilidad de esos derechos, sino por disposición de una ley especial que se salió de los cauces establecidos.

49. Es cierto que ha habido abusos con la obtención de títulos supletorios y ventas forzadas, pero esos abusos se corrigen aplicando estrictamente el Código de Procedimiento Civil, haciendo responsables a los jueces y sancionando a los testigos falsos. Es decir, aplicando el derecho ya establecido. Pero tendemos a lo más fácil, a lo más cómodo. Es más fácil prohibir el uso que evitar el abuso, aunque ello perjudique a terceros inocentes.

50. Todo esto transmite una gran inseguridad jurídica. En otras palabras, los efectos de esa ley especial de registros, por lo que hace a estos aspectos específicos que estoy señalando, resultan contrarios a la justificación retórica de la misma.

La Creación de Conflictos Artificiales

51. Como podemos apreciar, estos problemas y otros más que se podrían mencionar son creados, son artificiales. No solo son creados por la proliferación de leyes especiales, concebidas de manera no ortodoxa fuera de la racionalidad jurídica codificada, sino también por la actitud del Estado, por falta de voluntad política y por medidas de hecho.

52. Puede que estemos viendo problemas donde no los hay, o los estamos viendo de una manera parcializada o interesada. O los estamos creando. Por supuesto que hay problemas concretos, pero no todos son reales.

53. Por el prurito de que todo mundo debe tener escritura pública inscrita, o de que sus tierras deben estar demarcadas y catastradas, descalificamos la legítima e histórica tenencia de las mismas, a como sucede con las comunidades indígenas, por ejemplo. Y algo parecido estamos haciendo también con los poseedores ancestrales, a quienes primero los presionamos para la obtención de títulos supletorios, y después vino el Estado a interferir exigiendo la No Objeción, presumiendo que esas tierras son del Estado. Toda esa gente, que antes estaba tranquila, ahora anda desconcertada, desorientada. Lo que para ellos era legítimo, ahora ya no lo es.

54. Muy bien lo señala el doctor Rose, citando a Broegaard : "La seguridad en la tenencia, percibida por el propietario… está basada en otros aspectos, que no son estrictamente legales. En esencia, las relaciones de propiedad deben ser consideradas como una institución social… La seguridad de la tenencia se entiende mejor como el resultado de la interacción de múltiples elementos de orden legal, social y económicos…El nivel de seguridad de la tenencia, según lo perciba la población local, es un elemento clave en este marco conceptual".

55. En otras palabras, el dominio es un sentimiento, o una percepción. Su legitimidad no depende de una ley o de una escritura. Mucho menos de un asiento registral o de una demarcación catastral. No vamos a restarle importancia al marco regulatorio y a la importancia que tienen el registro y el catastro. Pero, si hablamos de derechos de propiedad, las referencias no son simplemente regulatorias. Son más profundas.

Un Poco de Historia

56. La Revolución Sandinista de la década de los 80' rompió violentamente los esquemas tradicionales del derecho privado. Y no podía ser de otra manera, porque tenía un concepto distinto de la propiedad, inspirado en un socialismo marxista, opuesto ideológicamente al capitalismo y al sistema de libre empresa, donde la propiedad de los medios de producción debía ser colectiva. El concepto de propiedad privada estaba disminuido. Y el derecho era considerado una supraestructura.

57. Como consecuencia de ésto, el gobierno sandinista no se preocupó en legalizar los cambios de titularidad en los derechos de propiedad que se estaban sucediendo. Más aún, no le interesaba. No creía en la propiedad privada.

58. Desde el punto de vista de la economía de mercado, y más concretamente, de la concepción liberal de la propiedad privada, la revolución generó un desorden en la seguridad jurídica de la propiedad, o más bien, en la tenencia de la tierra. Dentro de la concepción política de la revolución, eso no importaba. Viéndolo así, en el período revolucionario, no existió "el problema de la propiedad", a como lo entendemos ahora. Esto surge después.

59. El gobierno de la Unión Nacional Opositora (UNO), presidido por señora Violeta Barrios de Chamorro, con la intención de reactivar económicamente el país y de regresar al sistema de libre empresa, retomó el tradicional concepto liberal de la propiedad e invocó de nuevo la aplicación del Código Civil, del cual la revolución se había apartado.

60. Emergen así de nuevo las instituciones de la propiedad privada, el dominio, el usufructo, la hipoteca, junto con los medios e instrumentos legales para hacerlos valer, especialmente el Código de Procedimiento Civil, los tribunales ordinarios y la fé notarial. Lo que obviamente se contraponía al concepto socialista de la propiedad que había prevalecido en la década anterior. Esto significaba un choque de criterios, y como consecuencia, también un choque de actitudes y de leyes.

61. Se produce entonces un traslape entre dos sistemas políticos y dos conceptos diferentes de propiedad. No se trataba únicamente de revisar confiscaciones y devolver o indemnizar propiedades injustamente confiscadas. Sino que dos ideologías distintas, la concepción liberal y la concepción socialista, se encontraron. Eran dos visiones distintas del desarrollo y del progreso que terciaron, la una por imponerse y la otra para mantenerse, porque el gobierno revolucionario dejó vigentes varias leyes que el nuevo gobierno, comprometido con el estado de derecho, debía respetar.

62. Esta controversia se tradujo formalmente en leyes, decretos y actitudes gubernamentales, teniendo como uno de sus temas centrales la propiedad privada y los medios de producción.

63. Ello obligó a la búsqueda del consenso mediante la Concertación Económica y Social, integrada por el Gobierno, el sector privado y los trabajadores que en su Fase II logró concertar el tema de la propiedad que el Gobierno tradujo en varios decretos presidenciales, conocidos como "Los Decretos del Ejecutivo". Éstos permitieron, en gran medida, la revisión de las confiscaciones, la devolución o indemnización de propiedades injustamente apropiadas, la desestatización, el regreso al concepto liberal de la propiedad privada y a la privatización de empresas y bienes que, por su naturaleza y origen, debían regresar a la esfera privada.

64. Sin embargo, este traslape de dos visiones diferentes sobre la propiedad privada ha dejado una zaga cuyas consecuencias todavía las estamos viviendo, lo que, a mi juicio, amerita un estudio aparte.

65. Queda, dentro de la óptica jurídica, tratar muchos otros aspectos de este complejo tema de los derechos de propiedad, pero en esta ocasión la idea es limitarnos al enfoque de la tenencia de la tierra, especialmente del área productiva.

FUNIDES
FUNDACION NICARAGUENSE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Mercado de Tierras y Seguridad en su Tenencia

Diciembre 2011

Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social

www.funides.com

info@funides.com

www.blog.funides.com

www.facebook.com/funidesnicaragua

www.twitter.com/funides

www.youtube.com/funides

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Cooperación Suiza
en América Central