

FAO ESTUDIOS SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA

3

ISSN 1020-5083

# Tenencia de la tierra y desarrollo rural



Las denominaciones empleadas en esta publicación 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, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ISBN 92-5-304846-8

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Gestión de las Publicaciones de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

© FAO 2003

---

## Prefacio

El presente volumen forma parte de la serie FAO: Estudios sobre Tenencia de la Tierra, preparada por el Servicio de Tenencia de la Tierra, de la Dirección de Desarrollo Rural. La tenencia de la tierra desempeña un papel fundamental para el logro del desarrollo rural sostenible. La intensificación del cambio tecnológico y de la integración económica está obligando a autoridades públicas, responsables de la planificación, expertos en desarrollo y productores rurales a revisar los mecanismos institucionales utilizados para decidir quién tiene los derechos y sobre qué recursos, con qué fines los puede utilizar y durante cuánto tiempo.

Estas páginas tienen como finalidad ayudar a quienes participan en la ejecución de proyectos y programas de desarrollo rural, más que a quienes se dedican expresamente a la reforma agraria o a actividades de administración de tierras. Muchas veces lo que ocurre es que las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra se dejan de lado o no se entienden debidamente en las intervenciones de desarrollo rural, lo que produce con frecuencia efectos duraderos y muy negativos. Por ello, hemos preparado esta guía práctica para ayudar a comprender dónde y por qué es probable que la tenencia de la tierra constituya un tema importante en los proyectos y programas de desarrollo rural.

Esta guía integra las enseñanzas aprendidas mediante el examen de numerosas publicaciones, más la experiencia obtenida durante largos años de trabajo en proyectos de desarrollo rural.

Forma parte del programa del Servicio de Tenencia de la Tierra en respuesta a la preocupación global de la FAO por la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. El desarrollo agrícola y rural sostenible es una esfera de actividad

fundamental, ya que el mayor acceso a la tierra por parte de los pobres (en particular, las mujeres, las minorías y otros grupos desfavorecidos) que desean emprender actividades agrícolas es un aspecto clave que muchas veces se relega a segundo plano o no se comprende debidamente. Este libro, como otros de la serie, no trata de ser exhaustivo, sino más bien presentar una reflexión sobre lo que la FAO y sus numerosos colaboradores internacionales han descubierto como «buenas prácticas» para el desarrollo agrícola y rural sostenible. Con ello se intenta ayudar a los oficiales técnicos de los países miembros y a otras autoridades superiores encargadas del desarrollo rural y a los oficiales de campo de la FAO. La Dirección de Desarrollo Rural de la FAO espera con interés mantener la colaboración con sus numerosos destinatarios.

**Maximiliano Cox**  
Director  
de Desarrollo Rural

---

## Índice

Prefacio	iii
Agradecimientos	vi
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>2. POR QUÉ ES IMPORTANTE LA TENENCIA DE LA TIERRA</b>	<b>5</b>
<b>3. QUÉ ES LA TENENCIA DE LA TIERRA</b>	<b>9</b>
Tenencia de la tierra	9
Administración de tierras	15
Acceso a la tierra	19
Seguridad de la tenencia	22
<b>4. POR QUÉ DEBE TENERSE EN CUENTA LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DISEÑO DE LOS PROYECTOS</b>	<b>27</b>
Cuestiones ambientales	27
Cuestiones relacionadas con el género	29
Conflicto, migración y procesos de resolución	32
Interrelación entre las distintas cuestiones	35
<b>5. CÓMO INCLUIR LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DISEÑO DE LOS PROYECTOS</b>	<b>39</b>
Análisis de la tenencia de la tierra	39
Cronología de las aportaciones relativas a la tenencia de la tierra	41
Conocimientos técnicos y experiencia requeridos	42
Áreas de información en el diseño y seguimiento de los proyectos	43
Posibles asociados locales	45
<b>6. OBSERVACIONES FINALES</b>	<b>47</b>
<b>GLOSARIO</b>	<b>49</b>
<b>PUBLICACIONES DE INTERÉS</b>	<b>57</b>

**Agradecimientos**

*Orientaciones preparadas por Paul Munro-Faure, Paolo Groppo, Adriana Herrera, Jonathan Lindsay, Paul Mathieu, David Palmer.*

*Grupo de examen: Emmanuel Chengu, Pamela Pozarny, Julian Quan, Maria Grazia Quieti, Fritz Rembold, Jolyne Sanjak, Camilla Toulmin, Richard Trenchard.*

