



Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe



Reporte de la investigación en Bolivia



Instituto Libertad y Democracia

Las Begonias 441, Piso 9

Lima 27, Perú

Tel: (51-1) 222-6800

Fax: (51-1) 221-6949

E-mail: postmaster@ild.org.pe

Web: <http://www.ild.org.pe>

El presente estudio forma parte de una serie de evaluaciones preliminares de la extralegalidad que se ha llevado a cabo en doce países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana. Ha sido co-financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo y recursos propios del Instituto Libertad y Democracia. Su objetivo fundamental es crear conciencia acerca de la naturaleza, magnitud, e importancia de la extralegalidad.

Este reporte se presenta conjuntamente con un resumen ejecutivo.

CONTENIDO

1 Descripción del proyecto	5
2 Evaluación del marco legal e institucional de Bolivia	9
2.1 Marco general que rige la propiedad predial	9
2.1.1 Restricciones al uso de la propiedad	9
2.1.2 Mecanismos de seguridad jurídica	11
2.1.3 Utilización económica de los predios	15
2.2 Marco normativo para predios urbanos	17
2.2.1 Políticas del Estado respecto de la vivienda extralegal	17
2.2.2 Programas de regularización de vivienda extralegal	18
2.2.3 Regulaciones urbanísticas	24
2.2.4 Mecanismos para adquirir tierra	26
2.3 Marco normativo para predios rurales	28
2.3.1 Políticas del Estado para predios rurales	28
2.3.2 Mecanismos para adquirir tierra	29
2.4 Marco general que rige el establecimiento y operación de las empresas	32
2.4.1 Formas empresariales contempladas en la legislación	32
2.4.2 Requisitos para acceder a la empresa formal	34
2.4.3 Mecanismos para actuar en mercados expandidos	39
2.5 Ejemplos del costo del marco legal	45
2.5.1 Acceso a la propiedad formal	45
2.5.2 Acceso a la empresa	46
2.5.3 Uso económico de la propiedad	47
3 La economía extralegal: sus características, sus instituciones y sus prácticas	49
3.1 ¿Dónde se encuentra la extralegalidad?	49
3.2 Ejemplos de derechos de propiedad	50
3.3 Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo	53
3.4 Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos	56
4 Estimación del capital muerto predial y empresarial	59
4.1 Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales	59
4.2 Importancia relativa del capital muerto	62
5 Oportunidades para Bolivia	63
6 Anexos	64
6.1 Acceso a la propiedad formal. (Gráfico y tabla)	64
6.2 Acceso a la empresa formal. (Gráfico y tabla)	66
6.3 Uso económico de la propiedad con fines empresariales. (Gráfico y tabla)	68

1 | Descripción del proyecto

OBJETIVO

El objetivo fundamental de esta evaluación preliminar es despertar conciencia sobre la naturaleza, magnitud e importancia de la extralegalidad en los países de América Latina y el Caribe. Se espera que los resultados de este estudio contribuyan a identificar temas que requieran estudios en mayor profundidad. Este reporte puede servir también como un antecedente útil para llevar a cabo un diagnóstico completo en el futuro.

ALCANCES

Esta evaluación incluye:

- a) Una descripción y análisis preliminares del marco legal e institucional vigente en el país, enfocados en: i) el acceso a los derechos de propiedad sobre la tierra y el uso económico de los predios; y ii) el acceso a la empresa y su operación formal.
- b) Una imagen descriptiva de las características de la economía extralegal, sus organizaciones y prácticas.
- c) Una evaluación preliminar de la magnitud (cantidad y valor) del “capital muerto”.

Debido a su naturaleza de evaluación preliminar, el presente estudio no pretende hacer una descripción completa de los tres componentes descritos, sino un análisis general que profundice en aquellos temas que son particularmente relevantes desde el punto de vista del marco teórico que maneja el ILD. A su vez, las estimaciones del capital muerto - antes que cifras precisas cuya elaboración solamente sería posible a partir de un diagnóstico a profundidad- pretenden constituir aproximaciones gruesas que den cuenta de órdenes de magnitud.

Debido a las restricciones de tiempo y recursos se programó el trabajo de campo solamente en La Paz, El Alto y Santa Cruz, las ciudades más pobladas del país, en las cuales se concentra

Las tres instituciones básicas para el desarrollo

La mayoría de bolivianos no puede acceder a tres instituciones básicas que debería proveerles el Derecho y que son indispensables para aumentar su productividad y salir de la pobreza:

- Formas organizacionales legales que provean a los empresarios de instrumentos económicos que faciliten la división del trabajo, la administración de los activos y riesgos, y el apalancamiento de su patrimonio para conseguir crédito y capital.
- Medios legales y económicos para la operación de las empresas en el mercado expandido a través de las redes más amplias de la nación boliviana (e inclusive en el mercado global), más allá de los círculos familiares y vecinales dentro de los cuales están atrapados aquellos que quisieran salir.
- Derechos de propiedad fungibles, que no sólo permitan identificar y ubicar a los agentes económicos pobres y sus activos, dándoles una personería en los mercados expandidos, sino que también permitan que ellos puedan darles varias funciones económicas a sus activos, para que capturen el mayor valor económico posible.

la mayor actividad de la administración pública y donde también se concentran las más importantes actividades extralegales.

METODOLOGÍA

La metodología del ILD es esencial, aunque no exclusivamente, de naturaleza cualitativa. Tiene su base en un proceso inductivo, a través del cual la información levantada mediante técnicas tales como entrevistas, observaciones y estudios de casos, es utilizada para la formulación de hipótesis que luego son verificadas a través de observaciones y entrevistas adicionales en profundidad con funcionarios públicos y privados, consultores, operadores del sector extralegal y otros interlocutores relevantes para la investigación. Para la elaboración de las estimaciones del capital muerto se privilegia el uso de información oficial, la que se complementa con datos de otras fuentes que son procesados utilizando métodos generalmente aceptados por la disciplina económica.

En esta evaluación preliminar, la selección de los informantes calificados fue esencial para acelerar el proceso de investigación - en políticas públicas, cuestiones legales e información estadística- en el corto tiempo disponible. La selección de las áreas de concentración de extralegalidad, así como de los casos de estudio, descansa de manera importante en el conocimiento de los expertos locales seleccionados, así como en el “ojo clínico” desarrollado por el ILD a lo largo de 20 años de experiencia en la investigación de la extralegalidad en diferentes partes del mundo. Con el objeto de reducir el riesgo de sesgos en el levantamiento de data, la metodología incluye el contraste de información obtenida de diversas fuentes (funcionarios, usuarios de distintos niveles socio económicos, expertos y académicos).

El proceso de investigación se realizó de la siguiente manera:

- Una **fase de investigación de gabinete** de dos semanas, en la cual se identificó y procesó información de fuentes secundarias. Durante esta etapa se obtuvo una idea inicial de la historia y evolución del régimen legal del país y se analizaron las leyes y reglamentos disponibles; se identificaron las entidades públicas que administran las regulaciones, los grupos de interés (stakeholders) directamente relacionados a ellas, las estadísticas y estudios disponibles, así como a los expertos locales en las distintas materias relevantes para el estudio.
- Una **fase de investigación de campo** de dos semanas, en la cual un equipo multidisciplinario compuesto por 4 especialistas del ILD:
 - recopiló estadísticas y datos complementarios, que sirvieron como base para las estimaciones económicas y la formulación de hipótesis de trabajo;
 - realizó entrevistas a funcionarios públicos, operadores del derecho, consultores, académicos, gremios empresariales y organizaciones populares, con el objeto de revisar el funcionamiento de las principales regulaciones y procedimientos e identificar el tipo de obstáculos y costos de acceder a la formalidad;
 - identificó concentraciones de extralegalidad y penetró el sector extralegal, a través de entrevistas con empresarios, talleristas, comerciantes, propietarios de zonas urbano-marginales, líderes y activistas populares. La legitimidad de que gozan los colaboradores de este estudio (dirigentes populares, trabajadores sociales, funcionarios de entidades de micro crédito, párrocos, ONGs, etc.) frente a los pobladores de asentamientos y empresarios informales, fue fundamental para la construcción de una relación de confianza que permitió a los investigadores del ILD

- obtener información sobre las prácticas extralegales;
- identificó, clasificó y cuantificó los activos extralegales, utilizando data estadística procedente de diversas fuentes, la observación directa y los métodos y cálculos económicos.

- Una **fase de consolidación y análisis** de la información obtenida.

Con el objetivo de comparar los resultados de las distintas evaluaciones preliminares realizadas, la metodología fue la misma en los doce países incluidos en el ámbito del análisis regional.

Mucha de la información contenida en este informe fue entregada de manera confidencial por los empresarios y propietarios del sector extralegal que colaboraron en las entrevistas. En esos casos, a pesar que contamos con la información de detalle, el estudio evita referencias que pudieran ocasionar fiscalizaciones de las autoridades que perjudiquen a nuestros informantes.

En total, durante las 2 semanas de trabajo de campo, se consultó con un centenar de personas, tanto del sector legal como extralegal, como se había previsto en el plan de trabajo.

A continuación se presenta los resultados obtenidos durante este ejercicio.

LOS 6 EFECTOS DE LA PROPIEDAD ESTAN AUSENTES PARA LA MAYORIA DE BOLIVIANOS

Los hallazgos de esta evaluación preliminar permiten afirmar que, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, el sistema de propiedad de Bolivia no ofrece a sus ciudadanos los 6 efectos fundamentales de la propiedad:

- **Fijar el potencial de los activos:** Representando por escrito -en títulos, contratos u otros documentos- las características económica y socialmente más relevantes de los activos. Esta representación escrita asegura los intereses del propietario y también de terceras partes, clarificando responsabilidades, dando información y estableciendo las reglas y mecanismos relativos a las obligaciones involucradas. El valor potencial de los activos está justamente en su capacidad de ser representados en títulos universales y de fácil transmisión, que permite no sólo su utilización física sino una vida paralela propia como movilizador de capital.
- **Integrar información dispersa:** Juntando los diversos acuerdos extralegales sobre la propiedad en un sistema único, consistente y sistematizado de representaciones que opera dentro de un consenso nacional. Esto permite actuar en mercados expandidos con un único sistema legal de títulos y registros estandarizados.
- **Hacer fungibles a los activos:** Representándolos de manera tal que puedan ser fácilmente movilizados, resulten más accesibles al mercado y tengan mayor funcionabilidad. Esto involucra estandarizar las definiciones y representaciones de activos para facilitar una medición de bajo costo de sus atributos, la combinación de activos para alcanzar su mayor valor, la división de los activos en acciones y la valuación objetiva de las mismas, el suministro de un historial de transacciones sobre acciones, entre otros.
- **Hacer responsables a las personas:** Cambiando la legitimidad de derechos de propiedad protegidos por acuerdos politizados vigentes sólo a nivel de las comunidades locales, por la legitimidad y protección de derechos de propiedad bajo el imperio impersonal de la ley. Esto desmasifica a los poseedores de activos, pues vincula cada activo con sus propietarios de manera tal que éstos puedan ser individualmente identificados y localizados, y por lo tanto, pierdan su anonimato. Se alienta la confianza entre los ciudadanos al poder ellos utilizar la propiedad para crear una garantía adicional al cumplimiento de contratos, sean éstos comerciales o financieros.
- **Poner a las personas en red:** Creando el marco institucional que permita conectar a bajo costo, todos los activos y sus titulares con un mercado expandido en el que puedan combinarse con otros agentes para múltiples fines y desarrollo de productos. Ello a través de registros, cadenas de empresas y otros sistemas de integración empresarial de servicios varios, entre ellos los fiduciarios y los de seguros, que reduzcan los costos de transacción y los riesgos.
- **Proteger las transacciones:** Asegurando no sólo los activos sino su utilización económica, a través de mecanismos que brinden información al mercado sobre el camino que han seguido las representaciones de esos activos, pasando de un propietario u acreedor a otro, creando una cadena de buena fe y confianza para compradores, inversionistas y terceros en general, lo que permitirá obtener el mayor valor de intercambio del activo.

2 | Evaluación del marco legal e institucional de Bolivia

La revisión del marco legal e institucional se llevó cabo con la finalidad de evaluar su capacidad para proporcionar las 3 instituciones básicas indispensables para impulsar el desarrollo: derechos de propiedad fungibles, organizaciones empresariales y mercados expandidos. Para ello se realizó una evaluación - desde el punto de vista de su contenido y su aplicación práctica - de las leyes y los reglamentos que explican los obstáculos institucionales a la inclusión de la mayoría de los activos en la economía legal. Para ilustrar los obstáculos impuestos por el Estado, se identificaron algunos ejemplos en los que se analiza en detalle sus características y los costos.

2.1 | Marco general que rige la propiedad predial

Este análisis preliminar se concentra en la evaluación de si el sistema de propiedad predial en Bolivia está en camino a suministrar los seis efectos que debe brindar un sistema moderno, para facilitar la transacción de activos y su circulación en el mercado.

2.1.1 | Restricciones al uso de la propiedad

La Constitución Política señala en el artículo 7.1 que toda persona tiene derecho a la propiedad privada, colectiva o individual, siempre que cumpla una función social, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio. Esta norma se complementa con el artículo 22.I, donde se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. Por su parte, el artículo 22.2 dispone que la expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple dicha función social, situación que es calificada por ley y está sujeta al pago previo de una indemnización. En esa misma tendencia, el artículo 134 señala que no se permite la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la independencia económica del Estado.

Sin duda la seguridad jurídica de la tierra es precaria, porque la Constitución también establece en el artículo 165 “*que la tierra es de dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico sociales y de desarrollo rural*”. En otras palabras, la propiedad privada existe siempre que cumpla una función económico-social, lo que en la práctica hace que dependa de servidores públicos que, hasta hace poco, calificaban las propiedades con base a inspecciones oculares que sustentaban informes muy subjetivos, sin perjuicio de un manejo político y corrupto.

Entre los artículos 166 y 168 de la Constitución se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras y se garantiza la existencia de propiedades comunitarias.

Por último, el artículo 136.1 señala que son de dominio originario del Estado, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento.

Algunas limitaciones específicas son:

- **Latifundios:** no son reconocidos expresamente en el artículo 167 de la Constitución Política. Por ley se regula su transformación.
- **Solar campesino y pequeña propiedad:** son tierras que de acuerdo al artículo 169 de la Constitución son indivisibles e inembargables, aunque sí podrían ser hipotecadas. Pero al cambiar el uso (por ejemplo, mediante la inversión en infraestructura o capital, o la contratación de mano de obra asalariada), el propietario puede reclasificar su propiedad como “mediana propiedad” y anular las restricciones.
- **Mediana propiedad y empresa agropecuaria:** de acuerdo al artículo 169 de la Constitución, sólo gozan de protección jurídica en tanto cumplan una función social de acuerdo con los planes de desarrollo.
- **Tierras comunitarias de origen:** son tierras adjudicadas en forma gratuita a los indígenas conforme a la Ley INRA. El Estado adjudica la tierra bajo propiedad colectiva, con la característica de que son consideradas inalienables, indivisibles, irreversibles e imprescriptibles. Es decir, no pueden ser enajenadas por la comunidad, lo que incluye la prohibición de venta, arrendamiento, hipoteca y en general cualquier forma de disposición. Estas limitaciones no recaen sobre las propiedades asignadas a los medianos y grandes propietarios con base en la Ley INRA. Sin embargo, esta Ley reduce significativamente las restricciones que existían para la transferencia y arriendo de tierras.
- **Bosques y tierras forestales:** son bienes del dominio originario del Estado, sobre los cuales el Poder Ejecutivo puede disponer restricciones administrativas, servidumbres, prohibiciones, prestaciones y demás limitaciones legales. Cualquier derecho forestal otorgado a los particulares está sujeto a revocación total o parcial, ya sea por no cumplirse las condiciones esenciales del otorgamiento o por sobrevenir una causa de utilidad pública¹.
- **Áreas protegidas:** son áreas naturales declaradas bajo protección del Estado, administradas según una zonificación y reglamentación establecida por el Poder Ejecutivo. La declaratoria de áreas protegidas es compatible con la existencia de comunidades tradicionales y pueblos indígenas².
- **Zonas de frontera:** conforme al artículo 25 de la Constitución, dentro de 50 kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, suelo ni subsuelo, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, excepto en el caso de una necesidad nacional declarada por ley.
- **Predios dentro del radio urbano:** según el artículo 206 de la Constitución, los propietarios no pueden poseer extensiones de suelo no edificadas mayores que las fijadas por ley. Las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de interés social³.
- **Bienes de dominio público:** son aquellos destinados al uso por parte de la comunidad, por lo que corresponden al Gobierno Municipal y ostentan la calidad de inalienables, imprescriptibles e inembargables, tales como calles, aceras, plazas, parques, espacios destinados al esparcimiento colectivo, bienes declarados vacantes y ríos hasta veinticinco metros a cada lado del borde de máxima crecida, con sus lechos y aires⁴.

¹ Ley Forestal -Ley N° 1700-, artículos 4, 5 y 6. Reglamento –Decreto Supremo N° 24453-, artículos 4, 5, 6, 7 y 9.

² Ley del Medio Ambiente –Ley N° 1333-, artículos 60, 61, 64 y 65. Reglamento –Decreto Supremo N° 24176-.

³ En El Alto existe una proporción considerable de terrenos sin construir que están cercados por sus propietarios.

⁴ Ley de Municipalidades –Ley N° 2028-, artículo 85.

- **Bienes del patrimonio Histórico-Cultural y Arquitectónico de la Nación:** ya sean de propiedad privada o pública, se encuentran bajo la protección del Estado y están destinados inexcusablemente al uso y disfrute de la colectividad⁵.

En general, de la investigación de campo en Bolivia, podemos concluir que:

- La mayoría de las limitaciones consistentes en la prohibición de enajenar o de dividir la tierra tienen poca vigencia social; la imposibilidad del Estado de controlar y sancionar esa prohibición genera el desarrollo de una gran cantidad de transacciones informales, que desbordan las limitaciones legales.
- Como se menciona en el capítulo referido a las regulaciones urbanísticas, las construcciones al margen de las disposiciones legales urbanas son la regla general. Asimismo, la existencia de latifundios motiva hoy la propuesta del Gobierno de llevar a cabo una Reforma Agraria intensiva en el Oriente Boliviano.
- La limitación de la función social ha dado lugar a una gran discrecionalidad, lo que ha generado graves denuncias de corrupción y críticas al proceso de Reforma Agraria.

2.1.2 | Mecanismos de seguridad jurídica

REGISTROS

En Bolivia el registro es declarativo, es decir que el derecho de propiedad se constituye y la transferencia se hace efectiva por el simple acuerdo entre comprador y vendedor. El artículo 521 del Código Civil dispone que la constitución de un derecho real tiene lugar por efecto del solo consentimiento. Además, el artículo 1538.3 del mismo código dispone que los actos relativos a inmuebles surten efecto sólo entre las partes, salvo que sean registrados. Como en la mayoría de países de la región, la inscripción del título en el Registro de la Propiedad no es obligatoria.

Si bien la Ley de Registro de Derechos Reales del 15 de noviembre de 1887 dispone, en su artículo 1, que los derechos reales surten efecto una vez registrados, una interpretación sistemática de dicha Ley y el Código Civil nos lleva a concluir que dicha disposición se refiere tan sólo al efecto de la publicidad, es decir al elemento formal para que la propiedad sea oponible a terceros.

De modo adicional a los demás actos señalados en ambas normas, tanto la Ley de Registro de Derechos Reales como el Código Civil señalan que pueden inscribirse todos los actos y contratos cuya seguridad y publicidad convenga a los que la soliciten. Los principales títulos de inscripción son la escritura pública y las resoluciones judiciales.

El registro de la propiedad se realiza en la Oficina de Derechos Reales y está separado del catastro. Depende orgánicamente del Poder Judicial y es administrado por el Consejo de la Judicatura⁶. En cada capital de Departamento funciona una oficina de Registro Distrital de Derechos Reales, en las provincias funcionan Oficinas Provinciales y en las capitales densamente pobladas, funcionan Oficinas Zonales de

⁵ Artículo 95°, Ley de Municipalidades.

⁶ Órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial, con sede en la ciudad de Sucre.

Registro. Las Oficinas Distritales tienen a su cargo la supervisión y el control de las oficinas Provinciales y Zonales correspondientes al distrito. En base a la Ley N° 1817, concordante con el artículo 268 de la Ley N° 1455, el Consejo de la Judicatura puede crear, trasladar o suprimir oficinas de Derechos Reales a nivel nacional, distrital, provincial y zonal según las necesidades del servicio.

En sus orígenes (1887), el Registro de Derechos Reales funcionaba con un sistema de Folio Personal organizado en función a un índice de propietarios, que archivaba la información registral con mecanismos manuales de transcripción en Libros o Tomos (aproximadamente más de 5,000), en el cual las inscripciones no detallaban la ubicación del predio, sus medidas perimétricas ni sus linderos ni colindantes, por lo que en muchos casos resulta difícil determinar la ubicación precisa del inmueble.

Posteriormente, en un primer intento de modernización se utilizaron unas Tarjetas de Propiedad Computarizadas en Sistema Wang (1988); a medida que se solicitaba una transferencia o se constituía una hipoteca se iba trasladando la información a esas fichas. En el sistema de cómputo que emitía las fichas no se archivaba el título, se devolvían las escrituras y sólo se consignaba un extracto.

