

HACIA UNA MEJOR GOBERNANZA DE LA TIERRA



David Palmer, Szilard Fricska y Babette Wehrmann

En colaboración con
Clarissa Augustinus, Paul Munro-Faure, Mika-Petteri Törhönen y Anni Arial

Septiembre de 2009

HACIA UNA MEJOR GOBERNANZA DE LA TIERRA

David Palmer, Szilard Fricska y Babette Wehrmann

En colaboración con
Clarissa Augustinus, Paul Munro-Faure, Mika-Petteri Törhönen y Anni Arial

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ni del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Naciones Unidas-Hábitat), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO y Naciones Unidas-Hábitat los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

ISBN 978-92-1-132210-1

Fotografía: Mika-Petteri Törhönen

Lista de siglas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CFI	Corporación Financiera Internacional
CFUG	Grupos de usuarios de silvicultura comunitaria
CODI	Instituto para el Desarrollo de Organizaciones Comunitarias
DFID	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional
DPGL	Development Partners Group on Land
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIPC	Consentimiento previo, libre e informado
GLTN	Red Mundial de Herramientas sobre la Tierra
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
JFM	Ordenación forestal conjunta
Naciones Unidas-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
NAPR	Organismo Nacional del Registro Público
NSA	Agentes no estatales
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
PBA	Enfoque basado en programas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
REDD-DC	Reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo
SDLM	Departamento de Estado para la Ordenación de la Tierra
SIG	Sistema de información geográfica
SWA	Enfoque sectorial
TPAC	Tribunales de arbitraje de terceros

Índice

Resumen	1
1. Introducción.....	4
2. La gobernanza de la tierra: qué es y por qué es importante	8
2.1 La tierra: algunas características importantes.....	8
2.2 La gobernanza: una visión general	10
2.3 La gobernanza de la tierra: una definición práctica	11
2.4 La gobernanza de la tierra: por qué es importante.....	12
2.5 La gobernanza de la tierra: por qué puede ser difícil introducir reformas.....	14
3. Gobernanza de la tierra: comprensión de los problemas y gestión del proceso de reforma	16
3.1 Etapa 1: comprensión del contexto del país.....	16
3.2 Etapa 2: comprensión del contexto de una cuestión concreta relativa a la tierra o la reforma	23
3.3 Etapa 3: gestión del proceso de reforma.....	26
4. La mejora de la gobernanza de la tierra: algunas cuestiones y experiencias.....	30
4.1 Formulación de políticas nacionales relativas a la tierra	31
4.2 Reforma agraria	34
4.3 Seguridad de la tenencia	39
4.4 Desalojo y reubicación	42
4.5 Los derechos de las mujeres sobre la tierra	44
4.6 Gestión de recursos naturales	46
4.7 Asentamientos irregulares	50
4.8 Administración de la tierra	54
4.9 Disputas y conflictos relativos a la tierra.....	57
4.10 Cooperación internacional	59
5. Conclusiones.....	63
Bibliografía selecta.....	65

Lista de recuadros

- Recuadro 1 Ejemplos de principios de buena gobernanza
- Recuadro 2 Instrumentos para evaluar el contexto sociopolítico para reformas
- Recuadro 3 Ejemplos de partes interesadas en el sector de la tierra
- Recuadro 4 Reforma agraria en Zambia
- Recuadro 5 Mozambique: campañas de información relativa a derechos sobre tierras
- Recuadro 6 El proceso de políticas relativas a la tierra: una visión general
- Recuadro 7 Protección procesal en el caso de que los desalojos forzados sean inevitables
- Recuadro 8 Criterios de evaluación de género de la GLTN
- Recuadro 9 Tierras públicas para la mejora de tugurios: iniciativa del CODI de Tailandia
- Recuadro 10 El desafío de la rápida urbanización en China
- Recuadro 11 Ejemplos de mejoras técnicas para la gobernanza
- Recuadro 12 Coordinación de donantes en Georgia
- Recuadro 13 Creación de un sector de tierras eficaz: algunas directrices

Lista de figuras

- Figura 1 Ejemplos de la legitimidad de derechos sobre la tierra
- Figura 2 Tipos de tenencia o variedad de derechos sobre la tierra

Lista de cuadros

- Cuadro 1 Sistemas de tenencia y sus características
- Cuadro 2 Análisis de agentes e intereses

Resumen

Cada vez hay una mayor conciencia de que la tierra constituye una importante cuestión de gobernanza. El mundo actual se enfrenta a muchos desafíos complejos como el cambio climático, una rápida urbanización, un aumento de la demanda de recursos naturales, inseguridad alimentaria, hídrica y energética, catástrofes naturales y conflictos violentos. Muchos de estos desafíos tienen una dimensión claramente relacionada con la tierra: el acceso desigual a la tierra, la inseguridad de la tenencia, el uso insostenible de la tierra, unas instituciones débiles para la resolución de disputas y conflictos, etc.

Los enfoques técnicos convencionales relativos a la tenencia de la tierra no serán adecuados para abordar estas cuestiones. Esto se debe en parte a que las herramientas disponibles para la administración de la tierra no son capaces de abordar ni tan sólo los retos actuales. Si bien es difícil obtener estadísticas fiables, existe un consenso generalizado de que la mayor parte de la población mundial carece de derechos sobre la tierra legalmente reconocidos y documentados, y que los derechos sobre la tierra de la mayoría de las mujeres son deficientes en cantidad y calidad. Además, la naturaleza del problema es simplemente demasiado compleja para utilizar enfoques tradicionales del análisis lineal y sectorial. Cuestiones como el cambio climático, los asentamientos irregulares y la inseguridad alimentaria son de muy difícil solución.

El presente documento parte del supuesto de que el *proceso* de reforma es tan importante como su *contenido*. Se han elaborado muchas políticas, leyes y reformas técnicas excelentes relativas a la tenencia de la tierra, aunque, en muchos casos, su ejecución ha pasado inadvertida, se ha estancado o incluso han cambiado de sentido. El documento sostiene que una comprensión de las cuestiones relativas a la tierra y el proceso de reforma desde una perspectiva de gobernanza y economía política aporta unos conocimientos que no sólo permiten mejorar el diseño de las reformas, sino que además pueden ofrecer herramientas para apoyar la ejecución.

El documento, elaborado conjuntamente por el personal de la FAO y Naciones Unidas-Hábitat, constituye una nueva contribución al esfuerzo más amplio para entender la gobernanza de la tierra. Como documento conjunto, pretende reconocer que las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra no pueden dividirse arbitrariamente en sectores rurales o urbanos. Estas distinciones crean límites artificiales, que pueden impedir un enfoque más global para el concepto y los problemas.

La gobernanza consiste en el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles. La gobernanza es un concepto neutral que comprende complejos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones legales, y solucionan sus diferencias.

Por extensión, la gobernanza de la tierra incluye las normas, procesos y organizaciones mediante las cuales se adoptan las decisiones relativas al uso y el control de la tierra, la forma en que se ejecutan e imponen las decisiones, y la manera en que se gestionan intereses contrapuestos relativos a la tierra. El concepto abarca instituciones estatutarias, consuetudinarias y religiosas. Asimismo, incluye estructuras del Estado

como, por ejemplo, organismos que se ocupan de cuestiones relativas a la tierra, tribunales y ministerios responsables de la tierra, así como agentes no estatutarios, como órganos tradicionales y organismos no oficiales. El concepto de gobernanza cubre tanto el marco jurídico y normativo para la tierra como las prácticas tradicionales e informales que cuentan con legitimidad social.

La gobernanza de la tierra trata principalmente del poder y la economía política de la tierra. La estructura de poder de la sociedad se refleja en las normas de tenencia de la tierra; al mismo tiempo, la calidad de la gobernanza puede afectar a la distribución del poder en la sociedad. La tenencia es la relación entre personas respecto a la tierra y sus recursos. Estas normas definen la forma en la que se concede el acceso a los derechos para usar, controlar y transferir la tierra, así como las responsabilidades y restricciones derivadas. Las normas evolucionan de tal forma que permiten afianzar las relaciones de poder entre individuos y grupos sociales. Por consiguiente, no sorprende que las élites e incluso las clases medias dispongan de formas más sólidas de tenencia de la tierra, mientras que los grupos de personas pobres y vulnerables tengan unas formas de tenencia más débiles e inseguras.

Una gobernanza débil de la tierra es la causa de muchos problemas relacionados con la tenencia. A su vez, los intentos para abordar los problemas de la tenencia se ven afectados por la calidad de la gobernanza. Un análisis de la gobernanza de la tierra y la economía política plantea algunas preguntas que pueden ser interesantes para los reformadores. ¿Quién se beneficia de la situación actual y quién está excluido? ¿Quién establece el programa para la reforma? ¿Cómo influyen las demás partes en este programa? ¿Cuáles son los intereses y los objetivos de los diferentes participantes y cómo se materializan en el proceso de reforma? ¿Por qué las reformas experimentan demoras durante la ejecución? ¿Cuáles son los beneficios de la reforma distribuidos? ¿Quién se beneficia?; ¿quién no lo hace y por qué?

Una comprensión de la cuestión de la tierra desde una perspectiva de gobernanza y economía política puede obtenerse a través de un marco de tres partes que i) analice el contexto general del país, los tipos de tenencia que existen, el funcionamiento de los mercados de tierras y las instituciones (normas y estructuras) que regulan tanto la tenencia como los mercados; ii) examine la manera en la que la perspectiva de gobernanza y economía política puede aplicarse a una cuestión relativa a la tierra o a un contexto de reforma específicos, haciendo hincapié en la identificación de partes interesadas, intereses, influencia, instituciones y relaciones, y iii) estudie cómo gestionar un proceso de reforma.

La ejecución de reformas en la tenencia de la tierra ha constituido un reto que ha permitido al mismo tiempo extraer un importante conjunto de experiencias. El documento estudia las siguientes cuestiones relativas a la tierra desde una perspectiva de gobernanza y economía política: la formulación de políticas relativas a la tierra; la reforma de la tenencia; la seguridad de la tenencia; los derechos de las mujeres sobre la tierra y la propiedad; los desalojos forzados; la gestión de recursos naturales; los asentamientos irregulares; las disputas y conflictos relativos a la tierra y la cooperación internacional. Se exponen experiencias de distintos países para mostrar las dificultades, así como algunos éxitos en la ejecución de las reformas.

El estudio de experiencias a escala mundial desde una perspectiva de gobernanza y economía política refuerza la idea de que numerosos problemas del sector de la tierra

son muy complejos, sensibles desde un punto de vista político y de difícil resolución. Al mismo tiempo, sugiere que una estrategia a largo plazo más flexible puede ser más adecuada para las reformas en el sector de la tierra. El estudio insiste en la importancia de eliminar la distinción entre el diseño de la reforma y su ejecución para permitir a los reformadores aprovechar la nueva información y comprender que se genera a través del proceso de reforma. Se necesitan estrategias específicas para los defensores, los supervisores y los detractores de la reforma, así como una permanente información y estrategia de promoción.

La conclusión del presente documento es que, si bien las reformas en el sector de la tierra constituyen realmente un reto, muchas de ellas pueden contribuir a mejorar la calidad general de la gobernanza en un país. Resulta esencial integrar un enfoque de gobernanza en estas reformas.

1. Introducción

En la actualidad, el mundo se enfrenta a muchos desafíos complejos, incluyendo la adaptación al cambio climático y su mitigación, una rápida urbanización, un aumento de la demanda de recursos naturales, una creciente inseguridad alimentaria, hídrica y energética, un aumento de las catástrofes naturales, y la resolución de conflictos violentos. Muchos de estos desafíos tienen una dimensión claramente relacionada con la tierra: el desigual acceso a la tierra; la inseguridad de la tenencia, el uso insostenible de la tierra, y unas instituciones deficientes para la administración de la tierra y la resolución de disputas y conflictos, etc. Responder a estos desafíos es especialmente difícil cuando la gobernanza de la tierra es débil. El presente documento aborda la gobernanza de la tierra principalmente en países en desarrollo y en transición, aunque también puede ser pertinente para personas de países desarrollados que deseen mejorar la gobernanza de la tierra. Asimismo, constituye un documento de antecedentes para debates relacionados con la preparación de directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales.

En la mayoría de países, la tierra constituye el mayor recurso disponible. Las personas necesitan la tierra y los recursos conexos como los bosques y el agua para producir alimentos y mantener medios básicos de subsistencia. La tierra proporciona un lugar para asentar viviendas y ciudades, constituye un factor básico de la producción económica, así como un fundamento para valores y prácticas sociales, culturales y religiosos. El acceso a la tierra y otros recursos naturales, y la seguridad de la tenencia asociada tienen consecuencias importantes para el desarrollo. Los derechos de la población pobre y vulnerable sobre la tierra se ven cada vez más afectados por el cambio climático, los conflictos violentos y las catástrofes naturales, el crecimiento demográfico y la urbanización, y la demanda de nuevas fuentes de energía como los biocombustibles.

El presente documento muestra que, si bien se ha conseguido cierto progreso en la mejora de la seguridad en el acceso a la tierra y otros recursos naturales para los pobres de las zonas rurales y urbanas, algunos retos perduran desde hace muchos años. Aunque los derechos ancestrales sobre la tierra y otros recursos naturales constituyen una pieza clave de los medios de subsistencia de la población indígena, el reconocimiento y la protección legal de estos derechos han sido desiguales. A pesar de que en muchas partes del mundo las mujeres son las principales agricultoras o productoras, continúan existiendo importantes desigualdades por razón de sexo con respecto al uso y control de la tierra y otros recursos naturales. Es difícil obtener unas estadísticas fiables sobre la propiedad de la tierra, aunque existe un consenso amplio de que la gran mayoría de las mujeres en el mundo no disponen de derechos sobre la tierra oficialmente registrados. En todo el mundo, muchos derechos sobre la tierra y otras propiedades no están legalmente reconocidos ni documentados. Aunque la tenencia de la tierra se inscriba en un sistema registral de la propiedad, los datos de la persona que posee los derechos sobre esa tierra a menudo resultan anticuados.

Los enfoques técnicos convencionales para la tierra no son adecuados para abordar estos desafíos. Esto se debe en parte a que, en muchos casos, los sistemas disponibles de administración de la tierra son incapaces de abordar los retos actuales, y menos aún los que se presenten en el futuro. La otra causa es la elevada complejidad y las enormes dimensiones que presentan muchos de estos problemas. Su solución es muy

complicada: la reforma agraria y la mejora de las zonas urbanas, por ejemplo, se han ejecutado en muchos países de diferentes formas, aunque la falta de tierras rurales persiste y los asentamientos irregulares continúan aumentando.

El documento sostiene que la calidad de la gobernanza de la tierra constituye un importante factor determinante del número y la dimensión de los problemas relacionados con la tenencia; la calidad de la gobernanza de la tierra, además, afectará al resultado de las reformas diseñadas para abordar estos mismos problemas.

Los efectos adversos de una gobernanza débil se detectan tanto en la administración de tierras de carácter estatutario como en acuerdos de tenencia informales y consuetudinarios. La población pobre es especialmente vulnerable a los efectos de una gobernanza débil, ya que carece de la capacidad para proteger sus derechos sobre la tierra y otros recursos naturales. En muchas ciudades, la población pobre vive bajo el temor de los desalojos forzosos o, con mayor frecuencia en la actualidad, del desalojo generado por el desarrollo. Una gobernanza débil fomenta la desigualdad entre sexos, ya que las mujeres pobres suelen tener una menor capacidad para asegurar sus derechos. Asimismo, incentiva desigualdades sociales que podrían tener consecuencias desestabilizadoras, dado que los ricos pueden beneficiarse de las oportunidades para adquirir tierra y los pobres pierden sus derechos sobre la tierra y recursos de propiedad común como tierras de pastoreo y bosques. Además, una gobernanza débil provoca la degradación del medio ambiente, ya que funcionarios públicos corruptos e intereses privados actúan en connivencia para ignorar los controles sobre el uso de la tierra, la extracción de agua y minerales y el desbroce de bosques. La degradación de las tierras del Estado, incluyendo los parques nacionales, y su apropiación ilegal son las consecuencias directas de una gobernanza débil. La evasión de impuestos sobre la propiedad reduce los ingresos municipales, que podrían usarse para ampliar infraestructuras y proporcionar servicios básicos. La aplicación arbitraria del estado de derecho desincentiva las inversiones y obstaculiza el desarrollo económico. Una gobernanza débil en la tenencia de la tierra tenderá a prosperar en el caso de que la ley sea compleja, incoherente u obsoleta, cuando los trabajadores de organismos responsables de la tierra carezcan de motivación y dispongan de una escasa formación y retribución, o los procesos de adopción de decisiones sean opacos y la sociedad civil carezca de fuerza. Las disputas relacionadas con la tierra, si no se abordan, pueden degenerar en violencia y conflictos.

En cambio, una buena gobernanza en la tenencia de la tierra puede asegurar que se reconozcan y protejan los derechos sobre la tierra y los recursos naturales. De esta manera, la buena gobernanza ayuda a reducir el hambre y la pobreza, fomenta el desarrollo social y económico, y contribuye a una urbanización más sostenible. La buena gobernanza puede contribuir a la consecución de una diversidad de objetivos de desarrollo, incluyendo el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

- **Erradicar la pobreza extrema y el hambre (ODM1).** El acceso seguro a la tierra y otros recursos naturales constituye un factor directo en la disminución del hambre y la pobreza rural. La falta de tierras rurales es a menudo el mejor indicador de pobreza y hambre: normalmente, los sectores más pobres de la población son los campesinos sin tierra o con poca tierra. Un mejor acceso a la tierra puede permitir a una familia producir alimentos para el consumo doméstico, y aumentar los ingresos del hogar mediante la producción de productos básicos para la venta en el mercado. El acceso seguro a la tierra proporciona una valiosa

red de seguridad como fuente de cobijo, alimentos e ingresos en tiempos difíciles. En las ciudades, la seguridad de la tenencia es un requisito previo para la reducción de la pobreza. Se calcula que 700 millones de pobres de zonas urbanas viven en condiciones de tenencia insegura y unos 2 millones de personas son desalojadas a la fuerza cada año. La seguridad de la tenencia para las personas pobres de las zonas urbanas fomenta la inversión en casas, barrios y medios de subsistencia, incluyendo la agricultura urbana.

- **Promover la igualdad de género y la autonomía de las mujeres (ODM3).** A menudo, las mujeres tienen derechos más débiles y escasos sobre la tierra por una diversidad de causas entre las que se incluyen los sesgos en la ley formal, en las costumbres y en la división del trabajo en la sociedad, y también debido a la pandemia del VIH/SIDA y el aumento de conflictos violentos y catástrofes naturales que pueden provocar un incremento del riesgo de desheredación. Las iniciativas de tenencia de la tierra que promueven la equidad entre géneros pueden servir para aumentar el poder de las mujeres en la producción agrícola y ayudar a asegurar sus derechos de herencia. Los derechos sobre la tierra también están relacionados con otros derechos sobre el acceso y los recursos, incluyendo el agua, la pastura y los productos forestales, tanto maderables como no maderables. Además, unos derechos seguros sobre la tierra pueden mejorar la capacidad de influencia política y la participación en los procesos de adopción de decisiones.
- **Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente (ODM7).** A través del ODM7, Meta 11, los gobiernos se comprometen a “mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios” para el año 2020. En la actualidad se calcula que 900 millones de personas viven en tugurios; se prevé que este número aumente hasta 1 400 millones para 2020 y pueda alcanzar los 2 000 millones para 2030. Estas cifras sugieren que, aunque se alcance la Meta 11, sólo se atenderá a una pequeña proporción de las necesidades existentes y únicamente un 7 % de las necesidades futuras estimadas para 2020. Muchos asentamientos irregulares se ubican en tierras peligrosas, expuestas a catástrofes naturales y a los efectos del cambio climático. Una revalorización de la tierra en áreas urbanas y periurbanas también puede generar oportunidades para usar las ganancias imprevistas en la mejora de los asentamientos irregulares, minimizando al mismo tiempo la necesidad de reubicación. Garantizar un suministro adecuado de tierra asequible es también fundamental para prevenir el crecimiento de nuevos tugurios. La tenencia también desempeña una función importante en la sostenibilidad del medio rural. La tenencia, al definir el acceso y la seguridad de los derechos a la tierra y sus recursos naturales, afecta a cómo deciden utilizar las personas la tierra, y a si van a invertir en mejoras de la tierra. Unas políticas de tenencia inadecuadas y un acceso no equitativo a la tierra generan un exceso de cultivo y pastoreo de las tierras marginales. Los agricultores mostrarán una mayor disposición para invertir en la mejora de sus tierras mediante la aplicación de medidas de protección del suelo, la plantación de árboles y la mejora de los pastos si cuentan con una tenencia segura y, por consiguiente, pueden esperar obtener beneficios a largo plazo de sus inversiones.
- La mejora de los acuerdos de tenencia puede desempeñar una función importante en la consecución del **ODM8 (el fomento de una asociación mundial para el desarrollo)**. Este objetivo incluye un compromiso para la buena gobernanza tanto a escala nacional como internacional en el marco de la Meta 8.A (“Desarrollar aún

más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio”), y las recomendaciones del presente documento son directamente pertinentes para alcanzar este objetivo. Se observa la necesidad de una asociación mundial para mejorar la coherencia entre los enfoques de los donantes y desarrollar criterios para la gobernanza en la tenencia de la tierra. En el ámbito de los países, la asociación mundial podría también reflejarse en una intensificación de los esfuerzos para mejorar la coordinación de los donantes en el sector de la tierra de acuerdo con la Declaración de París (2005).

- Asimismo, la mejora del acceso y la seguridad de la tenencia contribuyen indirectamente a otros objetivos. Los derechos sobre la tierra legalmente reconocidos son a menudo fundamentales para establecer una identidad legal, que a su vez está vinculada con el acceso a otros servicios como la educación (ODM2) y la salud (ODM5). Unos derechos seguros también contribuyen a garantizar que los derechos de las mujeres sobre la tierra y la propiedad no se encuentren en riesgo de desheredación debido al VIH/SIDA (ODM6).

Lograr una buena gobernanza de la tierra no es fácil. Las reformas en materia de políticas para fortalecer la gobernanza exigen la voluntad política para superar la oposición de aquellos que se benefician de un proceso opaco de adopción de decisiones y la corrupción. Mejorar la gobernanza exige el compromiso firme de las personas a las que se dirige, así como el desarrollo de la capacidad que permita realizar dichos cambios.

Varios países de todo el mundo han reconocido la relación entre la mejora de la gobernanza de la tierra, la reducción de la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si bien se han conseguido logros importantes, hasta la fecha se ha hecho hincapié en las mejoras técnicas de los sistemas y procedimientos.

Los aspectos políticos y normativos de la buena gobernanza en la tenencia de tierras todavía no han recibido la misma atención. El presente documento, que pretende contribuir a este debate, forma parte de un programa que la FAO está ejecutando con Naciones Unidas-Hábitat y otros asociados para ayudar a los países a mejorar su gobernanza en la tenencia de la tierra.

El resto del documento se estructura de la siguiente manera. El Capítulo 2 analiza el concepto de gobernanza de la tierra mediante la adopción de un enfoque de economía política que centra su atención en la relación entre el poder y cómo afecta a la asignación de recursos escasos.

El Capítulo 3 presenta un esquema de tres partes para la comprensión de las cuestiones de la tierra desde una perspectiva de gobernanza en un país: i) el contexto general de tenencia incluyendo el tipo de tenencias que existen, y el funcionamiento de los mercados de tierras y de las instituciones (normas y estructuras) que regulan la tenencia y los mercados; ii) las cuestiones específicas relativas a la tierra y los objetivos y contexto de la reforma de la tenencia incluyendo la identificación de partes interesadas, intereses, influencia, instituciones y relaciones, y iii) la gestión del proceso de reforma.

El Capítulo 4 ofrece un panorama general de algunas cuestiones fundamentales en la gobernanza de la tierra, en particular: la formulación de políticas relativas a la tierra, la

reforma de la tenencia, la seguridad de la tenencia, los derechos de las mujeres sobre la tierra y la propiedad, los desalojos forzosos, la gestión de recursos naturales, los asentamientos irregulares/“tugurios”, las disputas y conflictos relacionados con la tierra, y la cooperación internacional. Se exponen experiencias de distintos países para mostrar las dificultades, así como algunos éxitos en la ejecución de las reformas.

El Capítulo 5 ofrece unas breves observaciones finales.

2. La gobernanza de la tierra: qué es y por qué es importante

Cada vez hay mayor conciencia de que la tierra constituye una cuestión de gobernanza fundamental. Aunque tanto “tierra” como “gobernanza” sean términos conocidos, su combinación como “gobernanza de la tierra” es más reciente. El presente documento es una contribución a un esfuerzo más amplio para comprender la gobernanza de la tierra. El documento, elaborado por el personal de la FAO y Naciones Unidas-Hábitat, reconoce que las cuestiones relativas a la tierra no pueden dividirse arbitrariamente en sectores rurales o urbanos; este tipo de distinciones crea límites artificiales que pueden impedir un enfoque más general, tanto desde una perspectiva conceptual como durante la ejecución de reformas.

2.1 La tierra: algunas características importantes

Por “tierra” se entiende la superficie del planeta así como sus diversos recursos, incluyendo el agua, los bosques y la pesca. El petróleo, el gas natural y los minerales también se incluyen normalmente como recursos naturales relacionados con la tierra. En consecuencia, por “tierra” se entiende el territorio físico así como los recursos naturales asociados.

