

Acción colectiva y derechos de propiedad para un desarrollo sustentable



Las instituciones para la acción colectiva y los sistemas de derechos de propiedad determinan las formas como las personas utilizan los recursos naturales. Estos patrones de uso repercuten a su vez, en los resultados que la gente obtiene de sus sistemas de producción agrícola. Los mecanismos de acción colectiva y los derechos de propiedad definen, en conjunto, los incentivos con que cuenta una comunidad para llevar a cabo estrategias de manejo sustentables y productivas e inciden tanto en el nivel de los beneficios que se obtienen a partir de los recursos naturales como en su distribución. Los vínculos entre derechos de propiedad, acción colectiva y manejo de recursos naturales tienen implicaciones muy significativas en la adopción de tecnologías, el crecimiento económico, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y la sustentabilidad ambiental. Sin embargo, y a pesar de su trascendencia en la vida de las personas, los derechos de propiedad y la acción colectiva a menudo se subestiman, y cuando se les reconoce, es usual que no se interpreten adecuadamente.

FUENTE:

Meinzen-Dick, R. y M. Di Gregorio. 2004. "Collective Action and Property Rights for Sustainable Development: Overview". *2020 Focus Brief*, núm. 11. IFPRI, Washington, D.C.

Derechos de propiedad y acción colectiva

Con frecuencia la acción colectiva se entiende de manera limitada, en cuanto a que se refiere solo a organizaciones formales, y los derechos de propiedad, solo a títulos expedidos por el gobierno. En realidad, ambos conceptos son mucho más amplios.

La acción colectiva puede definirse como la acción voluntaria que emprende un grupo para el logro de sus intereses comunes. Los miembros del grupo pueden actuar por cuenta propia o a través de una organización. En el contexto del manejo de los recursos naturales, incluso tomar

decisiones sobre reglas de uso o de no uso de un recurso, y cumplirlas, puede considerarse una acción colectiva e instituirse mediante regímenes de propiedad colectiva o a través de la coordinación de actividades entre posesiones de tierra individuales. Los derechos de propiedad se definen, según Bromley (1991), como “la capacidad de apelar a lo colectivo para respaldar la reivindicación sobre el flujo de beneficios”. Los derechos no implican forzosamente la propiedad absoluta o la autoridad exclusiva para usar o disponer de un recurso; es frecuente que distintos individuos, familias, grupos o incluso el Estado posean derechos sobrepuestos de uso y toma de decisiones. Para que estos derechos sean seguros, deben durar lo suficiente como para que se puedan obtener los frutos de la inversión y estar respaldados por una institución eficaz, validada socialmente, que garantice su cumplimiento. Esta institución no siempre es gubernamental; las comunidades u otras instituciones también pueden proveer dicho respaldo.

Fuentes de derechos de propiedad

Existen múltiples fuentes de derechos de propiedad. Estas pueden ser:

- tratados y leyes internacionales
- ley estatal o estatutaria
- derecho canónico y prácticas religiosas aceptadas
- ley consuetudinaria, que pueden ser las costumbres establecidas formalmente por escrito o las que se acatan en la vida
- leyes fijadas por un proyecto (o por una organización donante), incluyendo su reglamentación
- ley organizacional, como las reglas hechas por un grupo de usuarios o de no usuarios
- el mercado