A partir del año 2001 se utiliza el sistema de matriculación en Folio Real. Actualmente el sistema registral de Bolivia continúa en la etapa de transición y adecuación de la información a este sistema. Ello hizo que se empezara la ejecución de un Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Registro de Derechos Reales⁷, consistente en la aplicación de nuevas técnicas registrales, la consolidación del folio real que reemplaza al antiguo folio personal, el establecimiento de un procedimiento único nacional, la codificación inmobiliaria, la depuración de derechos, el registro y certificación, el sistema computarizado de registro (Temis) y el sistema computarizado de la conservación legal geográfica (Geotemis). Actualmente se está planificando la segunda etapa del proyecto, que busca la creación y modernización de las oficinas regionales.

El 24 de diciembre de 2004 se promulga el Reglamento, Modificación y Actualización a la Ley de Registro de Derechos Reales, aprobado por Decreto Supremo N° 27957; a partir de dicha normatividad se exige que todo título cuya inscripción se solicite especifique la ubicación, límites, superficie, planos aprobados legalmente y otras circunstancias que sirvan para identificarlo clara y distintamente. Igualmente se establece la obligación que el Notario haga mención al código catastral.

Con esa norma se pretende adoptar, para las inscripciones, un Sistema Integrado de los Registros de Derechos Reales, tanto para inmuebles del área urbana como del área rural (Registro Legal Gráfico Catastral), aplicando la técnica del Folio Real. Se prevé que la información gráfica será proporcionada al Registro de Derechos Reales por el INRA, Municipios y Catastro.

A este efecto, se dispone en el artículo 100 que no se dará curso al registro de ningún derecho real constituido sobre inmuebles, sin la presentación del plano catastral o plano de ubicación, debidamente aprobado por la entidad correspondiente, que acredite la superficie, colindancias y límites del inmueble. En el caso rural, se prevé que mientras dure el proceso de saneamiento de tierras rurales llevado a

⁷ Dicho proyecto a su vez forma parte del Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT), financiado por el Banco Mundial mediante Convenio de Crédito 2742-BO.

cabo por el INRA, en todas las regiones y zonas objeto de cualquier tipo de saneamiento, sólo podrán inscribirse en el registro de Derechos Reales los Títulos Ejecutoriales y Certificados de Saneamiento presentados por el INRA al registro, con los planos correspondientes y coordenadas georeferenciadas. En las zonas que no son objeto de saneamiento, se deberá presentar una Certificación del INRA que acredite que el título presentado por el propietario es válido.

En general, de la investigación de campo en Bolivia, se puede concluir que los principales problemas que presenta el sistema registral de Derechos Reales son:

- Duplicidades registrales, superposiciones de áreas y poca transparencia en el registro de la propiedad inmueble.
- Se ha determinado que el principal problema de registro consiste en la existencia de varias inscripciones o partidas vigentes sobre un mismo predio, habiendo duplicidad, triplicidad (o más) de partidas. Esto genera inseguridad jurídica porque no basta tener un título registrado en Derechos Reales, dado que existe una alta probabilidad de que haya otro título incompatible que también se encuentre registrado a favor de otra persona sobre el mismo predio.
- Si bien en materia de predios rurales, el Instituto Nacional de Reforma Agraria adoptó un proceso de registro orientado a una base catastral, todavía se presentan dificultades debido a que el sistema informático Geotemis aún no ha sido desarrollado ni alimentado adecuadamente.
- Durante el proceso de saneamiento llevado a cabo por el INRA se cometen serios errores que contribuyen a generar las duplicidades o superposiciones, ya que no se indica cuáles son los antecedentes nominales del predio, ni se instruye el cierre de partidas que han perdido vigencia. Las partidas que permanecen vigentes, cuando no deberían estarlo, continúan siendo objeto de transferencias de dominio y se las emplea como garantías hipotecarias.
- En algunos casos no se consideran los gravámenes vigentes en las partidas que se cierran. Muchos de estos errores impiden que las entidades financieras puedan recuperar sus garantías hipotecarias, en vista de que existe un nuevo titular del predio y que el gravamen no fue trasladado en la nueva partida.
- En materia de predios urbanos, el sistema informático con base catastral no ha sido alimentado en lo absoluto, limitándose las oficinas de Derechos Reales a incluir - dentro de los requisitos para las nuevas inscripciones - el certificado catastral emitido por los Gobiernos Municipales, quienes en muchos casos no cuentan con un sistema de actualización o control.
- Ante estas circunstancias, en muchos casos las entidades financieras están optando por tener un mayor celo en la entrega de préstamos con garantía hipotecaria. Por ejemplo, para acceder a un crédito con garantía hipotecaria en terreno, estas instituciones solicitan que además de estar inscrito en Derechos Reales, el predio debe contar con un certificado catastral y encontrarse amurallado con material noble. Generalmente el crédito es requerido para poder amurallar el predio y evitar que este sea invadido, lo cual sucede frecuentemente tanto de buena como de mala fe.
- En el tema rural, muchas entidades están optando por no entregar créditos inmobiliarios aun cuando estén debidamente registrados en Derechos Reales. Por otro lado, las leyes determinan que los predios denominados “Pequeñas Propiedades” o “Solares Campesinos” son inembargables, por lo que estos predios no son sujetos de crédito.

- De otro lado, actualmente coexisten dos sistemas registrales: el Folio Personal y el Folio Real (las Tarjetas de Propiedad Computarizadas han sido trasladadas a Folio Real). Se estima que actualmente, sólo el 20% de la información contenida en los antiguos Libros ha sido trasladado a Folio Real.
- Pese a la existencia de una obligación normativa que exige la identificación gráfica precisa de la ubicación y extensión del inmueble, se han detectado Folios Reales que no tienen tal ubicación precisa del inmueble. La transición del sistema de Folio Personal al de Folio Real es reciente, y se carece de bases gráficas y planos de los predios con referencias a coordenadas geográficas, que permitan mejorar la identificación de su ubicación y extensión
- La principal limitación de estos sistemas tradicionales se da con respecto a la adecuada o exacta identificación y representación de la ubicación y características físicas de los predios, lo que genera problemas de superposiciones, dobles registros sobre un mismo predio, problemas en el seguimiento del tracto sucesivo de las transferencias y derechos, y la imposibilidad de realizar búsquedas de predios mediante su ubicación geográfica, entre otros.
- De otro lado, el sistema informático desarrollado por Derechos Reales, denominado TEMIS, no ha sido concebido para procesos masivos de registro de predios y no posee herramientas con que certificar o validar la coherencia entre la información literal y la gráfica. Como la matriculación (el traspaso de los datos de libros al TEMIS) es voluntario, quedan muchos inmuebles que no están incorporados, pues la gente sólo matricula su inmueble cuando tiene necesidad de venderlo o gravarlo⁸.
- Es necesario crear un sistema seguro, que permita trasladar la información alfa-numérica consignada por escrito a formatos electrónicos y soportes gráficos.
- No existe un sistema institucional que uniformice los criterios registrales, como un Tribunal Registral. Las apelaciones a las negativas o el rechazo de los Registradores se ventilan ante los Jueces de Partido en lo Civil, lo que impide establecer precedentes que hagan predecibles los procedimientos registrales. Existe una gran discrecionalidad del registrador para efectuar la calificación registral. Se presenta el problema de diferencia de criterios entre los registradores.
- Existen serios conflictos de jurisdicciones territoriales, lo que genera inscripciones en más de una oficina de Registro de Derechos Reales.
- Los costos para la inscripción de predios y de las transacciones realizadas sobre ellos es otra limitación que presenta Derechos Reales, al establecer un obstáculo de acceso a un gran número de predios y constituirse en un elemento que favorece la informalidad. Para reducir dichos costos es indispensable realizar acciones de reingeniería institucional, reformando las normas registrales, modificando los procesos registrales e incorporando herramientas informáticas que reduzcan los trámites, requisitos y pasos administrativos para las inscripciones registrales.
- El acceso a la información sobre predios en la Oficina de Derechos Reales es limitado. Las normas registrales establecen, como requisito de acceso, la acreditación del legítimo interés. Ello impide que los interesados puedan realizar estudios sobre el contenido de las inscripciones y sólo puedan conocer la característica de los derechos mediante la solicitud de certificaciones expedidas por Derechos Reales.

⁸ Cantidades de los inmuebles matriculados en el sistema TEMIS y el porcentaje aproximado de los traspasados de libros a este sistema, así como la fecha de implantación.

DISTRITO	INMUEBLES MATRICULADOS (SISTEMA TEMIS)			% Estimado Tras. Libros	Mes y Año implant. TEMIS
	Cant. Urbano	Cant. Rural	Total		
BENI	7875	3450	11325	25	Jun-01
ORURO	28506	11389	39895	22	Ago-03
POTOSÍ	7278	2276	9554	10	Ago-03
TARIJA	7360	12200	19560	20	Jun-01
LA PAZ	169620	57827	227447	40	Ene-01
SANTA CRUZ	137885	159922	297807	40	Ene-00
COCHABAMBA	314865	1200	605588	50	Dic-98
PANDO	3881	498	4379	35	Sep-03
SUCRE	34038	9613	43651	40	Nov-97
	711308	258375	969683		

- En general, la percepción de los usuarios respecto del servicio registral es pésima, pero muy alta en cuanto a los niveles de corrupción existentes.

2.1.3 | Utilización económica de los predios

HIPOTECAS

La hipoteca se constituye por documento público. Para su inscripción en la Oficina de Derechos Reales se necesita presentar el testimonio original, el folio real actualizado o la tarjeta de propiedad (un documento innecesario, porque se trata de información generada por la propia Oficina de Derechos Reales) y la identificación del deudor o acreedor que solicita la inscripción. Los costos de registro varían según el valor de la propiedad, al cual se aplica un arancel del 5 por mil. Por ejemplo, para un inmueble de US\$ 5.000 el costo es de US\$ 26,5 (0,53% del valor de la propiedad), para uno de US\$ 10.000 es de US\$ 46 (0,46%) y para uno de US\$ 50.000 es de US\$ 206,5 (3,3%).

En el sector formal, un alto número de viviendas se construyó en los últimos años con créditos hipotecarios. Estos se constituyen por instrumentos públicos en los cuales se incluyen el interés del valor en la propiedad y los pagarés. Las condiciones principales son⁹:

- Se origina con un préstamo máximo del 50% del valor de la propiedad.
- El prestatario no puede vender, dar en prenda, alquilar u otorgar una segunda hipoteca sobre la propiedad.
- Los prestatarios tienen una opción de venta y pueden pagar el crédito por adelantado, total o parcialmente, antes de su vencimiento. No existen sanciones y la mayoría de los prestatarios paga sus hipotecas por adelantado.
- Todas están provistas de un seguro de vida que ampara a la familia en caso de muerte, pero no se exige un crédito contra riesgos sobre el predio.

⁹ OLIVIER LAIRD, Michele y Otros. *Bolivia: estudio del mercado e instituciones para el financiamiento de la vivienda*. Abt. Associates, 1996. p.5.

El uso de la hipoteca todavía no está muy difundido en el sector informal. Según la percepción de abogados y funcionarios financieros, la constitución de la hipoteca es un trámite excesivamente engorroso y lento. El procedimiento para constituir una garantía hipotecaria está detallado en el ejemplo sobre uso económico de la propiedad de este informe.

ARRENDAMIENTOS

El contrato de arrendamiento no necesita formalidad alguna según el Código Civil. Sin embargo, de acuerdo al artículo 7.10 de la Ley de Derechos Reales, los arrendamientos mayores a 5 años deben ser inscritos en el registro, lo cual implica que previamente deben ser elevados a escritura pública.

A nuestro juicio, la regulación legal del arrendamiento no eleva los costos de transacción, por lo que celebrarlo es en principio sencillo. No obstante, el artículo 720 del Código Civil señala que el arrendamiento de predios urbanos destinados a vivienda se extingue sólo por: i) decisión unilateral del arrendatario; ii) muerte del arrendatario, salvo que deje cónyuge e hijos, quienes mantienen el contrato; y, iii) por sentencia ejecutoriada de desahucio por las causales de ley. Al dejarse el plazo de duración del contrato a la discreción del arrendatario y aumentarse los costos de ejecución para el arrendador – puesto que no puede dar por concluida la relación obligatoria con mecanismos contractuales, sino sólo a través de un proceso judicial¹⁰ –, se podría haber generado un desincentivo en el mercado para que los propietarios decidan otorgar sus predios urbanos en arrendamiento.

El mercado de arrendamientos se encuentra afectado por la Ley de Inquilinato de 19 del enero de 1960, que establece los contratos de inquilinato a plazo indeterminado de manera que únicamente fenecen por entrega voluntaria del inmueble, o por ocho causas taxativas y excepcionales que habilitan el desahucio. Igualmente, dicha normatividad establece que la renta de los inmuebles no podrá ser superior al 10% anual sobre el precio de la nueva catastración¹¹.

En general, de la investigación de campo en Bolivia podemos concluir que:

- La Ley de Inquilinato afecta el mercado de vivienda al elevar los costos de transacción y desincentiva la oferta de vivienda para alquilar.
- El mecanismo de control de la renta afecta los mecanismos de mercado y el retorno de la inversión; esto explica en gran parte la contracción de la oferta de viviendas de alquiler. Al eliminarse la oferta de alquiler, se incrementa la demanda de vivienda informal.

¹⁰ A pesar de que el arrendador debe asumir el costo de iniciar necesariamente un proceso judicial para dar por concluido el contrato, las causales de desahucio previstas en el artículo 623 del Código de Procedimientos Civiles son considerablemente flexibles para el propietario: i) por falta de pago de alquileres durante tres meses vencidos; ii) cuando el propietario necesitare el inmueble para vivir en él, por estar viviendo en casa ajena; iii) cuando el propietario tuviere necesidad de todo el inmueble para una construcción nueva; iv) cuando el propietario tuviere necesidad de hacer reconstruir el inmueble y siempre que no se tratare de simples reparaciones de mantenimiento; v) cuando fuere necesaria la demolición del inmueble por su estado ruinoso debidamente calificado; vi) cuando el inquilino tuviere casa propia; viii) cuando el inquilino subalquilara todo o parte del inmueble; ix) cuando el inquilino subrogare el contrato de locación; x) cuando el inquilino diere al inmueble un uso distinto para el que hubiera sido alquilado y xi) cuando el inmueble fuere adquirido o expropiado por causa de necesidad y utilidad pública.

¹¹ Según la Ley N° 5369, están sujetas a dicha ley los inmuebles que se destinen a casa, departamento, habitación o aposento que se utilice como morada. En cambio los almacenes, tiendas, pulperías, depósitos, oficinas profesionales, hoteles y otros locales comerciales o industriales están sujetos al régimen de libre contratación.

2.2 | Marco normativo para predios urbanos

2.2.1 | Políticas del Estado respecto de la vivienda extralegal

Con relación a programas de vivienda, el Decreto Supremo No. 24935 de 1997 creó el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV), financiado con recursos provenientes del 2% del aporte patronal para vivienda, a cargo del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos¹².

En 2004, a través del Decreto Supremo No. 27333, se creó el Programa de Financiamiento Vivienda (PFV) para facilitar el acceso a la vivienda, priorizando a las familias de menores ingresos económicos y promoviendo la participación privada en su construcción y financiamiento. El PFV tiene como finalidad facilitar el acceso a la vivienda mediante el crédito hipotecario, promover el desarrollo del mercado de valores inmobiliarios de vivienda, e impulsar un programa de construcción y mejoramiento de viviendas para familias de menores ingresos, que permita atender la demanda habitacional y el crecimiento sostenido del sector. Parte del financiamiento se realiza con los fondos del PNSV, administrados a través de un fideicomiso bancario. El PFV otorga subsidios a la vivienda y dispone de un seguro de crédito hipotecario. De acuerdo al Decreto Supremo No. 32725, las viviendas adquiridas conforme a este programa y que cuentan con el beneficio del subsidio, no podrán ser vendidas hasta que el saldo total del financiamiento haya sido cancelado. Si se requiriera su venta antes de la cancelación total del crédito, deberá ser realizada a otro beneficiario de subsidio, debiendo el beneficiario original devolver el subsidio recibido, ya sea con el producto de la venta del inmueble o con recursos propios.

Con la finalidad de reducir los costos de construcción de viviendas, el artículo 14 de la Ley No. 2372 - Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano (2001), señala que los Gobiernos Municipales promoverán que arquitectos e ingenieros desarrollen modelos de viviendas, ampliaciones y propiedad horizontal, que cuenten con planos arquitectónicos, estructurales, eléctricos y sanitarios completos, y tengan cómputos métricos de construcción de la vivienda. Los modelos pre-aprobados serán puestos en venta por los Gobiernos Municipales por un valor igual al 2.5% del valor estimado de la construcción, y sus autores registrados tendrán derecho a recibir el 50% del valor de venta y el Gobierno Municipal el 50% restante. Las construcciones que sean realizadas conforme a dichos modelos, no requerirán de aprobación municipal adicional. Concluida la obra, el constructor suscribirá los planos y los remitirá al Gobierno Municipal, el cual tendrá sesenta días calendario para verificar el cumplimiento de las especificaciones de los planos. Vencido dicho plazo, estos quedarán automáticamente aprobados.

En general, de la investigación de campo en Bolivia podemos concluir que los principales problemas son los siguientes:

- El problema central de los Programas Estatales de Vivienda es que los mismos no se preocuparon de las dificultades institucionales y prescindieron del saneamiento legal en la ejecución de los mismos.
- Esto es reconocido por la Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano (2001), que se comenta en el acápite siguiente, que establece procedimientos para regularizar masivamente la titulación individual y registrar en la Oficina de Derechos Reales tanto los

¹² Hoy Viceministerio de Vivienda dentro del Ministerio de Desarrollo Económico.

inmuebles urbanos del Fondo Nacional de Vivienda Social, como otros programas de vivienda y soluciones habitacionales que no contaban con títulos de propiedad inscritos en Derechos Reales. Mientras no se cuente con un sistema adecuado de administración de tierras, que vincule una información catastral confiable con un sistema registral informatizado, no habrá certeza con respecto a la definición de los derechos de propiedad y la identificación plena de los predios objeto de esos derechos.

2.2.2 | Programas de regularización de vivienda informal

Con el fin de diseñar, poner a prueba y definir las reformas institucionales necesarias para crear un sistema de derechos de propiedad, el ex-Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, mediante PROVI-VIENDA, puso en ejecución, con financiamiento del BID, un Programa de Legalización de la Propiedad Urbana. Dicho programa contaba de cuatro componentes que se describen a continuación:

COMPONENTE	CONTENIDO	AVANCE
1. Desarrollo del marco institucional, legal y regulador.	<p>Diseño de propuestas de reforma en la organización de las instituciones a cargo de la regularización de derechos propietarios.</p> <p>Propuestas de reforma legal complementarias en los marcos legales de dichas instituciones.</p> <p>Propuestas de reglamentación de las normas legales aprobadas y que se aprueben.</p> <p>Mecanismos de discusión y participación ciudadana para la elaboración de dichas reformas, con el fin de identificar mayores obstáculos institucionales y elementos generadores de informalidad en la propiedad, lograr la difusión y el consenso para su puesta en vigencia.</p>	<p>Aprobación de la Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano.</p> <p>Aprobación de otras normas conexas.</p> <p>Primera versión de un Plan Nacional de Regularización.</p>
2. Ejecución de proyectos piloto de regularización de derechos propietarios	Desarrollo de campañas piloto de regularización de derechos propietarios urbanos en las áreas definidas por PROVIVIENDA, con el fin de apoyar al FONVIS y a los Gobiernos Municipales en la implementación de la Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano	Inicio de Proyectos Piloto en GM La Paz y FONVIS, Sucre, Cochabamba, El Alto, Santa Cruz.
3. Ejecución de proyecto piloto de regularización de construcciones	Diseño y proyecto piloto de procesos simplificados, pro-activos y masivos para la aprobación y regularización de construcciones que carezcan de las autorizaciones y aprobaciones de los Gobiernos Locales.	No iniciado
4. Ejecución de proyecto piloto con la Oficina de Derechos Reales	Desarrollo e implementación de reformas legales para el fortalecimiento de DRRR. Apoyo a DRRR en la implementación de las disposiciones de la Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano, relación entre la información textual y gráfica.	No iniciado

El resultado más importante del Componente 1 fue la aprobación de la Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano (2001). Esta ley contiene un conjunto de disposiciones relacionadas con el marco legal y las operaciones de Derechos Reales (DDRR). Cabe destacar los siguientes:

- La ratificación legal de que DDDR es la única entidad que da fe pública sobre los derechos reales y la ratificación de que el mayor grado de oponibilidad de dichos derechos proviene de DDDR.
- El mandato legal de emplear el Sistema de Registro de Folio Real.
- El mandato legal de emplear un sistema de registro con información alfanumérica y gráfica, donde ambas informaciones se encuentren relacionadas y guarden coherencia
- El mandato legal de que la información gráfica sea incorporada a bases gráficas, cuya información deberá guardar referencia a coordenadas geográficas.
- El mandato legal de corregir la información inscrita erróneamente, que presente discrepancias con la información real que sea obtenida mediante las acciones de regularización de derechos propietarios urbanos que promovería el ex MVSb.
- El mandato legal de que el MVSb y DDDR celebren un Acuerdo de Responsabilidad Compartida, con el fin de coordinar las acciones de ambas entidades relacionadas con la regularización de la propiedad, dar cumplimiento a los mandatos de la ley en lo referido a la reforma de los mecanismos registrales y fortalecer DDDR.

