

FICHAS EDUCATIVAS

para ayudarle a comprender,
plantear las preguntas adecuadas y
actuar sobre la tenencia de la tierra
en África Occidental

Comité Técnico “Tenencia de la tierra y Desarrollo”

La regulación de los mercados de tierras rurales.

¿Por qué regular? ¿Cómo hacerlo?

por Michel Merlet¹, Abril de 2024

La tierra no es una mercancía cualquiera. Las transacciones mercantiles contribuyen a la necesaria adaptación de la repartición de la tierra, pero en ausencia de regulación, favorecen a quienes pueden comprar o alquilar tierras a expensas del interés general. Por lo tanto, es necesario regular los mercados de la tierra. Se pueden utilizar diversos instrumentos directos o indirectos.

La cuestión de la regulación de los mercados de la tierra ha pasado recientemente a primer plano en los debates sobre políticas públicas de muchos países en desarrollo. La regulación por parte del Estado es necesaria, pero a menudo insuficiente. La regulación también puede confiarse a organismos locales que pueden establecer y hacer cumplir las normas que rigen las transacciones con cierto grado de autonomía.

¿QUÉ ES UN MERCADO DE TIERRAS RURALES?

Se dice que “la tierra puede comprarse y venderse”, pero incluso cuando se convierte en una *mercancía*, sólo se transfieren a terceros determinados derechos sobre una parcela, ya sean temporales o permanentes. Los titulares de estos derechos pueden ser individuos, familias, comunidades o empresas. Las transferencias varían según la naturaleza de los derechos y de los titulares, y suelen estar acompañadas de diversas condiciones y obligaciones.

Un mercado de *tierras* es un conjunto de *transacciones mercantiles de tierras*. Las *transacciones de mercado* son intercambios o transferencias de derechos sobre la tierra que implican una contrapartida basada en un sistema de equivalencia: el precio. No hay *transferencia de mercado* cuando la contrapartida, aunque sea monetaria, es meramente simbólica. Las formas clásicas son la compraventa (transferencia permanente), el *arrendamiento* (transferencia temporal con contrapartida fija) y los *contratos de uso compartido* (transferencia temporal con contrapartida proporcional). Una transferencia mercantil de derechos puede realizarse con una contrapartida no monetaria cuantificable, en forma de jornadas de trabajo o productos.

En África, la legislación sobre la tierra a menudo sólo reconoce *los títulos de propiedad*: cualquier transacción sobre tierras no registradas se considera legal-

mente nula. Sin embargo, los mercados de tierras pueden existir en tierras sin estatus legal, y pueden ser reconocidos por las instituciones locales, a nivel municipal y comunitario, ya sea oficialmente o no. En este texto, se toma nota de ello y se examina también la regulación de los intercambios de mercado en tierras que no han sido legalizadas por el Estado.

¿POR QUÉ REGULAR LOS MERCADOS DE TIERRAS RURALES?

En la teoría económica neoclásica, se supone que los mercados se *autorregulan* si la competencia es *perfecta*. Este no es el caso de los mercados relativos a los derechos sobre la tierra.

Las grandes empresas agropecuarias generan menos riqueza neta por hectárea que las *fincas campesinas*. Aunque las grandes empresas no satisfacen las necesidades de la mayoría de la población, pueden comprar o alquilar tierras porque obtienen mejores resultados financieros que las fincas campesinas. Los habitantes de las ciudades están comprando tierras en las zonas periurbanas, cambiando su uso en detrimento de la producción de alimentos. De tal forma que los mercados de tierras no regulados siempre conducen a la concentración de la tierra en pocas manos. (Por supuesto, esta concentración también puede ser el

Comité técnico

Tenencia de la Tierra & Desarrollo



¹ Ingeniero agrónomo. Cofundador y director de AGTER de 2005 a 2020.

resultado de otros mecanismos (historia, asignación estatal de grandes extensiones de tierra, etc.).

Cuando la concentración de la tierra entra en profunda contradicción con el interés general, pueden llevarse a cabo reformas agrarias redistributivas, siempre y cuando las circunstancias lo permitan. No ocurre a menudo, y siempre es difícil. Más vale actuar de antemano para prevenir tales situaciones de concentración.