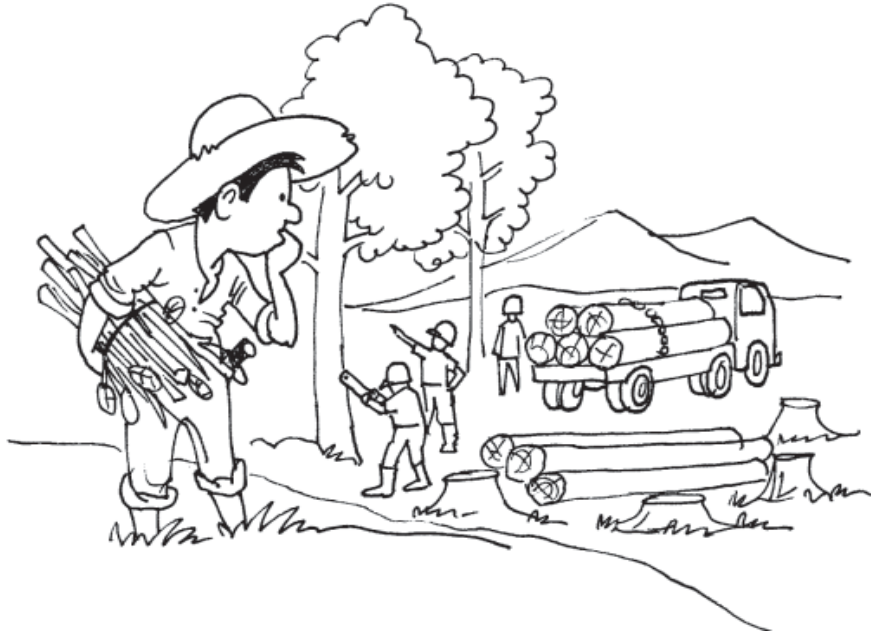
Vínculos para la sustentabilidad del manejo de los recursos naturales y los sistemas agrícolas

La Figura 1 muestra cómo los derechos de propiedad y la acción colectiva repercuten en la aplicación de tecnologías agrícolas y en las prácticas de manejo de los recursos naturales. Las tecnologías convencionales que se emplean en los terrenos agrícolas, como las variedades de semillas mejoradas de alto rendimiento (HYVs, por sus siglas en inglés) tienen un límite de tiempo muy corto, generalmente estacional. Pueden ser adoptadas por un solo agricultor, incluso por un arrendatario. Otras tecnologías pueden requerir de un tiempo más largo entre que se adoptan y se obtienen resultados. En estas situaciones, es necesario que los agricultores tengan una posesión segura (derechos de propiedad) para tener el incentivo y la autoridad para adoptarlas. Por ejemplo, a los arrendatarios generalmente no se les permite sembrar árboles ni tienen incentivos para construir terrazas.



Figura 1: Papel de la acción colectiva y de los derechos de propiedad en el manejo de los recursos naturales.

Transitar de las tecnologías que se usan en parcelas agrícolas a otras que operan a escalas más grandes, conlleva una necesidad mayor de acción colectiva, para que funcionen. Por ejemplo, el manejo integrado de plagas (MIP) debe coordinarse entre distintas parcelas. La mayoría de las prácticas de manejo de recursos naturales tiene escalas de tiempo largas y escalas espaciales grandes. Por ello, tanto los derechos de propiedad como la acción colectiva son cruciales para el manejo de los bosques, las tierras de pastoreo, las pesquerías, las cuencas hidrográficas o los sistemas de irrigación que sirven a más de una parcela. En algunos casos, la escala del recurso a manejar supera lo que puede hacerse mediante la acción colectiva voluntaria de una comunidad. En ocasiones, las federaciones de grupos de usuarios pueden manejar recursos más extensos, pero con frecuencia el Estado o incluso los organismos internacionales se convierten en socios de vital importancia. En estos casos, el comanejo entre



Cuando no hay derechos de propiedad no existen incentivos para proteger un recurso, y se degrada con el paso del tiempo.

comunidades y gobierno suele producir mejores resultados que el solo manejo del Estado.

Los derechos de propiedad y la acción colectiva en interacción con otros factores, tales como la información, la riqueza, el riesgo, el trabajo y el mercado, también inciden en el manejo de los recursos naturales y en los sistemas de producción agrícola. La acción colectiva y las redes entre los miembros de una comunidad pueden facilitar el acceso a la información e incluso, permitir la participación de los agricultores en el desarrollo de nuevas tecnologías. La propiedad de los activos* puede servir como garantía para obtener créditos. Los programas de microfinanciamiento han demostrado que también las acciones grupales pueden proveer acceso a créditos, puesto que los vínculos sociales pueden funcionar como garantía.