La Ley No. 2372 - Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano (2001), modificada por la Ley No. 2717 (2004), establece procedimientos para regularizar masivamente la titulación individual y registrar, en la Oficina de Derechos Reales, tanto los inmuebles urbanos del Fondo Nacional de Vivienda Social, como aquellos inmuebles urbanos que al 31 de diciembre de 2000 cuenten o no con títulos registrados en Derechos Reales. También se regulan procedimientos temporales para la regularización de las propiedades municipales, habitadas por ocupantes ilegales antes del 31 de diciembre de 1998. En aplicación de las referidas leyes se promulgó el Reglamento de la Ley N° 2372 y de la Ley N° 2717 de Regularización del Derecho Propietario Urbano, aprobado por el Decreto Supremo N° 27864 de 26 de noviembre de 2004, norma que establece disposiciones reglamentarias aplicables a la regularización masiva del derecho propietario urbano de urbanizaciones, remodelaciones o reestructuraciones, programas de vivienda, soluciones habitacionales y cualquier forma de posesión regular o irregular de tierras urbanas, que hayan sido promovidas por personas naturales y jurídicas privadas, cooperativas de vivienda y asociaciones de vivienda.

Con el fin de dar cumplimiento y aplicación a las normas descritas y proceder a la ejecución del Proyecto Piloto de Regularización del Derecho Propietario Urbano, el Ministerio de Desarrollo Económico, a través del Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, organismo ejecutor del Contrato de Préstamo BID 1006/SF – BO (Programa de Apoyo a la Política de Vivienda – PROVIVIENDA), suscribió Acuerdos de Responsabilidad Compartida (ARCO) con otras entidades públicas tales como Gobiernos Municipales, Instituto Nacional de Reforma Agraria, Derechos Reales y otros.

El procedimiento de regularización masiva tiene por objeto la revisión, rectificación y otorgamiento de documentos que acrediten el derecho propietario sobre inmuebles urbanos.

En este pre-diagnóstico no describiremos el detalle del proceso de regularización que ha sido levantado en el campo, pero sí cabe resaltar sus aspectos más positivos:

- El procedimiento está sustentado en información gráfica geo-referenciada y en pruebas de posesión efectiva de sus ocupantes.

- El procedimiento es ejecutado de oficio y de manera simplificada, mediante programas promovidos por el Ministerio de Desarrollo Económico a través del Viceministerio de Vivienda, en calidad de institución promotora.
- Esta entidad, sin embargo, para llevar a cabo sus labores, coordina con los Gobiernos Municipales y da prioridad a las solicitudes que estos efectúan.
- A fin de que la Oficina de Derechos Reales defina el derecho propietario de inmuebles urbanos elegibles, el Viceministerio de Vivienda debe realizar estudios técnicos, elaborar planos con referencias geográficas de las urbanizaciones o asentamientos humanos, y solicitar la aprobación de la municipalidad. Si hay oposición de propietarios que afirman derechos sobre el terreno, el Ministerio o la Municipalidad inician un proceso judicial sumario de usucapión masivo o, de ser el caso, se procede a la expropiación.
- El Viceministerio de Vivienda debe evaluar si los perímetros establecidos en los planos se superponen sobre sus colindantes.
- Sólo se autoriza la regularización masiva cuando sus poseedores acreditan posesión pacífica, a través de certificados judiciales que demuestren que no hubo juicios por la posesión o propiedad de los espacios (viviendas) en cuestión, o por conflictos con los ocupantes de predios.
- También procede la regularización cuando las personas demuestran una posesión continúa acreditada por medio de aerofotografías de municipalidades, que demuestren la existencia de construcciones antes del 31 de diciembre del 2000 y/o presenten, al menos, tres pruebas de posesión: facturas de luz, agua, teléfono u otro servicio público, recibo de pago de impuestos a la propiedad y constancias de inscripción del predio en los catastros municipales.
- Se aceptan igualmente como constancias los certificados de trámites municipales, los documentos de registro domiciliario, las partidas de nacimiento de los hijos ocupantes, los documentos de matrícula de colegios y los peritajes municipales avalados por el Colegio de Arquitectos o la Sociedad de Ingenieros, que acrediten la antigüedad de la construcción.
- El artículo 13 de la Ley también dispone que los Concejos Municipales aprueben una Guía de Regularización de Construcciones con mecanismos para la ejecución de programas de regularización de construcciones, que se ejecutan de oficio, masiva y simplificada, de acuerdo a las normas vigentes de cada municipio. La información requerida en los programas de regularización es recolectada por arquitectos o ingenieros, la cual se incorpora en los formularios previstos en la Guía de Regularización de Construcciones y que deben ser suscritos por el profesional y el ocupante. El contenido de los formularios suscritos tendrá mérito suficiente para el registro de las construcciones en los catastros municipales. Los Gobiernos Municipales establecerán y cobrarán multas de hasta el 10% del valor de la parte edificada ilegalmente y el 50% o más en el caso de construcciones ilegales futuras.
- Las personas que busquen legalizar sus predios deberán tomar en cuenta que primero deberán verificar si su casa está construida bajo los parámetros permitidos para propósitos de vivienda, y si ellos están basados en las normas municipales de uso del suelo debidamente aprobados por el Consejo Municipal respectivo.

En este contexto se viene ejecutando el Proyecto Piloto de Regularización de Derecho Propietario Urbano, consiste en regularizar los asentamientos y construcciones extralegales bajos acuerdos de Responsabilidad Compartida (ARCO), suscritos entre el Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y diversas alcaldías de las ciudades de La Paz, El Alto (Suspendido), Cochabamba, Sucre y Santa Cruz. Antes de

emprender la regularización del derecho, un equipo técnico del Viceministerio realiza un estudio técnico legal de los barrios.

El procedimiento de regularización masiva no se puede emplear en el caso de solicitudes individuales, las cuales deben tramitarse en procesos ordinarios de usucapión conforme al Código Civil.

Se calcula que hasta el 2005 existían más de 350.000 viviendas urbanas sin título de propiedad, con un valor unitario de reposición de US\$ 10.000 y un valor de mercado total de US\$ 3.500 millones¹³. Esta cifra representa una suma cercana a las dos terceras partes de la deuda pública externa del país, es cercana a los depósitos de ahorro y de plazo fijo del sector privado en el sistema bancario, y al monto de ahorro privado acumulado en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Asumiendo que la migración a las ciudades y el crecimiento demográfico urbano se mantengan en los próximos años, la demanda anual de vivienda será similar a la registrada en los últimos 25 años, es decir, un promedio de 35.000 viviendas nuevas por año. Considerando un costo promedio por vivienda de US\$ 10.000, incluyendo el valor del terreno y los servicios públicos, la demanda de inversión anual en vivienda alcanzaría los US\$ 350 millones.

En la Municipalidad de La Paz existió hasta diciembre del 2005 un programa denominado “Perdonazo Predial”, que consistió en regularizar construcciones que no cuentan con planos arquitectónicos aprobados y están fuera de norma, construcciones con planos arquitectónicos aprobados cuyas edificaciones fueron alteradas pero se encuentran fuera de norma, y construcciones edificadas hasta el 31 de diciembre de 2004 que no cuentan con planos aprobados.

Por otro lado, aun cuando la municipalidad de Cochabamba es una de las instituciones públicas mejor organizadas del país, en 2001 el ILD encontró que falta mucho para reducir los costos de regularización y para simplificar los largos trámites burocráticos que ello implica.

Según datos del Programa Provivienda, entre los resultados obtenidos por el Proyecto Piloto de Regularización de la Propiedad Urbana se ha logrado importantes avances en:

- Reformas legales.
- Capacitación y formación de recursos humanos.
- Creación de procedimientos técnico-jurídicos de regularización de la propiedad privada y municipal pro-activos, masivos y simplificados.
- Utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la mediación y conciliación.
- Uso de tecnología en la edición de planos georeferenciados.
- Modificación de los procedimientos municipales que rigen el acceso a la propiedad urbana y la habilitación de tierras urbanas.
- Diseño de metodologías y sistemas informáticos para el procesamiento de información masiva.
- Sostenibilidad de los procedimientos y metodologías de regularización de la propiedad urbana dentro de los municipios intervenidos.

¹³ SALOMON, René. *Op. cit.*

Sin embargo, el programa no está exento de críticas y cuestionamientos que fueron recogidos durante el trabajo de campo:

- En su mayor parte, el proyecto ha estado orientado al saneamiento técnico-legal de remodelaciones o urbanizaciones, es decir a la aprobación de las planimetrías por parte de los Gobiernos Municipales, que en casi todos los casos se encontraban detenidas por más de 20 años. Esta fase fue necesaria como paso previo a la inscripción de los predios en las oficinas de Derechos Reales, dado que en estos predios existían innumerables problemas legales y técnicos que no les permitían acceder a servicios básicos, ni contar con el requisito del certificado catastral.
- Se trabajaron aproximadamente más de 60,000 predios que han sido analizados. Esos casos fueron presentados para la aprobación de planimetrías en los gobiernos municipales.
- La mayoría de los predios que han sido objeto de saneamiento con planimetrías todavía no han sido inscritos adecuadamente en las Oficinas de Derechos Reales, como conclusión del proceso de regularización.
- Ello se debe a que tienen que concluir los largos procesos de expropiación o de usucapión ante el Poder Judicial.
- El problema más importante que los funcionarios reportan es que no hubo apoyo político para reformar los procesos al interior del Registro de Derechos Reales. El principal escollo es que una parte de los antecedentes registrales está en Libros y otro tanto en Folios Reales pero no están georeferenciados. Algunos están digitalizados utilizando el sistema Wang y hoy el Themis¹⁴.
- También consideran que la Ley no previó todos los casos y cuellos de botella que los procedimientos judiciales presentan, que son límites para el accionar del proyecto. Finalmente, consideran que no hubo suficiente difusión social.
- En algunos casos de usucapión los jueces no aplicaban el proceso sumario previsto en la Ley, sino el ordinario; ello generó demoras mayores a un año en el proceso judicial. Pese a la prescripción adquisitiva masiva, esta se presentaba en primera instancia y terminaba hasta la casación en dos o tres años.
- Los casos de expropiación también presentan problemas de tiempo; si el propietario no se opone puede concluir en tres meses, pero si se opone puede durar más de un año.
- En los casos de regularización de las propiedades municipales habitadas por ocupantes ilegales antes del 31 de diciembre, hay un límite constitucional que impide la enajenación directa por parte de los Municipios. Debido a ello deben tramitar una ley.
- Por otro lado, el proyecto presenta una alta politización. Las Municipalidades remitían la priorización de casos y sometían los casos al proyecto para análisis. El proyecto hacía un análisis superficial sobre si correspondía o no proceder al tratamiento. Por ejemplo, en El Alto se generaron problemas con los listados de beneficiarios, ya que la Alcaldía reemplazó a los verdaderos beneficiarios con terceros. Esta experiencia motivó la suspensión del ARCO con El Alto.
- Los funcionarios también manifestaron que se detectaron problemas de nulidad de títulos, resoluciones administrativas y títulos fraudulentos. En otros casos el trabajo de levantamiento topográfico de las empresas privadas no fue bueno.

¹⁴ Por ejemplo, La Paz, al igual que otras ciudades, empezó con ciudades satélites, fraccionamientos que generaron un movimiento inmobiliario informal. Los lotizadores comenzaron a comprar partidas que no tenían límites exactos ni definidos, sin georeferencias. Los planos de Reforma Agraria no eran georeferenciados ni tenían hitos geográficos, y es de ahí que surgen las partidas registrales sin ubicación, lo que permitía la ocupación.

- El avance fue limitado en cuanto a la simplificación de las normas técnicas. Por excepción, en Cochabamba se pudo flexibilizar la norma sobre urbanizaciones.
- Otro problema fue que no se brindó al proyecto el personal solicitado según los perfiles requeridos. En otros casos, algunos funcionarios de las Municipalidades consideraban que perdían poder frente al proyecto, o se sentían recelosos frente a los mejores sueldos del personal del mismo, lo que hizo que no compartieran información.
- El tiempo de saneamiento es muy largo, lo que generó un aumento en los costos del proyecto.
- Los pocos títulos que se pudieron registrar correspondieron al saneamiento de los predios del FONVIS.
- El proyecto no tienen línea de base, por lo que la evaluación de sus impactos no resulta exacta.

La evidencia recogida indica que el más importante programa de regularización de la tierra urbana en Bolivia tuvo alcances limitados y no pudo concluir sus metas, a pesar de su adecuada concepción y de la reforma institucional que conllevó. En efecto, Provivienda adoptó un diseño inspirado en la experiencia peruana de formalización; empero, a diferencia del esquema peruano, Provivienda no concentró las competencias y funciones inherentes a la formalización, sino que tan solo pudo asumir un papel coordinador y promotor, por lo que quedó sujeto a la voluntad política de las autoridades municipales con las que trabajó y quedó limitada a sus prioridades políticas. Asimismo, a diferencia de la experiencia peruana que lo inspiró, el Programa de Provivienda no conllevó un proceso paralelo de reforma y modernización del Registro de Derechos Reales. En el caso peruano el proceso de regularización fue acompañado de la implementación de un registro especial que permitió procesos masivos y simplificados de acceso al registro, lo que no se dio en el caso boliviano, hecho que se ve reflejado en los escasos resultados con respecto a la culminación de la meta de registro de títulos saneados.

Además del proyecto de regularización del Programa Provivienda, existen otros proyectos de regularización administrados a nivel municipal, como del Proceso de Regularización de Construcciones Fuera de Norma (Ordenanza Municipal 312/05¹⁵) para el caso de los fraccionamientos clandestinos. Es un proceso voluntario, transitorio, excepcional y final de regularización de las construcciones fuera de norma, edificadas hasta el 31 de diciembre de 2004, y que terminará indefectiblemente el 31 de diciembre de 2007, con la conclusión, modernización y actualización del Catastro.

Para que los propietarios de casas puedan acceder al proceso de regularización, deberán presentar un formulario de declaración jurada ante la Alcaldía de La Paz, a través del Sistema de Trámites Municipales (Sitram). Pueden realizar este trámite las personas cuyas construcciones no cuentan con planos arquitectónicos aprobados por la Alcaldía, o edificaciones que no se adecuan a los diseños aprobados¹⁶.

¹⁵ La nueva ordenanza fue aprobada luego de que los vecinos afectados, organizados en la Asociación de Propietarios de Viviendas Fuera de Norma, protagonizaran protestas frente al Palacio Consistorial (calles Mercado y Colón), exigiendo los descuentos y la ampliación del beneficio a más viviendas.

¹⁶ En la anterior disposición se inscribieron 4,076 viviendas, pero sólo pagaron la multa 1,200, debido a que consideraban elevado el monto de la legalización. La sanción estaba calculada en un 20 por ciento del valor catastral de la obra. Ahora los dueños de casa pagarán menos, de modo que los casi 100 mil predios ilegales podrán acogerse al proceso de regularización. Esto significa que si los propietarios pagaban un 20 por ciento del valor catastral de sus predios, ahora cancelarán un dos por ciento de dicho valor.

La nueva ordenanza también deja en suspenso la aplicación de las sanciones para los propietarios de inmuebles que se acojan y concluyan con este trámite. Asimismo se indica que se suspenden los procesos técnico-administrativos iniciados y/o concluidos contra los propietarios cuyas edificaciones vulneraron la norma municipal, así como las demoliciones de las construcciones que tienen un proceso técnico iniciado, concluido y ejecutoriado, siempre y cuando los dueños se acojan y terminen el proceso de saneamiento de construcciones fuera de norma.

En el texto también se mantiene la decisión de que las casas que se encuentran en las laderas y que cumplen con los requisitos de construcción no paguen multas.

2.2.3 | Regulaciones urbanísticas

La Ley de Municipalidades –Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999– establece que los Gobiernos Municipales deben formular el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y territorial bajo las normas básicas, técnicas y administrativas del Sistema de Planificación Nacional.

Según el artículo 79°, el Plan de Ordenamiento Urbano Territorial comprende el área urbana y rural del Municipio y establecerá, al menos, lo siguiente:

1. La formulación de los esquemas del Ordenamiento Territorial y urbano a corto, mediano y largo plazo.
2. La asignación de usos del suelo.
3. La determinación de patrones de asentamiento, normas de edificación, urbanización y fraccionamiento.
4. Los mecanismos y modalidades de planificación estratégica que viabilicen su ejecución.
5. La determinación de los planes, programas y proyectos, así como la programación de inversiones.
6. La delimitación de las áreas urbanas que cuenten con los servicios básicos de energía eléctrica, saneamiento básico, educación y salud.
7. Las áreas de gobierno, grandes centros comerciales, áreas de uso militar, industrial, de servicio de agua y alcantarillado, energía eléctrica, cementerios, depósitos de residuos, desechos y otros servicios.

El proceso de ordenamiento territorial se inicia legalmente con la promulgación de la Ley de Medio Ambiente, la Ley 1333. Esta disposición legal está refrendada por otras leyes posteriores como la Ley de Descentralización Administrativa, la Ley de Participación Popular y la Ley de Municipalidades. En la práctica, el proceso ya se había iniciado con algunos proyectos que culminaron con la formulación de los planes departamentales de uso del suelo. El marco institucional para el ordenamiento territorial fue establecido en la Ley de Ministerios y su reglamentación, al crearse la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial como parte del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

Pese a que la ley obliga a los municipios a tener su Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, el cual tiene un período de gestión de 10 años, estos han empezado recientemente a realizar el estudio y la posterior ejecución, debido al influjo de organismos de desarrollo y del apoyo de ONGs, que son quienes financian en gran medida dichos planes ya que su realización tiene un costo elevado y la mayoría de los municipios no está en condiciones de asumir los gastos.

HABILITACIÓN URBANA

En la ciudad de La Paz, el Trámite de Habilitación de Tierras está regulado en el Reglamento de Usos del Suelo y Patrones de Asentamiento (USPA 93).

Según el Manual Ciudadano de Trámites Municipales, el Trámite de Habilitación de Tierras consiste en la obtención de la autorización (aprobación) de la división y partición de un predio, conforme al Reglamento de Usos del Suelo y Patrones de Asentamiento (USPA 93).

La instancia responsable es la Dirección de Administración Territorial (DAT), a través de la Unidad de Administración y Fiscalización de Proyectos y Subalcaldías distritales a través de la Unidad de Administración Territorial.

Conforme al manual, el trámite dura 15 días y el marco legal es:

- Reglamento de Usos del Suelo y Patrones de Asentamiento (USPA 93).
- Manual de Aplicación del Reglamento USPA 93.
- Procesos de Trámites de Administración Predial (Resolución Municipal N° 226, de 1 de julio de 2004).

LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

De acuerdo a *Doing Business 2005*, obtener una licencia de construcción en La Paz implica seguir un procedimiento de 30 días ante la Dirección de Administración Predial de la Municipalidad de La Paz. Se necesitan los siguientes documentos:

- Formulario Único de Administración Predial (FUAP), que puede ser bajado de la página Web de la municipalidad
- Solicitud escrita dirigida a la municipalidad (innecesaria, ya que el pedido se hace a través del formulario)
- Certificado Catastral (innecesario, porque se trata de un documento que lo otorga la propia municipalidad)
- Copia del Título de propiedad
- Copia del Folio Real otorgado por la Oficina de Derechos Reales
- Recibos de pago del impuesto a la propiedad, correspondiente a los últimos 5 años
- Original y copia de los planos

El costo aproximado es de Bs 0.85 por metro cuadrado.

Según el Manual Ciudadano de Trámites Municipales de la Ciudad de La Paz, el trámite de para obtener Licencia de Construcción consiste en la autorización (aprobación) y/o legalización de edificaciones y/o remodelaciones de construcción o ampliación de superficies - respectivamente -, que cumplan con la normativa establecida en el Reglamento de Usos del Suelo y Patrones de Asentamiento (USPA 93) y demás normas conexas que regulan la materia.

La instancia responsable es la Dirección de Administración Territorial (DAT), a través de la Unidad de Administración y Fiscalización de Proyectos y Subalcaldías distritales a través de la Unidad de Administración Territorial.

Según el manual, el trámite dura 10 días si el proyecto cumple con la normativa vigente, o a partir de la fecha de reingreso si fuera observado.

Existen siete tipos de aprobación de planos arquitectónicos:

1. Aprobación de Planos de Construcción: autoriza la edificación de construcciones nuevas.
2. Aprobación de Planos de Sustitución: autoriza la modificación de planos ya aprobados en proyectos que no iniciaron obras.
3. Aprobación de Planos de Legalización de Construcción: legaliza las construcciones que se ejecutaron sin autorización municipal, pero que se adecúan y cumplen la norma vigente.
4. Aprobación de Planos de Ampliación: autoriza la ampliación de superficies nuevas en construcciones que cuenten con la autorización municipal (planos aprobados).
5. Aprobación de Planos de Legalización de Ampliación: legaliza la ampliación de superficies no autorizadas, realizadas en construcciones que cuentan con autorización municipal (planos aprobados), pero que se adecúan y cumplen con la norma vigente.
6. Aprobación de Planos de Remodelación: autoriza la remodelación de tabiquerías interiores en construcciones que cuentan con autorización municipal (planos aprobados).
7. Aprobación de Planos de Legalización de Remodelación: legaliza la remodelación no autorizada de tabiquería interior, en construcciones que cuentan con autorización municipal.