Las transacciones mercantiles de tierras contribuyen a la necesaria adaptación de la repartición de la tierra a lo largo del tiempo. Por lo tanto, son útiles, siempre que se respeten las normas para evitar la concentración de tierras y los cambios de uso no deseados. Estas normas pueden ser establecidas y aplicadas a nivel nacional por el gobierno, pero también a nivel local por diversos organismos (autoridades locales, comunidades o acuerdos de gobernanza entre múltiples partes interesadas).

DIFERENTES INSTRUMENTOS PARA REGULAR LOS MERCADOS DE TIERRAS RURALES

La regulación de los mercados de tierras rurales hace referencia a un conjunto de prácticas y disposiciones destinadas a orientar el funcionamiento de estos mercados para que contribuyan a los objetivos políticos definidos. La regulación puede lograrse interviniendo *directamente* en las transacciones de tierras o *indirectamente*, fomentando o desalentando determinadas prácticas. Los objetivos de la regulación dependen de los problemas a corregir, del contexto económico y político, pero también del equilibrio de poderes y de la capacidad de las instituciones estatales o de las autoridades y comunidades locales para promoverlos y aplicarlos. La combinación de varios instrumentos suele ser lo más eficaz.

● Instrumentos directos para las transacciones mercantiles de terrenos

Delimitación de la zona en la que pueden realizarse estas transacciones

Determinadas transacciones pueden prohibirse o desalentarse en zonas específicas. Esto suele ocurrir cuando el Estado establece situaciones excepcionales en materia de tierras (zonas de reforma agraria, espacios naturales protegidos, etc.). Sin embargo, estas zonas también pueden definirse en consulta con los representantes electos y las comunidades locales (planes de uso del suelo que establecen si es posible o no construir y restringen el uso del suelo, etc.), con repercusiones inmediatas en los precios de la tierra.

La aplicación de estos instrumentos depende tanto de las decisiones adoptadas por el Estado como de su puesta en práctica concreta, que sólo puede garantizarse gracias a la acción de los actores locales.

Definición de los actores que intervienen en estas transacciones

- Las transacciones mercantiles de los derechos sobre la tierra pueden ser posibles solamente dentro de un grupo específico de personas (agricultores o pastores/ganaderos, indígenas o no indígenas, grupos familiares, etc.), negándose el acceso a otros actores. En África, Asia o América, las normas locales suelen determinar estas posibilidades. Las políticas agrarias nacionales también pueden contribuir a ello.
- Se puede dar *prioridad* a determinadas categorías de actores, sin excluir a los demás. Así, en Francia, la *Ley de arrendamiento de tierras* otorga a un agricultor arrendatario el derecho de ser prioritario para comprar la parcela que está trabajando si esta se vende.
- Pueden crearse instituciones para intervenir en las transacciones de

mercado relacionadas con los derechos sobre la tierra. En Francia, se han creado las SAFER (*Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural – Organismos de ordenación territorial y de instalación de productores en el medio rural*), que reúnen a representantes de las partes interesadas a nivel departamental, para intervenir en el mercado de compraventa de tierras agrícolas con el fin de evitar la concentración parcelaria y favorecer la instalación de jóvenes en la agricultura. Una SAFER puede sustituirse a un comprador aceptado por el vendedor y luego revender la tierra a un productor que trae más desarrollo. El propietario puede renunciar a la venta, pero no puede vender a quien desea. Las SAFER han funcionado con bastante eficacia durante varias décadas, pero ahora se enfrentan a nuevos mercados de tierras en los que participan empresas que escapan a su control.

Definición de normas para las transacciones y cambios en la naturaleza de los mercados

Las normas pueden referirse al contenido y a las condiciones de las propias transacciones.

- Las normas que rigen el funcionamiento de los mercados de derechos de uso de la tierra han sido modificadas por las *leyes de arrendamiento* de varios países europeos. Estas leyes establecen los derechos del propietario y los del arrendatario, la duración de los contratos, los procedimientos para fijar y modificar el importe de los alquileres, etc. Han desempeñado un papel esencial en el desarrollo de las estructuras agrarias a lo largo del tiempo. En Francia, donde se han creado tribunales específicos para aplicar la ley, la duración garantizada del arrendamiento (18 años) y los bajos alquileres han dado seguridad a los agricultores arrendatarios y hacen que

poseer tierra sea menos atractivo para los que no son agricultores.