Definición de los derechos

La manera en que se definen los derechos determina que las personas sean incluidas o excluidas del control de un recurso que les es vital. Por tanto, poseer derechos de propiedad, en particular los derechos de control que reconocen autoridad sobre la forma como se manejan los recursos, empodera a las personas y a los grupos.

Los derechos de propiedad y la acción colectiva son interdependientes. Esto resulta más claro en el caso de los regímenes de propiedad colectiva, donde la posesión de derechos comunes refuerza la acción colectiva entre los integrantes de la comunidad, y donde esta acción es necesaria para el manejo de los recursos. Mantener derechos sobre la propiedad puede requerir de acciones colectivas, especialmente en el caso de los recursos a nivel de paisaje y donde personas externas a la comunidad pueden poner en duda las reivindicaciones locales.

Los derechos de propiedad funcionan como amortiguadores frente a las contingencias, sobre todo en caso de catástrofes ambientales y pérdida de otros medios de subsistencia. De manera similar, la acción colectiva permite compartir riesgos e inspira mecanismos colectivos de autoayuda. Aunada a los acuerdos de reciprocidad, brinda formas de superar la escasez de mano de obra, especialmente para actividades que requieren de fuerza de trabajo intensiva durante periodos breves. Los derechos de propiedad y la acción colectiva son interdependientes. Esto resulta más claro en el caso de los regímenes de propiedad colectiva, donde la posesión de derechos comunes refuerza la acción colectiva entre los integrantes de la comunidad, y donde esta acción es necesaria para el manejo de los recursos. Mantener derechos sobre la propiedad puede requerir de acciones colectivas, especialmente en el caso de los recursos a nivel de paisaje y donde personas externas a la comunidad pueden poner en duda las reivindicaciones locales.

Vínculos con la reducción de la pobreza

Los derechos de propiedad y la acción colectiva inciden en los medios de subsistencia de las personas. Por lo general, los grupos rurales más vulnerables y marginados no tienen acceso a los recursos (es decir, carecen de derechos de propiedad o no tienen seguridad sobre éstos) y la

* N. de la T.: Un activo es el “conjunto de todos los bienes y derechos con valor monetario que son propiedad de una empresa, institución o individuo, y que se reflejan en su contabilidad”. www.rae.es

participación en acciones colectivas les resulta demasiado costosa por falta de tiempo o de otros recursos.

Mejorar los derechos sobre parcelas familiares relativamente pequeñas puede incrementar la seguridad alimentaria permitiendo que las mujeres siembren hortalizas, además, los derechos colectivos de propiedad suelen dar seguridad a los pobres. La seguridad de tenencia provee activos clave para la reducción de la pobreza y permite que los pobres se ayuden a sí mismos sembrando alimentos, invirtiendo en actividades más productivas o usando la propiedad como garantía de crédito. La acción colectiva puede incrementar la seguridad alimentaria a través de seguros mutuos.*

Tanto los derechos de propiedad como la acción colectiva son herramientas para el empoderamiento. La gente pobre frecuentemente tiene dificultades para hacer oír su voz. Las intervenciones que fortalecen sus derechos de propiedad o que les ayudan a participar en actividades colectivas mejoran sus capacidades de negociación. La seguridad sobre los derechos y la capacidad de manejar recursos comunes locales permiten que la gente tome decisiones considerando el futuro. Este enfoque de más largo plazo suele traducirse en prácticas de manejo ambiental sustentables y en una base de recursos más sana para las generaciones futuras.

Régimen de derechos de propiedad: el caso de los bosques de la región occidental de Ghana

En la región occidental de Ghana, el sistema tradicional de apropiación de la tierra mediante el aclareo para disponer de campos de cultivo otorga derechos sobre la tierra a quien abre parcelas agrícolas en el bosque. El crecimiento poblacional ejerció presión sobre este sistema. La agrosilvicultura, y en particular la producción de cacao, se volvieron más rentables que la rotación de cultivos, y generó presiones locales para individualizar la tenencia de la tierra. A menudo, la individualización de la tenencia ocasionó que las mujeres perdieran su acceso tradicional a la tierra pero, al mismo tiempo, la introducción del cacao incrementó la demanda de mano de obra femenina. Los hombres necesitaban dar incentivos a sus esposas para que trabajaran en los campos de cacao.