El procedimiento está descrito en detalle en el ejemplo sobre el acceso a la propiedad formal.

En general, a partir de la investigación de campo, podemos concluir que:

- Según datos de la Municipalidad de la Paz, el 70% de las construcciones son clandestinas.
- La existencia de un exceso de regulación, y de estándares urbanísticos complejos y onerosos, da lugar a la proliferación de una habilitación informal y a la evasión de las regulaciones sobre las edificaciones.
- Conforme a lo previsto en las normas no deberían haber demoras, pero como los requisitos técnicos son imposibles de cumplir se espera a la expedición de amnistía o normas de excepción.

2.2.4 | Mecanismos para adquirir tierra

El mecanismo más usual para adquirir tierra urbana de origen privado es la compraventa. En el caso de las tierras del Estado, ya sean nacionales o públicas, los mecanismos de adquisición son la ocupación y posterior regularización que ha sido descrita.

ADJUDICACIONES DEL ESTADO

En la Municipalidad de Santa Cruz hemos encontrado los siguientes procedimientos para la adjudicación de tierras:

- **Adjudicaciones definitivas por comodato:** donde la solicitud debe incluir documentos razonables como el testimonio del comodato, el plano visado en originales, el pago de impuestos y timbre de Bs. 30. Llama la atención que se requiera la declaratoria de propiedad, tratándose de un bien de propiedad estatal.
- **Adjudicaciones definitivas por expropiación:** donde la solicitud debe incluir el recibo de pago de impuestos, el certificado de pago total del lote del terreno, el plano visado por la Dirección General de Desarrollo Territorial y un memorial de solicitud con timbre de Bs. 30. Además, es criticable que se solicite la ordenanza municipal legalizada de expropiación, por tratarse de un documento con el que ya cuenta la entidad.

HERENCIAS

De acuerdo al Libro Cuarto del Código Civil, cualquier coheredero puede pedir la división de la herencia, aunque el juez, a pedido de un coheredero, puede suspender la división de la herencia o de algunos bienes por un período no mayor a 5 años, cuando pudiera ocasionarse perjuicio grave en el patrimonio hereditario por la división. Cuando en la herencia hay bienes inmuebles no cómodamente divisibles, o cuya división está prohibida por leyes especiales o normas de urbanización y de ornato público, los bienes no se dividen y quedarán comprendidos, por entero, en la porción del coheredero que tenga la cuota mayor o en la de varios coherederos. En otro caso se sacará el bien a la venta en pública subasta. Las desigualdades en las porciones de bienes se compensan con el equivalente en dinero.

De acuerdo al Título IV del Código de Procedimientos Civiles, la declaratoria de herederos se sigue como procedimiento voluntario (no contencioso) ante el juez de instrucción ordinaria, salvo que se presente una controversia y el caso pase al juez de partido ordinario o al juez instructor, dependiendo de la cuantía. La demanda sólo exige la presentación de la partida de defunción del causante, los documentos que acrediten el grado de parentesco de los demandantes con el causante y el nombre de los coherederos que hubiere. La resolución judicial se expide sin más trámite y allí mismo se otorga la posesión de los bienes a los herederos, previo pago del impuesto de sucesión¹⁷.

TRANSFERENCIAS

El mecanismo más usado para transferir la propiedad predial es el contrato de compraventa. De acuerdo a *Doing Business 2005*, un abogado demora aproximadamente 2 días en preparar una minuta y suele cobrar Bs 300, más el 1% del valor de la propiedad. Normalmente es el vendedor quien recopila la información necesaria. Luego se envía la minuta a la municipalidad para el pago de un impuesto a la transacción correspondiente al 3% del valor de la propiedad o de la transferencia, lo que sea más alto. Una vez pagado el impuesto, el notario eleva la minuta a escritura pública, con un costo aproximado de Bs 30. por página. Este sólo pide el certificado de pago del impuesto. Por último, la escritura pública es el único requisito que solicita la Oficina de Derechos Reales para registrar la transferencia en un aproximado de 25 días y con un costo de Bs 400, más el 0.5% del valor de la transferencia o de la propiedad, el que sea más alto. En conclusión, los trámites para transferir un predio son sencillos, aunque se puede cuestionar la necesidad de pagar el impuesto a la transferencia como requisito para proceder a la elaboración de la escritura pública y su inscripción en el registro.

¹⁷ El investigador de campo debe confirmar la existencia de este impuesto y su tasa, pues no hemos encontrado información sobre él en la página web del Servicio de Impuestos Nacionales.

De la investigación de campo, podemos concluir que:

- En líneas generales, los procesos para adquirir la propiedad están sobre regulados, los costos en tiempo de los trámites no son accesibles para interesados.
- En la mayoría de los casos, los trámites implican el desplazamiento a las capitales y las principales ciudades porque las dependencias no tiene oficinas descentralizadas, ni mucho menos están interconectadas en línea para su acceso por vía electrónica.

2.3 | Marco normativo para predios rurales

2.3.1 | Políticas de Estados para predios rurales

La reforma agraria se inició en 1953, buscando poner fin a una estructura de tenencia de la tierra que concentraba en pocas manos la casi totalidad del recurso cultivable en ese entonces. Transcurridas más de cuatro décadas, el proceso mostraba signos de agotamiento. Las instituciones encargadas de conducir la reforma presentaban un manejo discrecional de la administración de tierras, usándose la dotación de tierra como un recurso de prebendas y clientelismo político, lo que dio lugar a un enriquecimiento de sectores que, aprovechando una dolosa obtención de tierras del Estado en forma gratuita, las vendieron. A fines de la década de 1980 el proceso de reforma era caótico, al punto que no fueron excepcionales los hallazgos de papeles y documentos que acreditaban los derechos de propiedad de siete demandantes sobre un mismo terreno, o de predios de los que aún no se conoce ni su propia ubicación¹⁸.

Debido al descontento social expresado en la primera marcha indígena, que agrupó a miles de representantes de los pueblos originarios, en 1992 se dispuso la intervención de las dos instancias que en ese entonces administraban las tierras en Bolivia, el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización. La intervención duró cuatro años, dando lugar el 18 de octubre de 1996 a la promulgación de la Ley No. 1715 de Modificación del Servicio Nacional de Reforma Agraria, conocida como la Ley INRA.

Entre los aspectos más relevantes de esta ley destacan:

- La reestructuración del Servicio Nacional de Reforma Agraria para poner freno al manejo discrecional desde la Presidencia de la República que presentaba el esquema anterior, incorporar un control social del proceso y garantizar la transparencia de la gestión. Integran el SNRA la Presidencia de la República, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, la Comisión Agraria Nacional, representantes de los actores sociales¹⁹ y el INRA.
- La creación de tres pilares del proceso de Reforma Agraria: el INRA, como el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas de distribución de tierra; la Superintendencia Agraria, encargada de regular y controlar el uso y gestión de la tierra, determinar el monto a pagar por las adjudicaciones simples y fijar los justiprecios a pagar como indemnización

¹⁸ René Salomón Vargas: “50 años después, La tierra es de quien la trabaja”. En Diagnóstico de la Reforma Agraria Boliviana. Danilo Paz y Hernán Zeballos. La Paz, INRA, 2003. Pág. 5.

¹⁹ La Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia y la Confederación Agropecuaria Nacional de Pueblos.

en las expropiaciones; y la Judicatura Agraria, integrada por el Tribunal Agrario y los jueces agrarios, con competencia para la resolución de conflictos sobre la posesión y determinación del derecho de propiedad agraria.

Esta norma establece un proceso obligatorio de saneamiento de la propiedad agraria, para así regularizar los derechos en un plazo de 10 años. Ella abrió un proceso que algunos califican como la segunda reforma agraria, pues eliminó la transferencia gratuita de la tierra, con excepción de las comunidades indígenas; creó mecanismos automáticos para demostrar el uso económico social de la tierra, vía el pago del impuesto en lugar de la inspección ocular; y estableció la subasta pública de las tierras y el acceso preferente para los indígenas y campesinos sin tierra, combinando procesos de intervención estatal con los del mercado.

La Ley No. 2233 de 2001, denominada Ley del Diálogo, establece en el artículo 6 la priorización del saneamiento y titulación de la propiedad agraria. Los municipios, en conformidad con las organizaciones campesinas e indígenas, deberán coordinar con el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) la identificación de las áreas prioritarias para el saneamiento y la titulación de la propiedad agraria.

En general, de la investigación de campo se puede concluir que:

- El saneamiento y titulación de la propiedad agraria sigue siendo un tema pendiente. Si bien han habido esfuerzos para mejorar la ejecución de los procedimientos de la entidad competente del INRA, estos siguen siendo sumamente lentos y politizados.
- Los mecanismos de resolución de conflictos entre colonos, autoridades forestales y empresas dan origen a procesos que pueden terminar en el Tribunal Agrario y empantanar el saneamiento.
- Las pericias de campo también son un problema por la falta de recursos y la discrecionalidad, que abre paso a la corrupción.
- Otro grave problema es que no están claramente definidas las áreas municipales: casi el 99% de los municipios del interior no tiene definida su demarcación territorial.
- Además, las alcaldías están en contra del proceso de saneamiento, ya que al reducirse su área urbana tendrán menos recursos por coparticipación.
- Todo ello muestra que aún persisten importantes problemas institucionales por resolver para contar con un esquema legal que propicie un saneamiento masivo y rápido de la propiedad rural.

2.3.2 | Mecanismos para adquirir tierra

ADJUDICACIONES DEL ESTADO

La Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, así como la Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, contienen lineamientos generales sobre el acceso a la tierra para los pobres, pero no existen avances significativos con respecto a la Ley INRA, ni son instrumentos efectivos de la ejecución

de la política gubernamental. Al 2001 existían 900.000 hectáreas de tierras estatales por distribuir²⁰. La Ley establece que los campesinos y pueblos indígenas con ninguna o poca tierra tienen acceso preferencial y gratuito a las tierras públicas, siempre que sean tituladas de manera comunal.

El mecanismo de adjudicación de tierras sigue en etapa de transición por la aplicación parcial de la Ley INRA. Sin embargo, se eliminaron las distribuciones gratuitas individuales y discrecionales de la tierra, tanto porque la ley así lo establece, como porque ya no queda mucho por distribuir como tierras fiscales disponibles.

Con relación a las Tierras Comunitarias de Origen para los indígenas de las zonas bajas, por primera vez en la historia del país estas etnias han comenzado a recibir importantes cantidades de tierra en forma gratuita, bajo la figura de la propiedad colectiva que no puede enajenarse, lo que en realidad convierte esto en un usufructo permanente.

Los campesinos individuales tendrán que pagar por acceder a tierras públicas, ya sea a través de un sistema de adjudicación directa a precios de mercado o mediante un concurso público calificado, en dotaciones de menos de 100 hectáreas. Sin embargo, la ley mantenía una moratoria de distribución de las tierras públicas en aquellas regiones que no hayan estado sujetas al saneamiento técnico y jurídico. Hasta 2001 no se habían adjudicado tierras a solicitantes individuales, lo que ha venido poniendo fin en la práctica a lo que fue el principal mecanismo de reconcentración de tierras en el pasado.

HERENCIAS

El Código Civil permite que los predios rurales se subdividan a través de la herencia, lo que ha acelerado el proceso de división de las parcelas a niveles de producción ineficientes²¹.

TRANSFERENCIAS

En un país tan grande y heterogéneo como Bolivia, existe una gran diversidad de tierras rurales y, por tanto, de mercados rurales. Las transacciones de compraventa se hacen fundamentalmente entre partes del mismo estrato. Existe una fuerte asimetría de percepción entre los vendedores y los compradores en lo que respecta al valor de la tierra. Del lado de los demandantes, se observan restricciones en cuanto al acceso al mercado de capital a largo plazo y falta de información sobre las condiciones de mercado, en lo que respecta a las características de los predios y los procedimientos de compra. Del lado de los oferentes no hay información sobre las condiciones del mercado, como por ejemplo las restricciones comunales a la venta de parcelas a quienes no sean miembros de la comunidad. El precio y la frecuencia de las transacciones son determinados por la ubicación del predio. Influyen mucho el tipo de suelo, el acceso al agua, el tipo de plantaciones, la infraestructura y los caminos. Las diferencias de precios entre zonas son causadas por las características no agrarias de cada zona (la presencia de grandes centros poblados, la infraestructura urbana, el tamaño de los mercados, el nivel de ingreso de la zona) y no tanto por las características agrarias de los predios en sí²².

²⁰ Justiniano, José Guillermo. *Op. cit.*, p. 22.

²¹ Como la regulación sobre herencias en el país es igual para el caso de inmuebles ubicados en zonas urbanas y rurales, véase la sección 4.2.5.2. de este informe.

²² MUÑOZ, Jorge A. *Op. cit.*; pp. 5-6.

Los costos de transacción de tierras son elevados debido, en parte, a la incertidumbre de los derechos, a la poca transparencia y complejidad del proceso mismo, y a los impuestos a la transacción y al registro de la propiedad. Es recomendable reducir el impuesto a las transacciones (ventas, alquiler, herencia) y los cobros por registro y empadronamiento en catastro (que deberían reflejar el costo marginal del servicio y no el valor de la transacción). También influyen en el alto costo de transacción (en tanto costo de ejecución²³), la poca confiabilidad y excesivo centralismo del sistema de resolución de conflictos, lo que incluye tribunales e información de registros y catastros²⁴.

Existe un proceso gradual de mercantilización de las tierras, sobre todo en zonas cercanas a poblaciones urbanas, donde existen fincas comerciales y donde el dueño ya no es miembro de una comunidad campesina tradicional²⁵.

Debido al tratamiento diferente en las regulaciones agrarias, se están conformando dos segmentos de mercado diferente. En uno, principalmente en el oriente del país, las transacciones relativas a la tierra podrán realizarse con cierta libertad. En el altiplano, en cambio, se realizarán con gran dificultad o no llegarán a realizarse debido a la prohibición de la enajenación que dispone el Estado en las tierras que asigna a los pequeños campesinos e indígenas. Ello puede implicar que en el oriente se realizarán más inversiones, se aplicará mejor tecnología y habrán más oportunidades de negocios y empleos. La Ley INRA estaría imponiendo un alto costo de oportunidad a los pobladores rurales del altiplano²⁶.

De la investigación de campo se puede concluir que:

- No existe en la actualidad un proceso masivo y eficiente de adjudicación de tierras. El proceso existente está sujeto a trámites individuales y no integra los procesos de catastros y registro. Esta deficiencia permite una precariedad en la tenencia de la tierra que es aprovechada políticamente y en otros casos da lugar a fuerte corrupción.
- Pese a que hay disposiciones para desalentar la fragmentación de la tierra, los procesos de división se realizan y quedan al margen de la ley.
- Las transferencias por sucesión generan muchos cambios en la titularidad de la propiedad, que no se registran en la Oficina de Derechos Reales.
- Si bien hay mecanismos institucionales para simplificar el proceso de herencia, en la práctica existe un gran desconocimiento del mismo y los actores institucionales (notarios, Oficina de Derechos Reales) están alejados de la población, por lo que acceder a dichos servicios conlleva grandes desplazamientos y eleva los costos.

²³ Para ello asumimos que los costos de transacción se componen de costos de información (como la calidad, precio y oferta del bien o servicio), costos de negociación y costos de ejecución (para hacer cumplir la transacción).

²⁴ *Ibíd.* p. 30.

²⁵ *Ibíd.* p. 19.

²⁶ FLORES, Gonzalo. *La Ley INRA de Bolivia: ¿una segunda reforma agraria?* Departamento de Desarrollo Sostenible (SD) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). En: <http://www.fao.org/sd/SPdirect/LTan0033.htm>

2.4 | Marco general que rige el establecimiento y operación de las empresas

Este análisis preliminar se concentra en evaluar si el marco institucional que rige el establecimiento y operación de las empresas en Bolivia está en camino a proporcionar los mecanismos legales para:

- Organizar la producción de bienes y servicios desde un sistema de control jerarquizado que sirve para dividir el trabajo, combinar activos y coordinar contratos entre proveedores, clientes, acreedores e inversionistas.
- Acceder a los instrumentos institucionales de la separación patrimonial y la responsabilidad limitada. Sin separación patrimonial no se pueden distinguir y controlar los patrimonios aportados. Sin responsabilidad limitada no se puede limitar el riesgo de los socios al aporte. Tampoco se pueden proteger los derechos de todas las partes en cualquier negocio, aún si el dueño falleciera.
- Acceder a mecanismos legales estandarizados en pos de una identidad empresarial que trascienda los círculos familiares y locales conocidos, y para que puedan contratar y realizar varias funciones a nivel nacional y global.

2.4.1 | Formas organizacionales contempladas en la ley

Las sociedades empresariales están reguladas en el Código de Comercio de Bolivia (1977)²⁷. En Bolivia, los empresarios pueden optar por ejercer su actividad como comerciantes individuales o a través de una sociedad mercantil.

El **comerciante individual** no cuenta con personería jurídica y actúa siempre como persona natural a título personal.

El Código de Comercio establece las siguientes formas societarias: i) sociedad colectiva, ii) sociedad en comandita simple, iii) sociedad de responsabilidad limitada, iv) sociedad anónima, v) sociedad en comandita por acciones²⁸.

La **sociedad anónima** (así como las otras formas societarias admitidas) adquiere personería jurídica con su inscripción en el registro mercantil. Ella es un tipo societario integrado por socios que responden y están obligados hasta el monto de los aportes que hayan suscrito. El capital, en estas sociedades, se encuentra representado por acciones cuyos títulos son negociables.

En general, las responsabilidades de la persona natural (como la gran mayoría de comerciantes individuales) son amplias y totales, mientras que las de las sociedades son limitadas. En el caso de las personas jurídicas, en especial de las sociedades anónimas, las responsabilidades se limitan a su propio

²⁷ Código de Comercio aprobado mediante Decreto Ley No 14379, del 25 de febrero de 1977. Vigente desde el 1° de enero de 1978.

²⁸ El Código de Comercio establece las siguientes formas societarias: sociedad colectiva, sociedad en comandita simple, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima, sociedad en comandita por acciones. También existen los siguientes tipos empresariales: Asociación accidental o de cuentas en participación, sociedad cooperativa, empresa unipersonal.

patrimonio pero no al de sus miembros, lo que representa para estas últimas una ventaja de la cual no se benefician los comerciantes individuales.

El Código de Comercio de Bolivia señala que los requisitos para constituir una sociedad anónima son²⁹:

i) que la integren tres socios como mínimo; ii) que el capital social se haya suscrito en su totalidad, el cual no puede ser menor al cincuenta por ciento del capital autorizado; iii) que de cada acción suscrita se haya pagado por lo menos un veinticinco por ciento de su valor en el momento de celebrarse el contrato; y iv) que los estatutos de la sociedad sean aprobados por los accionistas.

Según el artículo 133 del Código de Comercio de Bolivia, todas las sociedades adquieren personalidad jurídica desde su inscripción en el Registro de Comercio³⁰, que desde el año 2002 ha sido otorgado en concesión a la Fundación para el Desarrollo Empresarial (FUNDEMPRESA).

En general, de la investigación de campo en Bolivia se puede concluir que:

- La gran mayoría de los negocios se desarrolla bajo la forma de comerciante individual. De las empresas que se registran en FUNDEMPRESA, por ejemplo, el grueso se concentra en la categoría de empresas unipersonales (58.9%).
- Los que tienen acceso a las formas societarias optan generalmente por la Sociedad de Responsabilidad Limitada (S.R.L.) (35.5% de las empresas que se registran en FUNDEMPRESA corresponden a esta categoría) y, en menor proporción, por la Sociedad Anónima (S.A.) (4.8%).
- Existen muy pocas sociedades colectivas y los demás tipos prácticamente no se utilizan.
- Uno de los grandes problemas para constituir una sociedad anónima en Bolivia es el monto mínimo de capital necesario. Esto constituye una gran limitación para que los pequeños empresarios decidan optar por constituir una sociedad anónima.
- La forma de empresa unipersonal no ha sido prevista en el Código de Comercio u otra legislación del derecho privado.
- En este sentido, a diferencia de las sociedades mercantiles, las empresas unipersonales que se registran en FUNDEMPRESA no adquieren personería jurídica con su inscripción en el registro.
- Por ello, el comerciante individual (que es la mayoría de los empresarios) no puede:
 - Limitar su responsabilidad diferenciando el patrimonio de los propietarios o fundadores del patrimonio de la propia empresa.
 - Hacer transparente la información sobre el monto del patrimonio comprometido en las transacciones y negocios de la empresa.
 - Desarrollar sistemas de organización y control de la operación de la empresa, donde la división del trabajo, la combinación de activos y la interconexión de contratos entre proveedores, clientes, acreedores e inversionistas, pueda llevarse a cabo bajo una gerencia profesional.

²⁹ Artículo 220 del Código de Comercio de Bolivia.

³⁰ Código de Comercio, Art. 133: Las sociedades adquirirán personalidad jurídica, esto es, calidad de sujetos de derecho con el alcance establecido en el Registro de Comercio, sin necesidad de otro requisito.

