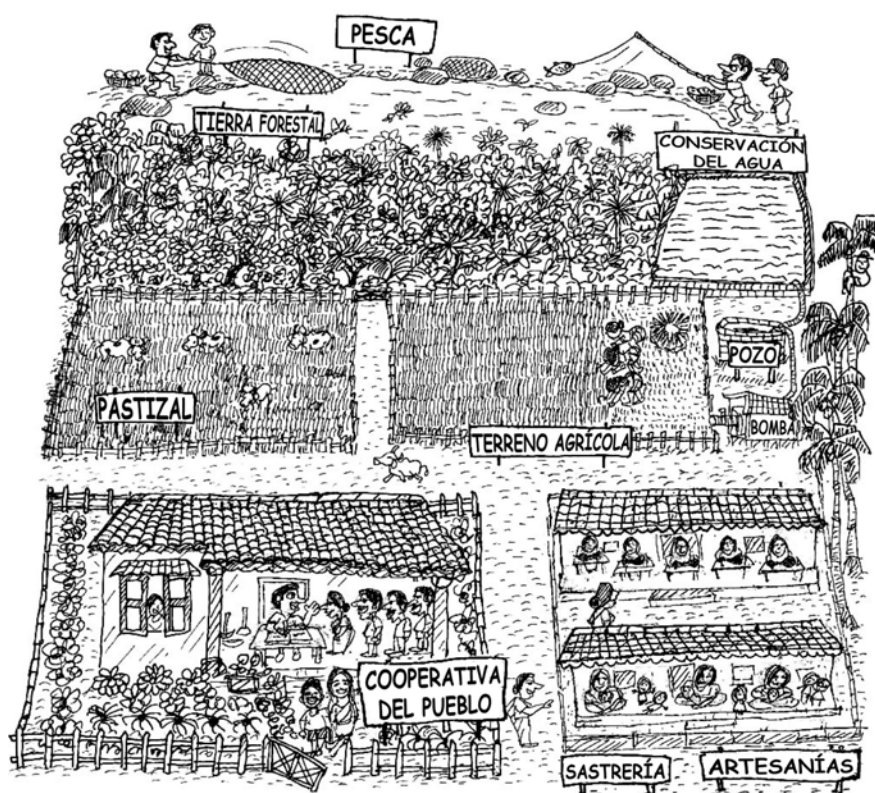


Derechos de propiedad: problemas y retos



Los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales juegan un papel fundamental en las sociedades humanas. La distribución misma de la riqueza y la pobreza es un reflejo de los derechos de propiedad subyacentes. Sin embargo, reformar los derechos de propiedad para dar a los hombres y mujeres pobres un mayor acceso y un más férreo control sobre los recursos no es una tarea fácil.

FUENTE:

Meinzen-Dick, R., P. Kimeri-Mbote y H. Markelova. 2007. "Property Rights for Poverty Reduction". 2020 Focus Briefs on the World's Poor and Hungry People. IFPRI, Washington, DC.

Los derechos de propiedad proporcionan activos para el sustento

La tierra es un activo crucial para los pobres. Cumple funciones económicas importantes al proveer medios de vida a través de la producción y venta de cosechas y otros productos. También puede servir como garantía para obtener créditos o venderse para comenzar otra actividad que genere ingresos. Quienes no tienen tierra están excluidos de estas oportunidades, por lo que generalmente se encuentran entre los más pobres. La gente sin tierra depende del empleo que les dan otros agricultores o de fuentes de ingresos no agrícolas, pero el crecimiento y la estabilidad de este tipo de empleo también dependen del incremento de los ingresos y los gastos en la agricultura local.

Para quienes tienen acceso a la tierra, la solidez de sus derechos determina los incentivos para que sigan produciendo, garantizando tanto su seguridad alimentaria como el abasto regular de los mercados locales.