## **1. Introducción**

- 1.1 La presente guía refleja el creciente reconocimiento que existe de que el acceso a la tierra es con frecuencia decisivo para que los hogares vulnerables puedan disfrutar de medios de subsistencia rurales sostenibles. La seguridad en el acceso a la tierra, sea mediante procedimientos formales, informales, consuetudinarios o de otro tipo, es condición necesaria para que los hogares rurales gocen de esos medios y es un componente importante del desarrollo sostenible. Como se ilustra en esta guía, la seguridad de acceso es un concepto relativo y los atributos de esta seguridad cambian de un contexto a otro. Los problemas de tenencia de la tierra contribuyen con frecuencia de manera decisiva a la inseguridad alimentaria, a la limitación de oportunidades de subsistencia y por lo tanto, a la pobreza. Por ello, el acceso seguro a la tierra debe tenerse presente al formular soluciones para situaciones específicas de desarrollo rural o de inseguridad alimentaria. Ello requiere el reconocimiento y resolución de los problemas relacionados con la tenencia de la tierra, ya desde las primeras fases de los proyectos de desarrollo rural.
- 1.2 En esta guía, al hacer referencia a la tenencia de la tierra no se tiene solamente en cuenta el acceso a la tierra, sino que se incluye también el acceso a otros recursos naturales, como el agua y los árboles, que pueden ser fundamentales para la subsistencia de las personas. Para mayor comodidad, se utiliza el término «acceso a la tierra» para hacer referencia también a otros recursos naturales.
- 1.3 El objetivo de la presente guía es ofrecer ayuda a quienes están evaluando y diseñando respuestas adecuadas para situaciones de inseguridad alimentaria y desarrollo rural. Se reconoce que estos destinatarios proceden de una gran diversidad de ambientes académicos y profesionales, pero que pocos tienen capacitación en cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra, sea de manera formal o informal. Aunque la guía está destinada fundamentalmente a los responsables de formular los proyectos de desarrollo rural, su

contenido debe ser también de interés para quienes trabajan en programas de desarrollo más amplios.

- 1.4 Lo que se pretende con esta guía es indicar dónde y por qué la tenencia de la tierra es una cuestión importante para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de los medios de vida rurales. Se define el concepto de tenencia de la tierra y la forma en que se administra en diferentes situaciones. El análisis de cómo funciona en la práctica la tenencia de la tierra —como demuestra el problema práctico de determinar quién tiene acceso a la tierra, en qué condiciones y por cuánto tiempo— es fundamental y define las cuestiones claves del acceso y de la seguridad del mismo. Además, pone de manifiesto las distintas partes interesadas en la tierra: quiénes la controlan, quiénes la utilizan y quiénes —en muchos casos, mujeres, poblaciones indígenas y otros grupos desfavorecidos— no tienen tierras o no pueden presentar títulos fehacientes de propiedad de la misma.
- 1.5 En la guía se analizan contextos importantes en que la tenencia de la tierra constituye actualmente grave motivo de preocupación. Cabría citar en particular las situaciones en que el aumento insostenible de la presión sobre los recursos de tierras, o la inseguridad de su tenencia, da lugar a la degradación ambiental y los casos en que la discriminación de acceso a la tierra por razones de género margina a determinados individuos, hogares y comunidades. En otras situaciones, los conflictos son provocados por enfrentamientos sobre el acceso o pueden dificultar todavía más la resolución de estos problemas de acceso. Dichos conflictos, con sus correspondientes perturbaciones, migraciones y desplazamientos, presentan grandes desafíos desde la perspectiva de la tenencia de tierras.
- 1.6 La información presentada en esta guía puede ser valiosa para quienes trabajan en proyectos de desarrollo rural en todo el mundo. Si bien se ha preparado con la finalidad de familiarizar a los lectores con el contexto y cuestiones clave de la tenencia de la tierra, conviene señalar que estos problemas varían enormemente de un país a otro, e incluso dentro de un mismo país. Además, se trata de problemas mucho más complejos y dependen de



las circunstancias concretas mucho más de lo que aquí se describe, tanto en lo que respecta a las formas específicas de tenencia como a las interrelaciones que puede haber entre los diferentes derechos en lo que respecta al tiempo, espacio y recursos. Así pues, el objetivo de la guía no es ofrecer al lector información detallada sobre la tenencia de la tierra, sino más bien presentar una metodología (Capítulo 5) que puede utilizarse para localizar a quienes pueden aportar conocimientos especializados sobre la tenencia de la tierra para los proyectos o programas de desarrollo.