2.4.2 | Requisitos para acceder a la empresa formal

El inicio de las operaciones legales de las empresas en Bolivia requiere de la obtención de una serie de registros, permisos y autorizaciones ante diferentes entidades públicas.

Para poder operar dentro de la legalidad, los comerciantes bolivianos, ya sean personas naturales o jurídicas, deben matricularse en el Registro de Comercio que está administrado por la Fundación para el Desarrollo Empresarial (FUNDEMPRESA).

Fundación para el Desarrollo Empresarial (FUNDEMPRESA)

Hasta el año 2001, el Servicio Nacional del Registro de Comercio (SENAREC) era la institución a cargo de la administración del Registro de Comercio. Sin embargo, debido a su ineficiencia, demoras, manejo de influencias y corrupción, las actividades económicas informales en el país se incrementaron. Por ello, en diciembre de 2001, el Ministerio de Desarrollo Económico firmó el contrato de concesión de la administración del SENARC con la Fundación para el Desarrollo Empresarial por veinte años (Decreto Supremo No. 26335 del 29 de septiembre de 2001).

FUNDEMPRESA es una organización sin fines de lucro creada por los principales gremios empresariales privados del país (Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO), Cámara Nacional de Industrias (CNI), Cámara Nacional de Comercio (CNC), Cámara Nacional de Empresas y la Cámara de la Construcción de Santa Cruz (CADECRUZ)).

Actualmente, FUNDEMPRESA presta el servicio con carácter de exclusividad en todo el territorio del país. Cuenta a la fecha con 12 oficinas en los 9 departamentos de la república (una en cada capital departamental, una en El Alto y dos en Santa Cruz), en las que brinda un servicio uniforme al contar con un sistema informático conectado en línea, permitiendo al cliente ingresar su trámite de inscripción en cualquier departamento y recogerlo en otro con la sola presentación de su factura o boleta codificada correspondiente.

En abril de 2005, FUNDEMPRESA inició el diseño de la estrategia de simplificación de trámites. Durante la etapa de diagnóstico se realizó un trabajo de levantamiento de información bajo cuatro pilares: legal, técnico, informático y financiero, en las instituciones involucradas en el proceso de registro de empresas. Actualmente, todavía existe la propuesta para la simplificación de trámites.

Al 31 de diciembre de 2005, el Registro de Comercio - administrado por FUNDEMPRESA - cuenta con 19,778 empresas registradas con todos los requisitos que dispone la normativa vigente, de las cuales 4,714 son firmas cuyos registros datan de la gestión anterior, 6,032 son empresas que han procedido a la actualización de su registro y 5,771 son nuevas. Esta base empresarial ha evolucionado positivamente desde el año 2002, cuando se contaban con sólo 9,940 empresas.

INCORPORACIÓN DE LA SOCIEDAD MERCANTIL

El proceso para constituir una empresa con dos o más socios (sociedad de responsabilidad limitada, sociedad colectiva, sociedad en comandita simple, sociedad anónima y sociedades en comandita por acciones) se inicia con la elaboración de la minuta de constitución de la empresa por parte de un abogado. Este documento es de carácter privado entre las partes y es esencialmente un contrato que establece las condiciones contractuales entre los participantes del emprendimiento y define los límites de la responsabilidad de cada socio con la sociedad y ante terceros.

Tarjeta empresarial

A partir de la Ley del Diálogo 2000, se reconoce a la Tarjeta Empresarial como el instrumento que tienen los Gobiernos Municipales para el reconocimiento legal de las empresas. Por su parte, el último Decreto Supremo que reglamenta la Tarjeta Empresarial es claro al decir que quienes poseen una tarjeta empresarial sólo pueden participar en compras del Estado de hasta un millón de bolivianos. Sin embargo, la Tarjeta Empresarial no es útil para poder solicitar un crédito, exportar o innovar.

Por delegación del Estado, FUNDEMPRESA gestiona la emisión de la tarjeta empresarial. A través de ella se pretende ampliar progresivamente la cobertura geográfica del Registro de Comercio. Adicionalmente, la emisión continua de este tipo de instrumento profundiza la relación con los municipios e identifica a los agentes económicos que no cuentan con registro alguno. Por ello, los desafíos en el mediano plazo se concentran en la difusión y promoción del Registro de Comercio a nivel municipal, como el paso siguiente a la emisión de la Tarjeta Empresarial.

La minuta, debidamente rubricada por todos los participantes, es posteriormente protocolizada ante el notario e inscrita en el registro de escrituras públicas³¹; a partir de esta protocolización, el documento privado se convierte en un instrumento legal público que da fe del contrato y de la constitución de la empresa.

Es necesaria la publicación del testimonio de constitución en un diario de circulación nacional³² y la elaboración de un balance de apertura certificado por el Colegio de Auditores y Contadores. Los testimonios del documento protocolizado son empleados para el registro de la empresa ante las varias instancias públicas.

³¹ La escritura pública debe contener: acta de fundación de la sociedad, que contenga la resolución de aprobación de estatutos y designación del directorio provisional, lo establecido en el Art. 127 del Código de Comercio y las normas correspondientes al tipo societario respectivo, establecidas en el mismo cuerpo normativo.

³² La publicación debe contener: i) la Introducción notarial en la que conste No. de Instrumento, lugar, fecha, Notaría de Fe Pública y Distrito Judicial; ii) Transcripción textual de las cláusulas establecidas en los incisos 1 al 7 del Art. 127 del Código de Comercio; y iii) Conclusión y concordancia de la intervención del Notario de Fe Pública (Adjuntar página completa).

La diferencia entre una sociedad de responsabilidad limitada (que es la más utilizada en el país) y una sociedad anónima es que para incorporar esta última, es necesario un certificado de depósito bancario emitido por cualquier banco del país que consigne el capital pagado en dinero.

De acuerdo al Código de Comercio, las modificaciones al contrato de constitución de sociedades mercantiles; la disolución, transformación o fusión de las mismas; y la designación y cesación de administradores y representantes, deben ser inscritas en el Registro de Comercio.

INCORPORACIÓN DE UNA EMPRESA UNIPERSONAL

Para incorporar una empresa unipersonal, los comerciantes tienen que presentar un balance de apertura firmado por el Colegio de Contadores, si su capital es de 27.736 bolivianos. Si el capital inicial es menor a ese monto, los comerciantes no tienen que presentar el balance de apertura. Las empresas unipersonales que se registran en FUNDEMPRESA no adquieren personería jurídica.

En general, de la investigación de campo, podemos concluir que:

- A pesar que el Registro Mercantil ha mejorado en gran medida desde que fue concesionado a FUNDEMPRESA en diciembre del 2001 (durante la gestión 2005, el registro atendió un total de 60,897 trámites de diversa índole que, comparados con la gestión 2004, donde se atendió un total de 57,312 trámites, muestra un crecimiento del 6.25%, explicado con el aumento tanto en número como en la calidad de atención de este tipo de servicio), todavía existen algunos problemas de fondo que no han sido resueltos.
- El primer problema que enfrenta el Registro Mercantil es la poca coordinación que existe con los demás registros administrativos. No existe un flujo de información adecuado ni coordinación entre ellos mismos. Los distintos registros no están articulados de una manera coherente.
- En segundo lugar, el registro no tiene una política adecuada de comunicaciones para que los usuarios estén al tanto de la importancia de este registro. La gran mayoría de los usuarios desconoce los requisitos y los procedimientos para constituir una empresa.
- En este sentido, hemos comprobado que la gran mayoría de las empresas en Bolivia no están inscritas en el registro mercantil y que muchas operan únicamente con el Número de Identificación Tributaria (NIT). Debido a la falta de información, la gran mayoría de los comerciantes asume que automáticamente se convierten en legales con sólo obtener el NIT.
- La forma societaria más utilizada en Bolivia es la Sociedad de Responsabilidad Limitada. Esto se debe fundamentalmente a que los costos para constituir una empresa de sociedad anónima son más altos y los plazos son más largos.
- Además, de las entrevistas con los distintos usuarios y funcionarios públicos podemos concluir que las sociedades anónimas están sujetas a un mayor número de inspecciones por parte del estado. Estas inspecciones no están reguladas y, por ello, existe discrecionalidad entre los funcionarios públicos. Esto tiene un impacto significativo en los costos de transacción y, por ello, el grueso de los empresarios opta por empresas unipersonales o sociedades de responsabilidad limitada.
- La gran mayoría de las personas que han constituido una empresa en Bolivia en FUNDEMPRESA, no inscriben segundos actos. Esto tiene un efecto negativo para las sociedades mercantiles y para la información estadística del registro de empresas.

REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Licencias del gobierno central. Para que una empresa pueda operar dentro de la legalidad, además de la constitución e inscripción en el Registro Comercial, debe inscribirse en los siguientes registros administrativos:

- Registro ante el Servicio de Impuestos Nacionales. En este registro se obtiene el Número de Identificación Tributaria (NIT)³³.
- Registro en la Caja Nacional de Salud: se registra a los trabajadores en la Ventanilla Única de la Caja Nacional de Salud³⁴.
- Registro en el Ministerio de Trabajo³⁵.
- Registro en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP): cualquiera de las 2 AFP que opera en el país³⁶.
- Registro en la Cámara de Comercio e Industria (opcional).

En general, de la investigación de campo, podemos concluir que:

- La obtención de un NIT es normalmente un proceso sencillo y rápido. Los problemas para los empresarios se presentan posteriormente por la frecuencia con la que se deben cumplir las obligaciones tributarias; por los costos, directos e indirectos, que este cumplimiento supone; y sobre todo por la posibilidad de ser objeto de presiones y de arbitrariedades por parte del estado. Además, sólo en las capitales de departamento existen oficinas para obtener el NIT, lo que obliga a desplazarse a dichas ciudades.
- Además es importante notar que, pese a la facilidad que se observa en la obtención de un NIT, darlo de baja es un trámite engorroso y con altos costos de oportunidad. Las serias dificultades que supone anular un NIT, estimula a los empresarios a no registrarse.
- No existe coordinación ni colaboración entre los distintos registros administrativos. Actualmente no existe en Bolivia un flujo de información entre los distintos registros administrativos. Ninguno de los registros públicos – empresariales o de cualquier otra índole – está, en la práctica, abierto a las consultas de los ciudadanos, ya que normalmente se requiere, al menos, una orden judicial para acceder a sus datos.
- La información estadística registral se encuentra dispersa entre diferentes entidades públicas. En muchos casos, esta información se encuentra desactualizada e incluso se manejan distintas estadísticas entre las diversas autoridades.

³³ Los requisitos para obtener un NIT son: i) formulario de empadronamiento 4591 – 1, con su listado de codificación de actividades económicas; ii) Escritura pública de constitución de la Sociedad Anónima, en original y fotocopia; iii) testimonio del Poder del Representante Legal original y fotocopia; iv) Fotocopia del C.I del representante legal; v) fotocopia de recibo de luz que acredite domicilio.

³⁴ Los requisitos son: i) presentar el formulario AVC 01, AVC-02 y RCI-1A; ii) carta de solicitud dirigida; iii) fotocopia del C..I. del Representante Legal; iv) fotocopia NIT; v) balance de Apertura Aprobado y Sellado por el SIN (o balance de gestión); vi) testimonio de Constitución; vii) planilla de Haberes; viii) nómina de personal; y ix) croquis de ubicación de la Empresa.

³⁵ Permite obtener el Certificado de Inscripción en el Registro de Empleadores, que autoriza la utilización del Libro de Asistencia y/o Sistema Alternativo de Control de Personal, así como la apertura del Libro de Accidentes. Sólo debe llenarse un formulario y presentar la última planilla de trabajadores.

³⁶ En Bolivia existen dos organizaciones privadas que administran fondos de pensiones: Futuro de Bolivia y Previsión BBVA. El Registro de Empresas tiene como objetivo crear un vínculo laboral para el personal dependiente afiliado al Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo. Sólo debe llenarse un formulario, presentar copia del NIT y del documento de identidad del representante legal. Por otro lado, el Registro de Personas es la afiliación concreta de cada trabajador y se necesita presentar los mismos documentos que para el registro de empresas.

- Los requisitos se duplican entre los distintos registros administrativos. Esto incrementa los costos de transacción para el usuario.
- Los procedimientos y sus requisitos no se encuentran establecidos en normas públicas, sino que se consideran trámites internos de la autoridad. Por ello, los usuarios no están al tanto de los requisitos ni de los procedimientos del trámite.
- No existen manuales ni textos de difusión para los propios funcionarios ni para el usuario.
- Las empresas no tienen cómo obtener la información completa de antemano y mucho menos saber cuánto pueden durar los trámites.

Licencias municipales. Todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que realicen actividades económicas en la jurisdicción municipal, tienen la obligación de obtener su licencia de funcionamiento, previo registro en el Padrón Municipal del Contribuyente (PMC)³⁷.

- La principal licencia otorgada por un gobierno local es la licencia de funcionamiento. En el caso de La Paz, ésta se tramita ante la Ventanilla Única Municipal³⁸.
- Licencia para expendio de bebidas alcohólicas y alimentos³⁹.
- Licencia para locales de internet, juegos en red y juegos electrónicos⁴⁰.

En general, de la evaluación del funcionamiento de las licencias y permisos requeridos, tanto al nivel del gobierno central como de los municipios, se puede concluir lo siguiente:

- El registro en el Padrón Municipal del Contribuyente es percibido como el mecanismo para asegurar la generación de ingresos propios al Gobierno Municipal. La función de las licencias de funcionamiento no es clara, con excepción de las licencias de expendio de alimentos y bebidas, y de los juegos en red y electrónicos, cuyo funcionamiento sí está regulado por ordenanzas municipales específicas.
- Las relaciones de la autoridad con las empresas se caracteriza por la falta de transparencia y por no ser predecibles.

³⁷ El Padrón Municipal del Contribuyente es un registro de todas las personas naturales y jurídicas para el pago del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, del impuesto a la propiedad de vehículos automotores y de la patente de funcionamiento: “las personas naturales y jurídicas de inmuebles, vehículo o que ejerciten actividades económicas independientes de manera permanente tienen la obligación de inscribirse en el PMC y comunicar a la administración tributaria municipal las modificaciones a los datos proporcionados en los plazos y modalidades señaladas en las resoluciones municipales. Caso contrario, se les aplicará la multa por incumplimiento a los deberes formales establecida en el Código Tributario”.

³⁸ Los requisitos para obtener una licencia de funcionamiento para una empresa unipersonal son: i) Llenar el Formulario Único de Licencias de funcionamiento (FULF); ii) Formulario 401, en caso de que no cuente con el Padrón Municipal de Contribuyente (PMC); o el Formulario 402, llenado en caso de que sí cuente con el Padrón Municipal del Contribuyente; iii) Cédula de identidad en original; iv) NIT en original; v) última factura de luz del local en original; vi) Croquis de distribución de los ambientes y descripción de los espacios físicos donde funcionará su negocio. En caso de una empresa de responsabilidad limitada o sociedad anónima, los requisitos son: i) fotocopia del testimonio de escritura pública de constitución de empresa; y ii) fotocopia del poder notarial y cédula de los representantes legales.

³⁹ Adicionalmente se debe presentar: i) en locales que emiten ruido, una Certificación acústica (REMCA); ii) para locales que utilizan una superficie mayor a los 150 m², una Certificación de Instalaciones eléctricas en el local otorgada por la Sociedad de Ingenieros; iii) carné de manipulador de alimentos; y iv) en caso de locales alquilados, el contrato o Carta de propietario aceptando el funcionamiento del local.

⁴⁰ Adicionalmente se deben presentar: i) Certificado de antecedentes de los propietarios, emitido por la Policía Técnica Judicial; ii) Para locales que emitan ruido: certificación acústica (REMCA).

- Los procedimientos y sus requisitos no se encuentran establecidos ni regulados en normas públicas.
- No hay manuales ni textos de difusión para los propios funcionarios ni para el usuario.
- Las empresas no tienen cómo obtener la información completa de antemano y mucho menos saber cuánto pueden durar los trámites.
- Para otorgar una licencia de funcionamiento, se llevan a cabo inspecciones ex ante. Además, no existen plazos establecidos para que las inspecciones se realicen. Esta decisión queda librada totalmente a la discrecionalidad del funcionario de la ventanilla de atención al público. Esto es de fundamental importancia, ya que las inspecciones no están reguladas. Los funcionarios tienen total discrecionalidad para ejercer la autoridad. Esto ha llevado a una serie de actos de corrupción por parte de los oficiales.

2.4.3 | Mecanismos para actuar en mercados expandidos

Para que las empresas puedan acceder a mercados expandidos que les permitan hacer negocios con extraños, es necesario contar con instrumentos eficientes que les permitan ejecutar contratos comerciales, acceder al crédito y tener acceso a mecanismos alternativos de solución de conflictos.

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DE EJECUCIÓN DE TÍTULOS VALORES

El artículo 487.3 del Código de Procedimientos Civiles señala que los títulos valores⁴¹ se cobran a través de un proceso ejecutivo, que es más corto y expeditivo que el juicio ordinario. El título valor más utilizado en Bolivia es la letra de cambio.

Las etapas del proceso ejecutivo son: i) protesto; ii) presentación de demanda; iii) nombramiento de un Juez de Partido o instrucción, dependiendo de la cuantía⁴²; iv) auto intimatorio; v) presentación de excepciones; vi) sentencia; vii) recurso de apelación en segunda instancia; viii) auto de vista; ix) sentencia; x) remate.

De acuerdo al artículo 584 del Código de Comercio, contra la pretensión judicial del pago de letra de cambio, el deudor sólo puede utilizar 9 defensas según una lista taxativa que reduce las posibilidades de que éste dilate el pago con una gama ilimitada de argumentos. Estas excepciones se plantean dentro de los 5 días de notificado el mandato ejecutivo, en cuyo caso se abre una etapa probatoria. Las excepciones se resuelven en la sentencia.

El artículo 220 del Código de Procedimientos Civiles señala que una vez emitida la sentencia, la parte agraviada cuenta con 10 días para presentar un recurso de apelación. La apelación es concedida con efecto devolutivo. La sentencia puede ejecutarse y llegar al remate de los bienes del deudor, en la medida que el demandante presente una fianza de resultas (fianza dineraria o con garantía hipotecaria).

En Bolivia, no existe en el proceso ejecutivo el recurso de casación y la conciliación no es obligatoria.

⁴¹ Según el Código de Comercio de Bolivia, artículo 491, un título valor es el documento necesario para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo consignado en el mismo. Pueden ser de contenido crediticio, de participación o representativos de mercaderías. Según el Código de Comercio, las distintas especies de títulos valores son: i) letra de cambio; ii) pagaré; iii) cheque; iv) cheques especiales; v) bonos; vi) cédulas hipotecarias; vii) certificado de depósito y bono de prenda (warrant); viii) carta de porte de conocimiento de embarque; ix) factura cambiaria.

⁴² En Bolivia existen 13 jueces de partido y 11 de instrucción.

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DE EJECUCIÓN DE HIPOTECAS.

En Bolivia existen dos vías para ejecutar una hipoteca: el proceso ejecutivo y el proceso coactivo, que se encuentran regulados en el Código de Procedimiento Civil y la Ley de Abreviación Procesal Civil y de Asistencia Familiar.

De acuerdo a la Ley No. 1760 – Ley de Abreviación Procesal Civil y de Asistencia Familiar, los créditos hipotecarios y prendarios inscritos donde el deudor haya renunciado al proceso ejecutivo, pueden ser ejecutados mediante un proceso judicial coactivo simplificado. Para iniciar un proceso de ejecución coactiva, el contrato debe contener una cláusula expresa en donde, en caso de incumplimiento, el deudor renuncie a la vía ejecutiva.

Hoy en día, las entidades financieras en Bolivia prefieren llevar adelante un proceso de ejecución coactiva civil de garantías reales sobre créditos hipotecarios y prendarios que un proceso ejecutivo, ya que el tiempo que demanda es mucho más corto que este último.

Las etapas del procedimiento son: una vez que se presenta la demanda de incumplimiento, el juez (de partido o de instrucción) inmediatamente expide mandato de ejecución (ordenamiento de embargo preventivo), ante el cual el deudor sólo puede plantear un número menor de excepciones, limitado taxativamente por ley⁴³. Resueltas las excepciones procede un recurso de apelación, después de lo cual, de ser el caso que el plazo hubiera transcurrido sin haberse pagado la obligación, el juez ordenará el remate de los bienes dados en garantía, a cuyo efecto se procederá a la tasación.

De la investigación de campo podemos concluir que:

- El procedimiento de ejecución de títulos valores es largo y engorroso. Puede durar alrededor de dos años en promedio. Esto se debe principalmente a distintas maniobras dilatorias, como las tercerías, que son frecuentemente utilizadas.
- Además, según las entrevistas realizadas con expertos, es muy frecuente que los jueces no dicten las sentencias dentro de los plazos establecidos por ley. Esto se debe, en gran medida, al gran número de casos que se han ido acumulando en el poder judicial y que no han sido resueltos.
- El procedimiento de ejecución de los títulos valores también es costoso por los salarios de los abogados. Además, por el largo tiempo destinado a los trámites, existe un alto costo de transacción para los usuarios.
- Existe un serio problema con las notificaciones, que es uno de los problemas más importantes y que más demora los juicios. Esto se debe, en gran medida, a la dificultad para ubicar direcciones en Bolivia.
- En el caso de hipotecas, aún cuando un proceso de ejecución coactiva civil de garantías reales sobre créditos hipotecarios y prendarios es mucho más corto que un proceso ejecutivo, el coactivo no dura menos de ocho meses, lo cual sigue siendo un tiempo bastante extendido.
- Las formas más comunes de dilatar un juicio en Bolivia, tanto en el proceso ejecutivo como en el coactivo, son las tercerías.