Aunque por tradición la tierra pertenecía solo a los varones, las mujeres adquirían derechos de uso a través de su relación con los hombres, y las ofrendas ceremoniales legitimadas por la comunidad, fueron adaptadas para que los esposos pudieran transferir derechos individuales sobre la tierra a sus esposas a cambio de que ellas trabajaran en los campos de cacao. Así, con la entrada del cacao, las prácticas tradicionales fueron usadas para adaptar la tenencia de la tierra y otorgar a las mujeres derechos relativamente seguros sobre la tierra y los árboles.

Implicaciones para la política y la práctica

En la actualidad, muchos países están adoptando políticas para devolver el manejo de los bosques, las pesquerías, la irrigación, las cuencas hidrológicas o las tierras de pastoreo a las comunidades locales o para desarrollar formas de comanejo entre el Estado y las comunidades. Además, las iniciativas de desarrollo comunitario están ayudando a las organizaciones locales a establecer las prioridades del gasto público en educación y salud y a proporcionar servicios tales como escuelas y centros de salud. Para que estos programas tengan éxito es esencial que haya una acción colectiva efectiva en las comunidades.

La acción colectiva no siempre es exitosa, especialmente donde la emigración o la excesiva intervención estatal han debilitado a las instituciones tradicionales de manejo, como por ejemplo, en las comunidades pastoriles.