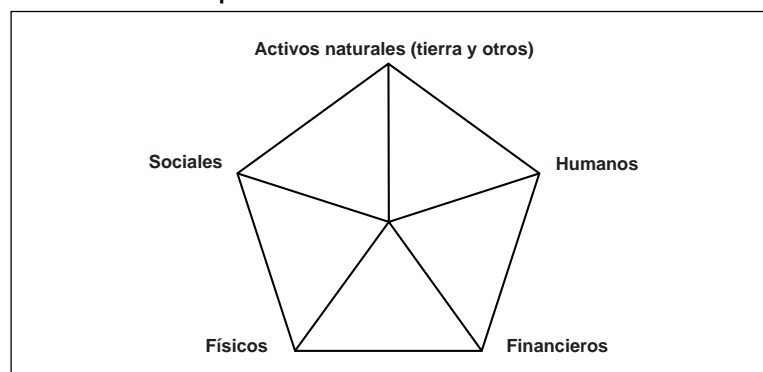
## 2. Por qué es importante la tenencia de la tierra

- 2.1 En respuesta a las preocupaciones sobre la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza, los organismos y organizaciones de desarrollo están introduciendo estrategias que ayudan a acumular activos y promover la autosuficiencia de la población y de las comunidades pobres. Entre las intervenciones cabe citar la ayuda a las personas necesitadas para proteger y aumentar su base de recursos naturales, mejorar el acceso a la tierra de cultivo mediante planes de reasentamiento y garantizar la seguridad alimentaria de las personas vulnerables, en particular las mujeres, las minorías y los grupos indígenas.
- 2.2 En muchos casos, las respuestas a las preocupaciones relacionadas con la sostenibilidad ambiental, los conflictos sociales y la seguridad alimentaria de las personas vulnerables se ven condicionadas por el sistema de tenencia de la tierra y al mismo tiempo influyen en éste. Si no se tienen en cuenta estas repercusiones desde el comienzo de una intervención es probable que se produzcan resultados no previstos y que no se consiga la mejora deseada. En algunos casos, la situación puede incluso deteriorarse, por ejemplo, cuando por inadvertencia se despoja a la población de su derecho a la tenencia de la tierra. Situaciones de este tipo se han producido, por ejemplo, cuando los proyectos han reasentado a la población desplazada en tierras que, por error, se habían calificado como vacantes.
- 2.3 La erradicación del hambre supone aumentar el acceso de una persona o familia a los alimentos. El grado de seguridad alimentaria de los individuos y familias depende en gran parte de las oportunidades que tienen para mejorar su acceso a activos como la tierra, además del acceso a los mercados y otras oportunidades económicas. Las personas con amplios derechos sobre la tierra son en general más capaces de disfrutar de medios de vida sostenibles que quienes cuentan sólo con derechos limitados a ese activo; a su vez,

éstos se encuentran en situación más desahogada que quienes se ven completamente desprovistos de tierra.

- 2.4 La tenencia de la tierra es importante en las intervenciones de desarrollo rural que tratan de mejorar la dotación de activos de la población para que puedan disfrutar de medios de vida sostenibles. Se puede considerar que un medio de subsistencia es sostenible cuando puede resistir las presiones y crisis y recuperarse después de ellas y mantener o aumentar sus capacidades y activos tanto en el presente como en el futuro sin poner en peligro la base de recursos naturales. En este contexto, los medios de subsistencia comprenden las capacidades, activos (incluidos los recursos tanto materiales como sociales) y las actividades correspondientes. Los derechos de propiedad sobre la tierra, junto con la mano de obra, forman el activo más común utilizado para producir alimentos destinados al consumo familiar, así como cultivos comerciales que permiten a la familia o a los individuos sufragar otras necesidades, por ejemplo, las relacionadas con la salud y la educación. Por ello, estos derechos constituyen uno de los recursos más poderosos con que cuentan las personas para aumentar y ampliar su dotación de activos, no sólo la tierra y la mano de obra sino todo el acervo necesario para disponer de medios de vida sostenibles, a saber, los recursos naturales, el capital social, humano y financiero y los activos físicos (Figura 1).