⁴³ Por ejemplo: incompetencia, falta de fuerza coactiva, falsedad e inhabilidad del título, prescripción y pago documentado.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

El arbitraje es un mecanismo de solución de conflictos en el cual las partes, haciendo uso de la autonomía, de voluntad, acuden a un árbitro o tribunal arbitral para que decida sobre el fondo del conflicto. Para acceder al arbitraje debe incluirse la cláusula compromisoria en los contratos comerciales.

A pesar de haber estado regulado en el Código de Procedimiento Civil, durante muchos años el arbitraje no fue utilizado debido a una cultura legal basada en la confrontación y en el concepto generalizado de que el Estado es el medio exclusivo para solucionar los conflictos de relevancia jurídica.

Desde que entró en vigencia la Ley No. 1770 de Arbitraje y Conciliación (1997)⁴⁴, el arbitraje ha experimentado un desarrollo sensible y su uso se ha venido incrementado, aunque no como se esperaba. Este crecimiento se debe a que el arbitraje es visto, cada vez más, como un sistema idóneo que otorga a las partes una reducción de sus costos y una abreviación del tiempo empleado para resolver conflictos⁴⁵.

En Bolivia, el laudo arbitral tiene los mismos efectos legales que una sentencia judicial. Los dos centros de arbitraje más reputados en Bolivia son: la Cámara de Comercio y el Colegio de Abogados. Ambos se encuentran en La Paz.

La Ley No. 1770 de Arbitraje y Conciliación (1997) regula el arbitraje de modo similar al promedio de la región, otorgándose bastante libertad a las partes para que diseñen el procedimiento en caso decidan apartarse de las normas supletorias, permitiéndose también una muy rápida ejecución judicial del laudo.

De la investigación de campo en Bolivia es posible concluir que:

- Pese al tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley No. 1770 (1997), el arbitraje es poco utilizado por los pequeños empresarios. Es básicamente un proceso para las grandes empresas.
- Aunque los arbitrajes son más rápidos y expeditivos, y el laudo tiene los mismos efectos que una sentencia judicial, los costos inmediatos de acceder a los centros de conciliación y arbitraje privados resultan elevados para la pequeña empresa.
- Esto es de fundamental importancia, si consideramos que existen pocos lugares de arbitraje y que los dos centros de arbitraje más importantes y reputados del país se encuentran en La Paz. Para las personas que viven en el interior del país o en zonas rurales, resulta demasiado costoso acceder a estos mecanismos.
- Por las entrevistas de campo podemos concluir que existe un desconocimiento generalizado de los centros de arbitraje en Bolivia.

REQUISITOS PARA EL ACCESO AL CRÉDITO

Para conocer el grado de dificultad para acceder al crédito por parte de las empresas en general, y de las pequeñas empresas en particular, resulta pertinente revisar las fuentes de acceso al crédito existentes, los requisitos y condiciones que se exigen a los solicitantes de crédito, así como estimar los costos que esas condiciones involucran para las empresas.

⁴⁴ Ley de Arbitraje y Conciliación 1770, 10 de marzo de 1997.

⁴⁵ SERRATE PAZ, José Mario. *Arbitraje y Conciliación desde la óptica de un proyecto de reforma a la nueva ley de arbitraje en Bolivia*. Asunción, 2003. pp. 2-3. En: <http://www.camparaguay.com/descargar/seminariomercosur/1/4.doc>.

LA BANCA FORMAL

Los bancos con mayores colocaciones son, en orden descendente, el Banco Nacional de Bolivia (BNB), el Banco BISA (BIS), el Banco Mercantil (BME) y el Banco de Crédito (BCR).

El acceso al crédito a través de la banca formal se encuentra condicionado por una serie de requisitos y procedimientos que deben de ser cumplidos por los empresarios. Las condiciones impuestas por los bancos tradicionales son las siguientes:

- Requisitos para préstamos de negocios:
 - Llenar debidamente el formulario de solicitud de crédito.
 - Adjuntar fotocopia del documento de identidad del solicitante y cónyuge.
 - Adjuntar fotocopia de los últimos 6 meses de pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
 - Escritura Pública de Constitución de la Sociedad.
 - Tener mínimo dos años de funcionamiento como empresa (con documentación de respaldo de FUNDEMPRESA).
 - Flujo de caja y último balance de gestión de la empresa.
 - Licencia de funcionamiento.
 - Adjuntar fotocopia del NIT de la empresa.
 - Fotocopias de respaldo del patrimonio declarado (folio real del inmueble en garantía).
 - Presentación de croquis de ubicación de domicilio.
- Montos y garantías:
 - Préstamos de US\$ 2,000 hasta US\$ 20,000.
 - Los plazos son de hasta 12 meses.
 - Las garantías menores a US\$ 10,000 a sola firma. Mayores a US\$ 10,000, hipotecarias y/o líquidas.

El análisis de la solicitud supone la evaluación de la documentación presentada sobre la existencia de la empresa; una investigación registral para verificar que tanto el bien inmueble como la misma empresa no tengan algún gravamen o afectación; una investigación en las centrales de riesgo existentes; una inspección a las instalaciones del negocio; y la elaboración de un avalúo del inmueble. Una vez aprobado el préstamo se procede con los trámites de constitución de la hipoteca, de ser el caso.

POR ENTIDADES DE MICROCRÉDITO

Además de la banca formal, existen otras instituciones financieras que facilitan el acceso al crédito a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas empresas. Las entidades más comunes son los Fondos Financieros Privados y las ONGs. También existen las Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas⁴⁶ y las Mutuales de Ahorro y Préstamos para Vivienda⁴⁷.

⁴⁶ Existen varias cooperativas en Bolivia; sin embargo, las más conocidas son: Asunción, Catedral de Potosí, Catedral de Tarija, Camarapa, Educadores Gran Chaco, El Chorolque, Fátima, Inca Huasi, Jesús Nazareno, Loyola, Magisterio Rural, Monseñor Feliz Gainza, Pio Xquillacollo, San Antonio, San Joaquín, San José de Bermejo, San José Punata, San Martín de Porres, San Mateo, San Pedro, San Roque, Trapetrol Oriente, Trinidad.

⁴⁷ Las mutuales más populares en Bolivia son El Progreso, Guapay, La Paz, La Plata, La Primera, Paititi, Pando, Potosí, Promotora.

En lo que se refiere al procedimiento para acceder a créditos de los Fondos Financieros Privados (Fortaleza, Ecofuturo, FASSIL, FIE y PRODEM) y a créditos del Banco los Andes⁴⁸ y BancoSol (BSO), los requisitos típicos son:

- Que los empresarios no tengan problemas en el sistema financiero. Esto se comprueba mediante una revisión en la central de riesgos y en Infored.
- Además, un asesor del banco se acerca al local del empresario para hacer una evaluación *in situ* de su situación. La evaluación es cualitativa y cuantitativa.
- Las garantías no son determinantes para el crédito⁴⁹, pero el asesor sí evalúa el patrimonio del empresario, el tiempo del negocio y el flujo de caja.
- El tiempo promedio para acceder a un crédito es de entre 3 y 4 días.

En el caso de BancoSol, el 85% de los créditos es menor a US\$ 6,000 y 15% es mayor a US\$ 6,000 mil. Sólo el 10% de la cartera son hipotecas. En BancoSol, la tasa de interés es de 21% al año y en el de Fortaleza de 18%.

Los ONGs que fueron evaluadas en Bolivia son PROMUJER y DIACONIA FRIF. Los requisitos para otorgar un crédito a un empresario son muy parecidos a los de los FFP, donde prima la evaluación *in situ* y no se exigen garantías. Un mecanismo muy usado para otorgar crédito a mujeres en Bolivia es el de los bancos comunales. Bajo este sistema, se junta un grupo de 15 a 25 mujeres y forman un banco comunal, que a su vez cuenta con grupos solidarios. El crédito se otorga al banco comunal y se divide entre los miembros. Este sistema funciona mediante ciclos de 2 a 4 meses y el monto del crédito es progresivo (se empieza con un crédito de US\$ 150 por persona y en casos excepcionales se puede llegar a otorgar US\$ 2,500). La tasa de interés es de 30% al año.

De la investigación de campo podemos concluir que:

- Los créditos de la banca formal son otorgados exclusivamente a empresas formales (comerciantes individuales o sociedades). Los requisitos de la banca formal no pueden ser cumplidos por las pequeñas y micro empresas. Por ejemplo, éstas no poseen títulos de propiedad de sus viviendas y no pueden presentar a sus empresas como garantía de sus préstamos, pues no poseen los documentos de constitución de las mismas ni cumplen con todos los requisitos exigidos para su operación legal.
- Además, en el caso de solicitar un crédito en la banca tradicional es importante mencionar que:
 - Algunas entidades financieras, además de los requisitos estandarizados, solicitan adicionalmente un certificado catastral municipal o, en el caso de terrenos sin construir, que el predio esté amurallado, lo cual incrementa de manera significativa los costos de transacción.

⁴⁸ Banco Los Andes y BancoSol actúan tanto como bancos tradicionales y como Fondos Financieros Privados; sin embargo, el grueso de su negocio es como FFP.

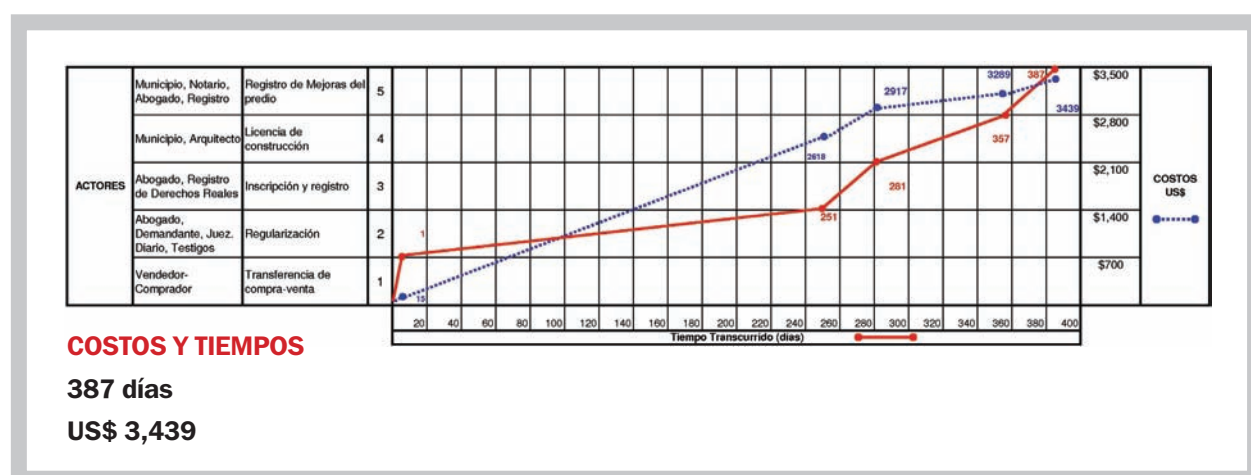
⁴⁹ Sin embargo, también otorgan créditos con garantías. Esto reduce la tasa de interés y los plazos, y por otro lado incrementa el préstamo.

- Un número significativo de entidades financieras no acepta predios rurales como garantía hipotecaria. Esto se debe a la poca seguridad jurídica de los derechos de propiedad en el área rural (duplicidad registral, falta de definición clara de linderos, o a que la Ley INRA establece algunos predios como solares de patrimonio familiar inembargables). Esta situación ha generado un incremento del financiamiento del sector informal con prestamistas.
- El acceso al crédito de las empresas, especialmente las pequeñas así como aquellas que no cuentan con todos los registros exigidos para ser consideradas formales, se da básicamente a través de los Fondos Financieros Privados y las ONGs. Normalmente, aunque estas entidades no exigen ningún tipo de garantías, sí trasladan el riesgo del crédito otorgado a los solicitantes ya que las tasas de interés son bastante más elevadas que las de la banca formal. Los montos que se otorgan no son muy altos y los plazos son mucho más cortos.
- Ya que los pequeños y medianos empresarios tiene un acceso limitado a la banca formal, el microcrédito se ha convertido es su única fuente de financiamiento. Esto se ve reflejado en el bajo índice de morosidad de estas entidades financieras.
- Un problema adicional que hemos identificado en Bolivia y que afecta a todo el marco institucional es la falta de documentos de identidad. En el caso del acceso al crédito, esto es un obstáculo enorme para los pequeños empresarios, ya que no pueden identificarse frente al sistema.

2.5 | Ejemplos del costo del marco legal

2.5.1 | Acceso a la propiedad formal

El ejemplo trata de ilustrar los costos que debe enfrentar un ciudadano de sectores populares para adquirir un inmueble y edificarlo, cumpliendo con los requisitos legales. El caso más típico es que el vendedor no cuente con titulación saneada, por lo que el ejemplo incluye la regularización de la titulación y la obtención de la licencia de construcción.

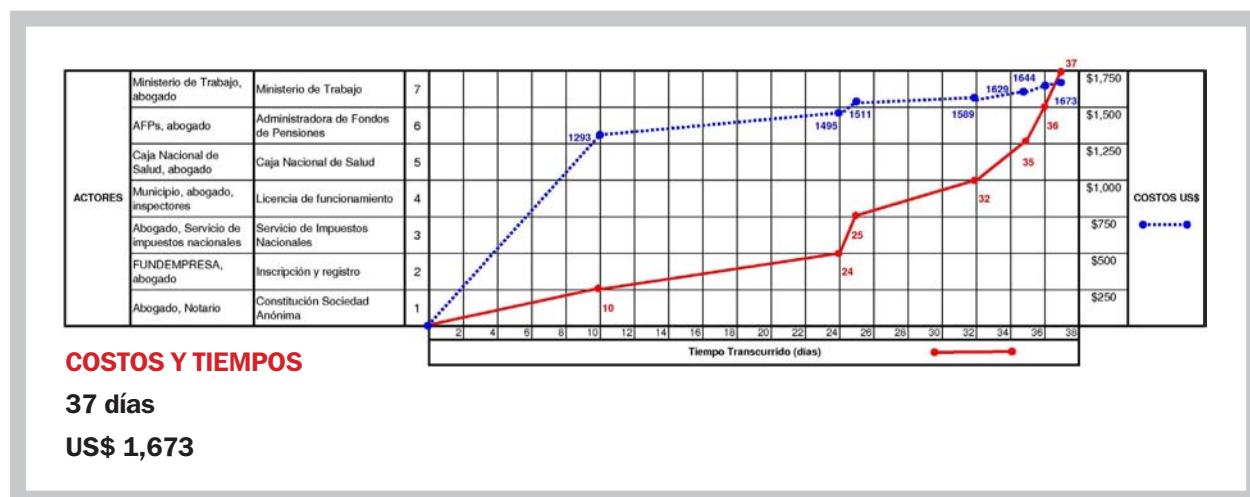


SUPUESTOS:

- El terreno objeto de la compra pertenece a un propietario que no tiene problemas para acreditar su identidad.
- El vendedor es propietario único (no es copropietario) y no tiene problemas con poseedores precarios.
- El terreno objeto de la compra carece de título de propiedad aceptable por el sistema legal.
- La transferencia es informal, no se formaliza mediante escritura pública y tampoco se registra.
- Posterior a la compraventa, se sigue un proceso de regularización. En el proceso de regularización en Bolivia se debe acreditar la posesión por 10 años.
- Se adquiere una licencia de construcción para edificar la vivienda y se inscriben las mejoras.

2.5.2 | Acceso a la empresa

El ejemplo ilustra lo que costaría contar con las autorizaciones para iniciar un negocio de panadería con uno o más socios en Bolivia. Aun cuando la forma más extendida para hacer empresa en Bolivia es el negocio unipersonal, el ejemplo ilustra las barreras para constituir una sociedad que facilite la cooperación.



SUPUESTOS:

- La empresa la constituyen dos o más socios.
- La forma societaria utilizada es la Sociedad Anónima.
- La panadería está ubicada en una zona popular de la ciudad.
- Se asume que la zona donde se ubicará el negocio cuenta con habilitación urbana. Sin embargo, el que el predio cuente o no con habilitación urbana no es requisito legal ni operativo para el funcionamiento de las empresas. La mayoría de empresas opera en predios que no cuentan con habilitación urbana y ello no impide su desempeño ni las aparta de la legalidad.
- El caso no incluye autorizaciones para colocar avisos publicitarios.
- El caso no incluye la inscripción del nombre comercial (por ejemplo, “Panadería Santa Cruz”). Sí incluye la inscripción de la razón social de la empresa para efectos de la constitución.
- La empresa cuenta con al menos 3 trabajadores al momento de iniciar los trámites.

El ejemplo ilustra los obstáculos existentes para acceder a los mecanismos legales para el uso económico de la propiedad predial. Incluye la obtención de crédito empresarial con garantía hipotecaria y su ejecución. Se incluye la ejecución de la garantía hipotecaria, para ilustrar si los costos de ejecución inhiben el uso de las garantías inmobiliarias.



- El solicitante de crédito es una empresa (panadería) con 5 años de operación.
- El monto del crédito solicitado es de entre US\$ 10.000 y US\$ 20.000.
- Es el primer crédito obtenido por la empresa.
- Aún cuando la constitución de la hipoteca es un trámite que realiza el banco, se incluye el procedimiento expresamente.
- El juicio incluye dos medidas dilatorias, que son la falta de fuerza coactiva y la incompetencia.
- Cabe resaltar que el procedimiento ha sido simplificado y la ejecución es mediante un procedimiento coactivo que es bastante más rápido.
- El proceso judicial de ejecución no considera apelaciones.

3 | La economía extralegal: sus características, instituciones y prácticas

3.1 | Dónde se encuentra la extralegalidad

ÁREAS URBANAS

- **Urbanizaciones o asentamientos irregulares de tierras de propiedad privada:** son ocupaciones irregulares de terrenos de propiedad de particulares, cuyos poseedores deben regularizar su tenencia con los mecanismos de expropiación o usucapión.
- **Ocupación irregular de tierras de propiedad municipal:** son ocupaciones irregulares en terrenos de propiedad de municipalidades habitadas por sus ocupantes, cuyos poseedores deben regularizar su tenencia con los mecanismos de venta de los terrenos de propiedad municipal para vivienda. Quedan excluidas las áreas de peligro para la vida o la salud humanas, las zonas negras, las áreas verdes o forestales y las zonas de fragilidad ecológica declaradas expresamente inalienables e intangibles por Ley u Ordenanza Municipal.
- **Viviendas construidas por el Estado sin títulos de propiedad:** predios urbanos construidos por el Estado dentro de programas habitacionales desarrollados por el Fondo Nacional de la Vivienda Social, cuyos beneficiarios carecen de títulos de propiedad o cuentan con títulos que no están registrados en la Oficina de Derechos Reales.
- **Viviendas construidas en terrenos vendidos por loteadores cuyo dominio no se sabe si es público o privado:** predios urbanos construidos por particulares en un lote cuyo título resulta defectuoso o no está adecuadamente definido ni inscrito.
- **Viviendas construidas fuera de norma:** predios urbanos construidos al margen de las regulaciones. Comprende construcciones que no cuentan con planos arquitectónicos aprobados; construcciones que contando con planos arquitectónicos aprobados conforme a la disposiciones vigentes son alteradas en obra; construcciones que con o sin autorización municipal dañan o destruyan propiedad municipal, u ocupan la vía pública sin autorización municipal.

ÁREAS RURALES

- **Ocupación de hecho en tierras fiscales:** los asentamientos y las ocupaciones de hecho en tierras fiscales, cuyos ocupantes carecen de un título de dominio pleno, pueden ser objeto de saneamiento si son anteriores al 18 de octubre de 1996. Las que sean posteriores a esa fecha son consideradas ilegales y sus ocupantes pueden ser desalojados.
- **Ocupación de hecho en tierras del dominio privado:** ocupaciones irregulares en terrenos privados, cuyos poseedores no han iniciado o culminado los procedimientos dirigidos a su saneamiento⁵⁰.
- **Ocupación de hecho de tierras de uso forestal y destinadas a la conservación de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo:** explotadas sin mediar una concesión y sin cumplir con las regulaciones de la Ley Forestal.

⁵⁰ La propiedad agraria revierte al dominio del Estado por causal de abandono, al considerarse el uso perjudicial al interés colectivo. Cuando la explotación no cumple la FES, es pasible de expropiación.