- También es posible crear nuevos derechos, con una reglamentación específica. La introducción en Francia de un “*derecho de producción*”, independiente del control de la tierra mediante la propiedad o el *arrendamiento*, permitió, a partir de los años 60, limitar la concentración de tierras. Todo propietario o arrendatario que desee ampliar su área debe obtener la autorización de un “*comité de estructuras*” (local) encargado de examinar si la ampliación es compatible con los planes de desarrollo de la región. Estos comités reúnen, bajo distintas denominaciones, a representantes del Estado, de los agricultores, de los propietarios y de las organizaciones profesionales agrarias.

Unas herramientas sencillas y baratas pueden hacer más transparentes los mercados de tierras:

- registrar, publicar y mantener informaciones accesibles de los precios de compra-venta;
- obligación de informar a los organismos de regulación con antelación de las transacciones previstas, lo que es esencial para que puedan trabajar eficazmente.

Fijación de umbrales de superficie

Los mercados de tierras rurales pueden regularse fijando límites máximos/mínimos al tamaño de las propiedades (que a menudo son fáciles de eludir) o al tamaño de las empresas (tenencia directa e indirecta).

Fiscalidad de las transacciones mercantiles de terrenos

Un impuesto sobre las transacciones mercantiles de terrenos puede ayudar a regularlas. Puede recaudarse sobre el valor de la venta o sobre la diferencia entre el valor al que se obtuvo la tierra y el valor al que se revende. Pueden aplicarse exenciones a determina-

das categorías de actores, como los/las jóvenes agricultores/as que se instalan como productores.

● Instrumentos indirectos que modifican el entorno económico

Contribuyen a modificar el equilibrio de poder entre las partes, cambiando la capacidad de los distintos actores para participar en los mercados de tierras.

Actuación sobre mecanismos no mercantiles de transferencia de derechos sobre la tierra (regulación de donaciones, herencias, etc.)

Las donaciones pueden regularse. La regulación de las herencias es muy importante, ya que desempeñan un papel fundamental en la constitución de patrimonios de bienes raíces. Las herencias pueden ser igualitarias o desiguales (generalmente entre descendientes, o entre hijos e hijas). La posibilidad de transferir la tierra en vida también modifica profundamente la forma en que se transmite de una generación a otra.

Intervenciones en los mercados financieros

El acceso al crédito a largo plazo, al crédito para la producción y para la instalación de nuevos agricultores puede influir en la evolución de las estructuras agrarias. Los *préstamos bonificados* (con una tasa de interés reducida gracias a un subsidio del Estado) reservados a los/las agricultores/as pueden facilitarles la adquisición de derechos sobre la tierra. Facilitar a los hogares pobres el acceso al crédito de consumo contribuye en limitar las *ventas por fuerza mayor*, por tanto, la concentración de la tierra.

Intervenciones en otros mercados

La regulación de los mercados de insumos y productos agrícolas, de la mano de obra (especialmente la mano de obra temporal) y, en general, las políticas agrícolas, desempeñan un papel importante en el desarrollo de las for-

mas de producción y la viabilidad de las pequeñas fincas. Al aumentar su capacidad para adquirir tierras *alquiladas* o *en propiedad* y reducir las ventas forzosas, repercuten en los mercados de tierras.

Intervenciones a través de impuestos y subsidios no directamente relacionados con las transacciones mercantiles de tierras

Un *impuesto anual sobre la superficie de tierra en propiedad y/o en uso*, que encarece la posesión de tierras que no se cultivan, y *los impuestos de sucesiones* son otras formas de intervenir eficazmente en los mercados de tierras rurales. En algunos países, estas medidas han provocado profundos cambios en las estructuras agrarias en tan sólo unas décadas.

También pueden establecerse subsidios para el acceso a la tierra, la instalación de jóvenes agricultores/as o la salida de los/las agricultores/as de más edad. Pueden afectar a todos los *productores* o *propietarios*, o sólo a determinadas categorías.

REGULAR LOS MERCADOS DE TIERRAS RURALES EXIGE NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA

Con la globalización del comercio, el cambio climático y el aumento de las desigualdades, el ritmo del cambio se acelera y los conflictos se multiplican. Las prácticas utilizadas para regular los mercados de tierras rurales en Europa en el siglo XX se han visto socavadas por la aparición de la *agricultura corporativa*. La concentración de la tierra ha aumentado en todo el mundo desde principios del siglo XXI. La cuestión de cómo regular los mercados de tierras se plantea ahora en todas partes, a menudo de forma aguda.