**FIGURA 1**  
**Activos necesarios para contar con medios de vida sostenibles**



- 2.5 La tenencia de la tierra es importante en las intervenciones de desarrollo rural que utilizan un planteamiento de la programación basado en los derechos. Esta programación debería conseguir la eliminación o reducción de las causas que impiden a las personas disfrutar de sus derechos. Por ejemplo, la Comisión de las Naciones Unidas de la Condición Jurídica y Social de la Mujer observó en 1998 que la discriminación en el derecho a la tierra contra la mujer es una violación de los derechos humanos. Una perspectiva basada en los derechos debería tratar de conseguir que los programas de apoyo no sólo no refuerzan la discriminación contra las mujeres, las minorías y otros grupos vulnerables, sino que contribuyan más bien a reducirla. En el contexto de la ayuda y del desarrollo en las zonas rurales, un planteamiento de la programación basado en los derechos debería tener en cuenta los derechos a la tierra que puedan tener los grupos beneficiarios del proyecto o programa. Para ello, habrá que comprobar qué derechos se reconocen y cómo se organizan éstos dentro de la zona del proyecto y determinar si existen mecanismos institucionales adecuados para establecer quién tiene derecho a la tierra, durante cuánto tiempo, con qué fines y en qué condiciones.
- 2.6 Los derechos sobre la tierra son con frecuencia un elemento vital cuando los hogares rurales tratan de equilibrar sus capacidades y activos y determinar las estrategias resultantes para hacer frente a sus necesidades diarias de producción y seguridad alimentaria. No obstante, esos derechos no son sólo una fuente de producción económica sino también la base de relaciones sociales y valores culturales, además de un factor de prestigio y con frecuencia, de poder. Las resultantes redes sociales construidas dentro de un grupo social y cultural específico son un activo muy importante para garantizar la sostenibilidad de los medios de subsistencia de los hogares rurales.
- 2.7 Las enseñanzas más generales extraídas de las investigaciones recientes sobre la tenencia de la tierra son las siguientes:
- Los países que han invertido en la infraestructura técnica e institucional necesaria para una administración eficiente y equitativa de la tenencia de la tierra y que han tomado la iniciativa para garantizar los derechos

de propiedad a hombres y mujeres se han desarrollado más rápidamente y con un nivel de seguridad alimentaria, salud y bienestar mucho más elevado. Este desarrollo ha sido mucho más sostenible en los lugares donde las autoridades, al mismo tiempo que reconocen la necesidad de reformar los sistemas de tenencia de la tierra, han respaldado la protección de los derechos arraigados de la mujer y otros grupos desfavorecidos a los recursos que habían tenido tradicionalmente.

- La producción agrícola alimentaria continuará siendo un sector dominado por unidades familiares y hogares. Con frecuencia, una de las razones del desacierto de las políticas relativas a la tenencia de la tierra es la incapacidad de comprender el carácter complejo de las relaciones sociales que caracterizan al «hogar» en cualquier sociedad rural. Las intervenciones normativas sobre la tenencia de la tierra pueden generar resultados tanto positivos como negativos. Las políticas basadas en información precisa y en la valoración de unos contextos cambiantes y dinámicos tienen muchas más probabilidades de conseguir los resultados deseados.
- El negar a grandes segmentos de la sociedad un acceso más equitativo a la tierra y a los beneficios de una tenencia segura de la misma impone costos imprevistos. Ello puede contribuir de manera decisiva a la pobreza extrema, la dependencia, la inestabilidad social, incluidos los conflictos y disturbios, la migración rural, el abandono de las tierras y muchas otras consecuencias negativas. Por el contrario, un acceso más equitativo a la tierra y a otros activos puede contribuir a estimular un crecimiento económico más rápido y de base más amplia.

### 3. Qué es la tenencia de la tierra

#### TENENCIA DE LA TIERRA

- 3.1 Tenencia de la tierra es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra (por razones de comodidad, «tierra» se utiliza aquí para englobar otros recursos naturales, como el agua y los árboles). La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias.
- 3.2 La tenencia de la tierra es una parte importante de las estructuras sociales, políticas y económicas. Es de carácter multidimensional, ya que hace entrar en juego aspectos sociales, técnicos, económicos, institucionales, jurídicos y políticos que muchas veces son pasados por alto pero que deben tenerse en cuenta. Las relaciones de tenencia de la tierra pueden estar bien definidas y ser exigibles ante un tribunal judicial oficial o mediante estructuras consuetudinarias dentro de una comunidad. En otros casos, pueden estar relativamente mal definidas, con ambigüedades que se prestan a abusos.
- 3.3 Así pues, la tenencia de la tierra constituye una red de intereses interrelacionados. Entre ellos figuran los siguientes:
  - Intereses dominantes: cuando un poder soberano, por ejemplo, una nación o una comunidad, tiene facultades para asignar o redistribuir la tierra mediante expropiación, etc.
  - Intereses superpuestos: cuando varias partes han recibido derechos diferentes sobre la misma parcela de tierra, por ejemplo, una parte puede tener derecho de arrendamiento y otra derecho de paso, etc.