En consecuencia, los derechos sobre la tierra inciden en la seguridad alimentaria de los individuos y de las naciones. Diversas investigaciones sugieren que la tenencia de la tierra incrementa la inversión en el capital humano de los niños. Por tanto, los derechos de propiedad son particularmente

importantes en la configuración de quién tiene acceso a alimentos y puede servir como instrumento para prevenir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La tierra provee un amortiguador en tiempos de crisis. Cuando hay desempleo o los costos de los alimentos son altos, quienes tienen acceso a la tierra pueden acudir a su parcela para autoemplearse y producir alimentos. Cuando se pierden las cosechas o suceden otros desastres, los propietarios de tierra pueden venderla o hipotecarla para satisfacer sus necesidades básicas de consumo, lo cual da más estabilidad que la que tienen los campesinos sin tierra, quienes carecen de este amortiguador.

Carencia de tierras y pobreza

Datos del sur de Asia, donde vive 40% de los pobres del mundo, muestran que la pobreza está muy asociada con la falta de tierra y el acceso inseguro a ésta.

- En India, más de 30% de las personas sin tierra o casi sin tierra (con menos de 0.2 ha) viven en la pobreza.
- En Bangladesh, aquéllos que tienen menos de 0.2 ha representan dos terceras partes de los pobres.

Los que tienen asegurados sus derechos sobre la tierra también se benefician cuando aumenta su valor, ya sea vendiendo a precios más altos o destinando la tierra a usos más rentables. Por ejemplo, con la expansión urbana, aun los pequeños agricultores pueden lograr grandes ganancias mediante la conversión de sus tierras en terrenos para vivienda, mientras que quienes han utilizado la tierra sin derechos de propiedad seguros serán expulsados. Pero la venta de tierras no siempre beneficia a los pobres en el largo plazo, en particular si se trata de ventas provocadas por la angustia o que se basan en información incompleta sobre el valor de sus tierras. En estos casos se necesitan activos o medios de sustento alternativos para que la venta de tierras no conduzca a un mayor empobrecimiento.

Los derechos de propiedad incluyen a los recursos de uso común

Las tierras agrícolas no son lo único que importa. Sin agua, los cultivos no crecerán, por lo que en las zonas áridas los suministros de riego son de vital importancia, además de que toda la gente necesita acceso al agua para beber, cocinar, bañarse y lavar. Los árboles, ya sea en bosques u otros tipos de suelo, son cruciales para el suministro de frutas, combustible, materiales para la construcción de viviendas, medicinas e insumos artesanales. Las tierras de pastoreo proveen alimento para el ganado. Los humedales ofrecen una gama de alimentos, medicinas, materiales para la construcción de vivienda o insumos artesanales. Los cuerpos de agua son fuente de peces y otros animales y plantas acuáticas. Todos estos recursos tienen un papel fundamental como modo de vida principal o complementario.

Muchos de estos recursos son de propiedad colectiva más que individual. El acceso a los recursos de uso común también es una fuente clave de alimentos, ingreso y otros recursos productivos (como agua, combustible, materiales de construcción). De hecho, las áreas de propiedad colectiva, como los humedales, los bosques y las tierras de pastoreo, cubren más de 30% del total de la superficie en África.

Los pobres y su desposeimiento de la tierra

En India, los bosques comunitarios contribuyen con hasta 29% del ingreso de los hogares más pobres, aportando cinco mil millones de dólares al año.

En Zimbabwe, 20% de la población más pobre obtiene más de 40% de sus ingresos totales de recursos de uso común.

Las implicaciones sociales, políticas y domésticas de los derechos de propiedad

En muchas sociedades rurales, la propiedad de la tierra es un indicio de identidad social de la persona. Por ejemplo, el término *balabbat*, con el que en Etiopía se llama a la persona que posee tierras altas, significa textualmente “un hombre que tiene un padre.”

La posesión de la tierra también determina el acceso a muchos servicios gubernamentales, la influencia en la política local, la participación en redes sociales y las relaciones dentro del hogar.

Los agentes de extensión cooperativa concentran su atención en los propietarios de tierras, a menudo excluyendo a sus esposas, hijos o arrendatarios. La pertenencia a muchas de las asociaciones de usuarios de agua está restringida a los propietarios de tierra, privando a otros del derecho a opinar sobre el manejo de este recurso crítico.