La regulación de los mercados de tierras rurales tiene lugar en un contexto polí-

tico, económico e institucional determinado, de acuerdo con objetivos políticos negociados. Siempre encuentra una fuerte resistencia, al chocar con los intereses de poderosos actores que se benefician de la ausencia de regulación o de regulaciones en su beneficio. Una amplia coalición de intereses es esencial para apoyar y defender regulaciones que impidan la concentración de las tierras rurales en pocas manos.

Los instrumentos y sistemas deben diseñarse con objetivos de *eficiencia* y de *resiliencia*. Implican al Estado, a las comunidades o autoridades locales y a los productores. Su aplicación requiere a menudo la creación de nuevos mecanismos de gobernanza a distintos niveles.

Hay que definir claramente a los actores a los que se quiere favorecer. Será esencial elegir la composición de los nuevos organismos susceptibles de regular los mercados y la forma de financiarlos: los actores que están detrás de los objetivos políticos de la regulación deben ser capaces de garantizar su aplicación, evitando al mismo tiempo que se eluda y se abuse de ella. Esto significa crear organismos colectivos para regular las transacciones y, a menudo, reconocer la legitimidad de ciertas comunidades para gobernar su propio territorio.

Al tratarse de un tema nuevo en muchos países del Sur, los mecanismos de regulación deberán inventarse

Estas fichas se han elaborado con el apoyo del Comité Técnico "Tenencia de la tierra y Desarrollo" y el proyecto "Apoyo a la elaboración de políticas de tenencia de la tierra", financiado por la Agencia Francesa de Desarrollo. Estas fichas pueden descargarse íntegramente en el portal web: www.foncier-developpement.fr.

PARA MÁS INFORMACIÓN:

- >> Merlet M. (2020) [Régulation des marchés fonciers et de l'utilisation de la terre : des outils pour réduire les inégalités. Illustrations à partir d'exemples européens](#), Uneven Ground, Land inequality at the heart of unequal societies, International Land Coalition, AGTER, 29 p.
- >> CTFD (2020) [La question de l'accès des jeunes à la terre. Éléments pour mieux concevoir et suivre les interventions et les politiques de développement rural dans la durée](#), 109 p.
- >> Basserie V., Lavigne Delville P., Colin P., Ka I., Merlet M. (2018) [7 fiches de synthèse. Principaux enseignements de l'Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation](#), UEMOA.
- >> Lavigne Delville P., Colin J.-P., Ka I., Merlet M. et al. (2017) [Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation](#), Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). IPAR, avec l'IRD et AGTER, 2017, Tome 1 et Tome 3.
- >> CTFD, Merlet M. (2015) [Les SAFER : un outil de régulation du marché foncier rural en France utilisé depuis plus de 50 ans](#).

y experimentarse, según los contextos. Habrá que inspirarse en experiencias de otros lugares o de otras épocas, pero *sin copiarlas directamente*, y también habrá que *aprender de los fracasos para* poder mejorar nuestros sistemas. Las políticas reguladoras siempre tendrán que ajustarse periódicamente, en función de los cambios que se produzcan en los contextos mundial, nacional y local.

Regular los mercados de tierras no significa privar a determinados actores de sus *derechos*, sino replantearse el equi-

brio entre los diferentes derechos de las personas: *derechos individuales*, pero también *derechos como miembros de familias, comunidades locales, municipios y Estados*.

Para ello, es necesario reconocer los valores y las prácticas de las poblaciones, la existencia del "otro", pero también cuestionar la noción ideológica inviable de *propiedad absoluta y exclusiva* de la tierra, herencia del pasado y de la historia colonial. Esto exigirá realismo político y la promoción de auténticos procesos democráticos. ●

ESCRITO POR

Michel Merlet: merlet.michel@gmail.com – www.agter.org

COMITÉ DE REVISIÓN

Philippe Lavigne Delville – IRD, UMR SENS:

philippe.lavignedelville@ird.fr

Mathieu Boche – AFD: bochem@afd.fr

Sidy Seck – Universidad Gaston Berger, Senegal:

sidysecks@yahoo.fr

Michel Merlet y Denis Pommier tradujeron esta ficha educativa del original francés al español.