Al elaborar una definición de gobernanza de la tierra, es útil recordar cinco características importantes de la tierra.

En primer lugar, *la tierra es algo más que un simple recurso*. Para muchas personas, la tierra está estrechamente relacionada con la identidad, la historia y la cultura individual y comunitaria, además de constituir una fuente de medios de subsistencia y, para muchas personas pobres, la única forma de seguridad social. Así, ante los intereses enfrentados de distintos grupos sociales, las decisiones relativas al uso y control de la tierra y recursos naturales son extremadamente delicadas y a menudo están muy politizadas. Resolver diferencias puede exigir un acuerdo negociado que refleje compromisos por parte de los distintos grupos. En un contexto de este tipo, raramente se produce una reforma puramente “racional” o “técnica”.

En segundo lugar, *diferentes personas o grupos pueden tener derechos múltiples sobre la misma parcela de tierra*. Estos derechos múltiples sobre la misma parcela podrían incluir, por ejemplo, el derecho a vender la tierra, el derecho a usarla para el pastoreo o la agricultura, el derecho a usar árboles del terreno, el derecho a cruzar la parcela, o el derecho a llevar el ganado a través de la tierra a beber agua de un río. En un contexto urbano se puede poseer tierra de forma privada, aunque los derechos sobre los minerales del subsuelo (o derechos de explotación) pueden corresponder al Estado. También pueden existir derechos de paso o servidumbres para servicios o infraestructuras, así como para otros objetivos como la conservación. La existencia de

derechos múltiples ha originado el concepto del conjunto de derechos, que son los diversos derechos asociados a una parcela de tierra y poseídos por distintas partes. Mientras que algunos derechos pueden corresponder al propietario (que puede ser un propietario privado, una autoridad política consuetudinaria como los “tronos” de Ghana, o el Estado, tal como ocurre en Mozambique), otros pueden pertenecer a personas que usan la tierra. La multiplicidad de derechos refleja en parte el hecho de que pueden existir diferentes usos para la misma parcela de tierra. Reconciliar estos intereses múltiples constituye un desafío primordial de la gobernanza.

En tercer lugar, *los derechos, restricciones y responsabilidades relativos a la tierra se expresan a través de un sistema de tenencia de la tierra creado por la sociedad*. La tenencia de la tierra comprende en este caso las complejas relaciones entre las personas con respecto a la tierra y sus recursos. Las normas de tenencia definen cómo se asignan los derechos sobre la tierra dentro de las sociedades. Además, determinan la forma con la que se concede el acceso a los derechos para usar, controlar y transferir las tierras, así como las responsabilidades y restricciones relacionadas. Dicho de forma simple, la tenencia de la tierra determina quién puede usar qué recursos de la tierra durante cuánto tiempo, y en qué condiciones. La tenencia de la tierra y sus normas son construcciones sociales y, por consiguiente, tienden a reflejar la distribución de poder dentro de una sociedad o país determinado. En general, los poderosos disfrutan de derechos más seguros sobre la tierra, mientras que los grupos de población más vulnerables tienen unos derechos sobre la tierra menos seguros. Históricamente, los derechos sobre la tierra surgieron en muchos casos a partir de la imposición de una hegemonía, y su legitimidad se basaba en la fuerza. Con las reformas democráticas, los derechos sobre la tierra tienden a reflejar acuerdos entre una base social más amplia.

En cuarto lugar, *los derechos sobre la tierra pueden tener diferentes fuentes de legitimidad*. Desde una perspectiva jurídica, las reivindicaciones sobre la tierra son legítimas cuando están reconocidas por la ley, es decir, cuando gozan de legitimidad legal. Algunas reclamaciones sobre tierras carecen de legitimidad legal; por ejemplo, una familia adinerada puede reclamar la tierra en la que ha construido, infringiendo la ley, un hotel de lujo en una zona costera propiedad del Estado. No obstante, tal como muestra la Figura 1, existe una zona indefinida en la que la gente posee derechos que pueden considerarse legítimos desde una perspectiva social, aunque no estén legalmente reconocidos. En algunos casos, personas con derechos socialmente legítimos pueden tener posibilidades de que sus reivindicaciones se transformen en derechos plenamente legales. Por ejemplo, una persona que ocupa la tierra de otra puede intentar solicitar la propiedad cuando se cumplan todas las condiciones exigidas para la prescripción o usucapión. Las personas en un asentamiento irregular en tierras del Estado pueden esperar recibir un reconocimiento oficial en el caso de que el país aplique una política de regularización de estos asentamientos. El límite entre lo “socialmente legítimo” y la “falta de legitimidad” difiere de una sociedad a otra y es probable que cambie a lo largo del tiempo dentro de una sociedad determinada.

Figura 1: Ejemplos de la legitimidad de derechos sobre la tierra

Legitimidad legal (legitimidad a través de la ley)	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos de propiedad reconocidos por la ley, incluyendo derechos de individuos, familias y grupos, y derechos consuetudinarios reconocidos por la ley • Derechos de uso reconocidos por la ley, incluyendo contratos de arrendamientos y contratos de aparcería • Servidumbres tanto en tierras públicas como privadas
Legitimidad social	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos consuetudinarios sobre la tierra conferidos al Estado en

(legitimidad a través de una amplia aceptación social, pero sin reconocimiento legal)	<p>fideicomiso para los ciudadanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derechos consuetudinarios sobre la tierra, por ejemplo comunidades forestales • Asentamientos irregulares en tierras privadas y públicas en casos en los que el Estado ha aceptado que no es posible reubicar a las personas • Ocupantes ilegales en tierras privadas y públicas que prácticamente han cumplido los requisitos para adquirir la tierra a través de usucapión
Falta de legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> • Promotores comerciales que esperan beneficiarse de la construcción en áreas protegidas • Políticos y otros que se apropian ilegalmente de tierras del Estado para su propio beneficio

En quinto lugar *el sistema de tenencia constituye en sí mismo una institución con su propio marco institucional*. Se han definido las instituciones como “reglas del juego en una sociedad”¹, y tal como ya se ha mencionado, las normas de tenencia regulan el uso y control de la tierra. Estas normas pueden codificarse en derecho positivo e imponerse a través de estructuras del Estado como los tribunales o la policía. En los sistemas consuetudinarios, las normas pueden basarse en tradiciones y prácticas que han evolucionado durante generaciones; en este caso, la imposición se lleva a cabo a través de organizaciones como los consejos de ancianos. Sin embargo, la distinción entre la tenencia estatutaria y la consuetudinaria se está difuminando, por ejemplo en países como Uganda que proporcionan un reconocimiento legal pleno a los derechos consuetudinarios. En algunos países, especialmente aquellos en los que la mayor parte de las tierras se encuentran en régimen de tenencia consuetudinaria, se puede considerar que los sistemas de tenencia consuetudinaria y estatutaria se han fusionado, por ejemplo, un jefe tradicional puede otorgar un contrato en virtud del cual un inversor de fuera de la comunidad puede usar la tierra consuetudinaria, aunque es posible que un organismo gubernamental deba también prestar su autorización.

2.2 La gobernanza: una visión general

Si bien el término “tierra” tiene una tradición consolidada, el concepto de gobernanza apareció en su forma actual sólo a partir de la década de 1980. Aunque son muchas las instituciones que han elaborado sus propias definiciones de “tierra”, en la actualidad existen cuatro características específicas del concepto generalmente aceptadas.

En primer lugar, *el concepto de gobernanza es más amplio que el de gobierno*. Un enfoque inclusivo resulta fundamental, dado que en muchos países los agentes estatales coexisten con sus homólogos consuetudinarios, religiosos y/o informales. En consecuencia, las partes interesadas en las cuestiones relativas a la tierra reflejan un espectro amplio de agentes estatales, autoridades consuetudinarias, agentes no estatales, y los sectores privado y profesional.

En segundo lugar, *la gobernanza da prioridad a los procesos e instituciones*. Los procesos definen la forma y los protagonistas de incluir las cuestiones en el programa, adoptar las decisiones, ejecutar estas decisiones y gestionar las diferencias y disputas. La prioridad de los procesos también pone de relieve la importancia de las diferentes

¹ North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York, Cambridge University Press.

formas con las que pueden interactuar los agentes: el diálogo, la cooperación, el conflicto, el unilateralismo, la negociación, el compromiso, la salida, etc. Dado que la interacción puede cambiar de un modo a otro, un paradigma de gobernanza implica también un sistema dinámico.

Desde una perspectiva institucional, **la gobernanza se refiere a las normas y estructuras que regulan e impulsan las relaciones, la adopción de decisiones y la ejecución.** Como se ha indicado más arriba, las normas y estructuras de tenencia de la tierra pueden ser formales (p. ej. leyes, reglamentos y ordenanzas administradas por parlamentos, tribunales y consejos municipales) e informales o consuetudinarias (p. ej. consejos de ancianos, redes sociales, derechos de patronazgo, etc.) o una combinación de ambas formas. El concepto de gobernanza encaja perfectamente con la pluralidad de este marco institucional para la tierra. Esto es importante dado que el sistema legal en algunos países no reconoce o incorpora de forma eficaz instituciones consuetudinarias.

En tercer lugar, con su énfasis en la autoridad, **la gobernanza reconoce la importancia de las políticas y el poder.** Las políticas y las relaciones de poder tienen un efecto importante en la comprensión de un contexto o cuestión determinados, y en el desarrollo de planteamientos para la reforma.

Finalmente, **la gobernanza es conceptualmente neutral.** La calidad de la gobernanza de la tierra puede ser buena o deficiente, puede mejorar o empeorar. Para determinar si la gobernanza es eficaz o débil, hay que examinar tanto los procesos como los resultados.

2.3 La gobernanza de la tierra: una definición práctica

Se propone la siguiente definición práctica para gobernanza de la tierra:

“la gobernanza de la tierra se refiere a las normas, procesos y estructuras a través de las cuales se adoptan decisiones relativas al acceso a la tierra y su uso, la manera en la que se ejecutan e imponen las decisiones, y la forma con la que se gestionan intereses contrapuestos relativos a la tierra.”

La gobernanza de la tierra integra instituciones estatutarias, consuetudinarias y religiosas, así como instituciones informales. Incluye estructuras del Estado como organismos responsables de las tierras, tribunales, y ministerios y municipios con competencias sobre la administración de la tierra. También integra promotores inmobiliarios irregulares y órganos tradicionales. La gobernanza de la tierra cubre el marco legal y normativo para la tierra, así como prácticas tradicionales que rigen las transacciones de tierras, la herencia y la resolución de disputas. En resumen, abarca todas las instituciones pertinentes del Estado, sociedad civil y sectores privados.

La gobernanza de la tierra está relacionada fundamentalmente con el poder y la economía política de la tierra. ¿Quién se beneficia del actual marco legal, institucional y normativo para la tierra? ¿Cómo se relaciona este marco con las autoridades tradicionales y sistemas informales? ¿Qué estructuras de incentivos y qué limitaciones tienen las diversas partes interesadas en la tierra? ¿Quién ejerce qué grado de influencia en la forma en la que se adoptan las decisiones relativas a la tierra? ¿Quién se beneficia y cómo? ¿Cómo se imponen las decisiones? ¿Qué recursos existen para gestionar las reclamaciones?

Las respuestas a estas preguntas varían de un país a otro, y dentro de un mismo país serán distintas para cada cuestión planteada. Las respuestas, de hecho, ponen de relieve las consecuencias de una gobernanza débil de la tierra y las posibilidades de contribuir a la mejora de su gobernanza.

2.4 La gobernanza de la tierra: por qué es importante

En cualquier jurisdicción, ya se trate de una comunidad o un país, existen múltiples objetivos de desarrollo y una gran variedad de participantes con intereses que oscilan entre la supervivencia básica y el enriquecimiento personal pasando por el bienestar de la sociedad.

Dado que, dentro de una jurisdicción, los recursos de la tierra son limitados, con frecuencia se produce una disputa entre partes interesadas por el acceso a los recursos y su utilización. Entre miembros de familias se discute sobre quién hereda la propiedad familiar. Los vecinos se disputan la demarcación de sus parcelas reclamando la propiedad de la tierra. Agricultores y pastores compiten en el uso de la misma tierra; que a su vez puede ser pretendida por otras partes para fines residenciales, comerciales o industriales. Los habitantes de tugurios pueden vivir en una zona que el gobierno ha destinado para la ampliación de un aeropuerto; los vendedores ambulantes pueden estar en conflicto con empresas formales en el distrito central de negocios. Las comunidades indígenas y los ambientalistas compiten con compañías madereras por el uso de tierras boscosas. Los gobiernos diseñan proyectos que obligan a la conversión de tierras de propiedad privada en bienes de uso o interés público. Gracias al fomento de políticas de incremento de los ingresos y el empleo, los centros turísticos compiten con comunidades locales por unos recursos de agua escasos, pocas tierras y poblaciones de peces reducidas. Los programas de embellecimiento de ciudades o rediseño urbano amenazan a las comunidades de bajos ingresos. Como consecuencia de la preocupación por el aumento y la volatilidad de los precios de los combustibles y los alimentos, los inversores en proyectos agrícolas de gran envergadura compiten por la tierra con usuarios locales, para la producción de biocombustibles y alimentos destinados a la exportación. La competencia por la tierra se acentúa cuando las personas se desplazan de sus tierras y casas a causa de conflictos violentos, catástrofes naturales, el cambio climático y la variabilidad del clima: es probable que su búsqueda de nuevas tierras les obligue a competir con comunidades ya asentadas.

Cuando la gobernanza de la tierra es débil, los poderosos pueden dominar las disputas por los recursos de tierra escasos. En una forma extrema, puede haber corrupción a gran escala a través de la “captura del Estado”. El Estado puede ser “capturado” por individuos, familias, clanes, grupos o empresas comerciales que dirigen políticas públicas en beneficio propio. De esta manera, puede haber una transferencia ilegal de tierras del Estado y tierras comunales a la posesión privada de quienes ejercen el control o a la de sus aliados. Los grupos dominantes pueden ejecutar políticas y leyes de redistribución de tierras en su favor, y otorgar compensaciones injustas para aquellos que han tenido que vender sus tierras. Pueden adoptar decisiones favorables para cambiar el uso de la tierra sin que exista una justificación objetiva para ello. Los acuerdos pueden adoptarse en secreto por un pequeño número de personas: para cuando las decisiones se hagan públicas, podría ser demasiado tarde para intervenir.

En cambio, cuando la gobernanza de la tierra es eficaz, el acceso equitativo a la tierra y la seguridad de la tenencia pueden contribuir a mejorar las condiciones sociales,

económicas y ambientales. Con una buena gobernanza, los beneficios derivados de la tierra y los recursos naturales se gestionan responsablemente y se distribuyen de forma equitativa. En las ciudades, una gestión eficaz de la tierra reduce las tensiones sociales y fomenta el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Cuando existe una buena gobernanza, la adopción de decisiones es más transparente y participativa, el estado de derecho se aplica de forma equitativa para todos, y la mayoría de las disputas se resuelven antes de degenerar en conflictos. La mejora de la gobernanza puede permitir la simplificación de la administración de las tierras y el aumento de su accesibilidad y eficacia.

Una buena gobernanza puede caracterizarse por los principios de universalidad de la seguridad en la tenencia, la participación equitativa, el cumplimiento del estado de derecho, la sostenibilidad, y la eficacia y eficiencia. (Véase el Recuadro 1.) Estas cuestiones y principios se ilustran con ejemplos extraídos de la práctica en el Capítulo 4.

Recuadro 1. Ejemplos de principios de buena gobernanza

- El acceso a la tierra y los recursos naturales debería ser equitativo. Dada la importancia de la tierra para un amplio conjunto de objetivos económicos, sociales y ambientales, ningún grupo dentro de la sociedad debería ser excluido legal o políticamente del acceso a la tierra o los recursos naturales conexos.
- La seguridad de la tenencia debería proporcionarse a todos los miembros de la sociedad. La buena gobernanza garantiza el reconocimiento legal y la protección de una serie de derechos sobre la tierra, que incluyen derechos consuetudinarios y tradicionales así como formas intermedias de tenencia. Siempre que sea posible deberían evitarse los desalojos; cuando sean absolutamente necesarios, los desalojos deberían llevarse a cabo de acuerdo con la legislación nacional y normas internacionales que regulan el procedimiento reglamentario y una compensación equitativa y justa.
- Es aconsejable adoptar medidas específicas para garantizar el acceso de las mujeres a la tierra y la seguridad de sus derechos a la tierra y la propiedad. Debería incorporarse una perspectiva de género sobre la tierra y los derechos de propiedad en todas las etapas de la reforma, diseño, ejecución y análisis. Los datos relativos al acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia deberían desglosarse por sexos.
- La adopción de decisiones con respecto a la tierra y los recursos naturales debería ser transparente, con procesos abiertos a todos los miembros de la sociedad. La buena gobernanza impone todas las decisiones sobre la tierra respetando los derechos humanos fundamentales y garantiza que todas las partes interesadas pertinentes puedan participar de forma eficaz, particularmente mujeres y grupos vulnerables.
- El estado de derecho debería aplicarse a todos por igual. La buena gobernanza requiere que nadie se sitúe por encima de la ley, y que los políticos, funcionarios, profesionales de la tierra y otros agentes sean responsables de sus acciones. Asimismo, garantiza que las normas y procedimientos sean claros, coherentes y correctamente comprendidos, y se apliquen de forma transparente. El estado de derecho exige que los conflictos se gestionen de forma eficaz y eficiente, también a través de instituciones tradicionales y métodos alternativos de resolución de disputas.
- La administración de las tierras debería descentralizarse de acuerdo con el principio de subsidiariedad, es decir, debería delegarse en el nivel más bajo adecuado respetando el principio de la responsabilidad. Cuando sea pertinente, debería aprovechar prácticas tradicionales e informales que sean coherentes con otros principios de gobernanza. Se necesitan procesos inclusivos para garantizar la distribución equitativa de los beneficios de la tierra y los recursos naturales conexos.
- Debería proporcionarse una administración de la tierra eficaz y eficiente a todos los miembros de la sociedad. Los servicios deberían responder a las necesidades de los ciudadanos. Los costos de

la obtención de servicios deberían ser asequibles, mientras que los procedimientos deberían ser claros y simples. Las soluciones técnicas deberían basarse en una capacidad disponible y una tecnología adecuada.

- La sostenibilidad debería garantizarse mediante la adopción de una perspectiva a largo plazo. La buena gobernanza exige sostenibilidad institucional y financiera. Las decisiones en materia de políticas y las medidas administrativas no deberían comprometer las necesidades sociales, económicas y ambientales de las generaciones futuras.

2.5 La gobernanza de la tierra: por qué puede ser difícil introducir reformas

Mejorar la eficacia de la gobernanza de la tierra no es fácil. Muchos problemas relacionados con la tierra —la falta de tierras, los asentamientos irregulares y la reubicación de personas desplazadas por conflictos violentos, catástrofes naturales y cambio climático— son complejos, políticamente delicados y enormes, siendo, por consiguiente, muy difíciles de resolver. Estos problemas suelen presentar las siguientes características²:

- ***Dificultad para definir claramente el problema***

Las distintas partes interesadas podrán tener una particular percepción de la naturaleza, dimensión y alcance del problema. Cada parte interesada posee una pieza del rompecabezas, aunque, por su cuenta, ninguna puede ver la imagen completa y, a causa de sus diferencias, es posible que ni siquiera exista una imagen completa, unificada. Cada parte interesada dará prioridad a un aspecto concreto del problema y, por consiguiente, se propondrán soluciones diferentes. Algunas propuestas tendrán consecuencias imprevistas, incluyendo efectos negativos en otras partes del sistema. Además, en este proceso pueden surgir nuevas oportunidades. Esta característica suele ser común en consultas nacionales sobre políticas de tierras, así como en cuestiones más específicas como la mejora de asentamientos irregulares y la ordenación de recursos naturales.

- ***Un problema en constante evolución***

Incluso en el caso de que sea posible que las partes interesadas adopten conjuntamente un acuerdo sobre cómo caracterizar un problema relacionado con la tierra, el problema en sí mismo se encuentra en constante evolución. Lo mismo ocurre con la comprensión del problema por parte de las partes interesadas: pueden surgir nuevas pruebas; un cambio político puede aportar nuevas perspectivas; además, a lo largo del tiempo cambiarán las alianzas y relaciones de poder. Los intereses personales también se ajustan a las reformas, identificando nuevas estrategias o tácticas para defender la situación actual o sus propios intereses.

- ***Falta de una solución clara***

Sin un problema claramente definido, y con el problema que ya de por sí evoluciona constantemente, es difícil encontrar una solución clara. Es posible que los retos que plantean las tierras no lleven a respuestas verificables como “correctas” o “incorrectas”, sino que más bien las partes interesadas deberían contentarse con acuerdos sobre soluciones “mejores”, “peores” o “bastante

² Estas características se basan en la obra de Rittel y Webber (1973), *Dilemmas in a general theory of planning*, que originalmente propuso diez características de problemas perversos, y en la de la Comisión Australiana de Servicio Público (2007), *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*.

buenas”. Las negociaciones pueden dar como resultado compromisos que no sean perfectos, pero sí los mejores que pueden lograrse en ese momento. Esto puede generar la necesidad de desarrollar estrategias para “gestionar el problema” antes que “resolverlo” de forma definitiva. La falta de soluciones claras puede dificultar que las partes interesadas resistan hasta el final del largo período de reformas. El cansancio, los cambios en el programa político y la falta de recursos pueden agotar los esfuerzos para abordar el problema, aunque éste persista.

- ***Complejidad social e institucional***

A menudo es la complejidad social e institucional del entorno de la reforma, más que la complejidad técnica inherente al problema, la que desborda los esfuerzos de reforma. El carácter fragmentado del sector de la tierra —con responsabilidades divididas entre múltiples ministerios y departamentos y la intervención de un conjunto amplio de agentes privados, profesionales y de la sociedad civil— constituye una dificultad especial para la reforma. La coordinación de tantos agentes con intereses múltiples y a menudo divergentes es cuanto menos difícil y frecuentemente imposible de sostener durante tiempo. Las fuentes enfrentadas de autoridad y legitimidad constituyen también dificultades importantes para los procesos de reforma. Las reformas en la tenencia de la tierra son especialmente complejas a causa de la diferencia, a menudo importante, entre la legitimidad social y legal de los derechos e instituciones relativos a la tierra. Los problemas de las tierras urbanas, aunque con un ámbito geográfico más reducido, magnifican la complejidad social e institucional dentro de un espacio definido.

- ***El cambio de comportamiento es fundamental***

Las reformas en el sector de la tierra exigen con frecuencia cambios en el comportamiento de ciudadanos y profesionales la tierra, y en la cultura organizativa. Esto puede ser especialmente difícil cuando un personal sin la financiación y la motivación necesarias trabaja en un entorno de procedimientos complicados: esto puede crear incentivos perversos y permitir la corrupción. Los profesionales de la tierra pueden tener ideas preconcebidas con respecto a los criterios técnicos y procedimentales que dificultan la reforma. A menudo, el sistema existente favorece los intereses de la élite política o personas ricas; cualquier cambio en el sistema puede socavar sus fuentes de poder e influencia. Las organizaciones de la sociedad civil pueden haber desarrollado una cultura de oposición al gobierno o una desconfianza de debates técnicos, convirtiendo la cooperación y el compromiso en un anatema. Los donantes y el personal de los organismos bilaterales pueden tener incentivos vinculados a resultados a corto plazo que le priven de la flexibilidad para adaptarse a los cambios en la práctica.

Aunque la mejora de la gobernanza de la tierra es difícil y está llena de retos, el presente documento demuestra que es posible.

3. Gobernanza de la tierra: comprensión de los problemas y gestión del proceso de reforma

Un examen más exhaustivo de las relaciones de poder y la economía política de la tierra puede proporcionar importantes conocimientos y herramientas para apoyar la reforma de políticas relativas a la tierra, que a su vez pueden fortalecer la calidad de su gobernanza. El presente capítulo describe de forma general un esquema simple de tres partes para el análisis del poder y la economía política que puede ser usado por personas que quieran ampliar sus conocimientos sobre problemas relacionados con la tierra en sus propios países, así como por personas que trabajan en el ámbito internacional en proyectos de desarrollo y otras iniciativas.

La primera parte constituye un análisis del contexto del país, que incluye la historia socioeconómica y política general desde una perspectiva de la tierra; los sistemas de tenencia de la tierra que han evolucionado a lo largo del tiempo, incluyendo la variedad de derechos vigentes sobre la tierra; el funcionamiento de los mercados de tierras, incluyendo las principales restricciones, y las instituciones (normas y estructuras) que regulan la tenencia y los mercados.

La segunda parte es un análisis del contexto específico de reforma del sector de la tierra. El marco se basa en un enfoque conceptual del Banco Mundial³, entre otros, para aplicar una perspectiva de poder y economía política al tipo específico de reforma en consideración. Comienza con un estudio más detallado del contenido y objetivos precisos de la reforma propuesta, y centra su atención en las partes interesadas implicadas en la reforma: sus objetivos, intereses, relaciones, fuentes de influencia y limitaciones, y de qué forma se encuentran influidos por las instituciones.

La tercera parte identifica algunas estrategias y tácticas para apoyar el proceso de gestión de la reforma.

