

Fortalecimiento de los derechos de propiedad de los pobres



Aun cuando muchas de las personas que viven en pobreza en los países en vías de desarrollo no poseen tierras, la mayoría de la gente pobre que vive en las zonas rurales tiene algún tipo de acceso a la tierra.

Las personas pobres y con tierras son un grupo heterogéneo que posee derechos sobre la tierra de maneras diversas y complicadas.

FUENTE:

Bruce, J.W. 2004. "Strengthening Property Rights for the Poor". 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment. *Focus Brief*, núm.11. IFPRI, Washington, DC.

- Pueden poseer la tierra a través de una tenencia que pasa de padres a hijos, en la cual el latifundismo es un fenómeno de clase, casta o grupo étnico.
- Pueden ser agricultores en un sistema de arrendamientos estatales o colectivos y no tener interés alguno, a largo plazo, para mejorar la tierra o incluso las casas que han construido.
- Pueden ser beneficiarios de una reforma agraria con tenencias de la tierra que nunca han sido regularizadas legalmente, por razones de negligencia, paternalismo o por cambios políticos.

- Pueden ser usuarios de tierras forestales que han sido ocupadas y cultivadas por sus familias durante generaciones, pero sin posibilidades para adquirir derechos de propiedad seguros, pues la tierra se ha clasificado como bosque.
- Pueden poseer la tierra según sistemas de tenencia consuetudinaria no reconocidos por el Estado, sin fundamento jurídico para enfrentar las reivindicaciones de personas con un título de propiedad otorgado por el gobierno nacional.
- Pueden ser mujeres en sociedades en las cuales la tierra pasa de generación en generación por línea masculina, y que solo tienen acceso a ésta como hijas y como esposas.

Fortalecimiento de los derechos de propiedad de los pobres

Los pobres que tienen acceso a la tierra siguen siendo pobres no solo porque sus parcelas son pequeñas, sino también porque sus derechos sobre la tierra son endebles e inseguros. Fortalecer los derechos de propiedad de los pobres es un proyecto complejo, pero las siguientes pautas pueden ayudar a dirigir los esfuerzos para fortalecerlos.

Confianza en los usuarios que tienen derechos de propiedad sobre la tierra más sólidos. Los propietarios, en respuesta a los incentivos implícitos en la propiedad, generan un mejor manejo de la tierra que los planes impuestos desde arriba, que muy a menudo son objeto de corrupción.

Legislar para que haya derechos de propiedad más sólidos. El Estado debe proporcionar un marco legal sólido para los derechos de los usuarios de la tierra. El primer paso esencial es un marco jurídico apropiado.

Derechos de propiedad mejorados significan cosas distintas en contextos distintos. Éstos pueden significar: copropiedad de la tierra para esposos y esposas; empoderar a los inquilinos para que sean capaces de comprar las tierras que trabajan; proveer de derechos incondicionales y hereditarios a quienes habitan las tierras; o que el Estado reconozca que los derechos consuetudinarios y los derechos basados en la comunidad son iguales a los derechos creados por estatutos nacionales.

Cuando sea necesario, adoptar las definiciones locales de seguridad en la tenencia. Una seguridad adecuada de la tenencia no significa necesariamente propiedad en el sentido occidental del término. Muchos sistemas de tenencia consuetudinarios o comunitarios pueden ofrecer una seguridad adecuada respecto a la tenencia.

Siempre hay que preguntarse para quién es la seguridad de la tenencia. Se debe considerar qué beneficiario usará la tierra con eficiencia. Los títulos de propiedad suelen otorgarse a los jefes de familia varones, pero es posible que otros miembros de la familia puedan realizar inversiones en la tierra.



Proteger los derechos de propiedad colectiva. Los pobres a menudo dependen de manera desproporcionada de los recursos de propiedad colectiva. La seguridad en la tenencia no se refiere solo a los derechos de propiedad individual, sino también a la legitimación de los derechos de propiedad colectiva y los derechos del Estado en algunas categorías de tierra.

Ofrecer pruebas adecuadas de los derechos de propiedad. En los contextos urbanos y periurbanos, y donde la tierra rural es de gran valor, una prueba adecuada puede conllevar la aplicación de encuestas formales, la titulación y el registro de las parcelas. En otros lugares donde los derechos sobre la tierra son de menor valor y se transfieren sobre todo entre los integrantes de la comunidad, las pruebas adecuadas de los derechos de propiedad pueden significar la demarcación de los límites de la comunidad y el empoderamiento de las comunidades locales para que puedan obtener registros simples, pero confiables, de las propiedades individuales y familiares, y de las transacciones.