Tabla 1. Las múltiples funciones de los derechos sobre la tierra	
Funciones	Ejemplos
Funciones económicas	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades productivas (agricultura y ganadería) • Venta y renta de tierras • Beneficios provenientes de la plusvalía de la tierra • Incentivos para la inversión
Seguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Fuente de alimentos e ingresos • Amortiguador frente a incrementos inesperados en los precios
Reducción de la vulnerabilidad / mitigación frente a crisis	<ul style="list-style-type: none"> • Fuente de alimentos y empleo • Garantía para créditos • Ingresos provenientes de la venta o renta de tierras
Funciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Posición social/capacidad de negociación dentro del hogar, la comunidad y la nación • Pertenencia a grupos • Identidad cultural • Funciones religiosas
Conservación	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad para tomar decisiones y hacer inversiones • Incentivos para el manejo sustentable

Con demasiada frecuencia, comunidades enteras se ven privadas de los servicios gubernamentales porque no se reconocen sus derechos de propiedad. En el ámbito mundial, el control de la tierra y de los territorios se ha convertido en un problema fundamental para las minorías étnicas y las comunidades indígenas.

Los derechos de propiedad seguros permiten a los pobres participar en el proceso político sin temor a perder su fuente de manutención. Por lo tanto, garantizar los derechos de propiedad para los sectores desfavorecidos de una comunidad rural puede aumentar su participación en la vida comunitaria y su presencia en la arena política local, lo que a su vez puede tener efectos positivos directos sobre su bienestar.

Los derechos de las mujeres sobre la propiedad

La distribución de los derechos de propiedad de la tierra se hace entre padres, esposos, hijos u otros hombres; para las mujeres, el acceso a la tierra depende de la calidad de sus relaciones con cierto hombre. Con frecuencia, muchas esposas pierden sus derechos sobre la tierra si enviudan o se divorcian.

Las mujeres que tienen una garantía sobre sus derechos a la tierra son más propensas a involucrarse en actividades económicas independientes y tienen mayor poder de negociación en el hogar y en la comunidad. Esto, a su vez, contribuye al bienestar doméstico y a la inversión en la educación y el bienestar de sus hijos.



Los derechos de propiedad y la promoción de prácticas sustentables

La seguridad de la tenencia de la tierra a largo plazo constituye un incentivo para invertir en tecnologías de producción y conservación que pueden mejorar los rendimientos de los cultivos y favorecer un uso más sustentable de la tierra y otros recursos naturales. La gente no hará inversiones de largo plazo a menos que tenga derecho de plantar, cosechar y beneficiarse de esas inversiones, que están vinculadas a los derechos sobre la tierra. Incluso dentro de los hogares, si las mujeres o los jóvenes no tienen derechos sobre la tierra, no pueden hacer tales inversiones. Por lo tanto, los derechos sobre la propiedad son una herramienta para promover un manejo ambientalmente racional.

Retos para fortalecer los derechos de propiedad

Los esfuerzos para crear políticas y programas que promuevan la seguridad de la tenencia enfrentan muchos retos. No existe ninguna prescripción universal, porque los regímenes de tenencia necesitan adaptarse a la naturaleza del recurso y a la sociedad en la que operan. Los sistemas que son apropiados en las zonas de riego pueden no funcionar en tierras de pastoreo o en bosques; los que son adecuados en una sociedad altamente individualizada pueden no ser apropiados en donde existen fuertes tradiciones de gestión de los recursos colectivos, y viceversa.

Los derechos de propiedad tienen significados y orígenes complejos

Para crear estrategias eficaces de reducción de la pobreza basadas en mejorar la seguridad de tenencia, es importante recordar que para la población rural, la tierra es un activo fundamental que tiene múltiples funciones y significados. Además de su función económica como fuente de producción de alimentos e ingresos, la tierra tiene un valor social y político, así como importantes significados religiosos y culturales (tierras ancestrales, por ejemplo). Para muchos pueblos indígenas, la tierra tiene implicaciones en las identidades de los individuos y de las comunidades. Por lo tanto, las políticas que solo consideran el valor económico de los recursos de la tierra pueden enfrentar resistencias, incluso con violencia.