3.1 Etapa 1: comprensión del contexto del país

La comprensión de la dinámica del poder y la economía política de la tierra comienza con un estudio de al menos cuatro variables: los aspectos relativos a la tierra de la historia socioeconómica general de un país, el sistema de tenencia de la tierra que ha evolucionado a lo largo de su historia, el funcionamiento del mercado de la tierra y la actividad de las instituciones responsables de regular la tenencia y los mercados de tierras. Estas variables se describen a continuación.

El contexto socioeconómico para la tierra

La comprensión del contexto socioeconómico general es fundamental para abordar cualquier programa de reformas, y resulta especialmente decisivo en el contexto de la tierra a través de la comprensión del significado de la tierra en la historia, política, economía, geografía, cultura, religión y relaciones de género de un país. Entre las cuestiones importantes se incluyen: condiciones macroeconómicas, relaciones comerciales, distribución de la pobreza, disponibilidad o escasez de recursos naturales, tasas de urbanización y predominio de asentamientos irregulares, composición étnica y distribución geográfica de las poblaciones, ubicación estratégica de un país, historia de

³ Banco Mundial. 2008. The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations.

guerra, ocupación o colonización, tipo de gobierno (federal o unitario), evolución de la clase dirigente y partidos políticos, función de las organizaciones tradicionales o religiosas, fuerza de la sociedad civil, los grupos profesionales y el sector privado, etc.

Estos factores configuran en gran medida el contexto de la reforma y proporcionan una perspectiva para identificar tendencias futuras a partir de la experiencia del pasado. Asimismo, aportan conocimientos que ayudarán a identificar partes interesadas, instituciones, relaciones, fuentes de influencia y conflicto, etc. que serán importantes durante el proceso de reforma. No tomar en consideración estos factores puede socavar incluso reformas perfectamente diseñadas.

Existe una variedad de instrumentos para este nivel inicial de análisis. Varios de ellos adoptan un análisis de poder o economía política como es el caso de los Impulsores del cambio, del DFID, el Análisis del poder, de la ASDI, y la metodología de Evaluación institucional y política del país del Banco Mundial (véase el Recuadro 2 a continuación). Otros instrumentos, como el Índice de la sociedad civil, de Civicus, pueden ayudar a evaluar la fuerza de la sociedad civil y su capacidad para mantener a largo plazo el impulso de las reformas de gobernanza.

Recuadro 2. Instrumentos para evaluar el contexto sociopolítico para reformas

- **Índice de la sociedad civil (Civicus):** como herramienta de autoevaluación y planificación de medidas, el Índice de la sociedad civil pretende mejorar la fuerza y sostenibilidad de la sociedad civil y fortalecer la contribución de la sociedad civil al cambio social positivo. Véase <http://www.civicus.org/csi>.
- **Evaluación institucional y política del país (Banco Mundial):** realizado por expertos internos del Banco Mundial, la Evaluación institucional y política del país analiza la capacidad de los países para utilizar de forma eficaz la ayuda e incluye secciones que tratan los derechos de propiedad e instituciones públicas. Véase <http://go.worldbank.org/EEAIU81ZG0>.
- **Evaluación de democracia y gobernanza (USAID):** el marco analiza simultáneamente cuatro cuestiones: el sistema político, los agentes, las instituciones y la ejecución para permitir a las oficinas de campo de la USAID que desarrollen programas de ayuda adecuados basados en la evolución histórica y política de un país. Véase http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/dg_office/assess.html.
- **Impulsores del cambio (DFID):** un enfoque para la comprensión de los cambios, que se desarrolló para establecer el vínculo entre los procesos políticos y la programación de los donantes. El enfoque centra su atención en las relaciones de poder, las instrucciones (oficiales y oficiosas) y las estructuras. Véase <http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/drivers-of-change>.
- **Cuestionario sobre gobernanza (GTZ):** la herramienta utiliza un enfoque multidisciplinario para estudiar seis áreas: relaciones entre el Estado y la sociedad, sistema político, cultura política, agentes de los cambios y paradigmas del desarrollo, género, economía y mercados, e integración internacional. Hace especial hincapié en las normas “oficiosas”, más que en las “oficiales”. Véase Faust y Gutiérrez (2004), *Governance Questionnaire*.
- **Análisis de pobreza e impacto social - PSIA (Banco Mundial):** el PSIA combina análisis multidisciplinarios (cualitativos y cuantitativos) con el diálogo sobre políticas para comprender los efectos distributivos de las reformas en materia de políticas. Véase <http://www.worldbank.org/psia>.
- **Análisis del poder (ASDI):** el enfoque estudia el poder y su distribución dentro de la sociedad, así como las relaciones entre los principales agentes. Asimismo, hace hincapié en las relaciones informales entre los principales protagonistas. Véase http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=24300&language=en_US.

Fuente: adaptado de Nash et al. (2006), Mapping Political Context, y Holland (2007), Tools for Institutional, Political and Social Analysis of Policy Reform.

Si bien muchas de estas herramientas han sido desarrolladas por organizaciones internacionales que buscan mejorar la comprensión del contexto de reforma, todavía pueden ofrecer conocimientos valiosos, especialmente en el caso de que las herramientas sean adaptadas por partes interesadas nacionales y el proceso de evaluación sea impulsado por paladines nacionales de la reforma que usen un procedimiento transparente e inclusivo. Compartir los resultados de este tipo de análisis con todas las partes interesadas puede constituir un avance importante en el proceso de reforma.

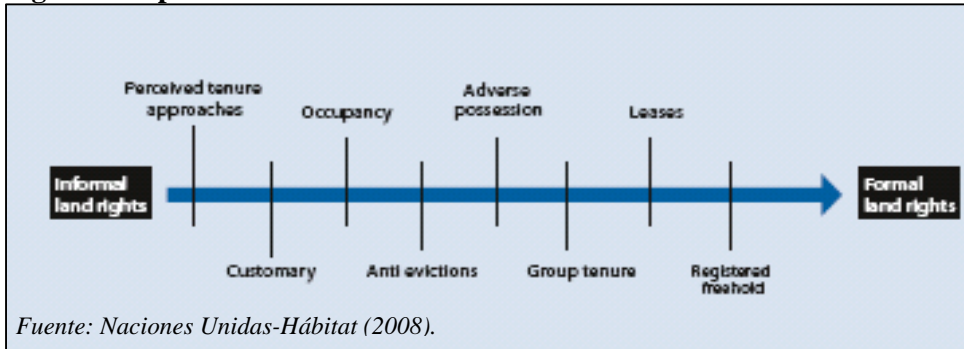
Sistema de tenencia de la tierra

El contexto del país determina los tipos de tenencia de la tierra (es decir, las relaciones entre las personas con respecto a la tierra y los recursos naturales conexos) que existen. Tal como se ha mencionado anteriormente, estos vínculos reflejan las relaciones de poder en la sociedad y constituyen de este modo una importante fuente de información relativa al poder y la economía política de la tierra.

En cualquier país, los tipos de tenencia pueden expresarse como una “escala de tenencia” o diversidad de derechos sobre la tierra. Estos derechos varían considerablemente en función del uso de la tierra que pueda hacer una persona que posea ese derecho (es decir, el derecho concreto que corresponde a la persona de todo el conjunto de derechos). Por ejemplo, ¿tiene la persona el derecho a vivir en la tierra y producir cultivos estacionales, pero no a plantar árboles o construir una casa permanente o arrendar la tierra o venderla a otra persona? También puede establecerse una distinción con respecto a la certidumbre —o la falta de ella— de que el titular de los derechos sobre la tierra pueda continuar disfrutando de ellos en el futuro. Puede surgir incertidumbre por razones como una amenaza de desalojo, la vaguedad de las condiciones en las que una persona está ocupando la tierra, o con un período de arrendamiento breve en el caso de que la persona no esté segura de que el propietario renueve el contrato. La Figura 2 ilustra la situación en muchos países en los que los derechos sobre la tierra varían desde unos derechos oficiosos e inseguros hasta la propiedad privada oficialmente registrada de la tierra (es decir la “propiedad plena registrada”), aunque es preciso señalar que en algunos países el Estado es el propietario de la tierra y, en consecuencia, la forma más segura de derechos que una persona puede tener es una institución jurídica distinta a la propiedad. La seguridad de la tenencia, en términos de reconocimiento y protección de derechos sobre la tierra, puede ser proporcionada por instancias oficiales del Estado, y en algunos países a través de instituciones y organizaciones consuetudinarias, a grupos, como por ejemplo comunidades, y a individuos a menudo dentro de un grupo o del contexto de una comunidad. Puede existir una serie de derechos colectivos, incluyendo acuerdos de comunidad, cooperativas y condominio. También existe una variedad de opciones de “tenencia conjunta” o “compartida” para mujeres, incluyendo el título conjunto, la tenencia comunal consuetudinaria y la propiedad por parte de personas jurídicas. Algunos países tienen “derechos de ocupantes ilegales” o legislación sobre usucapión o prescripción que permite a las personas transformar sus derechos de ocupación en derechos sobre la tierra legalmente reconocidos después de un período determinado de tiempo, normalmente estipulado por la ley, de ocupación continua sin oposición por parte de terceros. Algunos países afrontan la rápida urbanización mediante el

otorgamiento de derechos de ocupación temporales (normalmente de 2 a 5 años) o a través de la adopción de leyes contrarias al desalojo.

Figura 2. Tipos de tenencia o variedad de derechos sobre la tierra



Traducción:

Derechos informales sobre la tierra
Enfoques de tenencia percibida
Consuetudinarios
Ocupación
Protección contra el desalojo
Usucapión
Tenencia colectiva
Arrendamientos
Propiedad plena registrada
Derechos formales sobre la tierra

Los diferentes tipos de tenencia tienen sus ventajas y desventajas. El Cuadro 1 proporciona una visión general para cada grupo de clases de tenencia. Es importante señalar que la ventaja o desventaja relativa de una clase de tenencia variará de un país a otro e incluso dentro del mismo país (de un barrio o región a otro). En algunos países, el régimen de propiedad plena individual puede ofrecer la mayor seguridad, libertad de uso, capacidad de constituir garantías y posibilidad de conseguir plusvalías, pero en cambio puede resultar difícil conceder este tipo de derechos a gran escala para las personas pobres dado el costo que ello conlleva, la capacidad exigida, la posibilidad de gentrificación, etc. Otras formas de tenencia individual o de grupo pueden proporcionar muchos de los beneficios de la propiedad privada formal (seguridad en la tenencia, aumento de la inversión en viviendas, explotaciones agrícolas o comunidades, ciudadanía, etc.) pero en una forma más rentable y adecuada.

Cuadro 1. Sistemas de tenencia y sus características

Sistema de tenencia	Características	Ventajas	Limitaciones
Propiedad plena (propiedad privada)	Propiedad a perpetuidad.	Alta seguridad; libertad para usar, disponer y heredar; utilización como garantía para préstamo. Maximiza el valor comercial y permite al titular obtener plusvalías.	Acceso caro. Exige unas normas técnicas elevadas, una capacidad sólida del Gobierno para administrar e incentivos claros para registrar las transacciones. Existe riesgo de gentrificación en caso de aplicación paulatina.
Arrendamiento registrado	Propiedad de un inmueble arrendado durante un período específico (algunas veces incluso hasta 999 años). El propietario debe constituir el inmueble de arrendamiento y cederlo al arrendatario.	Prácticamente tan seguro como la propiedad plena, aunque limitada en el tiempo. El arrendatario puede vender el arrendamiento, y los años restantes de contrato se transferirán al nuevo arrendatario.	Exige un marco legal y unos costos de acceso generalmente elevados.
Alquiler (público o privado)	Dos opciones: i) público: ocupación de una parcela de tierra o casa propiedad del Estado; ii) privado.	Ambos ofrecen una buena seguridad, aunque un contrato legalmente válido es más importante para el alquiler privado. La movilidad depende de la oferta, que a menudo es mejor en la privada.	El alquiler público puede tener una oferta escasa y mal situada. El alquiler privado puede ser susceptible de abusos. Ambas formas tienen problemas de mantenimiento. El alquiler privado depende del arrendador que tenga la propiedad plena.
Cooperativa y condominios	La propiedad corresponde a la cooperativa o la persona jurídica, de la cual los residentes son copropietarios.	Buena seguridad. Mantiene la cohesión del grupo. Ventajas para la amortización colectiva de préstamos para vivienda.	Se necesita un marco legal; las restricciones pueden reducir el incentivo para invertir; se exige un doble registro: tierra y asociación. Las personas jurídicas están expuestas a una gestión deficiente.
Consuetudinarios/tradicional	Propiedad conferida a la familia, comunidad, grupo o tribu. La tierra es gestionada por líderes en nombre de la comunidad. Una variante es la tenencia religiosa.	Aceptación y práctica extendida en determinadas partes del mundo; simple para administrar; mantenimiento de la cohesión social.	Bajo presión por la revalorización y comercialización de la tierra. La rendición de cuentas por parte de las autoridades tradicionales puede ser deficiente.

Tenencias intermedias	Acuerdos pragmáticos, a menudo de corto plazo (p. ej. certificados, permisos de ocupación, etc.)	Proporciona una seguridad razonable, protegiendo al mismo tiempo el interés público a largo plazo y las opciones para cambiar el uso de la tierra.	El Gobierno asume la responsabilidad de una compensación en caso de reubicación; esto puede impedir trabajos de mejora. A menudo se percibe como insegura a causa de la brevedad de la duración.
Tenencia no formal	Ocupación ilegal, subdivisiones no autorizadas, alquiler oficioso, etc.	A menudo una respuesta al fracaso de la asignación de tierras públicas; puede funcionar con elementos del sistema “oficial” (p. ej. contratos).	Riesgo de desalojo, exposición a prácticas de corrupción, ubicación peligrosa, protección inadecuada.

Fuente: adaptado de Naciones Unidas-Hábitat (2008).

Mercados de tierras

El estudio de los mercados de tierras, tanto formales como informales, puede aportar mucha información acerca de las relaciones de poder e incentivos, y, lo que es más importante, de las razones por las cuales persisten problemas como la falta de tierras y los asentamientos irregulares.

Los mercados de tierras constituyen la forma con la cual muchas personas obtienen acceso a la tierra, aunque otros medios, como la herencia y las asignaciones de tierra a través de relaciones de parentesco, siguen siendo importantes en gran parte del mundo. Los mercados de tierras son mecanismos mediante los cuales los derechos sobre la tierra y la vivienda, ya sea de forma separada o conjunta, se comercializan voluntariamente a través de transacciones como ventas y arrendamientos. Estas transacciones pueden tener lugar en el mercado de tierras formal, o pueden producirse a través de canales informales como promotores inmobiliarios irregulares. Los mercados de tierras rurales y urbanas funcionan de acuerdo con los principios de la oferta y la demanda, aunque los factores impulsores de la demanda y la oferta varían. En el lado de la demanda, ambos sectores del mercado están condicionados por el crecimiento de la población, la tasa de formación de hogares, el poder adquisitivo y el acceso al crédito (especialmente en áreas urbanas), y factores de ubicación. El arrendamiento de casas es una opción muy común para la población pobre de las zonas urbanas. En cambio, el lado de la oferta depende en gran parte de la producción anual de tierra que disponga de servicios (especialmente en áreas urbanas), la cantidad de tierra retenida del mercado y el tipo de uso que se pueda dar a la tierra (división en zonas). Sin embargo, en muchas ciudades de países en desarrollo, el mercado de tierras formal proporciona sólo una parte de la tierra con servicios demandada por poblaciones en crecimiento. Como consecuencia, la explotación informal del suelo constituye a menudo la forma más común con la que las personas pobres acceden a la tierra. Con frecuencia, esta tierra está mal situada, algunas veces en zonas peligrosas, y a menudo no dispone de acceso para infraestructuras o servicios. El precio o renta pagada en áreas rurales tiende a depender de factores físicos (calidad del suelo, acceso al agua, recursos naturales, etc.) así como de la ubicación (acceso a carreteras, sistemas de riego y drenaje, mercados, etc.), mientras que los precios o arrendamientos en el mercado de tierras urbanas suelen estar determinados en gran parte por la ubicación y el uso real o potencial de la tierra.

Desde una perspectiva de análisis de poder y economía política, comprender los mercados de tierras es importante por diversas razones. En primer lugar, hay muchos tipos de mercado, derivados de la variedad de derechos sobre la tierra que existen: formal, informal, ilegal e incluso consuetudinario (en el que los valores en la tierra están aumentando y la tierra se comercializa frecuentemente infringiendo las normas consuetudinarias). Cada mercado tiene su propio conjunto de “profesionales” con independencia de que estos sean funcionarios de la administración de tierras del Estado, profesionales de la tierra del sector privado, o promotores irregulares y sus agentes. Los mercados más formales comercializan los derechos sobre tierras más seguros y están respaldados por los mecanismos del Estado para el cumplimiento de los contratos. Estos mercados tienden a cumplir con las leyes, los reglamentos de uso de la tierra y los contratos de arrendamiento. Los mercados más informales, en cambio, funcionan fuera del sistema oficial de administración de tierras y frecuentemente incumplen las leyes y reglamentos relativos al uso de la tierra o los contratos de arrendamiento. Así, en estos mercados las personas a menudo no tienen acceso a los mecanismos estatales para el cumplimiento de los acuerdos. Al igual que con la tenencia, la élite y los segmentos más ricos de la población utilizarán los mercados de tierra más formales, mientras que las comunidades más pobres y vulnerables tenderán a usar la tierra informalmente. A menudo las élites actúan como propietarios de tierras tanto en mercados formales como informales, obteniendo beneficios de ambos.

En segundo lugar, el funcionamiento de los mercados de tierras muestra las instituciones (normas y organizaciones) que los regulan. Los mercados reflejan la diferencia entre las instituciones formales e informales. Mediante el seguimiento del flujo de pagos para los diferentes servicios y analizando cómo se han contabilizado estos servicios en los precios, los mercados formales —y en especial los informales— pueden transmitir mucha información acerca de las relaciones de poder y la economía política de la tierra. Entre las preguntas interesantes que cabe plantearse se incluyen: ¿quién paga a quién para qué servicio?, ¿cómo se distribuyen los beneficios? (¿de forma particular entre unos pocos individuos o de forma general entre la sociedad en su conjunto?), y ¿qué sanciones y medidas de cumplimiento existen?

En tercer lugar, los mercados se caracterizan por imperfecciones, y éstas raramente favorecen los intereses de las personas pobres. La disponibilidad limitada de tierra legalmente suministrada significa que las personas pobres a menudo están obligadas a pagar precios por metro cuadrado equivalentes o superiores por tierras sin servicios, sin planificar y sin registrar (algunas veces ubicadas en lugares peligrosos) que los precios pagados por grupos más ricos por tierras con servicios, planificadas y registradas. La información relativa a nuevas promociones, proyectos de infraestructura o inversión se encuentra a menudo en manos de funcionarios del Gobierno, inversores, promotores, profesionales y sus redes. Como ejemplo final, el concepto de “mayor y mejor” uso de la tierra puede dar lugar a que frecuentemente se prioricen en la práctica los usos más rentables en detrimento de usos sociales como la construcción de viviendas sociales, escuelas, clínicas, etc.

Instituciones

Un estudio detallado de la historia de un país, su sistema de tenencia y sus mercados de tierras ayudará a comprender mejor las instituciones que regulan las relaciones.

Deberían tomarse en consideración normas y organizaciones formales, consuetudinarias, religiosas e informales. Tal como ocurre con la tenencia y los

mercados, no existe una norma absoluta para determinar si una institución es formal o informal; en diferentes países, distintas instituciones serán consideradas como formales o informales. En algunos casos, las instituciones pueden ser incluso híbridas, incorporando prácticas tanto formales como informales. En general, sin embargo, una institución formal tiene un reconocimiento y respaldo legal, mientras que una institución informal carece de este reconocimiento o respaldo.

Las estructuras importantes para la gobernanza de la tierra incluyen el parlamento, el poder judicial, consejos de gobierno locales, consejos tradicionales, juntas de tierras, asociaciones profesionales, comités de grupos de usuarios (recursos naturales o servicios urbanos), etc. Estas estructuras representan foros importantes para la adopción de decisiones y están reguladas por mandatos y normas que afectan a la libertad de elección de los agentes.

Entre las normas importantes para la gobernanza de la tierra se incluyen leyes, políticas, reglamentos, ordenanzas, procedimientos, normas religiosas como la contenida en la *Sharia*, prácticas consuetudinarias o tradicionales y costumbres, así como prácticas híbridas que utilizan normas y procedimientos tanto “formales” como “informales” o “tradicionales”.

Un análisis institucional inicial debería intentar identificar todas las instituciones pertinentes que regulan la tenencia de la tierra. Estas instituciones mostrarán también la amplia variedad de partes interesadas y ayudarán a comprender mejor sus relaciones, intereses, incentivos, obstáculos, fuentes de legitimidad y posibles áreas de conflicto, posibles defensores de los cambios y posibles intereses personales. Este análisis también puede ayudar a identificar posibles reformas del sector de la tierra que pueden mejorar la calidad de la gobernanza. Un análisis o una clasificación de las partes interesadas (tratadas a continuación) pueden constituir herramientas valiosas para apoyar la reforma de las políticas.

3.2 Etapa 2: comprensión del contexto de una cuestión concreta relativa a la tierra o la reforma

El análisis de la etapa 1 debería proporcionar un panorama general de la gobernanza de la tierra y ayudar a una mejor comprensión de los posibles puntos de entrada para las reformas. El análisis de la etapa 2, aunque de características similares a las de la etapa 1, constituye un examen más exhaustivo y detallado realizado en el contexto de un tipo determinado de reforma del sector de la tierra. Las cuestiones relativas a la tierra tomadas en consideración para la reforma podrían incluir, por ejemplo, la formulación o revisión de políticas de tierras, la reforma agraria, la seguridad de la tenencia, el desalojo y reubicación, los derechos de las mujeres sobre la tierra, la gestión de los recursos naturales, la mejora de los asentamientos irregulares, la administración de tierras, las disputas y conflictos relacionados con la tierra, y la cooperación internacional. Estas cuestiones se estudian más detalladamente en el Capítulo 4.

Contenido del problema y la reforma

El contenido se refiere al problema específico objeto de análisis o los objetivos de la reforma propuesta. El tipo de evaluación del contexto descrito para la Etapa 1 debería aplicarse de forma más detallada al problema relativo a la tierra que se aborda a fin de identificar todos los posibles vínculos con otras cuestiones y objetivos de políticas.

Participantes, intereses y relaciones

El análisis del contenido de la cuestión y de la reforma debería ayudar a identificar las partes interesadas específicas que con mayor probabilidad se vean afectadas por cuestiones específicas en un proceso de reforma. Véase el Recuadro 3. Tal como se ha expuesto anteriormente, cuanto mayor sea la complejidad y sensibilidad de la cuestión relativa a la tierra que se analice, mayor será la complejidad para encontrar soluciones que puedan aplicarse fácilmente. En estos casos, hay que realizar esfuerzos adicionales para identificar vínculos, posibles externalidades y partes interesadas implicadas.

Recuadro 3. Ejemplos de partes interesadas en el sector de la tierra

Sector público

- Políticos en los ámbitos nacional, regional, municipal y local
- Funcionarios en la administración de la tierra y ordenación de tierras del Estado en los ámbitos nacional, regional y local
- Jueces

Autoridades consuetudinarias

- Líderes de la comunidad
- Autoridades responsables de las tierras
- Consejo de ancianos

Sector privado (formal e informal, internacional y nacional)

- Inversores comerciales (agricultura, silvicultura, minería, petróleo, etc.)
- Agentes inmobiliarios o intermediarios, formales e informales
- Promotores inmobiliarios y empresas de la construcción, legales e ilegales
- Banqueros y prestamistas
- Abogados y notarios
- Peritos
- Asesores comerciales
- Medios de comunicación

Sociedad civil (internacional y nacional)

- Organizaciones no gubernamentales
- Organizaciones comunitarias
- Organizaciones de la sociedad civil
- Asociaciones de agricultores y usuarios de agua
- Organizaciones religiosas
- Mundo académico

Ciudadanos

- Propietarios de tierras como usuarios de la tierra o como arrendadores
- Arrendatarios, aparceros y otros usuarios
- Ocupantes ilegales
- Refugiados y desplazados internos
- Inversores

Organizaciones internacionales

- Organismos y misiones de las Naciones Unidas
- El Banco Mundial y los bancos de desarrollo regional (BAfD, BAsD, BID)
- Organismos de desarrollo bilaterales
- Organismos de peritaje con departamentos internacionales
- Empresas y contratistas
- Fundaciones privadas
- Organizaciones internacionales de la sociedad civil

Es importante entender los intereses, los objetivos, las fuentes de legitimidad, las relaciones y la probable estrategia de las principales partes interesadas en el proceso de reforma.

En este contexto, la legitimidad puede tener orígenes estatutarios o sociales, o una combinación de los dos. Por ejemplo, el principal ministerio responsable de la tierra puede tener un mandato legal para la administración de la tierra, pero carecer de la autoridad o capacidad para la ejecución sistemática de dicho mandato en todo el país. Además, si el sistema es percibido como fraudulento, es posible que la autoridad estatutaria cuente poco ante los inversores o el público. Por el contrario, si las autoridades municipales no han puesto a disposición de la población pobre de zonas urbanas unas tierras adecuadas, bien situadas y asequibles, los promotores irregulares pueden disfrutar de más legitimidad. La legitimidad de un agente también puede cambiar a lo largo del tiempo durante el proceso de reforma.