- **Educar a las personas acerca de sus derechos sobre la tierra.** Los derechos que no se entienden, no se defienden y éstos deben defenderse cotidianamente o pueden perderse y quedar en manos de los más poderosos.
- **Establecer mecanismos adecuados para la solución de controversias.** Los derechos que no pueden defenderse cuando otra persona los pone en duda no ofrecen ni incentivos ni seguridad.

Institucionalización de las reformas en los derechos de propiedad

Ser políticamente sagaz. Cada grupo de participantes tiene sus propios intereses y objetivos. Para lograr la reforma se tendrá que ayudar a lograr compromisos entre intereses y objetivos divergentes.

Incorporar nuevos derechos de propiedad en las leyes. Es necesario confirmar que los nuevos derechos tienen un fundamento jurídico. Cuando cambian las economías políticas de las naciones, puede suceder que se olvide la reforma legal y que las reformas sean procesadas administrativamente, sin una base jurídica sólida.

Aprovechar todas las posibilidades del cambio legislativo. En la práctica, todas las vías pueden ser efectivas: la legislación nacional, la reforma judicial, las resoluciones judiciales o las reformas a las costumbres realizadas por la comunidad.

Garantizar la capacidad y el financiamiento para la implementación sostenida. Los sistemas de fortalecimiento de los derechos de propiedad son costosos —a menudo requieren que el Estado o la comunidad hagan inversiones considerables para: los sistemas de encuestas, las adjudicaciones y escrituraciones, el registro de transacciones y herencias, y la solución de controversias. Muchas reformas de derechos de propiedad se han detenido por falta de apoyo financiero.

Involucrar a las organizaciones no gubernamentales en el proceso de reforma. Las organizaciones no gubernamentales de personas marginadas pueden expresar las demandas de los pobres e impulsar las reformas. Dichas organizaciones tienen habilidades en distintas áreas, como en la enseñanza de los derechos y la solución de disputas, que son vitales para la aplicación de reformas.

Debe tenerse cuidado cuando se substituyan sistemas inadecuados de derechos de propiedad. Si un sistema de derechos de propiedad que ya existe es parte de la cultura, pero se considera inadecuado, debe substituirse con cuidado. Los intentos por reformar los sistemas tradicionales que no logran modificar los comportamientos, crean confusión y conflictos entre las reclamaciones que se basan en la costumbre y las basadas en la legislación nacional.

Se debe buscar la equidad en el fortalecimiento de los derechos de propiedad. Deben examinarse conjuntamente los derechos de todos los grupos de interés. Las reformas que buscan fortalecer los derechos de propiedad de un individuo o grupo, especialmente los que se basan en un sistema de tenencia tradicional, deberán hacer lo posible por no debilitar inadvertidamente los derechos de propiedad de otros usuarios.

Se debe tener cuidado con las consecuencias imprevistas. Incluso las reformas bien concebidas pueden ser acaparadas por personas con poder. Un caso clásico es cuando las personas poderosas obtienen títulos de propiedad respecto a áreas comunes, privando a los pobres de un recurso del que dependen.

Reconocer que los nuevos derechos de propiedad por sí mismos son insuficientes. Las reformas en los derechos de propiedad, en particular las que buscan fortalecer la comercialización de los derechos sobre la tierra, posiblemente no logren su objetivo cuando los mercados de crédito están muy distorsionados y el sistema de oferta de crédito aún no está consolidado.

Ampliar los derechos sobre la tierra de los pobres es un proyecto complejo; debe reconocerse la diversidad y la complejidad de la propiedad de la tierra, especialmente en los sistemas consuetudinarios. Cualquier iniciativa que busque mejorar la seguridad de la tenencia para los pobres deberá tener en cuenta las circunstancias específicas que caracterizan cada caso, las condiciones jurídicas existentes, las fortalezas o debilidades de los sistemas financieros disponibles y de los sistemas de registro de la propiedad, las necesidades de cada grupo y las posibilidades de consecuencias no previstas. También deben protegerse los derechos de propiedad colectiva.

Representación de grupos vulnerables

A menudo los grupos vulnerables no tienen representantes frente a las autoridades locales que aplican las políticas y deben construirse mecanismos para la aplicación de procesos que aseguren su participación en los procesos de reforma y en los beneficios.

Lecturas recomendadas

Ghimire, K.B. (ed.). 2003. *Whose Land? Civil Society Perspectives on Land Reform and Rural Poverty Reduction*. Popular Coalition to Reduce Hunger and Poverty, International Fund for Agricultural Development, and United Nations Research Institute for Social Development, Roma.

Toulmin, C. y J. Quan (eds.). 2000. *Evolving Land Rights, Policy, and Tenure in Africa*. Department for International Development, Natural Resources Institute, and International Institute for Environment and Development, Londres.

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