Para comprender, en la práctica, la complejidad de los derechos de propiedad es importante ir más allá de los títulos de propiedad emitidos por el Estado y reconocer la existencia de múltiples orígenes de los derechos de propiedad. En cualquier comunidad, el acceso a la tierra y a los recursos relacionados puede depender de los siguientes tipos de leyes y de sus interacciones:

- Tratados y leyes internacionales
- Ley estatal o estatutaria
- Derecho canónico y prácticas religiosas
- Derecho consuetudinario (formal e informal)
- Reglas de algún proyecto o donante (incluyendo la normatividad del proyecto o programa), y
- Reglas de organización (como las formuladas por los grupos de usuarios).

Las políticas que solo consideran la ley estatal pueden minar el acceso y el uso de tierras de las que dependen las poblaciones locales. Cuando los sistemas jurídicos gubernamentales son más accesibles para quienes tienen estudios, dinero o una posición privilegiada, los pobres y marginados pueden depender más de los fundamentos tradicionales o religiosos para reivindicar sus derechos sobre los recursos. Sin embargo, es importante no idealizar; las prácticas consuetudinarias también pueden perjudicar a las mujeres o a las personas más pobres. En tales casos, la intervención del gobierno puede ayudar a fortalecer las reivindicaciones de los miembros más débiles. No obstante, este proceso no es automático: una mujer podría no querer incurrir en sanciones sociales por demandarle a su esposo derechos sobre la tierra más sólidos o un arrendatario podría no querer arriesgarse a perder alguna ayuda por parte del propietario-patrón. Las reformas legales pueden proporcionar una base para el cambio, pero si se busca que tengan algún efecto, deben aplicarse cuidadosamente para asegurar que la gente conozca las leyes y tenga acceso a las autoridades pertinentes.

Lo que importa no es necesariamente tener la “propiedad absoluta” de la tierra, sino la seguridad de la tenencia. Muchas personas tienen derechos restringidos, sobrepuestos, o condicionales para usar y manejar los recursos, como pastorear animales o cosechar determinados productos en tierras que son oficialmente “propiedad” del Estado o de otras personas. Simplificar los derechos sobre la tierra, dando plena autoridad a un propietario a nombre de una eficiencia aparente, puede excluir éstas otras reivindicaciones, que son importantes para el sustento, la posición social o la seguridad de los otros. Cuando se ignoran estas reivindicaciones, por lo general, los pobres y marginados son los más afectados.

La tierra es escasa

Otro reto es el hecho de que la tierra es limitada. Con una población en crecimiento que necesita comida, agua y otros recursos, los pobres del campo seguirán estando en desventaja en su búsqueda de medios de subsistencia seguros. En muchos países en desarrollo, donde no existen otras actividades económicas, la tierra sigue siendo el principal recurso productivo, y la economía y los medios de sustento dependen, ambos, fuertemente, de la agricultura y de otros recursos naturales. Pero la posesión de la tierra puede ser sesgada a favor de algunos grupos, excluyendo a los pobres.

En algunos casos, los pobres son expulsados de la tierra por la fuerza para dar paso a lo que se consideran usos más productivos, como la inversión extranjera, el desarrollo urbano o nueva infraestructura, como las presas. Desposeer la tierra implica perder los recursos de los cuales dependen las personas para su subsistencia. Cuando la gente pobre ha ejercido derechos sobre la tierra sin reconocimiento jurídico formal, y los derechos otorgados a los nuevos usuarios se basan en la ley, las personas pobres corren el riesgo de perder sus derechos sin ninguna compensación. En este contexto, la compensación debe considerar la injusta expropiación y extinción de los derechos de los pobres.

Cuando se expropia una propiedad de uso común, es posible que se tenga que compensar a grupos enteros. La justicia exige también que los términos de la compensación sean mutuamente acordados por todas las partes interesadas, lo que podría incluir la restitución de la tierra cuando sea posible. Puesto que la tierra tiene muchos valores de continuidad aparte de su precio de “venta”, una cantidad global puede ser inadecuada, especialmente cuando el dinero puede desviarse para cubrir gastos inmediatos. En lugar de esto, deben identificarse otros activos que proporcionen un flujo de beneficios.