Cada agente, además, tendrá sus propios intereses en la cuestión relativa a la reforma. El interés concreto puede relacionarse con diversos factores que incluyen la conservación o fortalecimiento de la autoridad, mandato o posición, el fortalecimiento de la democracia o mejora de la estabilidad en el país, la conservación o mejora de las fuentes de ingresos (legales o ilegales), la observancia o fortalecimiento de criterios normativos (p. ej., peritaje, procedimientos administrativos, etc.), el avance en los problemas de grupos vulnerables, o simplemente el uso del problema para debilitar al Gobierno/autoridad existente.

A su vez, los intereses de los agentes condicionarán sus objetivos durante el proceso de reforma así como sus estrategias para alcanzarlos. Los objetivos pueden ser a corto o largo plazo. Pueden existir objetivos explícitamente indicados, mientras que otros pueden ser más difíciles de percibir.

Mediante la comprensión de los vínculos fundamentales de la reforma y los intereses de los diferentes individuos, alianzas tanto en el seno de los grupos de partes interesadas como entre estas, y su relación institucional mutua, es posible comenzar a entender las relaciones entre las partes interesadas que afectan a las posibilidades de reforma. Así se facilitará la identificación de las fuentes de influencia que cada agente puede ejercer sobre otras partes interesadas. Ello será importante cuando se trate de formar coaliciones para el cambio, así como para identificar a importantes impulsores de cambios o defensores de políticas que puedan influir en el proceso y supervisores que puedan impedir el flujo de información y las oportunidades de cambio. Véase el Cuadro 2.

Cuadro 2. Análisis de agentes e intereses

	Principales partes interesadas en la tierra	Objetivo de políticas		Justificación	Beneficios esperados		Obstáculos		Fuente de legitimidad	Interés	Grado de influencia
		Explícito	Implícito		Corto plazo	Medio plazo	Corto plazo	Medio plazo			
1	Políticos										
2	Autoridades tradicionales										
3	Ministerio de tierras										
4	Otras instancias gubernamentales										
5	Municipios										
6	Org. de habitantes de tugurios										
7	Promotores inmobiliarios										
8	Agentes inmob./intermediarios										
9	Banqueros/finanzas										
10	Abogados/notarios										
11	Peritos										
12	ONG/Agentes no estatales										
13	Inversores										
14	Propietarios de tierras										
15	Asoc. de pequeños propietarios										

Fuente: adaptado del Banco Mundial (2007).

Instituciones e incentivos

Si bien las partes interesadas pueden ser individuos o grupos de personas, sus acciones están influidas por las normas y organizaciones dentro de las cuales operan. Las instrucciones crean un sistema de incentivos y sanciones que pueden generar obstáculos y presentar oportunidades en el proceso de reforma. El tipo de evaluación de instituciones descrito para la etapa 1 debería aplicarse con mayor detalle a fin de averiguar las estructuras y normas formales e informales que afectan a la cuestión relativa a la tierra o reforma propuesta que se está abordando.

3.3 Etapa 3: gestión del proceso de reforma

A menudo, los procesos de reforma son complicados e impredecibles. La experiencia en el sector de la tierra y en otros ámbitos sugiere que una serie de estrategias y tácticas pueden apoyar el proceso de reforma.

Enfoque flexible

El punto de partida de reformas políticamente delicadas como las detectadas en el sector de la tierra consiste en adoptar un enfoque flexible. Aunque ello no parezca ser nada intuitivo en la era de los marcos lógicos y las teorías de ruta crítica, existe un creciente reconocimiento de la necesidad de un tipo diferente de compromiso de, por ejemplo, los proyectos de infraestructuras. Más bien, los reformadores deben ser capaces de adaptarse a un entorno constantemente cambiante. En términos prácticos, esto puede significar eliminar la distinción entre desarrollo y ejecución de reformas/políticas, y adoptar un enfoque de aprendizaje mediante la práctica. Un elemento de incertidumbre debe aceptarse como parte del proceso.

Estrategia a largo plazo

Las reformas de la gobernanza de la tierra implican a menudo largos procesos consultivos y/o técnicos, (múltiples) cambios en la legislación, creación de nuevas estructuras o reforma de las ya existentes, etc. Estos procesos están condicionados por los cambios en las partes intervinientes y los intereses. En ocasiones, el proceso de reforma se caracteriza por la inacción. Los reformadores —ya sean organizaciones de ayuda nacionales o internacionales— necesitan adoptar una estrategia a largo plazo. No se deberían contraer compromisos con las reformas en el sector de la tierra si no

existe la voluntad política para aplicarlas. Este compromiso debe provenir ante todo de agentes nacionales, incluyendo los defensores de las reformas del ámbito de la política, el sector privado, profesionales de la tierra y sociedad civil.

Análisis basado en pruebas objetivas

Unos datos precisos y fiables pueden ser muy útiles para apoyar la reforma de políticas. Hay que insistir en la importancia de un entendimiento común de los problemas en la tierra, sus causas y las posibles consecuencias de las reformas. Sin un análisis sólido, las partes contrarias a la reforma pueden cuestionar en último término la misma base y necesidad de la reforma. Los estudios de base, el intercambio de experiencias internacionales comparativas, los viajes de estudio, la supervisión periódica y una evaluación del efecto pueden demostrar los posibles beneficios de la reforma así como el costo de la inacción. El análisis puede incluso cuestionar los supuestos iniciales de la reforma propuesta, tal como ocurrió en Zambia (véase el Recuadro 4). En Kenya, como parte de la ejecución de políticas relativas a la tierra, incluyendo el rediseño del sistema de administración de la tierra (una tarea con un costo estimado de 250 millones de USD para los seis primeros años), se ha recomendado que los profesionales keniatas de la tierra preparen un estudio de viabilidad para la reforma, haciendo hincapié en que las reformas no sólo ayudarán a reestructurar y transformar la economía, sino que además contribuirán a reducir la pobreza. Una elaboración de políticas basadas en pruebas objetivas, incluyendo la identificación de riesgos y medidas preventivas, puede ser fundamental para convencer a políticos y funcionarios públicos escépticos. Sin embargo, debería reconocerse que la recopilación de datos y el análisis pueden ser difíciles, caros y lentos, y que tal vez deba prestarse ayuda sobre cómo elaborar estudios de viabilidad sólidos.

Recuadro 4. Reforma agraria en Zambia

En Zambia, un 94 % de la tierra se encuentra bajo el régimen de tenencia consuetudinaria. Hace unos años, el Ministerio de Tierras propuso una iniciativa para titularizar, registrar y convertir una parte de la tierra consuetudinaria en tierra propiedad del Estado. El motivo del Gobierno era la creencia de que la iniciativa animaría la inversión, el desarrollo y la productividad a través de un aumento del acceso a la tierra y la mejora de la seguridad de la tenencia. Parte del supuesto era que el acceso a la tierra constituía el aspecto más importante de los medios de subsistencia. A petición del Gobierno, el Banco Mundial inició un Análisis de pobreza e impacto social (PSIA, por sus siglas en inglés). En última instancia, a través del estudio del PSIA se obtuvieron pruebas suficientes para lograr que los responsables de la formulación de políticas se replantearan la necesidad de un programa de concesión de títulos a gran escala. La razón principal para la privatización, especialmente a gran escala, fue reconsiderada después de que se comprobara que la mayoría de beneficios podían conseguirse a través de medios alternativos.

Fuente: Banco Mundial (2007).

Campañas de información

Hay que insistir en la importancia de una estrategia de información y promoción. Las personas no apoyarán las reformas si no saben lo que está ocurriendo. No deberían escatimarse esfuerzos para informar a las partes interesadas acerca de los avances, especialmente en las etapas principales de la ejecución. Los mensajes deben dirigirse al público específico. El lenguaje debe ser accesible y adecuado. Es fundamental la traducción a la lengua local y vernácula. Es decisivo garantizar que la reacción a las campañas configure la definición de problemas y la evolución de las políticas. Estas campañas también pueden desempeñar una función fundamental en la gestión del riesgo político, asegurando que las decisiones en materia de políticas sean tomadas por

la población en general, y no se confíen simplemente a un grupo reducido de expertos. El Recuadro 5 más abajo muestra un ejemplo de Mozambique.

Recuadro 5. Mozambique: campañas de información relativa a derechos sobre tierras

La experiencia de Mozambique, que otorgó un reconocimiento legal a la tenencia consuetudinaria, demuestra que informar a las personas de sus nuevos derechos constituye una tarea inmensa. La Constitución de 1990 mantiene el principio de que la propiedad corresponde al Estado, aunque le insta a reconocer derechos adquiridos a través de la herencia o la ocupación. Con el final de la guerra civil en 1992 y el cambio hacia la economía de mercado, se generó un aumento de la competencia por las tierras: unas comunidades reclamaron derechos sobre tierras que estaban siendo asignadas por el Estado a inversores nacionales y extranjeros. Para abordar el problema, se elaboró una política nacional de tierras y la Ley de Tierras, que garantizaron los derechos del pueblo de Mozambique sobre las tierras y otros recursos naturales, fomentando al mismo tiempo nuevas inversiones y el uso sostenible y equitativo de los recursos. Durante la elaboración de la política nacional de tierras y la Ley de Tierras se otorgó una gran importancia a las consultas y la formación de un consenso.

A pesar de que, después de la aprobación de la Ley de Tierras, se llevara a cabo una importante campaña de la sociedad civil para aumentar la sensibilización y la comprensión a nivel local, sigue siendo necesario ayudar a la gente a comprender sus derechos y responsabilidades y lo que podrían significar para sus vidas. Asimismo, la ayuda es necesaria para permitir que las personas hagan valer sus derechos. Si bien la ley establece que las comunidades negocien con los inversores para el uso de su tierra, muchas carecen de la capacidad necesaria para negociar en pie de igualdad, o ni siquiera para asegurar que la negociación tenga lugar. Una de las soluciones es formar a asesores jurídicos para que trabajen con comunidades. También ha sido fundamental la provisión de formación a jueces y funcionarios del distrito sobre la manera de aplicar la nueva ley. Sin una clara comprensión de los principios de la nueva ley, es fácil que las personas responsables de la ejecución apliquen normas anticuadas cuando surjan problemas.

Diversificación de intervenciones

Desarrollar un menú amplio de intervenciones permitirá aplicar las reformas de la gobernanza en diversas vías. Esto es importante dado que la reforma no es lineal; habrá retrasos y contratiempos, y en algunos casos estos problemas deberán resolverse a través de procesos nacionales. Las personas de fuera deberían permitir que este proceso tenga lugar y podrían centrar su atención y esfuerzos en áreas menos controvertidas. Un plan de actuación general para reformas crea oportunidades para el Gobierno, donantes y agentes no estatales para aplicar un programa de reformas que proporcione flexibilidad, manteniendo al mismo tiempo el impulso general de las reformas.

Plazos y secuencia de las intervenciones

Para que la reforma de políticas gane impulso es fundamental comenzar con algunos de los problemas menos controvertidos y crear las aptitudes y la confianza necesarias para abordar los asuntos más espinosos. Los enfoques graduales, incluyendo ejecuciones experimentales de proyectos de demostración, pueden constituir tácticas importantes en la movilización de apoyo para realizar intervenciones a escala nacional. Para algunos problemas de gobernanza, como la reforma de la administración de la tierra, puede ser necesario intensificar la creación de capacidad antes de llevar a cabo cualquier práctica experimental. Al mismo tiempo, las reformas deberían estar preparadas para la resistencia y la fatiga.

El vínculo de los enfoques técnicos y legales con la realidad cotidiana

A menudo, la formulación de políticas en el sector de la tierra puede estar dominada por especialistas técnicos y otros profesionales de la tierra que analizan los problemas desde una perspectiva estrictamente técnica. De igual modo, la formulación de políticas puede estar dominada por políticos que ignoran las recomendaciones técnicas. Si bien es necesario que se aborden los requisitos técnicos y políticos, también la realidad cotidiana y las soluciones comunitarias deberían ser entendidas e incorporadas en el proceso de reforma. Por ejemplo, en Kisumu, Kenya, una ONG local, Pamoja Trust, adaptó la metodología de Slum/Shackdwellers International para la enumeración con el fin de encuestar unas 60 000 personas en la mayor enumeración realizada hasta la fecha. Uno de los retos de este proceso, sin embargo, ha sido vincular los datos recopilados por grupos de asentamientos irregulares con el Sistema de información geográfica (SIG). No obstante, este vínculo plantearía cuestiones importantes de gobernanza con respecto a quién controla los datos, y los fines y condiciones en que pueden usarse. Otras dificultades para el desarrollo de una política nacional de tierras están relacionadas con la capacidad de lograr que la población pobre de todas las regiones de un país participe en un diálogo eficaz sobre formulación de políticas con políticos y especialistas técnicos.

Estrategias para defensores y detractores de las reformas

Es importante identificar y apoyar a los impulsores del cambio entre el mayor número posible de grupos participantes. Es fundamental construir y mantener alianzas, especialmente a medida que las reformas aumentan en complejidad y empiezan a desafiar las estructuras de poder existentes. La resistencia aumentará. Es posible que se necesiten estrategias específicas para apoyar a determinados defensores (por ejemplo, a políticos concretos) así como a los grupos de participantes menos poderosos (como por ejemplo agentes no gubernamentales y mujeres). En Madagascar, por ejemplo, se creó la “Plataforma SIF” como un mecanismo para coordinar recursos de la sociedad civil y ONG para el programa de certificación de tierras rurales del Gobierno. En Kenya, el Development Partners Group on Land (DPGL), que trabaja con agentes no estatales, ha creado un mecanismo separado de financiación colectiva de agentes distintos de los Estados.

Estrategias de gestión del riesgo para los detractores de las reformas

Determinados grupos de interés pueden estar amenazados por las reformas, como es el caso de funcionarios corruptos, grandes propietarios, especuladores inmobiliarios, algunos profesionales de la tierra, promotores inmobiliarios irregulares, etc. Es natural que esto suceda; el conflicto es inevitable y no hay que temerlo ni evitarlo. Antes bien, deberían desarrollarse estrategias específicas para calmar preocupaciones legítimas, manteniendo al mismo tiempo el interés en los objetivos de la reforma. Este tipo de estrategias pueden incluir la formación de alianzas, campañas de información, consultas a nivel local y cambios en las estructuras de incentivos.

Coordinación de políticas de asociados en el desarrollo

Los asociados externos en el desarrollo pueden ejercer una influencia importante, tanto de cara al público como entre bastidores, en la ejecución de las reformas en el sector de la tierra. No obstante, la eficacia de estos asociados puede quedar socavada en el caso de que ofrezcan asesoramiento opuesto a los criterios del Gobierno, especialmente si este asesoramiento está respaldado también con fondos de proyectos. Su eficacia todavía puede debilitarse más si no está clara la existencia de un control nacional sobre las políticas y la función que desempeñan en el impulso del proceso de reformas

resulta demasiado notoria. Es aconsejable que estas intervenciones, que deberían ser limitadas y específicas, se produzcan en situaciones críticas del proceso de reforma.

4. La mejora de la gobernanza de la tierra: algunas cuestiones y experiencias

Las cuestiones relativas a la gobernanza de la tierra constituyen un reto; las reformas para mejorar la gobernanza de la tierra son a menudo complejas y controvertidas. Aunque existe una amplia experiencia en el ámbito de reformas normativas, legales y técnicas en el sector de la tierra, no toda ella es positiva: la naturaleza política de la tierra dificulta la ejecución adecuada de las reformas.

El presente capítulo destaca la dimensión de gobernanza de algunas cuestiones importantes relativas a la tierra:

- política nacional de tierras;
- reforma agraria;
- seguridad de la tenencia;
- desalojo y reubicación;
- derechos de las mujeres sobre la tierra;
- ordenación de recursos naturales;
- asentamientos irregulares;
- administración de la tierra;
- disputas y conflictos relativos a la tierra;
- cooperación internacional.

Estas cuestiones se han seleccionado con fines ilustrativos. La lista no es exhaustiva: existen muchas otras cuestiones que tienen una dimensión clara de gobernanza o que están afectadas por factores de economía política durante los procesos de reforma. Tampoco se trata de cuestiones independientes: en muchos casos, están interrelacionadas.

El capítulo demuestra cómo estas cuestiones relativas a políticas representan puntos de entrada para fortalecer la gobernanza de la tierra. En el capítulo se examinan las razones por las que puede ser difícil encontrar soluciones a algunos de los problemas, y de qué manera la economía política de la tierra puede afectar al proceso de reforma.

Es aconsejable hacer varias advertencias. Si bien aumenta el reconocimiento de la dimensión de gobernanza de la tierra, muy pocos son los estudios de casos que se han elaborado explícitamente desde una perspectiva de gobernanza o economía política. La mayor parte de las experiencias reales en este ámbito se recogen únicamente en los documentos internos de organizaciones para el desarrollo (la, así denominada, “literatura gris”), o de forma más frecuente como simple conocimiento tácito en las mentes de profesionales. Debido a las presiones del proceso de reforma y el carácter delicado de la información, la experiencia raramente se recoge en tiempo real, ni tan siquiera posteriormente. Además, la extensión limitada del presente documento garantiza que el ámbito geográfico de los ejemplos no sea exhaustivo ni representativo en todos los casos. Por consiguiente, un objetivo secundario de este capítulo es animar

a la documentación de problemas y procesos de reforma, para que otras experiencias puedan servir de apoyo al debate.

Asimismo, tampoco debería subestimarse el reto de elaborar una imagen “objetiva” del proceso de reforma. Así, los ejemplos presentados en este capítulo tienen por objetivo promover el estudio y el debate. Solamente a través del análisis de cuestiones desde una amplia variedad de perspectivas puede obtenerse una imagen fiel de la realidad.

4.1 Formulación de políticas nacionales relativas a la tierra

La formulación de políticas nacionales relativas a la tierra constituye el nivel básico de adopción de decisiones con respecto a la tierra. En este sentido, las políticas nacionales suponen el proceso fundamental de gobernanza de la tierra. Todas las principales cuestiones de gobernanza de la tierra deberían analizarse y debatirse, incluyendo el acceso a la tierra, la seguridad de la tenencia, el control de recursos naturales, los derechos de las mujeres sobre la tierra, las funciones y responsabilidades institucionales, la resolución de disputas, etc. Todas las partes interesadas deberían participar en la identificación de problemas y posibles soluciones. Los resultados de este proceso es pretender tener una gran repercusión en la determinación de quién puede usar la tierra, cómo y con qué objetivos de desarrollo.

A menudo, los procesos de políticas nacionales relativas a la tierra están provocados por acontecimientos históricos importantes, como los cambios en la distribución de poder en el sistema internacional (por ejemplo, el final de la Segunda Guerra Mundial o la Guerra Fría), las transformaciones surgidas tras la finalización de un conflicto violento dentro de un país, o simplemente un cambio en el Gobierno.

Hay que reconocer que muchos países no disponen de una política de tierras global; más bien, para distintos tipos de tierra y recursos naturales aplican diferentes políticas: urbanas, agrícolas, forestales, hídricas, etc. El presente documento tiene un interés más general para el debate, al centrar su atención en procesos de política nacional de tierras, para poner de relieve las dimensiones de gobernanza y economía política que pueden detectarse en cualquier proceso de adopción de decisiones relacionado con la tierra.

Existen diversas cuestiones importantes de gobernanza y economía política asociadas a procesos de política nacional de tierras. (Véase el Recuadro 6 para una visión general de un planteamiento genérico de gestión de procesos de política de tierras.) La cuestión principal es el diseño y ejecución de un proceso de consulta convincente e inclusivo. Un reto relacionado es garantizar que se lleven a cabo esfuerzos específicos para apoyar la participación eficaz de mujeres y grupos vulnerables como por ejemplo pastores, colectivos indígenas, residentes de asentamientos irregulares y aparceros. Además, mantener el impulso y la colaboración necesarios para los procesos de política de tierras —que suelen durar unos cinco años— puede constituir un desafío de enormes proporciones. Por último, aunque con igual importancia, hay que reconocer que la ejecución de políticas nacionales de tierras todavía no se ha realizado en muchos países que en cambio han elaborado políticas avanzadas a través de procesos creíbles.

Recuadro 6. El proceso de políticas relativas a la tierra: una visión general

Gestionar un proceso de política de tierras constituye una tarea compleja y puede incluir los siguientes elementos o parte de ellos:

- Crear una Unidad de Coordinación para planificar y gestionar el proceso. Esta Unidad de Coordinación puede basarse en uno de los principales ministerios responsables de la tierra, en un órgano independiente como una comisión de tierras u otra entidad de múltiples partes interesadas. Existen ventajas y desventajas en relación a la influencia: el apoyo en un ministerio fuerte puede permitir que el proceso sea más eficiente, pero vulnerable a la influencia de intereses poderosos. Una entidad independiente, por otro lado, no tendrá esta influencia tan poderosa y deberá gestionar constantemente las relaciones para asegurar el apoyo en el proceso, con la posibilidad de que ello implique un proceso más elaborado y un proyecto final menos perfeccionado.
- Recopilar información básica. La tierra afecta a muchas cuestiones de desarrollo y genera muchas partes interesadas. Reunir información sobre las leyes, las instituciones, las cuestiones y las partes intervinientes es fundamental para lograr una comprensión común de los problemas y las opciones. Los documentos breves de exposición de problemas pueden resultar útiles. Lo más probable es que las posturas evolucionen a lo largo del tiempo, a medida que se recopila la información y las posiciones cambian.
- Realizar consultas a fondo. Es aconsejable que todas las partes interesadas aporten su perspectiva al debate. Es importante sacar el debate fuera de centros nacionales y regionales y situarlo directamente en el nivel popular. En algunos casos, es posible que los grupos de partes interesadas deseen disponer de consultas por separado para preparar sus propias posiciones.
- Garantizar que todos los grupos de partes interesadas estén representados. Es fundamental que todos los interesados se sientan partícipes del proceso e identificados con él. Una fuerte participación de la sociedad civil debería considerarse como una ventaja y no como un inconveniente. En muchos casos se necesitará ayuda financiera para fomentar la participación de algunos grupos, como las mujeres, los sin tierra o los arrendatarios.
- No hay que rehuir la política. Es importante que las posiciones políticas se expongan pronto y sean comprendidas por todos. Sin abordar la política, será difícil generar confianza y no se podrá pasar a las cuestiones técnicas. Los documentos expositivos y de exposición de problemas, la creación de capacidad, los retiros y las visitas de intercambio pueden ayudar a trasladar las cuestiones de la política al compromiso.
- Desarrollar un plan de acción. Debería elaborarse una guía de resultados tanto políticos como técnicos para orientar el proceso de reforma. Esta guía puede proporcionar muchos puntos de entrada para medidas que puedan adaptarse a desfases mediante la reorientación de un ámbito a otro.

Fuente: adaptado de Naciones Unidas-Hábitat (2007), *How to develop a pro-poor land policy*.

Las preguntas fundamentales son, entre otras: ¿quién diseña y dirige el proceso?; ¿cómo se determina el programa y por parte de quién?; ¿quién decide quiénes pueden participar en el proceso?; ¿cómo se incorporan las opiniones específicas de mujeres y grupos vulnerables?; ¿quién puede influir en el debate y de qué manera?; ¿quién puede ver sus intereses favorecidos?; ¿quién puede percibir que sus intereses estén en riesgo?; ¿en qué momento se “completa” el proceso?, y ¿cómo se atienden las reivindicaciones?

Si bien muchos países han llevado a cabo un desarrollo de políticas de tierras o revisiones de los sistemas de tenencia, el continente africano se ha mostrado especialmente activo en este ámbito desde la década de 1990. Ya sea a través de nuevas leyes, comisiones de investigación, conferencias nacionales, comisiones de tierras o procesos de políticas (o una combinación de estos instrumentos), se han iniciado procesos nacionales de reforma agraria en muchos países, entre los que figuran: Angola, Burkina Faso, Burundi, Côte d’Ivoire, Ghana, Kenya, Liberia,

Malawi, Malí, Mozambique, Namibia, Níger, Rwanda, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Uganda y Zimbabwe. La experiencia en estos países ha variado considerablemente, desde procesos exclusivamente impulsados por los propios países, como en el caso de Sudáfrica, hasta una amplia participación de la comunidad internacional en casos como el de Sudán.

La reforma agraria de Burkina Faso está considerada, en general, como ejemplar. El proceso supuso la creación de un grupo consultivo, el comité nacional para la seguridad de la tenencia de tierras rurales, compuesto por los ministerios competentes, organizaciones de agricultores y representantes de la sociedad civil. El Comité, entre otras responsabilidades, guió el proceso y empleó a expertos independientes para apoyar el diálogo sobre el terreno. Los grupos de partes interesadas organizaron consultas independientes para desarrollar sus propios planteamientos. Estos planteamientos se agruparon posteriormente a nivel local, regional y, en última instancia, nacional. En la actualidad se está elaborando una ley marco sobre la tierra, basada en acuerdos adoptados durante este proceso.

La experiencia del Sudán meridional, en cambio, ha sido menos positiva. La FAO, la ACNUR, el PNUD, Naciones Unidas-Hábitat, la USAID y el Consejo Noruego para Refugiados han apoyado activamente la formulación de una política nacional de tierras coherente, aunque con un éxito limitado, debido en parte a la existencia de intereses contrapuestos dentro del Gobierno de Sudán meridional. El descubrimiento de importantes reservas de recursos naturales y petróleo ha agravado estas tensiones. Además, existen problemas de capacidad justificados por tratarse de un país nuevo. Pero el resultado final también se explica por la falta de un enfoque coordinado entre organismos de las Naciones Unidas, la ausencia de una orientación clara por parte de la misión de las Naciones Unidas y una coordinación deficiente entre el sistema de las Naciones Unidas y los donantes bilaterales.