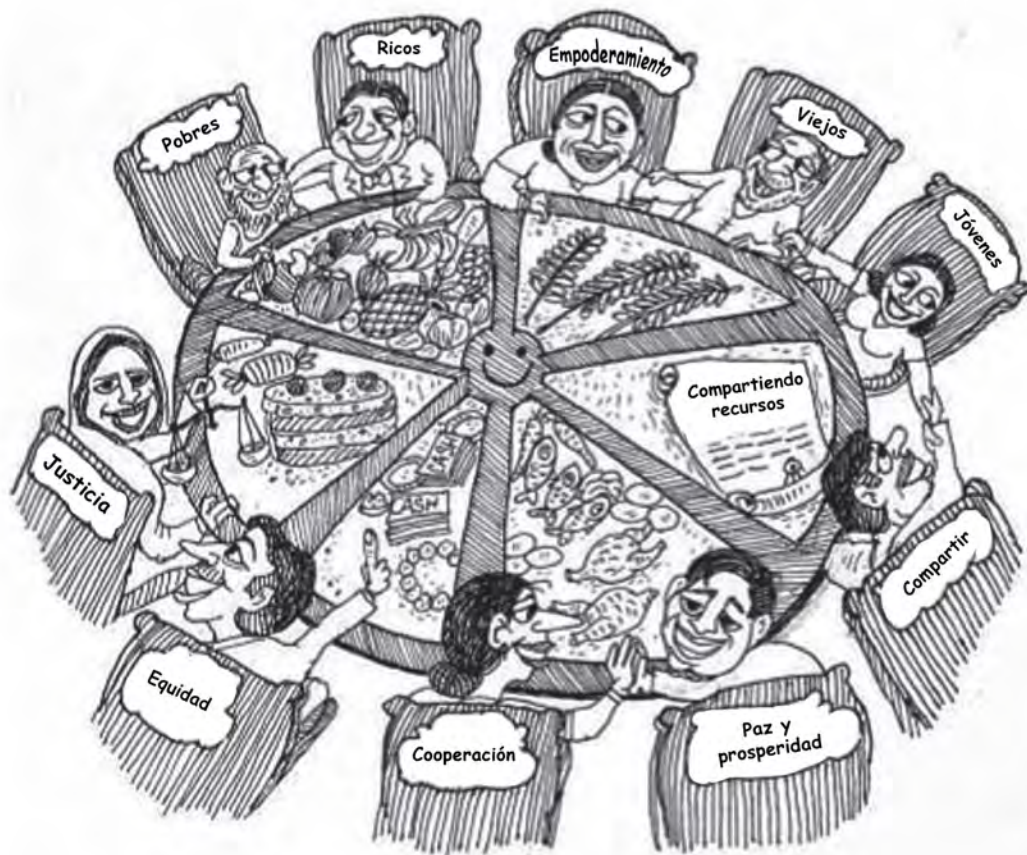


*N. de la T.: Un seguro mutuo es aquel en el que los asegurados son a la vez los aseguradores; es decir, está basado en la aportación de un fondo común que se utiliza para indemnizar a quien sufre un daño. En el seguro mutuo no hay finalidad de lucro y, en general, lo único que se hace es recoger lo necesario para pagar a quien resulte perjudicado.

Las agencias de gobierno deben trabajar con las comunidades para fortalecer las instituciones locales de manejo y permitir una mayor toma de decisiones por parte de los actores locales sin imponer reglas externas.

Muchas veces, los programas de devolución que transfieren la responsabilidad sobre el manejo de los recursos naturales de las agencias gubernamentales a los agricultores fracasan en la transmisión de los derechos correspondientes. Sin embargo, los derechos de propiedad sobre los recursos son necesarios para proveer incentivos para su conservación e incluso para invertir en éstos. Sin el reconocimiento de derechos en la toma de decisiones, los grupos carecen de autoridad para manejar los recursos y para impedir que personas externas a las comunidades o pertenecientes a éstas, rompan las reglas. El reconocimiento de los derechos de propiedad no solo refuerza la acción colectiva necesaria para el manejo común de los recursos; también provee seguridad a los individuos y a las familias.

Hay numerosas formas de fortalecer los derechos de propiedad de los pobres. Muchas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas en el desarrollo comunitario están trabajando con esquemas de acción colectiva, mediante créditos revolventes, programas de ganadería, grupos de extensión agrícola o abasto doméstico de agua. Existen numerosas experiencias prácticas en cuanto a formas de organizar o fortalecer la acción colectiva. Algunos investigadores han documentado los factores que inciden en ésta, pero sus hallazgos se basan frecuentemente en unos cuantos estudios de casos exitosos. Es necesario saber más acerca de cuáles son los enfoques que promueven la acción colectiva y van más allá de la intervención de proyectos, así como de la manera en que interactúan las organizaciones promovidas desde el exterior con las instituciones indígenas para la acción colectiva.



La acción colectiva ha ayudado a proveer servicios e infraestructura para el cuidado de la salud o caminos para llegar a las escuelas, ahí donde los gobiernos no lo han hecho.

Lecturas recomendadas

Bromley, D. 1991. *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*. Basil Blackwell, Cambridge, Massachusetts.

Knox, A., R. Meinzen-Dick y P. Hazell. 1998. "Property Rights, Collective Action, and Technologies for Natural Resource Management". *CAPRI Working Paper*, núm 1. IFPRI Washington, DC. (<http://www.capri.cgiar.org/pdf/capriwp01.pdf>).

También visite el sitio web de CAPRI: <http://www.capri.cgiar.org>.

Meinzen-Dick, R., A. Knox y M. Di Gregorio (eds.). 2001. *Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy*. German Foundation for International Development [DSE]/Food and Agriculture Development Centre. Feldafing, Alemania. (http://www.capri.cgiar.org/workshop_devolution.asp)

Meinzen-Dick, R., A. Knox, F. Place y B. Swallow (eds.). 2002. *Innovation in Natural Resource Management: The Role of Property Rights and Collective Action in Developing Countries*. John Hopkins University, Press. Baltimore.

Manual de **Recursos, derechos y cooperación**, producido por el programa CGIAR sobre Acción colectiva y derechos de propiedad (CAPRI)