- **Tierras Comunitarias de Origen sin título de propiedad:** son propiedad de los pueblos y comunidades indígenas y originarias que hasta la fecha no cuentan con títulos de propiedad sobre las tierras que ocupan. Conforme al artículo 171 y al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Estado boliviano mediante Ley 1257, se les reconoce el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en las tierras que ocupan.
- **Tierras adjudicadas por el Estado con títulos de propiedad inválidos, defectuosos:** se trata de tierras adjudicadas por el INDA, que tienen conflictos por falencias de sus mapas originales o por un registro que permite superposiciones entre comunidades o predios individuales, o por haber sido otorgados en todo o en parte sin haber acreditado la FES.
- **Tierras adjudicadas por el Estado con limitaciones a su transferencia o derechos de propiedad:** las dotaciones saneadas por el INDA de Solar Campesino, Pequeña Propiedad, Propiedades Comunitarias y las Tierras Comunitarias de Origen contienen restricciones a la transferencia, gravamen de la propiedad e incluso son patrimonio familiar.
- **Tierras agrícolas privadas con problemas de titularidad por transferencias no registradas, sucesiones indivisas y litigios diversos:** tierras de uso agrícola cuyos adquirentes enfrentan problemas de titularidad por haber realizado transacciones al margen del Registro, actos jurídicos sobre predios indivisos o verse expuestos a litigios por el mejor derecho de propiedad, aun cuando cuentan con derecho inscrito en Registros Públicos⁵¹.

3.2 | Ejemplos de acceso y protección de los derechos de propiedad

3.2.1 | Acreditación y transferencia extralegal de la propiedad: el caso de los loteadores informales y los “comunarios” en La Paz y El Alto

Una revisión de la manera como los pobres acceden al suelo urbano en La Paz y El Alto permite identificar las prácticas extralegales utilizada en los procesos de lotización, construcción y venta. El ejemplo nos muestra también cómo, ante la ausencia del Estado y sus instituciones, las Juntas Vecinales cumplen funciones de administración del suelo tales como la asignación de derechos y la resolución de conflictos, entre otras.

La migración del campo a las ciudades iniciada en la década de 1960 generó una demanda de vivienda popular que no pudo ser atendida por el sector formal. Esta situación originó el surgimiento de un sistema de lotizaciones y la venta extralegal de predios.

Una de las modalidades de acceso al suelo más difundidas es la que ofrecen los “loteadores informales”, personas que identifican áreas periféricas con potencial urbano y las introducen al mercado de la vivienda popular. Muchas veces los loteadores no cuentan con títulos de propiedad que les permitan ofrecer

⁵¹ La propiedad agraria no puede dividirse en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad; la dotación, adjudicación y actos jurídicos realizados en contravención a esa prohibición son nulos de pleno derecho, y las tierras se tendrán como si nunca hubiesen salido del dominio del Estado.

legalmente los lotes; a veces se trata de parcelas de propiedad privada que se encuentran abandonadas o que son adquiridas irregularmente, otras veces son terrenos baldíos de propiedad del Estado. A pesar de la debilidad de los títulos y de la ausencia de servicios de infraestructura básica, los pobladores optan por ellas porque los precios resultan accesibles y porque los loteadores ofrecen facilidades de pago en cuotas mensuales.

Otra forma de acceder a un lote de terreno en zonas periféricas es a través de la compra de terrenos a los denominados “comunarios”, adjudicatarios de la Reforma Agraria que por su cercanía a las ciudades, encontraron mejores oportunidades económicas en la lotización de sus tierras con fines de vivienda. Para ello – y atendiendo a que sus títulos contienen prohibiciones para la enajenación - se valieron de mecanismos similares a los que utilizan los lotizadores.

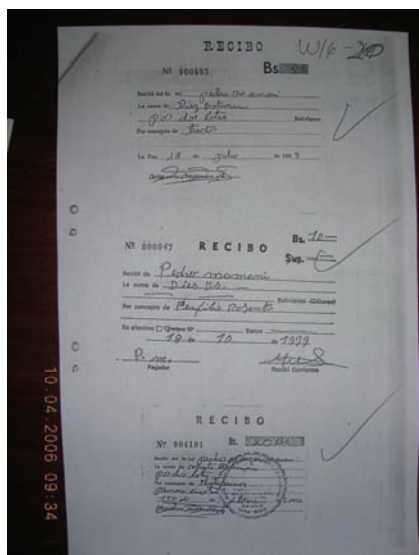


BARRIO SANTA ROSA,
LA PAZ. LA GRAN
MAYORÍA DEL BARRIO
ESTÁ ASENTADA
SOBRE TERRENOS
ADQUIRIDOS DE
COMUNARIOS.

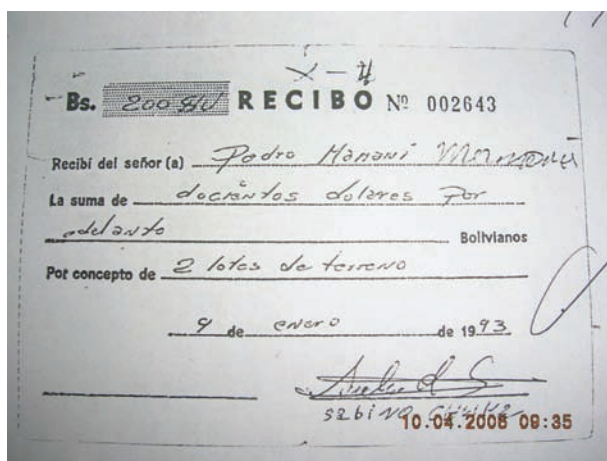
Los recibos de pago como evidencia de propiedad y las transferencias extralegales de lotes

Los contratos de compraventa a plazos de loteadores y comunarios no suelen constar por escrito al momento de celebrarse la transacción. Usualmente los pobladores pagan una cuota inicial, toman posesión del lote y empiezan a pagar las cuotas por el saldo del precio. El loteador se compromete verbalmente a otorgar un título de transferencia a la cancelación del saldo del precio. Evidentemente se trata de operaciones con muy bajos niveles de seguridad, pero la posesión física del terreno y la emisión de recibos por cada pago, combinadas con el hecho de que las lotizaciones involucran una masa crítica de pobladores en la misma situación, configuran un escenario de seguridad suficiente.

Los recibos de pago son utilizados como instrumentos para acreditar que el poblador se encuentra en proceso de adquisición de terrenos dentro de la comunidad. Para el contrato social, quien está pagando tiene derecho a poseer y es reconocido como propietario de la tierra. Cuando un poblador decide mudarse y transferir su lote, el nuevo comprador exige la entrega de todos los recibos que acreditan los pagos realizados y toma el lugar del poblador originario, asumiendo la deuda remanente.



RECIBOS DE PAGO QUE ACREDITAN QUE EL VENDEDOR HA VENIDO PAGANDO MENSUALMENTE LAS CUOTAS.



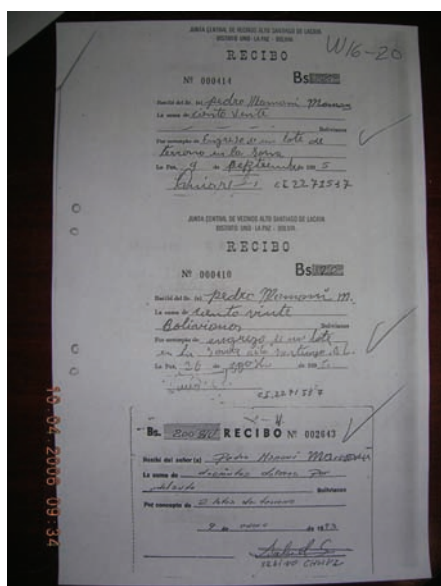
DETALLE DEL RECIBO DE PAGO UTILIZADO COMO UNA FORMA DE ACREDITAR DERECHOS DE PROPIEDAD.

Las Juntas Vecinales y la acreditación informal de los derechos de propiedad

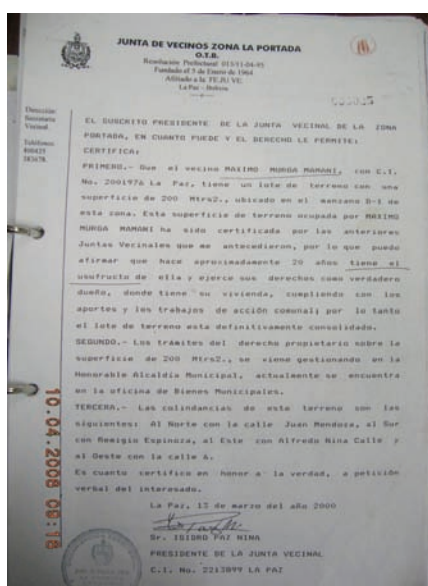
Cuando la ocupación alcanza una masa crítica de pobladores, estos suelen organizarse y conformar una Junta Vecinal que normalmente es reconocida por la Municipalidad y por la Prefectura de la ciudad.

La Junta Vecinal es la representante de los pobladores ante las autoridades para gestionar la provisión de servicios de infraestructura en la zona. Además participa en la resolución de conflictos sobre linderos y se encarga de asignar los lotes a los nuevos pobladores cuando existen lotes vacíos, abandonados o cuando se amplía el área del asentamiento. Para ello, el recién llegado debe pagar un derecho de afiliación y recibe un comprobante de pago emitido por la Junta Vecinal.

Las Juntas Vecinales gozan de tal reconocimiento social, que emiten Certificados de Posesión que acreditan la pertenencia al asentamiento e indirectamente la titularidad de un derecho sobre la tierra. Estos documentos suelen presentarse ante la Municipalidad para acreditar la antigüedad en la posesión del terreno y, aunque según los funcionarios municipales, dichos certificados no tienen validez plena, les permiten beneficiarse con la realización de obras públicas y otros programas.



RECIBOS EMITIDOS POR LA JUNTA DE VECINOS DE UNA ZONA POR EL INGRESO DE UNA FAMILIA A UN LOTE (EN LA PRÁCTICA ES UNA VENTA DE PREDIO O LOTE INFORMAL POR LA PROPIA ORGANIZACIÓN DE POBLADORES)



CERTIFICADO DE USUFRUCTUO (CONSTANCIA DE POSESIÓN) OTORGADA POR LA JUNTA VECINAL

Limitaciones de las prácticas extralegales para acreditar y transferir propiedad

Las prácticas extralegales antes descritas suplen las deficiencias del sistema formal de transferencia de propiedad, porque permiten a los pobladores acreditar sus derechos, comprar o arrendar los lotes con cierto nivel de seguridad. No obstante, la carencia de títulos firmes influye sobre el bajo precio de la tierra y no permite ofrecer los activos en garantía para créditos

La reversión a la informalidad

Los programas de regularización de terrenos urbanos realizados en La Paz han permitido que varios asentamientos logren obtener un título de propiedad legal. Un fenómeno interesante que observamos en Bolivia es que algunos predios regularizados, y que por consiguiente cuentan con un título inscrito en el Registro, son posteriormente transferidos mediante contratos privados que no son protocolizados notarialmente ni inscritos. En otras palabras, son predios que habiendo sido formalizados reversion a la informalidad.

3.3 | Ejemplos de formas organizativas para la división del trabajo

3.3.1 | Mecanismos extralegales con que organizar la producción: la empresa de tejidos Las Gregorias de El Alto

El ejemplo de Las Gregorias de El Alto ilustra cómo las empresas extralegales tienden a asociarse en formas de organización que replican la estructura de las empresas establecidas, con el objeto de incrementar su productividad.

La empresa Las Gregorias se formó hace 8 años entre 11 ex-alumnas de la Fundación Gregoria Apaza, una organización no gubernamental que capacita a mujeres en diversas actividades productivas, para así fomentar la actividad empresarial. Cuando terminaron su capacitación, decidieron asociarse para iniciar una empresa de elaboración de chompas y otros tejidos. Actualmente cuentan con 8 telares artesanales que tienen un costo aproximado de Bs. 2,000 cada uno. Esta maquinaria fue adquirida gracias a un fondo constituido mediante el aporte semanal de Bs. 3 de cada una de las socias.



GRUPO DE SEÑORAS DE LAS GREGORIAS, EMPRESA INFORMAL EN EL ALTO, BOLIVIA.



TRABAJADORA EN MÁQUINA TEJEDORA ARTESANAL.

La empresa se ha organizado distribuyendo los papeles administrativos, estableciendo jerarquías y dividiendo las actividades productivas. Para distribuir estos papeles designaron una Junta Directiva con los siguientes cargos y funciones:

- Una presidenta que representa al grupo ante terceros, hace los contactos comerciales, celebra los contratos en nombre de la empresa y determina la modalidad de venta de los productos; también supervisa el trabajo de cada socia. En la práctica, la presidenta viene ser la gerente general de Las Gregorias.
- Una tesorera que maneja el dinero de manera directa, paga a las socias por el trabajo realizado y se encarga de comprar la materia prima.
- Una secretaria de materia prima, que se encarga de distribuir la carga de trabajo que hace cada socia (reparto de trabajo de acuerdo a la habilidad de la persona y las necesidades del pedido), así como de efectuar el control de calidad de lo producido.
- Una secretaria de actas, que se encarga de llevar el archivo de los documentos de la empresa, así como de las actas de las reuniones donde constan los acuerdos adoptados.

Las Gregorias no ha formalizado la constitución de su organización ante los Registros Públicos, por lo que su organización no tiene existencia legal. Tampoco cuentan con un reglamento o estatutos que expliciten las reglas de organización o las responsabilidades asumidas por sus miembros.

Limitaciones de la práctica asociativa extralegal

La forma de organización de Las Gregorias le permite ahorrar costos y aumentar la productividad a través de la especialización del trabajo. En la base de los logros organizativos está el consenso que las asociadas han logrado alcanzar. No obstante, el potencial de la organización tiene su límite en la confianza que existe entre sus miembros. Si alguna de sus directoras se excede en sus atribuciones, negocia mal, o hace un mal uso de los fondos, las demás tendrán pocas posibilidades de deslindar las actividades de esta persona con respecto a las de la empresa. Por otro lado, una asociación informal difícilmente podrá capitalizar su reputación comercial si es que no existe legalmente. Evidentemente, sin una personería jurídica y reglas de organización transparentes, la organización tendrá una capacidad de gestión limitada a los círculos de confianza inmediatos de sus miembros.

La marca de Las Gregorias

El talento y cuidado en la elaboración de sus productos ha hecho que Las Gregorias cuenten con un bien ganado prestigio. Conscientes de esto, han creado la marca Gregorias, que identifica el origen empresarial de sus productos. No obstante, no pueden inscribir su marca porque no cuentan con personalidad jurídica. Su marca es susceptible de ser apropiada por otra empresa, con los que se exponen a perder gran parte del valor creado por la empresa.



3.3.2 | Las limitaciones de la empresa familiar: el caso de Don Genaro, confeccionista de casacas de cuero de La Paz, y su empresa familiar

El caso de Don Genaro ilustra cómo la empresa familiar depende excesivamente de la figura de su fundador. Cuando el fundador se retira y la empresa no se ha institucionalizado, ésta corre el riesgo de desaparecer, impidiendo que siga en marcha independientemente del propietario original, acumulando conocimiento, capital e historial empresarial propio.

Don Genaro comenzó a trabajar como ayudante de un taller en la fabricación de chamarras de cuero hace 30 años. Cuando logró ahorrar el capital suficiente para independizarse, empezó a trabajar en su propio hogar con el apoyo de su esposa y de sus 5 hijos, entonces menores de edad. Luego de varios años de vender en las ferias dominicales, decidió alquilar un puesto de venta en una galería del centro de la ciudad de La Paz, lo que le permitió ofrecer su mercadería con mayor continuidad.

La empresa de Don Genaro opera sin contar con permisos ni licencias: “*nunca nos han pedido sacar algún permiso*”. Desde su fundación, la empresa desarrolló sus actividades siempre alrededor de su persona y bajo su liderazgo personal. Nunca constituyó una sociedad mercantil ni se inscribió como empresa individual. Su principal fuente de mano de obra fueron la familia y sus allegados.



DON GENARO
Y UNO DE
SUS HIJOS EN
LA TIENDA DE
CHAMARRAS.



FRONTIS DE
LA TIENDA-
TALLER.

Don Genaro nos relató que hace 6 años, decidió transferir las actividades del taller a sus hijos para él dedicarse a las actividades de comercialización. Lamentablemente, sin su liderazgo, los hijos decidieron repartirse las herramientas y el personal para manejar cada uno su propio taller de producción, renunciando al conocimiento acumulado de la empresa, a las eficiencias de la producción centralizada y a la reputación ganada por el negocio.

En palabras del entrevistado:

“Yo pensé que al dejarles el taller a mis hijos, estos lo iban a consolidar y convertir en una empresa formal ¿como sociedad, no? Agrandarlo, hacer prevalecer la marca, nunca imagine que la iban a dividir... Ahora siguen trabajando juntos en alguna medida en las ventas sólo porque estoy vivo, pero estoy seguro que cuando me muera mi esfuerzo personal y mi sueño de dejarles una empresa a mis hijos, muere conmigo”.

3.4 | Mecanismos para la operación en mercados expandidos

3.4.1 | Los extralegales y los mercados de exportación: el caso de Don Celestino, productor de chamarras de cuero de El Alto

El caso de Don Celestino ilustra cómo la extralegalidad de su empresa le impide insertarse en el circuito de exportación y cuáles son las prácticas mediante las cuales logra que sus productos se comercialicen en el exterior.

DESCRIPCIÓN DEL CASO

Don Celestino aprendió el oficio de confección en cuero desde los 8 años, cuando era ayudante en el taller de un tío. Años después logró ahorrar un pequeño capital y compró sus propias herramientas para poder independizarse. Actualmente tiene su propia empresa, que emplea a 8 operarios y produce aproximadamente 150 chamarras semanales. En temporadas altas o cuando se presentan pedidos, llega a producir hasta 400 unidades en una semana.

La empresa de Don Celestino opera sin contar con una constitución legal ni con licencias. Tampoco está registrado ante la autoridad tributaria. Sus 8 empleados son contratados a destajo y mediante contratos verbales.

Su taller se encuentra ubicado en la parte posterior de su vivienda, según su testimonio: “... *para que nadie fastidie, si ven que hay taller ya vienen a molestar, para cobrar impuestos o para recibir coimas*”.

LA PRODUCCIÓN DE EXPORTACIÓN

Los productos de Don Celestino tienen su principal mercado en Perú. Pero como su empresa no tiene existencia legal, no puede obtener los documentos necesarios para poder realizar una operación de exportación.

Los intermediarios denominados acopiadores –que sí cuentan con incorporación legal– tienen la capacidad de exportar hacia el Perú. De esta forma logra que su producción llegue al vecino país y logra que su “marca” siga vigente.

Si bien el esquema de intermediación le ofrece un canal de distribución, Don Celestino sabe que una buena parte de la ganancia queda en poder del acopiador.



EL TALLER DONDE DON CELESTINO PRODUCE LA P EXPORTACIÓN ESTÁ OCULTO EN SU VIVIENDA.

3.4.2 | El caso de Doña Tomasa y su empresa familiar de artesanía

El caso de Doña Tomasa ilustra cómo las empresas extralegales son vulnerables a que se les impongan condiciones de contratación adversas y que se incumplan los contratos, porque carecen de instrumentos para equilibrar su débil posición negociadora y reclamar por sus derechos ante las entidades correspondientes.

DESCRIPCIÓN DEL CASO

El taller de cerámica más grande de Cotoca, Santa Cruz, pertenece a Doña Tomasa. No está constituida como empresa ni cuenta con licencia de funcionamiento de la Municipalidad o alguna otra entidad pues, según su testimonio, *“nunca he necesitado permiso de nadie para poder producir mis artesanías... además, si quieren que pague licencia y impuestos, que primero me pongan pistas y servicios básicos”*.

Gran parte de su producción es llevada por diversos acopiadores a otras provincias bolivianas y al Paraguay. Ella no puede hacerlo por sí misma porque, al ser una empresa extralegal, no sólo no puede exportar, sino que el mover mercadería dentro del país implica un elevado riesgo de detección por parte de las autoridades.

La condición de extralegalidad de una empresa obliga a basar sus negocios en relaciones de confianza, que pueden funcionar con algunos clientes pero que significan una gran vulnerabilidad frente a otros empresarios. Según su testimonio:

“Como vender en mi taller o en las ferias dominicales no es rentable, me veo obligada vender con ese sistema, claro que es un riesgo, pues a veces el acopiador me dice que algunos productos se rompieron en el camino, o llegaron rajados, o simplemente me queda debiendo parte de lo que se llevó. ¿Y que hago pues, como le cobro? Si le exijo por dos o tres productos ya no me lleva más. A veces mi ganancia se va en lo que no me pagan”.



EL ESPOSO, LOS HIJOS Y YERNOS DE DOÑA TOMASA TRABAJAN EN EL NEGOCIO FAMILIAR.

4 | Estimación del capital muerto predial y empresarial

Las estimaciones realizadas en Bolivia indican que el capital muerto acumulado en propiedades inmobiliarias y en empresas extralegales asciende a **US\$ 53.96** miles de millones.

El capital muerto está compuesto por:

- a) Aproximadamente **2.0** millones de predios urbanos extralegales, que representan **89%** del total de predios urbanos de Bolivia y cuyo valor estimado es **US\$ 22** miles de millones.
- b) Cerca de **40.0** millones de Has de tierras rurales clasificadas como extralegales, que representan **90%** de la superficie total de Bolivia y cuyo valor estimado es **US\$ 28.8** miles de millones.
- c) Alrededor de **817** mil empresas extralegales, que representan **99%** del total de empresas de Bolivia y que poseen **US\$ 3.1** miles de millones en activos fijos empresariales.