El proceso de reforma agraria de Kenya (2004-08) también permite sacar algunas conclusiones. En este caso, se reconoce que la coordinación de los donantes ha contribuido a que el proyecto de reforma fuese favorable a los intereses de la población pobre y ha apoyado la participación de grupos pobres y vulnerables en el proceso. En 2007, hacia el final del proceso, los grandes propietarios de tierras sintieron que sus opiniones no estaban siendo recogidas en la política nacional de tierras. Así, crearon la Asociación de Propietarios de Tierras de Kenya, con el objetivo de que se revisaran determinados aspectos del proyecto de políticas, incluyendo, por ejemplo, la propuesta de reducir de 999 años a 99 años la duración máxima de los arrendamientos a largo plazo. El Gobierno, encabezado por el Ministerio de Tierras, rechazó ampliar el debate y presentó el proyecto ante el Consejo de Ministros para su aprobación a finales de 2008. Sin embargo, ese mismo año, los desacuerdos políticos tomaron un giro violento después de unas elecciones reñidas. Debido a las divisiones en el Gobierno, el proyecto de política de tierras aún tiene que ser aprobado por el Consejo de Ministros y no ha sido presentado todavía ante el Parlamento para su ratificación.

Tal como muestran los ejemplos anteriores, aunque sea posible desarrollar procesos creíbles, su gestión conlleva importantes desafíos de gobernanza y economía política. Aunque se superen estos retos, la acción de factores externos o incluso el desafío de la ejecución pueden perjudicar incluso políticas correctamente diseñadas.

4.2 Reforma agraria

El proceso histórico de reforma agraria es largo: entre el primer edicto de reforma agraria en la ciudad de Roma y el último transcurrieron casi 21 siglos. En el año 133 a. C., la República romana inició un programa para recuperar la tierra adquirida por los ricos y redistribuirla entre los pequeños agricultores. Después de la Segunda Guerra Mundial, la República italiana puso en marcha un programa muy similar.

Por su larga historia y su amplia aceptación en todo el mundo, los procesos de reforma agraria han generado una cantidad de experiencias no igualada por ninguna otra cuestión relativa a la tierra. Las reformas agrarias han sido aplicadas por gobiernos militares, estados unipartidistas y democracias multipartidistas. Han sido usadas para introducir el comunismo, para evitar la propagación del comunismo, y para implantar economías de mercado. Las reformas agrarias han confiscado la tierra, la han expropiado con una compensación justa o sin ella, o la han adquirido a través del mercado; la han nacionalizado y privatizado (la misma tierra en Europa Central y Oriental y en otros lugares ha sido nacionalizada y privatizada en el marco de diferentes procesos de reforma agraria). Se ha recurrido a las reformas en un intento para detener la huida de habitantes del campo a las ciudades y, en el caso especialmente perverso de los jemeres rojos de Camboya, para asentar personas expulsadas de áreas urbanas, con la intención de crear un paraíso agrícola. Los beneficiarios de las reformas agrarias han sido trabajadores de explotaciones agrícolas del Estado, miembros de explotaciones colectivas y cooperativas, grupos indígenas, y agricultores privados, en grupos e individualmente, que han recibido derechos de propiedad, derechos de arrendamiento, o derechos de uso sobre la tierra redistribuida. En algunos casos, los beneficiarios han sido las personas que explotaban la tierra antes de la reforma, y en otros, campesinos sin tierra o élites urbanas y políticas que carecían de experiencia en la labranza y gestión de explotaciones agrícolas. En algunas reformas que restituyeron la tierra a sus propietarios originales o a los herederos de estos, la tierra había sido nacionalizada y era propiedad del Estado en el momento de la reforma, mientras que en otros casos el Estado tuvo que adquirir esta tierra de propietarios privados antes de poder devolverla a los titulares originales. Con esta diversidad de experiencias, no es sorprendente que el resultado de las reformas agrarias haya sido diverso.

Uno de los argumentos centrales del presente documento es el reconocimiento de que los acuerdos sobre la tenencia de la tierra reflejan la estructura de poder y la política de una sociedad. Cuanto mayor es la desigualdad en la distribución del poder en una sociedad agrícola, más elevada es la concentración de tierras rurales en manos de un número relativamente pequeño de grandes propietarios de tierras. También en un contexto urbano resulta evidente la asimetría del poder: por ejemplo, en Nairobi (Kenya) los habitantes de asentamientos irregulares suponen hasta el 50 % de la población de la ciudad, aunque ocupan únicamente el 5 % de la tierra. No es justo que los poderosos puedan adquirir grandes propiedades de tierra; su influencia política les permite crear incentivos para controlar la tierra, por ejemplo mediante la introducción de distorsiones como subsidios de créditos, exenciones fiscales y el acceso preferente a mercados de insumos y productos, así como a infraestructuras como por ejemplo grandes sistemas de riego. Asimismo, las élites pueden controlar el registro de tierras, comprobando quién tiene —y quién no tiene— derechos sobre la tierra legalmente reconocidos. Una distribución muy desigual de la tierra agrícola, y una fuerte demanda por parte de los agricultores que disponen de pocas tierras o que no disponen de ellas,

contribuyen a una mezcla volátil: los hermanos Graco, que impulsaron la primera reforma agraria en la Antigua Roma, y sus seguidores fueron asesinados por sus esfuerzos; esta pauta ha continuado por milenios. En la actualidad, también en el trabajo del Banco Mundial, se reconoce ampliamente que, sin una forma de distribución equitativa de la tierra, seguirá siendo difícil lograr el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Los gobiernos cuyos miembros se beneficiaban directamente de la acumulación de tierras y la obtención de beneficios derivados de distorsiones del mercado eran normalmente muy reacios a las demandas de reforma agraria. Algunos gobiernos quedaban atrapados en el medio de las presiones de ambos bandos, temerosos de las reacciones tanto de los grandes propietarios como de los campesinos y los sin tierra. Ante la duda de actuar contra un grupo u otro, los gobiernos adoptaban medidas suficientes sólo para satisfacer las presiones políticas del momento; en el instante en que las protestas desaparecían, también lo hacía la intervención del Gobierno. Lo mismo sigue ocurriendo en la actualidad.

El vínculo entre la tenencia de la tierra y el poder político ha dado lugar a que las reformas agrarias a gran escala se hayan producido particularmente en situaciones de cambio drástico del poder político, por ejemplo, a través de revoluciones, o con una derrota militar y la ocupación del territorio por parte de los vencedores, el final del dominio colonial, o el rápido desmantelamiento del comunismo en Europa y zonas de Asia. Los gobiernos entrantes intentaron normalmente transformar todo el entorno social, económico y político: se redactaron nuevas constituciones y se diseñaron nuevas estructuras de gobierno con reformas que lo abarcaron todo, desde el bienestar social hasta el ejército. Los cambios en la tenencia de la tierra fueron un elemento central del programa de los nuevos gobiernos, aunque sólo una parte. Las reformas de la tenencia tuvieron que competir por los recursos con otras reformas. Además, con frecuencia los gobiernos eran sometidos a una enorme presión política para mostrar rapidez en los avances de la reforma; sin embargo, la precipitación en la distribución de tierras solía presuponer un diseño ineficaz y una ejecución ineficiente de la reforma. Por ejemplo, en Bulgaria, tanto la ley de restitución de la tierra como sus reglamentos fueron cambiados repetidamente en un corto plazo de tiempo, causando confusión y problemas, y tuvo que transcurrir un tiempo para que se estabilizase la situación.

Los defectos en el diseño de las reformas agrarias tuvieron a menudo consecuencias no deseadas. Por ejemplo, las propuestas para introducir límites de tenencia (en virtud de los cuales la tierra en propiedad que excedía de un límite máximo podía ser expropiada y redistribuida) perdieron su eficacia en el momento en que los propietarios de tierras sortearon la legislación mediante la transferencia de tierras a parientes. Algunas consecuencias involuntarias tuvieron efectos muy negativos. Las propuestas para transferir tierra a arrendatarios llevaron a los propietarios a tomar medidas preventivas y desalojar a sus inquilinos, sustituyendo a estos mediante la contratación de trabajadores agrícolas o el empleo de más recursos mecánicos. Otras reformas agrarias provocaron el desalojo de dichos trabajadores sin ninguna prestación para su futuro.

La aplicación de las reformas agrarias fue obstaculizada frecuentemente por problemas con la administración de la tierra. Los sistemas de administración de la tierra que eran débiles, ineficientes y disponían de escasos recursos, en el mejor de los casos, no podían atender la creciente demanda exigida. Los problemas que acarrea la falta de actualización y exactitud de las inscripciones registrales y catastrales se añadieron a los

costos y dificultades para identificar qué parcelas de tierra cumplían los requisitos para la distribución, y quiénes eran sus propietarios. La lentitud de los procesos de resolución de problemas provocó a menudo que, en el momento de finalizar las reformas, muchos beneficiarios no hubieran recibido títulos registrados, arrendamientos formales, u otros documentos legales que confirmaran sus derechos sobre la tierra que se les había asignado.

Muchas reformas agrarias fracasaron porque eran incompletas. La reforma agraria no supone únicamente cambiar la tenencia, también implica cambiar la producción y los servicios de apoyo⁴. Con demasiada frecuencia, las reformas se han centrado únicamente en la redistribución de la tierra, con poca o nula prestación de servicios de apoyo a los beneficiarios. La sostenibilidad de nuevas explotaciones agrícolas depende de la ayuda para insumos y mercados, servicios de formación y asesoramiento, desarrollo agrícola, e incluso vivienda. Los costos para la prestación de una ayuda adecuada a los beneficiarios superan ampliamente los costos de adquisición y transferencia de la tierra: estimaciones recientes muestran que los costos de la ayuda imprescindible para el éxito de nuevas explotaciones pueden suponer entre el 60 % y el 70 % de los costos totales de una reforma agraria⁵. A menudo, el suministro de servicios de apoyo no se coordinó correctamente con el traslado de los beneficiarios a la tierra, debido en algunas ocasiones a que las competencias estaban compartidas entre diferentes ministerios u organismos. Con frecuencia, los presupuestos de las reformas agrarias no permitían asumir estos costos adicionales. A menudo, las reformas eran incompletas en otros aspectos. Ya sea por omisión, ineficacia de las medidas u obstrucción por parte de grandes terratenientes, los intentos de reforma no abordaron las distorsiones en mercados, impuestos y subsidios que favorecían a los grandes propietarios. Dado que las condiciones no favorecían la producción de los pequeños agricultores, los beneficiarios de las reformas agrarias tuvieron un incentivo para vender sus tierras a grandes propietarios. En el caso de la reforma agraria de Chile, se calcula que un 57 % de los beneficiarios vendieron la tierra que habían recibido⁶.

Tradicionalmente, las reformas agrarias se han diseñado y ejecutado en sociedades dominadas por hombres. La identificación del beneficiario con el cabeza de familia masculino ignoró la función desempeñada por la mujer en la agricultura, y dejó a los miembros femeninos de la familia sin protección en el caso de que los beneficiarios masculinos, así definidos por la ley, decidieran unilateralmente vender la tierra. En muchas reformas tampoco se tuvieron en consideración aspectos ambientales.

En los debates actuales sobre la reforma agraria, existe un consenso general de que modelos como las granjas estatales o las cooperativas colectivas y de producción han perdido aceptación considerablemente. Con la excepción de las reformas agrarias que implican a grupos indígenas, el modelo más común involucra granjas privadas, a menudo con un fuerte sesgo favorable a las granjas familiares apoyado por estudios

⁴ El Comité Especial de Reforma Agraria de 1969, designado por el Director General de la FAO, definió el concepto de reforma agraria como “todos los aspectos del progreso de instituciones rurales y que cubre principalmente cambios en la tenencia, producción y servicios de apoyo”. Los términos “*agrarian reform*” y “*land reform*”, utilizados en inglés normalmente de forma intercambiable, han sido traducidos en este texto por “reforma agraria”.

⁵ Binswanger-Mkhize, H., Bourguignon, C., y van den Brink, R. eds. 2009. *Agricultural land redistribution: towards greater consensus*.

⁶ Echenique, J. 1996. “Mercados de tierra en Chile”.

que demuestran que las explotaciones agrícolas que utilizan mano de obra familiar tienen niveles de productividad más elevados que las granjas que emplean principalmente mano de obra contratada. (El concepto de una granja familiar no se basa en el tamaño de la explotación sino en el suministro de la mano de obra, es decir, las granjas familiares pueden tener una superficie grande o pequeña.) En la actualidad, se siguen defendiendo las reformas agrarias para servir a estos dos objetivos principales:

- Justicia social: suministrar tierra a grupos de población sin tierra o con muy poca, incluyendo a las mujeres; acabar con condiciones semifeudales; restituir la tierra que ha sido confiscada, y reconocer las reivindicaciones de grupos indígenas sobre la tierra.
- Desarrollo económico: incorporar a la producción tierras improductivas de grandes fincas, y aumentar los niveles de productividad a través de la transferencia de tierra a granjas familiares.

De todas las reformas agrarias orientadas a explotaciones agrícolas familiares, las que con diferencia tuvieron más éxito fueron las de Japón y la República de Corea. Aunque diversos factores contribuyeron al éxito de estos programas de “la tierra para quien la cultiva”, fue esencial el hecho de que los beneficiarios fueran arrendatarios que cultivaban la tierra. Ya existían actividades agrícolas viables; el punto principal de las reformas fue transferir la propiedad de las granjas de los terratenientes a los agricultores. Actualmente, hay pocas posibilidades para reformas de este tipo: las reformas agrarias actuales tienen que crear nuevos agricultores y actividades agrícolas, además de suministrar la tierra. Tal como se indicaba anteriormente, los costos por la prestación de ayuda adecuada a los nuevos agricultores superan los costos de suministrar la tierra.

El creciente consenso global acerca de la necesidad de que los cambios de gobierno tengan lugar de forma pacífica sigue influyendo en la forma en que se llevan a cabo las reformas agrarias. En la actualidad, el derrocamiento violento de gobiernos raramente desencadena una reforma agraria, y en cambio los gobiernos elegidos democráticamente se encuentran con que deben responder a las demandas de una distribución más equitativa de la tierra en una forma que respete el estado de derecho y genere cohesión social y crecimiento económico. Los modelos de adquisición de tierras como la confiscación o la nacionalización han sido abandonados en gran parte, y sustituidos por dos enfoques principales: la expropiación y la “reforma agraria con ayuda del mercado” (también conocida como “compraventa voluntaria”). Actualmente, el debate más intenso en el ámbito de la reforma agraria gira en torno a la elección entre la expropiación y los enfoques basados en el mercado. Aunque este debate en ocasiones ha sido muy polémico y estéril, dadas las diferencias ideológicas y de otra índole entre las partes, sí que muestra el nacimiento de un nuevo consenso sobre la reforma agraria: atrás han quedado los anteriores debates, también muy polémicos y poco fructíferos, en torno a si la producción debía tener lugar en granjas colectivas y cooperativas o en explotaciones agrícolas de propiedad privada.

Las diferencias entre el enfoque de la expropiación y el enfoque basado en la ayuda del mercado son, en cierta manera, una cuestión de grado. Las experiencias con los proyectos de reforma agraria muestran que para tener éxito, ambos planteamientos requieren lo siguiente.

- Los propietarios que renuncien a la propiedad de su tierra deben recibir obligatoriamente a cambio un pago razonable, ya sea una compensación por la

expropiación o el precio que pagaría voluntariamente un comprador. Si no se realizan estos pagos razonables a cambio de la tierra, se deja a entender que no se está siguiendo un proceso reglamentario, lo que, a su vez, puede provocar la desinversión en todos los sectores productivos y una contracción de la economía.

- Los beneficiarios que adquieran tierra no pueden asumir una carga de deudas excesiva. La controversia de los enfoques basados en el mercado radica, en parte, en la idea de obligar a los beneficiarios a pagar por su tierra, aunque muchas reformas agrarias que comportan una expropiación también exigen que los beneficiarios paguen cierta cantidad por la tierra, si bien normalmente no por todo su valor. Para ser eficaces, las reformas basadas en el mercado deben proporcionar subvenciones a los beneficiarios que carecen de ahorros y de la capacidad de obtener un préstamo para la compra de la tierra y el posterior desarrollo de la explotación agrícola. Como se indica anteriormente, las reformas agrarias suelen tener varios objetivos y, por consiguiente, pueden orientarse a distintos grupos de beneficiarios. La reforma agraria de Sudáfrica identifica cuatro categorías de beneficiarios y el programa pretende dar respuesta a las necesidades específicas de cada categoría. Todos los beneficiarios deben realizar una aportación, en especie o en metálico, aunque un sistema de escala móvil de subvenciones permite establecer diferencias entre los beneficiarios más pobres y los que pueden realizar inversiones financieras más importantes en sus nuevas actividades agrícolas. Además, a lo largo de los años, el tamaño de las subvenciones concedidas a los beneficiarios ha aumentado para garantizar que los nuevos agricultores tengan capital suficiente para adquirir tierras.

A pesar del tono a veces mordaz del debate entre el enfoque de la expropiación y el basado en el mercado, las experiencias extraídas de la práctica indican que ambos planteamientos pueden redundar en cambios positivos. No puede decirse simplemente que la expropiación sea automáticamente mejor que las reformas basadas en el mercado: existen muchos ejemplos de reformas agrarias fracasadas que transfirieron tierras a través de la expropiación. Queda pendiente realizar estudios exhaustivos de los dos enfoques, aunque existen indicios de que la tierra adquirida a través de la expropiación es más costosa, debido, por una parte, a que los propietarios ejercen su derecho de reclamación ante los tribunales cuando no quedan satisfechos con el nivel de la compensación ofrecida, y, por otra, a que los costos de transacción en un planteamiento basado en el mercado pueden reducirse en el caso de que la tierra sea transferida directamente del vendedor al comprador, sin tener que pasar por un período intermedio de propiedad estatal⁷.

La enseñanza extraída de las reformas agrarias es que no existen atajos. Realizar correctamente una reforma agraria exige tiempo y recursos financieros para construir un consenso nacional amplio sobre las reformas y el apoyo que éstas precisan, elaborar las políticas y la legislación necesarias, identificar y seleccionar a los beneficiarios, permitir que los beneficiarios adquieran tierras en condiciones de tenencia segura y desarrollen sus actividades agrícolas, y crear mecanismos para la resolución de conflictos. También se necesita tiempo y recursos para eliminar las distorsiones que proporcionan incentivos a los grandes propietarios para retener la tierra y que animan a los beneficiarios de la reforma a vender posteriormente la tierra que reciben. Las reformas agrarias que se realizan de forma precipitada y sin recursos adecuados son

⁷ Binswanger-Mkhize, H., Bourguignon, C. y van den Brink, R. eds. 2009. *Agricultural land redistribution: towards greater consensus*.

caóticas, incompletas e ineficaces: los grandes propietarios de tierras pueden obstruir el proceso de reforma o usar sus poderes para apropiarse de los beneficios y, en el caso de que los destinatarios finales de la reforma reciban realmente la tierra, existen muchas probabilidades de que se vean obligados a abandonarla porque no puedan ganarse la vida.

Debido a su larga duración, los procesos de reforma agraria a gran escala pueden fracasar a causa de factores como cambios en el Gobierno o en el equilibrio de poder en la sociedad, la aparición de otras alternativas para el uso de los recursos o la recesión económica. Se necesita la presión constante de movimientos sociales y dirigentes gubernamentales para garantizar que la reforma agraria permanezca en el programa del país, que se continúe asignando una financiación adecuada para las reformas, y que se analicen y revisen constantemente los enfoques para superar los problemas que aparecen durante la ejecución.

4.3 Seguridad de la tenencia

Resulta sorprendente la gran dificultad para proporcionar una tenencia segura a un conjunto amplio de derechos sobre la tierra. Así, se calcula que 700 millones de personas viven en asentamientos irregulares sin seguridad en la tenencia⁸.

Asimismo, han surgido nuevos factores que causan inseguridad en la tenencia. Por ejemplo, las preocupaciones por el reciente aumento y volatilidad de los precios de los combustibles y los alimentos han impulsado las inversiones en gran escala para la adquisición de tierras de cultivo destinadas a aumentar la producción de biocombustibles así como de alimentos para países inversores con escasez de agua y de tierras cultivables. Aunque los precios de los combustibles y los alimentos han disminuido, es probable que continúen los nuevos patrones de inversión en las tierras. Los agricultores de las tierras de propiedad estatal gozan a menudo de derechos de utilización que están sujetos a un “uso productivo” de la tierra: los gobiernos pueden tomar las tierras y asignarlas a otros usuarios si no se satisfacen los requisitos de uso productivo. Estos derechos sobre la tierra son precarios cuando la legislación no define qué es lo que constituye el uso productivo. La situación es aún más insegura para un gran número de campesinos que carecen de pruebas oficiales de sus derechos sobre las tierras, a menudo mantenidas en régimen de tenencia consuetudinaria. La falta de reconocimiento legal de los derechos sobre la tierra ha dado lugar a la percepción de abundante disponibilidad de tierras en algunos países que pueden usarse para inversiones agrícolas a gran escala, cuando en realidad hay muy poca tierra que no esté siendo utilizada o reivindicada. Hasta ahora, son pocos los países que disponen de mecanismos institucionales adecuados para proteger los medios de vida de los usuarios de tierras de zonas rurales cuando se trata de adquisiciones de tierras en gran escala para la inversión agrícola.

La seguridad de la tenencia se refiere al grado de certidumbre con el que los derechos de una persona serán reconocidos por los demás y protegidos en el caso de situaciones determinadas de riesgo. En consecuencia, un elemento importante de la seguridad es la protección eficaz contra el recorte arbitrario de los derechos sobre la tierra a través de garantías aplicables y recursos eficaces contra la pérdida de estos derechos. Un segundo elemento es una duración razonable de los derechos de acuerdo con el uso que

⁸ Naciones Unidas-Hábitat (2003), *Global Report on Human Settlements: The Challenge of Slums*.

se haga de la tierra. Un derecho de uso sobre la tierra por un período vegetativo de seis meses puede proporcionar a una persona la seguridad suficiente para invertir en producción hortícola, aunque es improbable que la tenencia sea suficientemente segura para incentivar inversiones a largo plazo como la plantación de árboles o la construcción de sistemas de riego. No obstante, la relación entre la seguridad de la tenencia y la inversión es compleja: en determinadas circunstancias, las personas con una tenencia insegura sobre la tierra pueden afianzar sus derechos mediante la plantación de árboles valiosos o la construcción de casas sólidas que sean difíciles de destruir. En algunas áreas urbanas, mostrar facturas del consumo energético o de servicios públicos es suficiente para proporcionar seguridad de la tenencia.

Existe una amplia variedad de argumentos para apoyar una ampliación de la seguridad de la tenencia que incluya un conjunto amplio de derechos sobre la tierra y formas de tenencia. Los beneficios de la seguridad en la tenencia comprenden: un aumento de las inversiones por parte de las personas en sus hogares, explotaciones agrícolas, aldeas y barrios; un incremento de la productividad agrícola, la seguridad alimentaria y el uso más sostenible de los recursos naturales; una mejora de medios de subsistencia para la población pobre de las zonas urbanas, especialmente para las mujeres, a través de empresas de carácter familiar y la reducción del tiempo destinado a proteger sus recursos (hogar); un aumento de los incentivos para la inversión interna en zonas rurales y urbanas; una mayor eficiencia de los mercados de tierras; una mejora de la salud y la calidad de vida, especialmente en los asentamientos irregulares; un aumento de los ingresos del Gobierno en concepto de impuestos que gravan la tierra, que pueden reinvertirse en la mejora de los servicios prestados, y un aumento de la solidaridad social.

Con tantos beneficios que pueden obtenerse para una amplia variedad de metas de desarrollo y Objetivos de Desarrollo del Milenio, ¿por qué resulta tan difícil lograr la seguridad de la tenencia?

Desde una perspectiva de gobernanza y economía política, son diversas las preguntas importantes que se plantean: ¿qué significa “seguridad”?; ¿a quién va dirigida y a quién amenaza?; ¿quién se beneficia de la situación actual y de qué manera?; ¿cómo puede lograrse la seguridad en la tenencia de forma adecuada al desafío?; ¿qué derechos deberían ser seguros?, y ¿existen riesgos asociados con el proceso de aumentar la seguridad en la tenencia? Tal como se expone a continuación, los países han adoptado distintas estrategias para abordar estas cuestiones.