Hay diversidad entre los pobres

El tercer desafío es garantizar la inclusión de todos los pobres. Entre las personas identificadas como pobres y excluidas de la propiedad de la tierra y del acceso, hay otras formas de exclusión basadas en la casta, el género y la edad. Concebir a los pobres como comunidades monolíticas puede resultar en una mayor marginación para algunos segmentos de la población rural.

¿Qué puede hacerse?

Se necesitan políticas para asegurar que los pobres tengan un acceso seguro a la tierra y a otros recursos vitales. La ley sigue siendo un instrumento útil de política para la asignación de derechos de propiedad. Se puede utilizar de forma creativa para cambiar los derechos sobre las parcelas y para garantizar que los pobres tengan acceso a la tierra que necesitan para sobrevivir. Pero, como los derechos de propiedad deben adaptarse al contexto físico, social y económico, no existen recetas universales. Las políticas tienen que considerar no solo la productividad económica, sino también temas de equidad y consideraciones menos tangibles como el significado social o religioso relacionado con la tierra.

- *Asegurar el acceso a los pobres.* Una vez que un país establece procedimientos normativos de inclusión, se debe asegurar que los pobres tengan acceso a estas disposiciones. El impacto de las políticas debe permitir a una mujer rural pobre tener tenencia segura que le permita invertir y beneficiarse de la tierra, su comunidad debe tener derechos sobre los recursos, su familia debe

tener derechos a la tierra dentro de la comunidad y ella debe tener garantizados sus derechos en el hogar. Si estas condiciones no se cumplen, pueden ser necesarias otras políticas para abordar los problemas en cada ámbito.

Estas políticas podrían incluir un mayor reconocimiento de los derechos comunitarios de la propiedad colectiva, el acceso a créditos o a mercados de arrendamiento para ayudar a que haya tierra disponible para los hogares sin tierra, y cambios en las leyes de la familia y de la herencia para que las mujeres tengan mayores derechos sobre la tierra.

- Basarse en los acuerdos consuetudinarios. Las políticas agrarias efectivas deben tener en cuenta que en muchas zonas rurales, los sistemas gubernamentales de administración de tierras son muy diferentes de los acuerdos habituales. Imponer políticas de titulación de tierras que ignoran los regímenes tradicionales de tenencia puede tomar mucho tiempo para ponerse en práctica (dada la ausencia de infraestructura de apoyo) y conducir a un mayor empobrecimiento y desigualdad en la propiedad de la tierra. Además, las intervenciones que promueven derechos de propiedad individualizados e ignoran las provisiones benéficas, reales o potenciales, de la propiedad común pueden empeorar la distribución de la tierra dentro de la comunidad. Por lo tanto, las políticas de titulación legal de la tierra deben seleccionarse cuidadosamente y buscar cierta armonía con los acuerdos existentes.
- Reconocer los múltiples valores de la tierra. Los derechos de propiedad deben configurarse de tal modo que se reconozcan los múltiples valores que tiene la tierra: es un recurso económico que debe ser manejado de forma productiva, es un recurso significativo al que los miembros de la sociedad deben tener acceso equitativo, es un recurso finito que debe utilizarse de manera sustentable y es un patrimonio cultural que debe ser conservado para las generaciones futuras. Este enfoque garantiza la inclusión de distintos intereses, valores y personas relacionadas en torno a la propiedad y mejora la visibilidad de las vulnerabilidades menos evidentes.



Cuando nuevos usuarios adquieren títulos legales, con frecuencia los derechos de los pobres son anulados sin ninguna compensación.

LECTURAS RECOMENDADAS

Kameri-Mbote, P. y J. Onyango Oduor. 2007. "Following God's Constitution: The Gender Dimension in the Ogiek Claim to Mau Forest Complex". En Hellum, A. y J. Stewart. 2007. *Paths Are Made by Walking: Human Rights Interfacing Gendered Realities and Plural Legalities*. Weaver Press, Harare.

Meinzen-Dick, R.S. y R. Pradhan. 2002. "Legal Pluralism and Dynamic Property Rights". *CAPRI Working Paper*, núm. 22. IFPRI, Washington, DC.

Mwangi, E. (ed). 2007. "Land Rights for African Development: From Knowledge to Action". *CAPRI Policy Brief*, núm. 5. IFPRI, Washington, DC.

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