CAPITAL MUERTO EN BOLIVIA

Tipo de Activo	Valor (Miles de millones US\$)
Predios Urbanos Extralegales	22,02
Tierras Rurales Extralegales	28.88
Empresas Extralegales	3.06
TOTAL CAPITAL MUERTO	53.96

4.1 | Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales

PREDIOS URBANOS

Para cuantificar el número de viviendas extralegales se aplicó la siguiente metodología:

- a) Se clasificó las viviendas en urbanas (ciudades de La Paz, El Alto y resto de zonas urbanas) y rurales. Las ciudades de La Paz y El Alto poseen **26 %** de las viviendas urbanas.
- b) Se obtuvo en la Unidad de Catastro de la Oficialía Mayor de Gestión Territorial de la Municipalidad de La Paz, la relación de los predios registrados con certificación catastral en Derechos Reales. De igual modo se obtuvo, en la Dirección de Ordenamiento Territorial Catastro y Administración Urbana del Municipio de El Alto, la información de los predios registrados con certificación catastral en Derechos Reales. El número de viviendas de las ciudades de La Paz y El Alto fue extraído del Censo de Población y Vivienda de 2001.
- c) Los títulos de propiedad registrados en folio personal en Derechos Reales no son títulos seguros; además, muchos de esos títulos han devenido en extralegales por las razones explicadas en el análisis legal. Por ello, se concluye que el porcentaje de viviendas extralegales en La Paz y El Alto asciende a **80%** y **90%**, respectivamente.
- d) Las entrevistas sostenidas con funcionarios especializados en el tema permiten deducir que la situación legal de las propiedades en el resto de zonas urbanas es similar a la observada en la ciudad de La Paz. Por ello, el porcentaje de extralegalidad estimado para esta ciudad (**80%**) fue aplicado también a las demás zonas urbanas.

- e) La información obtenida en las oficinas de catastro de las Municipalidades de La Paz y El Alto indica que las viviendas construidas en áreas rurales no están registradas en Derechos Reales. En consecuencia, todas estas viviendas fueron clasificadas como extralegales.

Consolidando los resultados descritos y relacionándolos con el total de viviendas existentes en Bolivia, se concluye que **89%** de las viviendas en el país deben ser clasificadas como extralegales.

Los valores promedio y total de las viviendas extralegales identificadas en La Paz, El Alto, resto de zonas urbanas, y áreas rurales fueron estimados de la siguiente manera:

- a) Se diseñaron modelos de viviendas típicas para La Paz, El Alto, resto de zonas urbanas y áreas rurales, utilizando para ello información relacionada con las características típicas de las viviendas pertenecientes a estas áreas (materiales de construcción en piso, paredes y techo); la información fue extraída del Censo de Población y Vivienda de 2001 y de las oficinas de catastro de los municipios de La Paz y El Alto.
- b) El precio de las viviendas típicas fue estimado usando información proporcionada por la Dirección de Información Territorial del Municipio de La Paz y por la Cámara de la Construcción de La Paz. Los valores obtenidos para las viviendas extralegales fueron: La Paz, **US\$ 15.675**; El Alto, **US\$ 11.830**; resto de zonas urbanas, **US\$ 12.756**; y áreas rurales, **US\$ 6.935**.
- c) Combinando el número de viviendas extralegales y los precios de las mismas en las diferentes áreas estudiadas, se obtuvo un valor total de **US\$ 20.6** miles de millones acumulado en los predios urbanos extralegales de Bolivia.

PREDIOS RURALES

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA, el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria distribuyó alrededor de **43.5** millones de Has entre 1953 y 1992, distribuidas en **660** mil unidades agropecuarias. Por otro lado, el ex Instituto Nacional de Colonización ha distribuido alrededor de **1** millón de Has.

Consolidando, la superficie total orientada a actividades agropecuarias asciende a **44.5** millones de Has, de las cuales **52%** está concentrado en los departamentos de Santa Cruz y Beni.

Según el INRA, la superficie con saneamiento físico hasta diciembre de 2005 es **15.4** millones de Has, de las cuales **8.6** millones de Has ya están tituladas. Esta cifra está conformada por **4.5** millones de Has de propiedad individual y **4.1** millones de Has de propiedad de origen comunal.

La Ley INRA estipula que las tierras comunales de origen y las propiedades comunitarias son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles (artículo 41). Por ello sus poseedores tienen título de propiedad pero no pueden comprar, vender, alquilar o hipotecar el predio. Estas restricciones a la libre disponibilidad del predio convierten estos **40** millones de Has de propiedades rurales en extralegales.

Es decir, la superficie agropecuaria extralegal cubre **90%** del total de la superficie orientada a actividades agropecuarias en Bolivia.

Los valores promedio y total de las tierras agropecuarias extralegales fueron estimados de la siguiente manera:

- a) Se utilizó la clasificación del INRA para distribuir las tierras agropecuarias extralegales en tierras del Altiplano (6%), tierras de Valles (17%) y tierras de Zonas Bajas (77%).
- b) Se usó información de la Superintendencia Agraria para estimar los precios promedio por hectárea de los diversos tipos de tierra agropecuaria extralegal. En el caso de las tierras de Altiplano, el precio por Ha es **US\$ 1.476** y el valor total de esas tierras, **US\$ 3.5 millones**; en las tierras de Valles, el precio por Ha es **US\$ 6.587** y el valor total, **US\$ 44.9 millones**; por último, en las tierras de Zonas Bajas el precio por Ha es **US\$ 260** y el valor total, **US\$ 8.0 millones**.
- c) Combinando las Has de tierras extralegales y los precios de las mismas en las diferentes áreas estudiadas, se obtuvo un valor total de **US\$ 28.88** miles de millones acumulados en las tierras agropecuarias extralegales de Bolivia.

EMPRESAS

Para estimar el número de empresas que operan en Bolivia se recurrió a la Encuesta Continua de Hogares 2003-2004, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística INE. Para fines del análisis, se consideró como categorías ocupacionales pertinentes las de trabajador por cuenta propia – excluyendo a los ambulantes–, patrón, socio, empleador, y cooperativista de producción.

El resultado indica que existen **825 mil** empresas, de las cuales **77%** son unipersonales y **12%** dan trabajo a entre **2 y 5** empleados; es decir, **89%** de las empresas de Bolivia operan con **5 o menos** trabajadores.

El Registro de Comercio, actualmente administrado por el sector privado a través de la Fundación para el Desarrollo Empresarial – FUNDEMPRESA, tiene registradas **19,778** empresas. Alrededor del **59%** de ellas están constituidas como unipersonales, **35%** son sociedades de responsabilidad limitada y el **6%** restante está compuesto por sociedades anónimas, sucursales de sociedades constituidas en el extranjero, sociedades colectivas y sociedades anónimas mixtas.

Solamente **2%** del total de empresas tiene registro comercial, y de este grupo menos de la mitad (**41%**) tiene responsabilidad limitada. Es decir, menos de **8 mil** empresas, que representan **0.8%** del total de las mismas, tienen acceso a las instituciones legales que les podrían facilitar la capitalización de sus activos.

En consecuencia, **817 mil** empresas, es decir **99%** de las empresas del país, utilizan formas organizativas que no permiten proteger los activos de la empresa de los acreedores de sus dueños, ni proteger los activos de los dueños de los acreedores de la empresa. Tampoco les permiten celebrar contratos seguros y ejecutables, pues las empresas no tienen acceso fácil a información actualizada, completa y confiable sobre otros agentes económicos, ni a procedimientos de resolución de conflictos comerciales cuyos resultados sean previsibles y obtenibles oportunamente.

Por ello, estas **817** mil empresas, que representan **99%** del total de empresas de Bolivia, fueron clasificadas como extralegales.

Para determinar el valor de los activos de las empresas extralegales, se estimó el valor promedio de esos activos fijos, según la actividad económica realizada. Con ese objeto se utilizó la información estadística publicada por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, UDAPE. Según esta institución, el valor promedio de los activos fijos de una microempresa manufacturera es **US\$ 4,301**; el de una microempresa comercial, **US\$ 2,972**; y el valor de los activos fijos de una microempresa de servicios, **US\$ 3,481**.

Combinando el número de empresas de cada tipo y el valor promedio de sus activos fijos, se obtuvo un valor total de **US\$ 3.06** miles de millones acumulado en empresas extralegales de Bolivia.

4.2 | Importancia relativa del capital muerto

CAPITAL MUERTO TOTAL

El capital muerto de Bolivia (**US\$ 53.96** miles de millones) es:

- 80** veces las Reservas Internacionales Totales en 2003 (**US\$ 671** millones).
- 7** veces la Inversión Directa Extranjera recibida en el período 1974-2003 (**US\$ 7.7** miles de millones).
- 3** veces la Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida en el período 1974-2003 (**US\$ 15.7** miles de millones).

CAPITAL MUERTO PER CAPITA

Por otro lado, el capital muerto per capita de Bolivia es **US\$ 5,989⁵²**. Para fines de comparación puede indicarse que las exportaciones per cápita Bolivia son **US\$ 254** y la deuda externa per cápita **US\$ 646**.

⁵² La población de Bolivia es de **8.8** millones de habitantes.

5 | Oportunidades para Bolivia

Este estudio preliminar de la extralegalidad en Bolivia ha sido realizado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) de Lima, Perú, a pedido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Es un esfuerzo que es resultado de dos semanas de investigación de gabinete, seguidas de dos semanas de investigación en el campo, con el aporte de aproximadamente un centenar de personas conocedoras del tema en Bolivia.

El informe no pretende ser una imagen fiel y exhaustiva de la extralegalidad boliviana. Es sólo un botón de muestra, cuyos resultados coinciden con aquellos obtenidos en otros países en desarrollo luego de estudios más completos, que generalmente requieren entre dos a tres años de trabajos intensos.

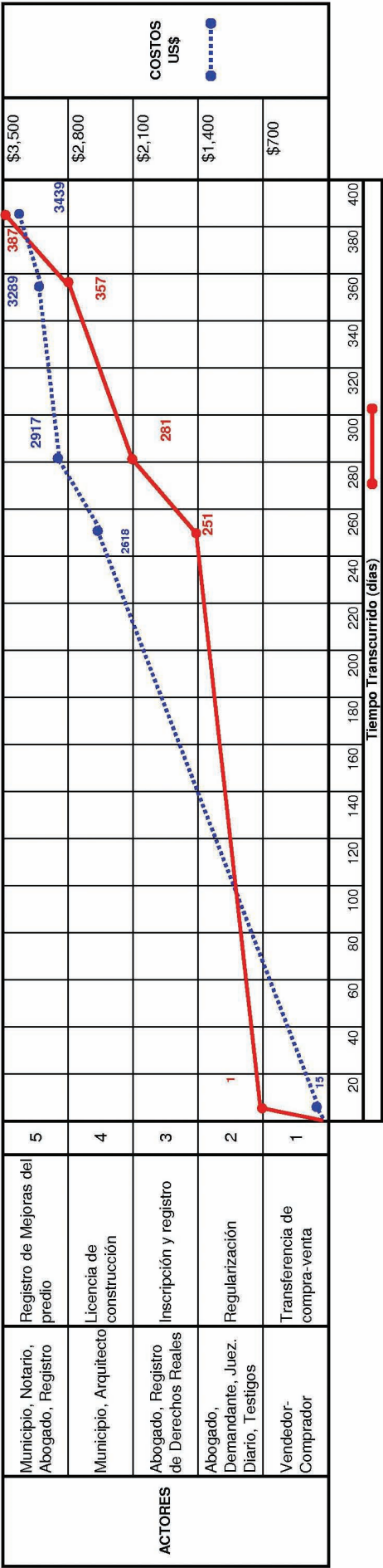
Mediante un diagnóstico más profundo y un posterior análisis de convergencia, se puede formular respuestas integrales a esta realidad.

Es claro que para lograr un desarrollo satisfactorio que brinde bienestar a la mayoría de sus ciudadanos, el Estado boliviano debe avanzar en varios campos a la vez: educación, salud, desarrollo de infraestructura física, etc. Pero si también aspira a que la mayor parte de su población participe directamente en la creación de la riqueza, es obvio que no podrá lograrlo sin que se identifique las causas precisas por las cuales los activos de la mayoría de bolivianos no están sirviendo para obtener crédito, para captar inversión y generar valor agregado. No podrá integrar a la mayoría de la población en el desarrollo económico si no se logra entender por qué los empresarios no pueden establecer jerarquías empresariales que permitan incrementar la productividad sin arriesgar su patrimonio familiar, o cómo establecer reglas claras para proteger sus inversiones y hacer cumplir las obligaciones contraídas.

El conocimiento profundo de las causas de la extralegalidad permitiría liberar la indiscutible energía empresarial que despliegan con imaginación y esfuerzo los que hoy en día son pobres y pequeños empresarios, ayudándolos a darle vida a su capital muerto. Ellos permitiría, además, superar otros desafíos tales como lograr una integración ventajosa con la economía legal nacional y global, articular una capacidad de respuesta a la incidencia de desastres naturales, alcanzar el crecimiento económico sin daño ecológico y desactivar las causas de la violencia social.

6 | Anexo

6.1 | Acceso a la propiedad formal



ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL (EN US DÓLARES)

Etapas	Costos legales / Pagos en efectivo	Costos de transporte	Valor presente de pagos en efectivo	Visitas necesarias para seguir el procedimiento	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días)	Valor presente del costo del tiempo de espera	Valor presente del costo de oportunidad	Valor presente de costos totales
	(1)	(2)	(3) = [(1)+(2)]*k	(4)	(5)	(6) = (5)*w*k	(7)	(8)	(9) = (6)+(8)	(10) = (3)+(9)
1 Transferencia de compra-venta informal	0	7	7	1	4	4	1	4	8	15
2 Regularización	1,540	90	1,520	12	48	46	250	1,051	1,098	2,618
3 Inscripción y registro	148	15	151	2	8	8	30	125	133	284
4 Licencia de construcción	21	30	46	4	16	15	76	310	325	372
5 Registro de mejoras del predio	9	15	21	2	8	7	30	121	129	150
TOTAL	1718	157	1,746	21	84	81	387	1,612	1,693	3,439

SUPUESTOS:

El valor presente fue calculado usando una factor de descuento diario $k = 1/(1+0.10/360)^n$, donde 10% es la tasa de descuento anual y 'n' es el número de días acumulados.

El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados por el número de horas.

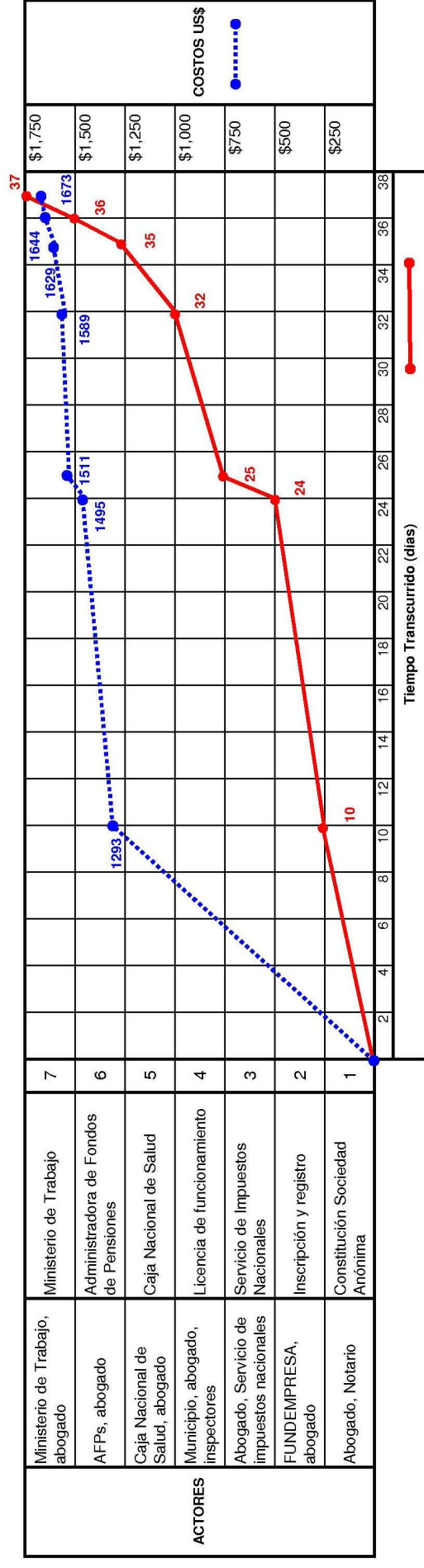
El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como los beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso (alquiler) al inmueble. El valor del inmueble utilizado es el precio promedio de la vivienda extralegal en las zonas urbanas y el alquiler anual que se obtiene es equivalente al 10% del valor del predio.

El costo de oportunidad es definido como la suma de los costos del tiempo de seguir el procedimiento y los costos del tiempo de espera para completar el procedimiento

k: Factor de descuento, w: Salario mínimo por hora, t: Número de días requeridos para completar el procedimiento, b: Interés promedio diario

El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.

6.2 | Acceso a la empresa formal



ACCESO A LA EMPRESA FORMAL (EN US DÓLARES)

Etapas		Costos legales/Pagos en efectivo	Costos de transporte	Valor presente de pagos en efectivo	Visitas necesarias para seguir el procedimiento	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento $(6) = (5) \cdot w \cdot k$	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días)	Valor presente del costo del tiempo de espera	Valor presente del costo de oportunidad $(9) = (6) + (8)$	Valor presente de costos totales $(10) = (3) + (9)$
1	Constitución Sociedad anónima	1,192	9	1,198	3	12	12	10	83	95	1,293
2	Inscripción y registro	73	6	78	2	8	8	14	115	124	202
3	Servicio de Impuestos Nacionales	0	3	3	1	4	4	1	8	12	15
4	Licencia de funcionamiento	0	9	9	3	12	12	7	58	70	79
5	Caja Nacional de Salud	1	6	7	2	8	8	3	25	33	40
6	Administradora de Fondos de Pensiones	0	3	3	1	4	4	1	8	12	15
7	Ministerio de Trabajo	6	6	12	2	8	8	1	8	16	29
TOTAL		1,272	42	1,310	14	56	58	37	305	363	1,673

SUPUESTOS:

El valor presente fue calculado usando una factor de descuento diario $k = 1/(1+0.10/360)^n$, donde 10% es la tasa de descuento anual y 'n' es el número de días acumulados.

El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados por el número de horas.

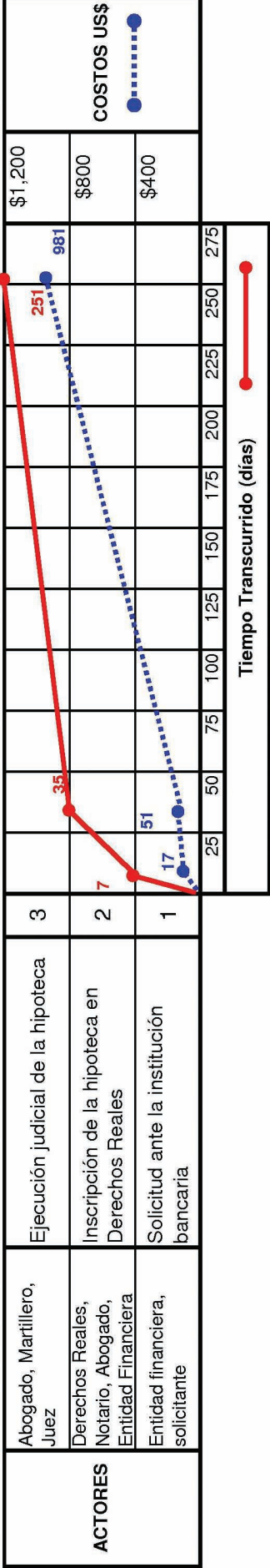
El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado el equivalente a dos salarios mínimos por día multiplicados por el número de días.

El costo de oportunidad es definido como la suma de los costos del tiempo de seguir el procedimiento y los costos del tiempo de espera para completar el procedimiento

k: Factor de descuento, w: Salario mínimo por hora, t: Número de días requeridos para completar el procedimiento, b: Interés promedio diario

El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.

6.3 | Uso económico de la propiedad con fines empresariales



USO ECONÓMICO DE LA PROPIEDAD CON FINES EMPRESARIALES (EN US DÓLARES)

Etapas	Costos legales/Pagos en efectivo	Costos de transporte	Valor presente de pagos en efectivo	Visitas necesarias para seguir el procedimiento	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días)	Valor presente del costo del tiempo de espera	Valor presente del costo de oportunidad	Valor presente de costos totales
1	0	6	6	2	8	8	7	2	11	17
2	11	6	17	2	8	8	28	9	17	34
3	996	0	931	0	0	0	216	0	0	931
TOTAL	1007	12.0	953	4	16	17	251	11	28	981

SUPUESTOS:

El valor presente fue calculado usando una factor de descuento diario $k = 1/(1+0.10/360)^n$, donde 10% es la tasa de descuento anual y 'n' es el número de días acumulados. El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados por el número de horas.

El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como los beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso económico al crédito solicitado. El monto del crédito solicitado es equivalente al 60% del valor promedio de los predios urbanos extralegales en el país y el rendimiento considerado es 10% anual.

El costo de oportunidad es definido como la suma de los costos del tiempo de seguir el procedimiento y los costos del tiempo de espera para completar el procedimiento

k: Factor de descuento, w: Salario mínimo por hora, t: Número de días requeridos para completar el procedimiento, b: Interés promedio diario

El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.