Una estrategia ha consistido en proporcionar reconocimiento legal a formas consuetudinarias de tenencia. Si bien este proceso ha ocurrido en muchas partes del mundo, ha sido especialmente notorio en África, donde la tenencia consuetudinaria ha sido reconocida legalmente por muchos países, entre los que figuran Burkina Faso, Ghana, Malí, Mozambique, Namibia, Níger y Uganda. En Mozambique, por ejemplo, la Ley de Tierras de 1997 otorgó reconocimiento legal a los derechos de uso de la tierra que había sido adquirida mediante ocupación consuetudinaria, a través de la “ocupación de buena fe” (que exige que el uso no sea cuestionado durante 10 años o más), o mediante una solicitud formal ante el Estado para que se asignen nuevos derechos. La Ley de Tierras de Uganda de 1998 reconoce la tenencia consuetudinaria como una forma legal de tenencia y los titulares de derechos consuetudinarios pueden ser individuos, familias o comunidades. También se reconocen formas consuetudinarias de tenencia en Indonesia, Tailandia, varios Estados insulares del

Pacífico, como Papua Nueva Guinea, y en varios países de América Central y América Latina, como el Brasil, Ecuador, Honduras y México. Los derechos “indígenas” de las tierras puedan representar una forma especial de tenencia consuetudinaria. Si bien no existe internacionalmente una definición aceptada de “pueblo indígena”, el término ha surgido como una categoría distinta de sociedades humanas en el marco del derecho internacional y en la legislación nacional de muchos países. En Camboya, los derechos de pueblos indígenas nunca se habían reconocido en el pasado; sin embargo, la Ley de Tierras de 2001 concede explícitamente derechos colectivos sobre la tierra a comunidades indígenas.

Otra estrategia ha consistido en proporcionar o reconocer formas intermedias de tenencia (certificados de tierras, derechos de ocupación, arrendamientos a corto plazo, etc.) en áreas rurales y urbanas. Estos derechos se han extendido a personas de muchos países, tales como el Brasil, Camboya, Colombia, Etiopía, Kenya, México, Tanzania y Trinidad y Tobago. En Etiopía, por ejemplo, en menos de dos años el Gobierno ha emitido aproximadamente 20 millones de certificados de uso de tierras rurales para unas 6 millones de familias. En Colombia, existe un conjunto de opciones intermedias de tenencia que funcionan como un punto de apoyo que permite a las familias pobres afianzar progresivamente sus derechos sobre la tierra a lo largo del tiempo, garantizando a la vez tierra para vivienda.

Una tercera estrategia ha consistido en programas a gran escala de concesión de títulos de propiedad de las tierras. En estos casos, los planteamientos graduales se sustituyen con un paso directo a la forma más sólida disponible de derechos sobre la tierra: a menudo, un título de plena propiedad individual. En Perú, por ejemplo, el programa del COFOPRI formalizó 1,5 millones de títulos entre 1996 y 2004 en áreas urbanas y periurbanas. Otros ejemplos incluyen los casos bien conocidos de Tailandia y las experiencias más recientes en Armenia y la República Kirguisa.

Entre los principales retos de la gobernanza que han surgido de estos programas se incluyen los siguientes: proporcionar seguridad de tenencia en un nivel suficiente y en una forma que sea asequible, accesible y sostenible, adjudicar a gran escala derechos sobre la tierra para prevenir la desposesión involuntaria de derechos sobre la tierra de los titulares legítimos, evitar otras consecuencias involuntarias relacionadas con el reconocimiento, como la gentrificación de zonas urbanas, y asegurar los derechos sobre la tierra de grupos específicos como los arrendatarios, aparceros, pastores y otros titulares de derechos secundarios.

Parte del reto radica en el hecho de que no existen soluciones técnicas que permitan la adjudicación y registro a gran escala de una serie de derechos sobre la tierra, especialmente los relativos a derechos y reivindicaciones que se solapan. Los problemas de capacidad y sostenibilidad también son áreas que suscitan preocupación. El registro a gran escala requiere un largo período de tiempo (de 15 a probablemente más de 30 años) y durante el proceso es posible que las personas no perciban que existen incentivos suficientes para justificar el registro de las transacciones posteriores, provocando algunas veces que los datos registrados resulten anticuados antes incluso de que se completen. Esto puede provocar una vuelta a la misma situación de inseguridad e informalidad que se pretendía solucionar mediante el proceso de registro.

Sin embargo, otra parte de la respuesta puede radicar en el hecho de que existen intereses creados que se benefician de una falta de certidumbre. Las élites, promotores

o especuladores poderosos pueden usar esta incertidumbre para apropiarse de tierras que, de lo contrario, estarían en regímenes socialmente reconocidos de tenencia. Algunos profesionales pueden beneficiarse de una demanda constante de búsqueda de títulos de propiedad u otros servicios.

4.4 Desalojo y reubicación

El ejemplo de desalojo y reubicación muestra los desafíos de intereses opuestos con respecto a la tierra. Pocas personas negarían la justificación de la necesidad de fomentar el desarrollo económico y todavía menos cuestionarían la opinión de que el desalojo es una experiencia traumática que puede tener consecuencias importantes a largo plazo sobre las condiciones sociales y económicas y los medios de subsistencia. Lo que se cuestiona es el proceso mediante el cual se adoptan decisiones relativas a los desalojos, convirtiendo el tema en una cuestión polémica de la gobernanza de la tierra.

Los desalojos forzosos consisten en la expulsión permanente o temporal de individuos, familias y/o comunidades, en contra de su voluntad, de las casas y/o tierras que ocupan, sin la provisión de formas adecuadas de protección legal u otra índole, ni el acceso a ellas. En algunos casos, los desalojos van acompañados de garantías sociales en forma de reubicación y compensación. Hay que señalar que los desalojos que implican el uso de la fuerza, que se llevan a cabo de acuerdo con la legislación nacional y se ajustan a las normas internacionales, no se consideran “desalojos forzosos” (véase el Recuadro 7 más abajo). Se calcula que cada año en todo el mundo unos 5 millones de personas son víctimas de desalojos forzosos.

Recuadro 7. Protección procesal en el caso de que los desalojos forzosos sean inevitables

En 1997, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) adoptó la Observación General 7 sobre desalojos forzosos, ampliando de forma significativa la protección contra los desalojos forzosos. Si bien no se prohíbe categóricamente todas las formas posibles de desalojo, se desaconseja encarecidamente la práctica e insta a los Estados a estudiar “todas las alternativas posibles” antes de llevar a cabo desalojos forzosos. La Observación General expone una serie de ocho prerequisites para el procedimiento, que incluyen:

- i) ofrecer la oportunidad de una auténtica consulta con los afectados;
- ii) proporcionar una notificación adecuada y razonable a todas las personas afectadas, con anterioridad a la fecha programada para el desalojo;
- iii) proporcionar información sobre el desalojo propuesto y, cuando proceda, sobre la propuesta alternativa para la que va a usarse la tierra o la vivienda (esta información deberá estar disponible para todos los afectados en un plazo razonable);
- iv) especialmente en los casos en que estén implicados grupos o comunidades, durante un desalojo deberán estar presentes funcionarios del Gobierno;
- v) todas las personas que lleven a cabo los desalojos deberán estar debidamente identificadas;
- vi) los desalojos no podrán tener lugar con mal tiempo o por la noche, a menos que se disponga de un consentimiento previo;
- vii) provisión de soluciones jurídicas;
- viii) provisión, siempre y cuando sea posible, de asistencia legal a las personas que así lo necesiten para buscar una reparación de los tribunales.

Los desalojos forzosos pueden producirse cuando los gobiernos ejercen su poder para adquirir, mediante expropiación, derechos privados sobre la tierra sin el consentimiento voluntario de sus propietarios u ocupantes, con el objeto de beneficiar a la sociedad. A menudo, este poder es necesario a fin de adquirir tierra para un uso o

interés público, como proyectos de infraestructuras (inversiones en carreteras, diques, proyectos energéticos a gran escala, industria minera o extractiva), actividades relacionadas con la renovación urbana (mejora de tugurios y embellecimiento de ciudades), grandes empresas internacionales o acontecimientos deportivos, y medidas consideradas necesarias para reducir los riesgos asociados con los riesgos naturales. La adquisición mediante expropiación exige buscar en equilibrio entre, por un lado, la necesidad pública de tierras y, por otro, la provisión de seguridad en la tenencia de la tierra y la protección de derechos de propiedad privada (derechos de uso y ocupación así como derechos de propiedad). (Véase Estudios de la FAO sobre tenencia de la tierra 10: “Adquisición de tierras por expropiación y compensación”).

Los desalojos generados por el desarrollo plantean cuestiones fundamentales de gobernanza y economía política. ¿Quién determina qué es lo que sirve al “interés público”? ¿mediante qué proceso? ¿de acuerdo con qué normas? ¿Se han agotado todas las alternativas? ¿de acuerdo con el criterio de quién? ¿Quién se beneficia de un desalojo y de qué manera? ¿Quién recibe una compensación? ¿cómo se calcula esta compensación? ¿es equitativa y justa? ¿de acuerdo con quién? ¿Quién supervisa el proceso? ¿Qué posibilidades existen para apelaciones y reclamaciones?

Con demasiada frecuencia, las respuestas a estas preguntas revelan una tergiversación del concepto “interés público” favorable a intereses privados u ocultos. En otros casos, sin embargo, las respuestas son complicadas por el hecho de que existen situaciones justificadas en las que el desalojo es inevitable. Por ejemplo, en el caso de que una zona esté expuesta a inundaciones, terremotos u otros peligros naturales, la reubicación puede ser inevitable.

Sin embargo, incluso en estos casos es posible que la situación no sea tan clara. Por ejemplo, después del tsunami de 2004, en Sri Lanka se mencionó el interés público para justificar la creación de una franja de protección de 200 metros entre el océano y los asentamientos más próximos. En el caso de haberse ejecutado el plan, éste hubiese destruido los medios de subsistencia de los pescadores que, en muchos casos, habían vivido en el área durante generaciones. La situación se complicó todavía más por unos informes que indicaban que las comunidades estaban siendo reubicadas para dejar espacio a nuevos hoteles y otros servicios básicos de turismo. En otro ejemplo, con posterioridad al terremoto de Pakistán de 2005, unos expertos llegaron a la conclusión de que el pueblo entero de Balakot tenía que ser reubicado ya que estaba en una zona demasiado expuesta a peligros. En algunos barrios surgieron especulaciones acerca de la forma en que se seleccionaría el emplazamiento propuesto para la nueva ciudad y quién podría beneficiarse. Huelga decir que muchos ciudadanos siguen sin estar convencidos de la necesidad de desplazarse. Éste también es el caso del área del Zambezi de Mozambique, que a lo largo de décadas ha sufrido constantes inundaciones. Varios intentos de reubicación no fueron del todo satisfactorios: por razones de subsistencia, muchos residentes han vuelto a las zonas del río expuestas a riesgos.

Varios países y organizaciones multilaterales han adoptado leyes y reglamentos que regulan los desalojos forzados, entre estos países se cuentan Colombia, las Filipinas y Sudáfrica. De acuerdo con la ley colombiana, todos los ciudadanos tienen derecho a recibir servicios con independencia de su estatus de tenencia. La Declaración de Derechos de Sudáfrica prohíbe los desalojos y la demolición de casas sin una orden del tribunal dictada después de considerar todas las circunstancias pertinentes y establece

que ninguna legislación puede permitir desalojos arbitrarios. Sudáfrica proporciona dos ejemplos opuestos de cómo se ha tratado la compensación de ocupantes ilegales. En el ampliamente difundido caso Grootboom (2000), el Tribunal Constitucional dictaminó que no se podían llevar a cabo desalojos sin proponer una alternativa adecuada. Sin embargo, al año siguiente, en el caso Bredell (2001), el Alto Tribunal falló en contra de un grupo de ocupantes ilegales que habían sido desalojados de un asentamiento cerca de Johannesburgo.

En el ámbito internacional, se han producido otros avances. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha adoptado la Observación General 7, que proporciona directrices detalladas para desalojos forzados, mientras que la oficina del Relator Especial sobre una vivienda adecuada ha publicado un conjunto de directrices para desalojos generados por el desarrollo.

Otras organizaciones, como la Corporación Financiera Internacional (CIF) y el Banco Mundial, deben cumplir con sus propias directrices sobre reasentamientos involuntarios en todos los proyectos que implican la reubicación de individuos o comunidades para proyectos de desarrollo. Sin embargo, uno de los problemas relativos a las directrices de la CIF/Banco Mundial es que los procedimientos pueden ser percibidos como lentos y caros. De todas maneras, los procesos sólo se aplican en casos en que los gobiernos toman préstamos de estas organizaciones. Los mismos gobiernos pueden optar por llevar a cabo reubicaciones usando sus propios recursos (o de fuentes de financiación menos reguladas) y en el marco de leyes nacionales que pueden ser menos estrictas que las directrices de reasentamiento aplicables.

4.5 Los derechos de las mujeres sobre la tierra

La cuestión del género y los derechos de propiedad genera retos importantes para la gobernanza. Los derechos sobre la tierra y la propiedad, que han evolucionado durante milenios, implican cuestiones sociales y culturales delicadas y relaciones de poder profundamente arraigadas. De la misma forma que refleja la distribución de poder dentro de una sociedad, la tenencia de la tierra reproduce también la distribución de poder dentro de las familias. La cuestión de los derechos de las mujeres sobre la tierra y otras propiedades demuestra lo difícil que es conseguir que las leyes se traduzcan en mejoras prácticas. En realidad, los derechos de las mujeres sobre la tierra se determinan con frecuencia mediante la práctica y la costumbre, más que de acuerdo con la ley. Por consiguiente, las reformas legales constituyen una condición necesaria pero insuficiente para garantizar que los derechos de las mujeres sobre la tierra se reconozcan en la práctica. Estas reformas implicarán profundos cambios de conducta individual, institucional y social.

Los derechos de las mujeres sobre la tierra y la propiedad siguen siendo inseguros, tanto en sistemas estatutarios como consuetudinarios, y aunque es difícil obtener estadísticas fiables, existe un consenso generalizado de que la amplia mayoría de las mujeres en el mundo no disponen de derechos seguros sobre la tierra. En el marco de sistemas de tenencia consuetudinarios y religiosos, los derechos de las mujeres sobre la tierra tienen que protegerse dentro del contexto de la familia o la comunidad, aunque éste no sea siempre el caso. El incremento del valor de la tierra, el aumento de la comercialización de la tierra, los conflictos armados y la pandemia del VIH/SIDA son factores que contribuyen a la inseguridad de los derechos de las mujeres a la tierra.

Entre las iniciativas para fortalecer los derechos de las mujeres sobre la tierra se incluyen: el registro conjunto de derechos sobre tierras a nombre de hombres y mujeres (o únicamente mujeres), cambios legales en el concepto de “cabeza de familia”, campañas de información y asistencia legal para informar a las mujeres de sus derechos a la tierra, y medidas de protección contra la desheredación. A continuación se presentan algunos ejemplos de diferentes países.

Varios países han llevado a cabo reformas legales y normativas para promover la igualdad de derechos sobre las tierras para mujeres y hombres. En Mozambique, por ejemplo, la Ley de Familia de 2005 permite a las mujeres heredar propiedades y reconoce los matrimonios tradicionales. En América Latina, países como Bolivia, Honduras, Perú y Venezuela han introducido enmiendas para modificar el concepto de “cabeza de familia” a fin de permitir que las mujeres sean reconocidas como tal. En Etiopía, el Gobierno inició un proceso de certificación a gran escala, mediante el cual se emitieron 20 millones de certificados, que incluían fotografías de ambos cónyuges. En algunas zonas, las mujeres se sienten más seguras en sus derechos sobre la tierra y en consecuencia tienen más confianza para poner en arrendamiento sus tierras para cultivo.

En muchos casos, las campañas de información han desempeñado una función fundamental para poner en práctica los derechos. En Lao, la Unión de Mujeres Lao inició una campaña de información activa que redundó en un nivel más elevado de mujeres que figuraban como propietarias de tierras, tanto de forma individual como conjuntamente con sus esposos. En Mozambique, los curanderos tradicionales han recibido formación para difundir mensajes relativos a la nueva Ley de Familia.

En otros lugares, como por ejemplo en Kenya, los esfuerzos han pasado de las campañas de información a la institucionalización de mecanismos dentro de estructuras locales de administración de la tierra con el fin de proteger a las mujeres de la desheredación. En el distrito de Kakamega, en Kenya occidental, se han creado “organismos de control” para concienciar a las mujeres sobre sus derechos a la tierra y protegerlas de la falta de tierras. En la actualidad, las mujeres reciben asesoramiento jurídico gratuito por parte de asesores legales y, desde 2006, el organismo de control del Distrito de Kakamega dispone de un representante en el Tribunal de Tierras local, una mujer viuda perteneciente a comunidades de base con experiencia propia sobre la situación que muchas mujeres afrontan.

A nivel mundial, los asociados de la Red Mundial de Herramientas sobre la Tierra (GLTN, por sus siglas en inglés) han desarrollado criterios para evaluar el diseño y ejecución de programas relativos a la tierra desde una perspectiva de género (véase el Recuadro 8).

Recuadro 8. Criterios de evaluación de género de la GLTN

La Federación Internacional de Agrimensores, la Comisión Huairou, la University of East London y Naciones Unidas-Hábitat han estado colaborando bajo la supervisión de la Red Mundial de Herramientas sobre la Tierra (GLTN) con el fin de desarrollar un marco para evaluar la perspectiva de género de herramientas nuevas o ya existentes relativas a la tierra. Se han propuesto los siguientes criterios:

1. Igualdad de participación de las mujeres en el diseño y desarrollo de la herramienta
2. Creación de capacidad, organización y habilitación de mujeres y hombres para usar la herramienta
3. Inclusión de consideraciones legales e institucionales
4. Inclusión de consideraciones sociales y culturales relativas al acceso a la tierra
5. Reconocimiento de consideraciones económicas con respecto al acceso a la tierra
6. Tratamiento de cuestiones de dimensión, coordinación y sostenibilidad

Fuente: Resumido de GLTN (2009), *Gender Evaluation Criteria for Large Scale Land Tools*.

La medición del acceso de las mujeres a la tierra debería implicar parámetros tanto cualitativos como cuantitativos. Es aconsejable que las evaluaciones aborden la cantidad de derechos sobre la tierra (p. ej. la variedad de derechos poseídos por mujeres dentro del conjunto general de derechos), y la calidad de estos derechos (p. ej. su nivel de protección). (Véase Estudios de la FAO sobre tenencia de la tierra 4: “Género y acceso la tierra”.)

4.6 Gestión de recursos naturales

Los medios de subsistencia de la población pobre, y especialmente la de zonas rurales, a menudo se encuentran diversificados: los distintos miembros de la familia pueden dedicarse a producir cultivos, guardar el ganado, participar en actividades de pesca, y recoger alimentos, leña y medicinas de los bosques. Además del acceso a la tierra para cobijo y cultivo, estos medios de su subsistencia se basan en el acceso a una variedad de recursos naturales, incluyendo pastos, bosques, pesca y agua. Una determinada zona tendrá su propia forma (si es que no son varias) de tenencia en vigor. Por ejemplo, un bosque puede contener una variedad de productos madereros y no madereros y al mismo tiempo puede ser una cuenca receptora de agua, un criadero de peces y una reserva de fauna y flora silvestres. Esto genera una complicado entramado de recursos, usuarios, derechos, restricciones y responsabilidades.

Tal como ocurre con la tierra, un aspecto importante de la gobernanza relativa a otros recursos naturales afecta a la interrelación entre la tenencia formal e informal o consuetudinaria. En muchas partes del mundo, el acceso a los diversos recursos naturales depende de derechos consuetudinarios. Sobre el papel, la mayor parte de las tierras forestales son de propiedad pública: según una estimación mundial, el 85 % de los bosques son de propiedad pública, proporción que aumenta al 95 % en África, la mayor parte de los cuales es legalmente de propiedad de los gobiernos centrales⁹. La realidad es que gran parte de los bosques públicos no están administrados por organismos públicos, sino por la población rural que obtiene el acceso a los recursos forestales en virtud de los derechos consuetudinarios que no se reflejan en la legislación. Una cuestión emergente es el cambio climático: la Reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD-DC) representa una gran oportunidad tanto para la mitigación del cambio

⁹ FAO. 2008. *Understanding forest tenure in Africa: opportunities and challenges for forest tenure diversification*. Forest Policy and Institutions Working Paper 19.

climático como para la obtención de flujos de beneficios financieros sostenibles, ya que se espera que la reducción de las emisiones se compense con una retribución financiera en función del rendimiento, basada o no en el mercado. Abordar las cuestiones de la tenencia es esencial para lograr los objetivos de REDD-DC. Los regímenes de tenencia poco claros pueden agravar la deforestación y la degradación: la deforestación es una manera de reivindicar derechos sobre las tierras y la degradación se produce cuando la tenencia no ofrece incentivos para invertir en mejoras. Las reformas de la tenencia, incluido el reconocimiento jurídico de los derechos consuetudinarios, constituyen una parte necesaria de la introducción de prácticas de ordenación forestal sostenible en muchos países, y de la garantía de que las comunidades locales, que son de hecho quienes administran las tierras forestales, puedan beneficiarse de los pagos vinculados a la REDD-DC.

Otro aspecto importante de la gobernanza es que la administración formal de recursos naturales es tradicionalmente sectorial, con poca coordinación o interacción entre los sectores. Las políticas relativas a la tierra, el agua, los bosques y la pesca se elaboran de forma independiente entre sí. A menudo, las responsabilidades para la administración se asignan a diferentes ministerios u organismos. Los especialistas en los diferentes sectores de recursos naturales tienen distintos conocimientos técnicos y hablan lenguajes especializados diferentes.

Un tercer aspecto importante de la gobernanza es el aumento de la inversión en recursos naturales por parte de inversores locales y extranjeros. En 2007, la inversión extranjera directa en países en desarrollo alcanzó los 500 000 millones de USD, el mayor nivel jamás alcanzado, y algunos países en desarrollo, principalmente asiáticos, ganaron importancia como origen de la inversión extranjera directa. Se registró un récord de entradas de la misma para África (53 000 millones de USD), América Latina y el Caribe (126 000 millones de USD) y Europa sudoriental y la Comunidad de Estados Independientes (86 000 millones de USD). Gran parte de estas inversiones fueron impulsadas por una fuerte demanda de recursos naturales¹⁰. Dado que la mayor parte de las inversiones en recursos naturales se destinan a minerales metálicos y minerales no metálicos como el petróleo, el gas y el carbón, los proyectos tienden a generar un aumento de la competencia entre los inversores y las comunidades locales por la tierra en la que se hallan los yacimientos.

Los nuevos flujos de inversión comportan un aumento de la preocupación con respecto a la forma en la que se realizan las negociaciones, quién las realiza, a quién benefician, qué consecuencias tienen en los derechos sobre el terreno, y con qué efecto para las comunidades y recursos naturales relacionados, especialmente el agua. ¿Cómo se resolverán los conflictos entre usos en competencia? No existen respuestas sencillas a estas preguntas; sin embargo, existe un conjunto importante de experiencias que pueden usarse como orientación.

Diversos países están adoptando varios enfoques para la ordenación de recursos naturales, en algunos casos con la complicación añadida de estas nuevas inversiones. La experiencia de Mozambique ofrece muchas enseñanzas valiosas (véase también el Recuadro 5): la Ley de Tierras de 1997 pretende proteger a las comunidades locales de la pérdida de sus tierras exigiendo a los inversores que realicen consultas a la comunidad acerca de la tierra que deba usarse en un proyecto de inversión. La consulta

¹⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. 2008. *World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. Ginebra.

tiene como objetivo constatar que la tierra no tiene ocupantes y facilitar la negociación de acuerdos mutuamente beneficiosos entre las comunidades y los inversores que solicitan la tierra. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que las comunidades necesitan un apoyo considerable para poder negociar de forma eficaz con inversores. El proceso puede ser lento y generar costos de transacción que pueden desanimar a algunos inversores.

En Papua Nueva Guinea, donde aproximadamente el 97 % de la tierra se encuentra en régimen de tenencia consuetudinaria, el Gobierno desempeña una función mediadora entre los inversores y las comunidades. En el marco de su sistema de arrendamiento con pacto de retrocesión, el Gobierno identifica los titulares “legítimos” de los derechos sobre la tierra e intenta mediar un acuerdo con el inversor. Sin embargo, en algunos casos es posible que las comunidades locales desconozcan estos acuerdos o no entiendan las consecuencias, con lo que las negociaciones se pueden tener que reabrir.

Otras experiencias del sector forestal en Asia y África también proporcionan unos modelos de gobernanza útiles. En Nepal, por ejemplo, un 20 % de los recursos forestales (1,1 millones de hectáreas) se gestionan a través de Grupos de Usuarios de Silvicultura Comunitaria (CFUG, por sus siglas en inglés) que preparan planes operacionales que incluyen la conservación, ordenación y normas de uso, fijan precios para vender productos forestales y definen sanciones en caso de infracción de las normas. Otra iniciativa en Nepal empleó arrendamientos seguros a largo plazo para ofrecer a grupos como familias pobres sin tierra derechos de uso exclusivos sobre áreas forestales mediante un plan de gestión pactado: el acuerdo posibilitó que las mujeres gastaran menos tiempo recogiendo forraje y leña, y así pudieran participar en otras actividades que generasen ingresos. De esta forma, la iniciativa ha ayudado a reducir la pobreza y generar la reforestación de montes. En las Filipinas, a través del Código de Gobierno Local (1992) se han transferido poderes al gobierno local que le otorgan una función adicional en la gestión y resolución de conflictos. En Viet Nam, se apoya a pequeños propietarios privados así como a regímenes de propiedad comunitaria.

En muchos países africanos, los regímenes de propiedad común han mostrado su eficacia tanto con objetivos de conservación como de reducción de la pobreza. En otros casos, los sistemas tradicionales de gestión forestal se han debilitado por una legislación inadecuada, derechos de acceso inseguros y el aumento de la comercialización de tierras. En respuesta, algunos países (Gambia y Tanzania) están introduciendo un conjunto de medidas que incluye el reconocimiento legal de la propiedad común, la creación de capacidad para la adopción de decisiones a nivel comunitario y la gestión de recursos forestales y una división acordada de los flujos de ingresos. Otros países (Ghana, Senegal y Tanzania) están experimentando una ordenación forestal conjunta, mediante la cual el Estado conserva la propiedad del bosque, aunque comparte la responsabilidad de su gestión con la comunidad. Las comunidades participan de los beneficios derivados de los recursos forestales. Sin embargo, los acuerdos de ordenación forestal conjunta pueden ser socavados por grupos poderosos que sean reacios a compartir su autoridad, por acuerdos que favorezcan la conservación en detrimento de objetivos de reducción de la pobreza, o mediante planes de reparto de ingresos que generan una disminución neta de los ingresos con respecto a la situación anterior a los acuerdos de ordenación forestal conjunta (por ejemplo, Tanzania). Una dificultad común para países como Camerún,

Mozambique y Senegal, es que la complejidad de las normas y procedimientos obstaculizan la aplicación de leyes y reglamentos con buenas intenciones.

Los intereses personales pueden constituir un importante obstáculo para las reformas. En Uganda, por ejemplo, la presión por parte de políticos (además de la falta de directrices de aplicación adecuadas) ha desanimado a las comunidades a la hora de aplicar nuevas normas legales que les proporcionen la propiedad de la tierra a través de asociaciones de tierras comunitarias. En el caso de países como Ghana, la explotación ilegal de madera genera ingresos para personas que pueden percibir que tienen pocas alternativas viables de medios de subsistencia y son conscientes de que las concesiones privadas generan beneficios importantes. La lección que se debe extraer de ello es que las reformas pueden encontrar oposición en el caso de que los intereses específicos estén amenazados sin garantías adecuadas.

Los derechos sobre la tierra de grupos de pastores también constituyen retos de gobernanza específicos. En el África occidental francófona, se han elaborado convenios locales (*conventions locales*) consistentes en acuerdos comunes relativos tanto al acceso a la tierra y los recursos naturales como a su gestión. Los convenios se negocian por todas las partes interesadas, incluyendo a los pastores. Estos acuerdos superan la tendencia de los planes de ordenación de recursos naturales adoptados en el ámbito de las aldeas (*gestion de terroir*) que pueden redundar en la exclusión de los pastores mediante la concesión de derechos “exclusivos” a los aldeanos. En otros países, como Malí y Níger, se ha elaborado una legislación específica para proteger los derechos de acceso de los pastores. El *Code Rurale* de Níger, por ejemplo, introduce el concepto de *terroirs d’attache*, que otorga a las comunidades de pastores un acceso prioritario a los recursos, y al mismo tiempo garantiza que los recursos sigan estando disponibles para otros usuarios. La *Charte Pastorale* de Malí otorga a los pastores unos derechos prioritarios similares para recursos concretos, aunque no la propiedad de la tierra.

Otra estrategia ha consistido en legislar a favor del derecho a la información con respecto a cuestiones relativas a la tierra. En varios países, como Australia, Belice, Bolivia, Canadá, Groenlandia, las Filipinas y Venezuela, las reformas legales incorporan explícitamente el concepto del Consentimiento previo, libre e informado (FIPC, por sus siglas en inglés), que exige el consentimiento de las comunidades indígenas antes de la aprobación de actividades en zonas indígenas.

En la India, se ha introducido un pleito de interés público mediante el cual la intervención del Estado no solamente puede ser impugnada por la parte agraviada, sino también por un tercero. En una de las sentencias más conocidas, *Public v. State of West Bengal*, el tribunal ordenó al Estado tomar en consideración las preocupaciones ambientales de las personas en sus planes de expansión urbana para los humedales del este de la ciudad de Kolkata. Sin embargo, la normativa dictada posteriormente indica que existen intereses opuestos en juego: una alianza ente ONG y elementos del Gobierno favorables a la conservación, y funcionarios municipales que defienden la necesidad de expansión de la ciudad.

Tal como muestran los ejemplos anteriores, la gran diversidad de intereses opuestos, las complejas interrelaciones entre distintos recursos, los riesgos reales de externalidades negativas, un entorno social e institucional complicado y los importantes problemas de coordinación convierten la ordenación eficaz de los recursos

naturales en una tarea extremadamente difícil y en un desafío de gobernanza muy importante.

4.7 Asentamientos irregulares

Los asentamientos informales —ya se llamen tugurios, *shantytowns*, *bidonvilles*, *gecondu*, *favelas* o de otra forma— han sido definidos por la ausencia de una o más de las siguientes cinco condiciones: acceso al agua, acceso a saneamiento, seguridad de la tenencia, una vivienda resistente y espacio suficiente para vivir. De acuerdo con Naciones Unidas-Hábitat, unos 900 millones de personas viven en asentamientos irregulares. Si no se emprenden importantes reformas en el ámbito de las políticas, se espera que esta cifra pueda aumentar hasta 1 400 millones en 2020, y hasta 2 000 millones en 2030. Con estas cifras, el ODM de mejorar las vidas de 100 millones de habitantes de tugurios para 2020 puede parecer más bien modesto.

La economía política de asentamientos irregulares plantea algunas cuestiones interesantes: ¿por qué existen estos asentamientos y persisten en el tiempo?; ¿quién se beneficia y de qué manera?; ¿cuáles son los costos de los asentamientos irregulares y quién los asume? Asimismo, se plantean importantes retos de gobernanza: cómo desarrollar una estrategia creíble y factible para una mejora adecuada y de una forma que cambie los sistemas (tierra, suministro de servicios, planificación, códigos de construcción, financiación de viviendas, etc.); cómo gestionar su posterior crecimiento; cómo coordinar la gran variedad de insumos que necesitan los diversos sectores interesados; quién aportará qué recursos, tanto financieros como de otro tipo; cómo se abordarán los problemas de mantenimiento; cómo se protege el derecho sobre la tierra de mujeres y grupos vulnerables como los arrendatarios (que pueden suponer una parte importante de los residentes); cómo se gestiona el riesgo de gentrificación (por el cual los pobres o bien venden sus tierras y se desplazan hacia otros lugares o bien son forzados a marcharse por el aumento del alquiler), y cómo tratar el derecho a la tierra de ocupantes ilegales, de personas que viven en zonas peligrosas; etc.

Existe un consenso generalizado entre los profesionales de que tratar los asentamientos irregulares exige un planteamiento de doble componente: mejorar los asentamientos existentes y adoptar medidas para prevenir el crecimiento de nuevos asentamientos irregulares. Ambos enfoques exigen soluciones que aborden las cuestiones subyacentes relativas a la tierra. No obstante, los dos enfoques también exigen una comprensión más detallada de los mercados de tierras y la economía política de la tierra en asentamientos irregulares. Dicho de forma sencilla, esto supone seguir el flujo de pagos para descubrir quién paga cuánto a quién y para qué. Asimismo exige enfoques innovadores para cuestiones relativas a criterios de construcción y zonificación y sus consecuencias económicas.

Por ejemplo, en el asentamiento irregular, altamente valorado, de Kibera, en Nairobi (Kenya), un 80 % de los ocupantes son arrendatarios. Un porcentaje importante de propietarios de inmuebles son arrendadores ausentes, algunos de los cuales pueden tener en propiedad diversos inmuebles, mientras que otros trabajan o han trabajado en el Gobierno. Los propietarios de inmuebles pueden pagar hasta el 24 % del precio total de la construcción como un “tasa” para funcionarios locales (autoridades tradicionales y locales) que a cambio garantizan una parcela de tierra para construir un inmueble. Estos costos se transfieren directamente al arrendatario. Con el nivel de rentas imperante, la inversión puede recuperarse en aproximadamente dos años, lo que

convierte esto en un modelo de negocio muy atractivo. Si bien el modelo de Kibera tiene posiblemente unas características peculiares, demuestra de qué manera los intereses creados pueden dificultar la solución de un problema.

De forma similar, en América Latina, muchas ciudades se enfrentan a la realidad de que el modelo de “regularización y modernización” sólo perpetúa asentamientos irregulares y no aborda el carácter disfuncional de los mercados urbanos de tierra. Los mercados formales ofrecen cantidades limitadas de tierra a precios elevados, comportan procesos lentos y costosos de registro y transferencia, y la obligación de cumplir con los códigos que planificación y construcción. Los mercados informales, controlados por promotores clandestinos, se aprovechan de esta situación para comprar, por ejemplo, tierra periurbana a precios de tierra rural y venderla posteriormente en el mercado informal. Aunque no tengan los problemas derivados tanto de la lentitud de los procesos administrativos como del cumplimiento de las normas, las operaciones de compra siempre conllevan costos. Los precios en el mercado informal son elevados —tanto en términos absolutos como también en lo que respecta a los servicios limitados (o no) suministrados con la tierra— y la tenencia sigue siendo insegura. En el “modelo de regularización y modernización” que ha predominado en América Latina, es el Gobierno y la comunidad los que deben pagar, posteriormente, los costos de registrar la tierra, ampliar infraestructuras, prestar servicios y rediseñar asentamientos irregulares. Se calcula que este proceso de acondicionamiento puede costar entre 3 y 5 veces el costo que hubiera supuesto suministrar desde un principio tierras urbanizadas. El promotor, mientras tanto, se lleva un buen beneficio.

Los ejemplos de Kenya y América Latina son una muestra de algunas de las cuestiones de economía política que contribuyen a la perpetuación de asentamientos irregulares.

Algunas de las soluciones más innovadoras para estos problemas necesitan complicadas asociaciones y relaciones de gobernanza. Se describen dos enfoques generales, seguidos de algunos ejemplos breves de diferentes planteamientos de América Latina.

En un modelo de *uso compartido de la tierra*, el Gobierno o los propietarios del sector privado negocian con los residentes de asentamientos irregulares para elaborar una estrategia conjunta con el fin de urbanizar tierra pública o privada ocupada de forma alegal. La comunidad obtiene derechos sobre una parte de la tierra que debe usarse para la mejora in situ, mientras que el Gobierno o el promotor utilizan una parte con fines comerciales. El promotor evita el desalojo o los tribunales y puede aprovecharse de la urbanización, mientras que los derechos de la comunidad sobre la tierra se convierten en seguros; en algunos casos, también puede financiarse la reubicación de algunos miembros y/o inversiones en infraestructuras. No obstante, para tener éxito, el asentamiento irregular debe ubicarse en tierras de alto valor. En Asia, sobre todo en la India y Tailandia, se han usado con especial éxito variantes del modelo de uso compartido de la tierra.

Mediante el modelo de *reajuste de la tierra* se han juntado varias parcelas de tierra adyacentes, se han eliminado límites de propiedad y se ha planificado y ejecutado una nueva urbanización, en la que los antiguos propietarios reciben una parte proporcional a su parcela original. Además, también pueden suministrarse servicios e instalaciones como parte del proyecto. Esto exige una consulta detallada de tierras entre los mismos

propietarios y con autoridades locales, y a menudo implica compromisos de todas las partes: los beneficiarios reciben seguridad en la tenencia, pero en fincas más pequeñas y además tienen que pagar por los servicios; los gobiernos frecuentemente deben aceptar tamaños de fincas y caminos por debajo de la calidad previamente exigida y renunciar a otros planes de desarrollo para el área. El Recuadro 9 ofrece un ejemplo de Asia que demuestra cómo los conceptos de uso compartido de la tierra y ajuste de la tierra pueden combinarse para mejorar los tugurios.

Recuadro 9. Tierras públicas para la mejora de tugurios: iniciativa del CODI de Tailandia

Un ejemplo interesante del uso de tierra pública para viviendas destinadas a personas de bajos ingresos es el Programa de Mejora de la Comunidad de Baan Mankong. El programa se basa en la sólida cooperación entre departamentos del Gobierno que poseen tierras, para ayudar a comunidades pobres a regularizar sus derechos sobre la tierra en contratos de arrendamiento de tierras a largo plazo con sus cooperativas comunitarias, como parte de proyectos diseñados para modernizar sus casas, infraestructuras y condiciones de vida. Gracias a la ejecución del programa por parte del Instituto para el Desarrollo de Organizaciones Comunitarias (CODI, por sus siglas en inglés), la tierra pública que albergaba cientos de asentamientos irregulares está siendo transformada en “tierra urbanizada” que genera unos modestos ingresos en concepto de arrendamiento, sin depender de la financiación de ninguno de los principales organismos públicos del país propietarios de tierras.

Estos propietarios públicos de tierra en Tailandia, con los que se negocian contratos de arrendamiento comunitario a largo plazo (principalmente para un período renovable de 30 años y con unos precios nominales de arrendamiento muy bajos), no siempre mostraron tanta amabilidad y disposición para colaborar con la población pobre. Al igual que muchos otros países asiáticos, Tailandia ha tenido graves problemas con la rigidez de los organismos propietarios de tierras, reacios a permitir que sus tierras sean usadas para viviendas de personas pobres, aunque en muchas ciudades tailandesas la mayoría de los tugurios se asientan en terrenos públicos. En el pasado, esta actitud dificultó extremadamente la negociación de acuerdos de mejora y tenencia de la tierra a cualquier escala importante. Se tuvo que convencer sobre la marcha a estos propietarios públicos de tierras, mediante grandes esfuerzos de creatividad en la diplomacia y la negociación por parte de las comunidades, el CODI, los gobiernos locales y las ONG.

Aunque dos cosas fueron necesarias para lograr los avances con estos propietarios públicos de tierras: el proceso de modernización tuvo que producirse a gran escala (en más de 220 ciudades de todo el país), y las comunidades tuvieron que acceder a una financiación flexible y asequible (mediante subvenciones para el desarrollo de infraestructuras y préstamos blandos para vivienda a través del CODI) para alcanzar esta dimensión. En septiembre de 2007, unos 957 proyectos de vivienda comunitaria en 226 ciudades habían beneficiado a 52 776 familias.

Fuente: CODI citado en Naciones Unidas-Hábitat/CESPAP (2008).

Dos ejemplos de Brasil y Colombia muestran otros planteamientos innovadores para abordar el desafío de los asentamientos irregulares. Estas experiencias describen un reto urbano común: el existente entre el interés público y los intereses privados. El Recuadro 10 proporciona una experiencia diferente con la captación de la plusvalía en China.

Recuadro 10. El desafío de la rápida urbanización en China

Entre 1980 y 2005 la población urbana de China pasó del 19 % al 43 %. Las autoridades locales chinas dependen considerablemente de ingresos procedentes de las transferencias y la financiación relativas a la tierra. Una estrategia común ha consistido en usar poderes legales para expropiar tierra periurbana y venderla posteriormente a promotores inmobiliarios. De esta forma, el gobierno local obtiene la plusvalía generada por el cambio de uso de la tierra, de rural a urbano. Estas expropiaciones han generado contenciosos; el Ministerio de Tierras y Recursos informa de que dos terceras partes de las denuncias recibidas afectan a disputas relacionadas con las expropiaciones y la insuficiencia de las indemnizaciones. Los informes de campo indican que los agricultores generalmente carecen de información acerca del proceso y sus derechos, y no saben o no pueden acceder de forma eficaz a mecanismos de reparación de agravios. Aunque el Gobierno central ha intentado abordar estos problemas a través de nuevas políticas y directrices, la ejecución ha sido deficiente.

Fuente: Li,Guo *et al.* (2008), China: *Integrated Land Policy Reform in a Context of Rapid Urbanization*, ARD Notes, Banco Mundial.

En Colombia, la Ley 388 de 1997 señala que el aumento del valor del suelo (la diferencia de precio de los valores del suelo como consecuencia de un cambio de uso de la tierra o la probable ampliación de servicios) debe ser usado para inversiones sociales. La ciudad de Bogotá está usando la ley para intentar gestionar su expansión urbana hacia la zona del sureste, ecológicamente vulnerable, en el proyecto Nuevo Usme. Para avanzarse a los planes de promotores irregulares o “piratas”, la ciudad ha tomado varias medidas: en primer lugar, ha congelado los precios de inmuebles en sus niveles de uso rural anteriores al proyecto; en segundo lugar, ha elaborado un plan parcial para el área aplicando principios de reajuste de tierras que permiten al Gobierno reservar una parte de la tierra para infraestructuras, servicios públicos y vivienda social; en tercer lugar, la ciudad está captando entre el 30 % y el 50% del incremento del valor de la tierra generado por las expectativas de inversiones futuras a través del mecanismo de plusvalías para pagar las inversiones. El planteamiento, por consiguiente, consiste en intentar desequilibrar la balanza de poder en perjuicio de los promotores clandestinos y a favor de los funcionarios públicos.

Sin embargo, el cambio en el equilibrio de poderes no ha sido un proceso exento de dificultades. En realidad, entre 1970 y 1989, se presentaron ante el Congreso colombiano 17 proyectos de reforma urbana de carácter avanzado, pero todos fracasaron debido a la oposición del partido conservador apoyado por el influyente sector privado, incluyendo la industria de la construcción y promotores inmobiliarios. El punto de inflexión llegó cuando la ciudad de Cali propuso expropiar una gran área de tierra urbana perteneciente a unos pocos propietarios y usar parte de esa para viviendas sociales. Promotores y constructores decidieron crear una asociación para promover viviendas sociales en sus propiedades. El cambio de actitud del sector privado ha estimulado procesos similares en otras ciudades.

En el Brasil, el Gobierno federal ha promulgado el “Estatuto de la ciudad”, que reconoce la “función social” de las ciudades, esto es, el interés público en parques, servicios e infraestructuras. El Estatuto aprovecha y refuerza una amplia variedad de experimentos para mejorar las ciudades. En Porto Alegre, por ejemplo, donde un 26 % de la población total de 1,4 millones de habitantes vive en asentamientos irregulares, la ciudad adoptó en 2003 el “Decreto del Urbanizador Social” a fin de rediseñar incentivos (y sanciones) para animar a constructores ilegales o “piratas” a poner sus conocimientos al servicio de la ciudad. La ciudad aprovecha el conocimiento

especializado de estos constructores y, a través de negociaciones abiertas, alcanza acuerdos sobre nuevas promociones inmobiliarias, configurando el acuerdo de tal manera que garantice que las fincas urbanizadas se ofrezcan a precios asequibles.

Una regularización similar tanto de constructores ilegales como de procesos de urbanización ilegales es una de las principales conclusiones de un estudio sobre mercados de tierra informales de seis ciudades de África¹¹. En muchas ciudades africanas, los modelos formales de distribución de tierras han sido sustituidos por mercados de tierra informales. El estudio demuestra que los modelos informales de distribución de tierras se fundamentan en la facilidad de uso y unas instituciones socialmente aceptadas para regular las transacciones. Estas instituciones se basan en prácticas consuetudinarias, aunque han experimentado una evolución a lo largo de los años. Estos sistemas pueden suministrar importantes cantidades de tierra, aunque a veces en ubicaciones inadecuadas, con diseños deficientes y sin infraestructuras ni servicios básicos. El estudio concluye, sin embargo, que estas deficiencias pueden superarse y que el principal reto continúa siendo su integración con el sistema formal.

La experiencia en asentamientos irregulares pone de relieve varias ideas importantes desde una perspectiva de gobernanza y economía política: la importancia de la comprensión de los mercados urbanos de tierra y arrendamientos en el diseño de las reformas, la necesidad de asociaciones innovadoras que, aunque estén integradas por aliados inesperados, se basan firmemente en modelos de negocio sólidos, y los complejos mecanismos de coordinación necesarios no solamente para mejorar los asentamientos existentes, si no también para estar a la vanguardia de las últimas tendencias y adelantarse al crecimiento futuro.

4.8 Administración de la tierra

Reformar las organizaciones y prácticas responsables de la administración de la tierra es uno de los retos de gobernanza más difíciles en el sector de la tierra. Las reformas legales o normativas en cualquier otro ámbito deben llevarse a la práctica en última instancia a través del sistema de administración de la tierra. O bien, los esfuerzos para mejorar la gobernanza de la tierra deben dirigirse directamente al sistema de administración de la tierra. En cualquier caso, una reforma puede exigir la transformación de sistemas que han funcionado en su forma actual durante mucho tiempo y cambios hacia una cultura organizativa que se ha desarrollado en torno a las normas y procedimientos existentes.

La administración de la tierra incluye los sistemas para el registro de la tierra, planificación del uso de la tierra, ordenación de la tierra y fiscalidad de la propiedad. Cada uno de estos temas tiene unas dimensiones claras de gobernanza, aunque tratarlos todos con la atención que merecen queda fuera del alcance del presente documento. Además, en otras publicaciones se pueden encontrar muchos ejemplos de reformas técnicas (véase el Recuadro 11) para mejorar la administración de la tierra (por ejemplo, Estudios de la FAO sobre tenencia de la tierra 9: “Buena gobernanza en la tenencia y administración de tierras”, o Zakout *et al.*, “Good Governance in Land Administration”). Más bien, el presente documento centra su interés en dos cuestiones específicas relativas a políticas: los aspectos de la transformación organizativa de

¹¹ Rakodi, Carole (2005), *Land for housing in African Cities*, documento elaborado para el Simposio sobre investigaciones urbanas del Banco Mundial en Brasilia, Brasil.

sistemas estatales para la administración de la tierra y las mejoras para la ordenación de tierras estatales o públicas.

Recuadro 11. Ejemplos de mejoras técnicas para la gobernanza

- Registro de tierras: introducir el concepto de diferenciación entre la atención al público y el trabajo de oficina, que restringe el acceso de los clientes al personal que lleva a cabo las actividades de registro.
- Ordenación de tierras estatales: mantener inventarios actualizados de las tierras del Estado y su uso.
- Fiscalidad y tasación de la propiedad: actualizar las acciones de forma periódica usando metodologías objetivas.
- Planificación del uso de la tierra: garantizar la participación del público y evitar conflictos de intereses.
- Ordenación de tierras consuetudinarias: mejorar la gestión de registros y simplificar la cartografía de los límites de las propiedades.

Transformaciones organizativas

Georgia constituye un ejemplo que refleja diversas áreas importantes para la transformación organizativa: autonomía financiera, despolitización de servicios técnicos, reducción de la complejidad organizativa e institucional y la necesidad de introducir una nueva cultura organizativa. El ejemplo muestra la magnitud del reto de transformación, aunque también demuestra que estas reformas son posibles.

El organismo georgiano responsable del registro de tierras había heredado una burocracia numerosa, mal pagada y desmotivada. A las personas que querían registrar transacciones se les exigía el pago de sobornos. Después de la “Revolución Rosa” de 2003, Georgia aprovechó la oportunidad para transformar el organismo de registro en una entidad autofinanciable en el marco del Ministerio de Justicia. Al nuevo organismo, que fue separado de su ministerio responsable, se le concedió una mayor autonomía en la adopción de decisiones, aunque el ministerio conservó la responsabilidad sobre el control presupuestario y el nombramiento de los cargos de dirección del organismo. El número de puestos de trabajo se redujo de 2 100 a aproximadamente 600. Se introdujo un nuevo proceso de selección para asegurar que el personal del organismo tuviera la preparación necesaria. Se crearon nuevas descripciones de las funciones y se celebró un concurso abierto con exámenes de cualificación para seleccionar el personal de la nueva estructura. Los recortes de personal se complementaron con la capacitación del personal que permaneció en el organismo y la mejora de los salarios. El salario medio mensual aumentó de 57 lari (alrededor de 27 USD) en 2004 a aproximadamente 450 USD en 2006. El aumento de salarios para el personal retenido se financió, en parte, mediante la reducción del número de empleados y, en parte, con la revisión de los derechos de registro. De hecho, los sobornos que la gente había pagado para registrar transacciones se “oficializaron” y quedaron incluidos dentro de la tabla de honorarios publicada. El presupuesto del organismo aumentó de unos 300 000 USD en 2004 hasta aproximadamente 7 millones de USD en 2006. Estas cifras muestran la insuficiencia de recursos que originalmente tenía el organismo. La mejora de la situación presupuestaria permitió al organismo contribuir de forma importante al presupuesto del Estado: en 2006 pagó 1 millón de USD en impuesto sobre el valor añadido, 600 000 USD en impuesto social y 350 000 USD en impuesto sobre la renta. Estas cantidades superaron con creces el presupuesto que el Estado proporcionaba al organismo antes de la reforma. Uno de los aspectos más duros de la reforma fue el

recorte de personal, aunque era necesario dado que el organismo original, con un personal excesivo, no era eficiente ni eficaz.

Las experiencias extraídas de otros países ofrecen ejemplos adicionales. En términos de autonomía financiera, en la República Kirguisa, 50 oficinas de registro de tierras rurales se autofinancian desde 2007, mientras que únicamente el organismo central debe ser financiado mediante el presupuesto público. Sin embargo, en otros países como Madagascar los mercados rurales de tierra no son tan activos y la recuperación de costos constituye un problema para la sostenibilidad de las oficinas rurales de tierras (*guichets fonciers*) recientemente creadas. La subvención cruzada de transacciones del mercado urbano de tierra constituye una estrategia alternativa. En Armenia, las transacciones en la capital, Yereván, suponían hasta el año 2001 más del 50 % de todos los registros y todavía representaban más del 40 % de los registros del país en 2006. La subvención cruzada permite prestar en áreas rurales un nivel de servicio más elevado de lo que sería posible en el caso de que las oficinas rurales del registro tuvieran que depender únicamente de ingresos generados a nivel local.

Reducir la complejidad institucional constituye un reto de gobernanza fundamental para el sector de la tierra. En Lao, por ejemplo, se diseñó en 2006 la fusión de las funciones de administración de la tierra de tres departamentos, o parte de ellos, en un único organismo para simplificar considerablemente la actividad de formulación de políticas, ejecución y administración en el sector de la tierra, en beneficio de todos los usuarios.

La fusión de las funciones de organismos, sin embargo, resulta a menudo difícil. Cuando los organismos tienen oficinas en diferentes ubicaciones, fusionar las funciones puede exigir que se cierren algunas oficinas y se reasigne su personal a otros lugares. Puede existir una falta de acuerdo político para fusiones. Organismos que se crearon para gestionar un conjunto de datos concretos pueden considerar una fusión como una amenaza. Los clientes pueden resistirse a una fusión porque prefieren las situaciones que les son familiares. En estos casos, los beneficios pueden provenir de fusiones en un ámbito técnico. Por ejemplo, Finlandia logró la fusión de sus registros de títulos e hipotecas a través de reformas técnicas para informatizar registros e interconectar posteriormente los datos catastrales y registrales. Mediante las fusiones se eliminaron funciones paralelas y duplicadas. La integración técnica de los registros y el catastro demostró el valor de un marco administrativo simplificado, y en 2008 los registros de títulos e hipotecas pasaron a formar parte del catastro nacional. Suecia también siguió un planteamiento similar cuando la integración técnica sentó las bases para la posterior integración administrativa de sus registros de tierras y el catastro.

Ordenación de tierras estatales/públicas

La cuestión de la coordinación de tierras públicas o estatales constituye otro ámbito de interés desde una perspectiva de gobernanza. En países en los que la propiedad de la tierra se ha conferido al Estado, las decisiones relativas al uso de la tierra y su disposición pueden ser muy polémicas. A menudo, no existe un inventario completo de las propiedades del estado, su ubicación, dimensión o valor, lo que genera un entorno favorable para la transferencia de tierras del Estado a manos privadas. En muchos países, especialmente en situaciones posteriores a conflictos, la asignación de tierras se utiliza para asegurar o compensar el apoyo político. En zonas rurales, la asignación de tierras para la agricultura, silvicultura o minería puede crear conflictos entre los derechos sobre la tierra de la comunidad y los del Gobierno.

En Egipto y Albania existen iniciativas en marcha para mejorar la capacidad del Gobierno para gestionar las tierras del Estado y reducir la posibilidad de que la tierra sea arrendada o vendida ilegalmente. En Egipto, el Gobierno ha iniciado recientemente un proceso para reformar el sistema de coordinación de tierras estatales, concentrando todas las responsabilidades en un único organismo (el Ministerio de Finanzas) y llevando a cabo un inventario de todas las tierras del Estado y el desarrollo de nuevos procedimientos para la transparencia en la ordenación, arrendamiento y transferencia de tierras del Estado. En Albania, se han aprobado nuevas leyes que regulan la transferencia de tierras públicas del Estado a los gobiernos locales. Las leyes controlarán los tipos de propiedades que se transferirán, la naturaleza de los derechos del Gobierno local sobre estas propiedades y el proceso de transferencia del gobierno central al local. Todas las propiedades que se transfieran serán registradas en la Oficina de Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

4.9 Disputas y conflictos relativos a la tierra

Los litigios relacionados con problemas de tierras son comunes en todo el mundo: por ejemplo, vecinos que discuten sobre los límites de sus tierras, dos partes que se disputan la propiedad sobre una parcela, conflictos entre propietarios y arrendatarios, disputas por los derechos de uso sobre una propiedad común o una tierra colectiva, conflictos intrafamiliares, disputas de herencias, etc. Sin embargo, la cuestión fundamental de gobernanza con respecto a las disputas no consiste en dilucidar si éstas existen, sino más bien de qué normas, procesos y mecanismos se dispone para atender las reivindicaciones, resolver las disputas e imponer los acuerdos.

Para muchos países, una cuestión fundamental de gobernanza que determina la probabilidad y duración de un conflicto es la interrelación entre las leyes formales y consuetudinarias y las estructuras relacionadas con la tierra. La falta de claridad con respecto a la relación entre formas consuetudinarias de tenencia e instituciones y las instituciones formales o estatales puede crear en sí una inseguridad generalizada en la tenencia. La experiencia de diferentes países indica que fortalecer la seguridad de la tenencia es esencial para reducir los conflictos de tierras. El proceso de certificación a gran escala de Etiopía, por ejemplo, ha reducido considerablemente los conflictos, según un 80 % de las personas que respondieron a una encuesta realizada entre los hogares. En Botswana, donde un 70 % de la tierra se encuentra bajo regímenes consuetudinarios de tenencia, se ejecutó en 2005 un sistema de gestión de la información sobre tierras tribales, que ha reducido considerablemente el número de disputas por la propiedad.

El uso de técnicas tradicionales y alternativas de resolución de disputas ha demostrado ser eficaz al abordar conflictos de tierras en algunos países. Un reto afecta a la capacidad de las mujeres para acceder a la justicia a través de estos mecanismos. Un segundo reto es garantizar que estos mecanismos estén claramente vinculados a sistemas estatales para la apelación y ejecución de las sentencias: en el caso de que esto no ocurra, se crea un entorno permisivo para la “búsqueda de un juez amigo”, es decir, que las partes buscan un órgano decisorio que con probabilidad decida en su favor. En Tayikistán, los Tribunales de Arbitraje de Terceros han realizado una contribución importante para reducir la incidencia de disputas relativas a la tierra. El sistema de arbitraje incluye también una disposición para las partes a fin de que designen a mediadores o árbitros femeninos, una de las deficiencias comunes de los mecanismos alternativos de resolución de disputas en todo mundo. Asimismo, se han

creado vínculos formales entre las decisiones adoptadas a través de estos tribunales y los mecanismos de ejecución oficiales del Estado. Sin embargo, queda pendiente promulgar una legislación especial para institucionalizar los Tribunales de Arbitraje de Terceros dentro del marco legal más general.

Si bien en todos los países, incluso en aquéllos en situación de paz, se producen disputas relacionadas con la tierra, éstas son especialmente problemáticas en casos de conflicto violento. Las causas de un conflicto violento son normalmente complejas. Algunos conflictos violentos están directamente relacionados con la competencia por la tierra y otros recursos naturales. El crecimiento de la población sin un aumento de productividad o de nuevas oportunidades para obtener ingresos no agrícolas suele incrementar la presión ejercida sobre los recursos naturales, y la degradación ambiental resultante puede causar una competencia todavía mayor por los recursos naturales restantes. Dado que el acceso a la tierra se relaciona frecuentemente con la identidad social, los derechos de las personas sobre la tierra pueden usarse en la explotación política de la tenencia. Otros conflictos violentos surgen sin que la escasez de tierras y otros recursos naturales sea una causa fundamental, aunque las disputas relacionadas con la tenencia pueden fusionarse con otros problemas, y las diferentes partes en el conflicto pueden intentar controlar recursos naturales como el petróleo, los diamantes y la madera para financiar sus actividades. La discriminación contra grupos sociales puede tener un efecto en la tenencia de la tierra a través de la “limpieza étnica” en determinadas áreas. Aunque el número de conflictos armados en todo mundo ha caído un 40 % desde comienzos de la década de 1990, el riesgo de conflictos y violencia relacionados con la tierra continúa estando presente. Las conclusiones preliminares de un análisis del PNUMA sobre conflictos intraestatales durante los últimos 60 años constatan dos hechos que dan que pensar: el primero es que por lo menos el 40 % de todos los conflictos intraestatales puede asociarse con recursos naturales; el segundo es que los conflictos asociados con recursos naturales tienen el doble de probabilidad de reanudarse dentro de los cinco primeros años de un acuerdo de paz.

A menudo, los conflictos generalizados provocan el desplazamiento de un gran número de personas y, dado que los conflictos violentos pueden durar décadas, los desplazamientos pueden repetirse. Las comunidades de acogida en zonas más seguras pueden afrontar un aumento de la competencia por el acceso a la tierra, los bosques y el agua. Al final del conflicto, las personas que vuelven a casa pueden encontrarse con que otras ocupan su propiedad: pueden producirse muchas reivindicaciones legítimas, enfrentadas, sobre la misma tierra como resultado de sucesivas oleadas de desplazamientos. Al mismo tiempo, los conflictos violentos provocan normalmente cambios importantes en la tenencia de la tierra y su administración. Los sistemas de administración de la tierra pueden haber sufrido la pérdida de personal, datos registrales e infraestructuras, que se añade a las dificultades de la resolución de disputas.

Un enfoque de gobernanza y economía política puede ayudar a comprender mejor los orígenes del conflicto. Estos conocimientos pueden usarse luego tanto para conformar los esfuerzos a fin de evitar que las disputas degeneren en conflicto, como los esfuerzos de consolidación de la paz después de un conflicto. Las oportunidades o incentivos económicos, por ejemplo, raramente constituyen los motivos principales para un conflicto; a menudo, las causas económicas se interrelacionan con reclamaciones sociales o políticas. Finalmente, cambiar las estructuras de incentivos

económicos y políticos que subyacen a los conflictos puede contribuir considerablemente a la consolidación de la paz.

Reconstruir las instituciones para la resolución de disputas y conflictos también es fundamental desde una perspectiva de consolidación de la paz. Esta reconstrucción puede adoptar diferentes formas. En Rwanda, la resolución de conflictos sobre la tierra y la propiedad se ha abordado a través de los tribunales locales Gacaca, una institución tradicional que fue restaurada después del genocidio. También los tribunales de tierra especializados pueden desempeñar una función importante; sin embargo, estas instituciones están limitadas a menudo por la falta de capacidad, la complejidad procedimental, los costos elevados y problemas de coordinación. En Afganistán, por ejemplo, se creó un tribunal de conflictos de tierras para tratar casos relacionados con la pérdida de la propiedad privada desde 1978. Desde su creación en 2003, sin embargo, sólo ha abordado un 5 % de las demandas que se le han presentado. Además, estas demandas suelen consistir en reivindicaciones realizadas por las personas más ricas.

4.10 Cooperación internacional

El sector de la tierra ha recibido una importante ayuda internacional durante las últimas décadas, en términos de asesoramiento técnico, subvenciones y préstamos. Las reformas en el sector de la tierra se caracterizan por ser lentas, relativamente caras y a menudo muy técnicas. Dos aspectos de la cooperación internacional necesitan atención desde una perspectiva de gobernanza y economía política: las cuestiones relacionadas con la eficacia general de la ayuda, de acuerdo con la Declaración de París de 2005, y cuestiones relacionadas con la escala y el efecto.

La Declaración de París insiste en la necesidad de mejorar la coordinación de los donantes a cambio de un aumento de la rendición de cuentas del Gobierno. La falta de alineación y coordinación entre políticas de donantes ha demostrado ser un problema de gobernanza fundamental en el sector de la tierra. En ejemplos extremos, han existido casos en los que los donantes han financiado enfoques paralelos para la administración de la tierra (véase por ejemplo el caso de Georgia en el Recuadro 12). Mantener la coordinación puede ser difícil incluso en lugares en los que inicialmente ha sido sólida. En Camboya, por ejemplo, existió una colaboración sólida en los años iniciales después de la finalización del conflicto, aunque, el largo proceso de reforma, combinado con cambios en el personal y el entorno político, ha contribuido en su conjunto a reducir la eficacia de la coordinación.

Recuadro 12. Coordinación de donantes en Georgia

Después de la independencia en 1991, Georgia sufrió conflictos internos, corrupción y una deficiente gestión pública, juntamente con niveles elevados de pobreza. Entre los factores causantes se incluyen: la concentración del poder de adopción de decisiones en una entidad única (el Departamento de Estado para la Ordenación de la Tierra), una división poco clara de responsabilidades entre este departamento y el gobierno local, un marco legal impreciso, y la ausencia de una política de tierras o una clara estrategia de desarrollo. Georgia recibió importante ayuda de donantes; sin embargo, dado que esta ayuda a menudo estaba impulsada por las instrucciones de los donantes, su ejecución siguió varios enfoques y criterios distintos. No existieron instrucciones normalizadas o especificaciones técnicas unificadas. La coordinación de los donantes en sí era muy deficiente. Después del cambio, en 2003, de la dirección política del país y la sustitución del Departamento de Estado para la Ordenación de la Tierra por el Organismo Nacional del Registro Público, la coordinación de donantes fue seleccionada explícitamente como un ámbito para la reforma. Se estableció un consejo de coordinación de donantes. Se crearon grupos de trabajo con representantes de los diferentes proyectos financiados por donantes con el objetivo de abordar cuatro cuestiones: i) bases de datos y software para el almacenamiento de datos; ii) desarrollo de legislación; iii) procedimientos/instrucciones de registro, y iv) fortalecimiento de estructuras administrativas y recursos humanos. El resultado ha sido que los esfuerzos de los donantes han pasado a orientarse más a los resultados y al consenso, con una mejora de los niveles de rendición de cuentas, participación e integración.

Fuente: Dabrundashvili (2007), Property Rights Registration System Reform in Georgia.

Desde una perspectiva de gobernanza y economía política, existen diversos factores que contribuyen a una coordinación deficiente dentro de la comunidad internacional en asuntos relativos a la tierra: competencia por los escasos recursos de desarrollo a nivel mundial y nacional, desacuerdos sobre el enfoque legal o normativo más adecuado, desajuste entre los plazos necesarios para las reformas y los ciclos de programación de organizaciones para el desarrollo —a veces con una duración inferior a dos años—, tensión entre intereses contrapuestos —el suministro y la titularidad local— especialmente cuando la financiación tiene una duración limitada, necesidad de promover empresas o tecnologías locales, cuestiones relacionadas con la promoción profesional del personal, y necesidad de notoriedad durante la ejecución del programa, a veces para ayudar a justificar el apoyo constante a la ayuda al desarrollo, ante el escepticismo de los parlamentos nacionales.

Sin embargo, estos intereses pocas veces se reconocen y debaten abiertamente en el contexto de un programa de reforma general. Así pues, en contadas ocasiones se adoptan medidas específicas para mitigar los riesgos que pueden suponer estos intereses para la eficacia global del programa.

Un reto especial es trabajar con países receptores en los casos en que la dirección y gestión del Gobierno y los organismos responsables de las tierras es débil y no existe una definición clara de las prioridades nacionales en el sector de la tierra. En estos casos, las personas responsables de negociar la ayuda financiera internacional pueden aceptar sin condiciones todas las propuestas de los donantes. Aunque es importante mejorar la coordinación de los donantes, también lo es el apoyo a la capacitación en los países receptores para desarrollar sus propias prioridades y las estrategias para alcanzarlas. Es muy difícil sostener intervenciones en las que los países receptores no

se sienten partícipes: con demasiada frecuencia ocurre que cesan las actividades financiadas por el donante cuando éste deja de financiar el proyecto.

No obstante, existen perspectivas de mejora, incluyendo el uso creciente de enfoques sectoriales plurianuales y enfoques basados en programas, que permiten una intervención más global, coordinada y a largo plazo.

En Kenya, se ha creado un mecanismo de coordinación de donantes basado en los principios de la Declaración de París. Las áreas de coordinación incluyen: la preparación de una posición coordinada antes de las reuniones ordinarias con el Gobierno, el establecimiento de un mecanismo de financiación colectiva para ayudar al sector de la tierra, la creación de un mecanismo de financiación colectiva independiente para prestar un apoyo firme a agentes no estatales (incluyendo las ONG y el sector privado), una presentación de informes simplificada, y menos costos de transacción para el Gobierno en términos de reuniones con asociados en el desarrollo. Se considera que el enfoque coordinado ha contribuido a la manera en la que se abordan tanto las cuestiones de género como las cuestiones en favor de los pobres dentro del proceso de políticas nacionales de tierras. Las enseñanzas extraídas del ejemplo de Kenya, combinadas con la experiencia de otros países y sectores, han sido recogidas en una guía breve para crear un sector de tierras (véase el Recuadro 13 a continuación).

Recuadro 13. Creación de un sector de tierras eficaz: algunas directrices

Al ejecutar un proceso de armonización, deberían tomarse en consideración los siguientes puntos:

1. Realización de un análisis de las partes interesadas: el asociado principal (normalmente un ministerio del Gobierno) puede llevar a cabo un análisis preliminar de las partes interesadas, identificando a todos los agentes pertinentes (incluyendo donantes, organismos de ejecución así como agentes estatales y no estatales) y su interés en participar en la armonización.
2. Descripción del plan de actuación.
3. Taller de consulta: todas las partes interesadas identificadas pueden ser invitadas posteriormente a una consulta para seleccionar y debatir cuestiones de interés común, acordar un planteamiento conjunto para el proceso, trazar el camino que se debe seguir y asignar funciones y responsabilidades.
4. Identificación de un centro coordinador: el ministerio competente debería designar un centro coordinador para dirigir el proceso; lo más recomendable es que sea un funcionario público superior, conocedor tanto del entorno técnico como político.
5. Creación de una unidad de coordinación: la unidad de coordinación puede ayudar a la elaboración y ejecución del plan de actuación para la armonización institucional.
6. Acuerdo sobre las funciones de los agentes no estatales: los agentes no estatales tendrán que determinar sus funciones y responsabilidades dentro de la armonización institucional. Los agentes no estatales pueden necesitar apoyo externo para intervenir plenamente en el proceso.
7. Creación de grupos de coordinación: es posible que los donantes deseen crear diferentes grupos de coordinación (cooperación técnica, financiación, etc.) u optar por un grupo de coordinación único.
8. Creación de grupos de tareas para trabajar en cuestiones técnicas específicas a fin de mejorar la eficiencia y la eficacia.
9. Constitución de un comité directivo conjunto, que incluya a representantes del Gobierno, asociados en el desarrollo y agentes no estatales, para realizar consultas, aprobar planes de trabajo y presupuestos, y acordar la forma en la que se debe avanzar.
10. Aplicación de un enfoque orientado a la demanda: los procesos de armonización siempre dependerán de las necesidades del sector, el conjunto de partes interesadas implicadas y el contexto político y administrativo del país. Es importante permanecer flexible, manteniendo al mismo tiempo la dirección global para la reforma.

Fuente: Naciones Unidas-Hábitat (2007), How to establish an effective land sector.

5. Conclusiones

Las reformas en materia de políticas para mejorar la gobernanza de la tierra y los recursos naturales pueden mejorar las vidas de las personas pobres y vulnerables mediante el reconocimiento y la protección de sus derechos a la tierra, y la garantía de la equidad tanto en la distribución de los beneficios de estos recursos como en el reparto de responsabilidades para su gestión eficaz.

Los diversos ejemplos descritos en los Capítulos 3 y 4 demuestran que es posible introducir reformas en materia de políticas para traer la buena gobernanza a la tierra y los recursos naturales. Los ejemplos también muestran que a menudo no es fácil aplicar las reformas.

Puede llevar años e incluso décadas ejecutar reformas importantes. Preparar y debatir una política puede requerir varios años, al igual que la preparación de nuevas leyes y reglamentos. Es imprescindible introducir cambios fundamentales en los sistemas de administración de la tierra para institucionalizar reformas legales y normativas, aunque se necesitan enormes inversiones a fin de asegurar el cambio de actitud necesario para apoyar estas transformaciones. Mejorar la ordenación de recursos naturales constituye una tarea continua, al igual que el desafío de modernizar los tugurios existentes garantizando al mismo tiempo la distribución de suficiente tierra urbanizada para mitigar el riesgo de aparición de nuevos tugurios. Fortalecer los derechos de las mujeres sobre la tierra y la propiedad constituye un reto de gobernanza multigeneracional.

Otros problemas, como los desalojos y la reubicación, pueden tener una duración mucho más breve; sin embargo, sus consecuencias para la gobernanza no son menos importantes. Abordar las controversias para asegurar que los problemas relativos a la tierra no degeneren en un conflicto exige una intervención rápida y eficaz. En ambos casos, no tratar eficazmente los derechos sobre la tierra subyacentes puede generar malestar social o incluso un conflicto violento.

La voluntad política, una amplia coalición favorable al cambio y la participación constante de las comunidades de base son elementos fundamentales para que las reformas tengan éxito. La participación de todas las partes interesadas legítimas es necesaria en el caso de que los problemas tengan que definirse globalmente, más que en términos sectoriales específicos, y en el caso de que las soluciones elaboradas tengan en cuenta las interrelaciones y posibles consecuencias de las reformas en un ámbito, sobre las partes interesadas en otro. Es imprescindible una comprensión común de los problemas relativos a la tenencia de la tierra, aunque a menudo resulte difícil de conseguirlo, al igual que el desafío de mantener la voluntad política más allá del mandato de un político.

La identificación nacional con las reformas es imprescindible para que éstas puedan ejecutarse. Esta identificación nacional exige una dirección y capacidad institucional sólidas, así como la adaptación de propuestas de los donantes para que se ajusten a las prioridades nacionales. No obstante, la ayuda de los donantes es a menudo imprescindible para ampliar los procesos consultivos y proporcionar recursos técnicos adicionales.

Tal como muestran algunos ejemplos, las grandes reformas en materia de políticas se introducen a menudo en momentos críticos de la historia, por ejemplo con la reconstrucción de países después del final de una guerra civil y la llegada de la paz. La introducción de la buena gobernanza, sin embargo, no exige importantes cambios en la sociedad. Lo necesario para las cuestiones de gobernanza es que figuren en el programa político.

Bibliografía selecta

- Australian Public Service Commission. 2007. *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*. Canberra, Commonwealth of Australia.
- Binswanger-Mkhize, H., Bourguignon, C., y van den Brink, R. eds. 2009. *Agricultural land redistribution: towards greater consensus*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Deininger, K. 2003. *Land Policy for Growth and Poverty Reduction*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Devas, N. 1999. *Who Runs Cities?* University of Birmingham, Theme Paper 4 in Urban Governance, Poverty and Partnerships Study, marzo de 1999.
- Echenique, J. 1996. “Mercados de tierra en Chile”. En Reydon, B. y Ramos, P. eds., *Mercados y Políticas de Tierra (Experiencias en América Latina)*. Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- FAO. 2002. *Las cuestiones de género y el acceso a la tierra*. Estudios sobre tenencia de la tierra 4. FAO, Roma.
- FAO. 2007. *Buena gobernanza en la tenencia y administración de tierras*. Estudios sobre tenencia de la tierra 9. FAO, Roma.
- FAO. 2008. *Adquisición de tierras por expropiación y compensación*. Estudios sobre tenencia de la tierra 10. FAO, Roma.
- FAO. 2008. *Understanding forest tenure in Africa: opportunities and challenges for forest tenure diversification*. Forest Policy and Institutions Working Paper 19. FAO, Roma
- FAO e IIMAD. 2008. *Legal Empowerment in Practice: Using Legal Tools to Secure Land Rights in Africa*. IIMAD, Londres.
- French Development Cooperation. 2008. *White paper on Land Governance and Security of Tenure in Developing Countries – English Summary*. AFD, París.
- Holland J, 2007. *Tools for Institutional, Political and Social Analysis of Policy Reform: A Sourcebook for Development Practitioners*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Nash, R., Hudson, A., and Luttrell, C. 2006. *Mapping Political Context. A Toolkit for Civil Society Organisations*. Véase http://www.odi.org.uk/rapid/Publications/Documents/Political_Context_Toolkit_web.pdf.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Nueva York.
- Rittel, H. y Webber, M. 1973. “Dilemmas in a general theory of planning”, *Policy Sciences*, n.º 4, págs. 155-169.

PNUD. Oslo Governance Centre Publication Series on Land Governance. Véase http://www.undp.org/oslocentre/overview/land_governance.html.

Naciones Unidas-Hábitat. 2003. *Global Report on Human Settlements: The Challenge of Slums*. Naciones Unidas-Hábitat, Nairobi.

Naciones Unidas-Hábitat. 2003. *Handbook on Best Practices in Security of Tenure and Access to Land*. Naciones Unidas-Hábitat, Nairobi.

Naciones Unidas-Hábitat. 2004. *Urban Land for All*. Naciones Unidas-Hábitat, Nairobi.

Naciones Unidas-Hábitat. 2004. *Pro poor Land Management: Integrating Slums into City Planning Approaches*. Naciones Unidas-Hábitat, Nairobi.

Naciones Unidas-Hábitat. 2007. *Policy Makers guide to Women's Land, Property and Housing Rights Across the World*. Naciones Unidas-Hábitat, Nairobi.

Naciones Unidas-Hábitat. 2007. *How to Develop a Pro-Poor Land Policy*. Naciones Unidas-Hábitat, Nairobi.

Naciones Unidas-Hábitat. 2008. *Secure Land Rights for all*. Naciones Unidas-Hábitat, Global Land Tools Network. Véase <http://www.glt.net/en/e-library/land-rights-and-records/secure-land-rights-for-all/details.html>.

Naciones Unidas-Hábitat. 2008. *How to Establish an Effective Land Sector*. Naciones Unidas-Hábitat, Nairobi.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. 2008. *World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. Ginebra.

Banco Mundial. 2008. *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations*. Banco Mundial, Washington D.C.

Banco Mundial y IPEA. 2007. *Proceedings of the Third International Urban Research Symposium: Land and Urban Policies for Poverty Reduction*, Volúmenes I y II. Banco Mundial/IPEA, Brasilia.