- Intereses complementarios: cuando diferentes partes tienen el mismo interés en la misma parcela de tierra, por ejemplo, cuando los miembros de una comunidad comparten los derechos comunes a la tierra de pastoreo, etc.
- Intereses enfrentados: cuando diferentes partes reclaman los mismos intereses en la misma parcela de tierra, por ejemplo, cuando dos partes reclaman independientemente el derecho a la utilización exclusiva de una parcela de tierra de cultivo. Los conflictos por la tenencia de la tierra suelen ser consecuencia de la existencia de reivindicaciones opuestas.

3.4 La tenencia de la tierra se divide frecuentemente en las siguientes categorías:

- Privada: asignación de derechos a una parte privada, que puede ser un individuo, una pareja casada, un grupo de personas o una persona jurídica, como una entidad comercial o una organización sin fines de lucro. Por ejemplo, dentro de una comunidad, las familias individuales pueden tener derechos exclusivos a parcelas residenciales, parcelas agrícolas y algunos árboles. Otros miembros de la comunidad pueden quedar excluidos de la utilización de estos recursos sin el consentimiento de quienes ostentan los derechos.
- Comunal: puede existir un derecho colectivo dentro de una comunidad en que cada miembro tiene derecho a utilizar independientemente las propiedades de la comunidad. Por ejemplo, los miembros de ésta pueden tener derecho a llevar su ganado a un pastizal común.
- De libre acceso: no se asignan derechos específicos a nadie, ni se puede excluir a nadie. En este contexto se suelen incluir las actividades marinas, en que el acceso a alta mar está generalmente abierto a todos; pueden incluirse también los pastizales, bosques, etc., cuando todos gozan de libre acceso a los recursos (una diferencia importante entre libre acceso y sistema comunal es que en virtud de este último quienes no son miembros de la comunidad están excluidos de la utilización de las áreas comunes).

- Estatal: se asignan derechos de propiedad a una autoridad del sector público. Por ejemplo, en algunos países las tierras forestales pueden quedar bajo mandato estatal, sea el poder central o un gobierno descentralizado.
- 3.5 En la práctica, dentro de una sociedad pueden encontrarse la mayor parte de las formas de propiedad, por ejemplo, derechos comunes de pastoreo, propiedades privadas residenciales y agrícolas y propiedad estatal de los bosques. La tenencia consuetudinaria implica normalmente derechos comunales a los pastizales y derechos privados exclusivos a las parcelas agrícolas y residenciales. En algunos países, los derechos formalmente reconocidos a estas tierras consuetudinarias recaen sobre el Estado o el Presidente, en calidad de «depositarios» de los ciudadanos.
- 3.6 El derecho que tiene una persona sobre un objeto como la tierra puede considerarse como una forma de propiedad. El concepto de propiedad es amplio e incluye, por ejemplo, la propiedad intelectual. En el caso de la tenencia de la tierra, algunas veces se describe con mayor precisión como el derecho de propiedad a la tierra. Muchas veces se establece una distinción entre «bienes raíces» o «bienes inmuebles», por un lado y «propiedad personal» o «bienes muebles», por el otro. En el primer caso, la propiedad incluiría la tierra y sus elementos fijos (edificios, árboles, etc.) que se considerarían como bienes inmuebles. En el segundo, se incluirían bienes no vinculados a la tierra, por ejemplo, el ganado, etc.
- 3.7 En la práctica, puede haber numerosos derechos ostentados por diferentes personas o grupos. Ello puede dar lugar al concepto de «haz de derechos». Los diferentes derechos a la misma parcela de tierra, como el derecho a vender la tierra, el derecho a utilizarla mediante arrendamiento o a atravesarla, podrían describirse como «astillas del mismo haz». El titular de cada derecho puede ser una persona diferente. Este conjunto de derechos puede compartirse, por ejemplo, entre el propietario y un arrendatario para crear un mecanismo de arrendamiento o de aparcería que reconozca al arrendatario o aparcero el derecho a utilizar la tierra en condiciones previamente



especificadas. La tenencia puede adoptar numerosas formas, desde arrendamientos formales de 999 años hasta acuerdos estacionales informales. Si la explotación agrícola está hipotecada, el acreedor puede tener uno de los derechos de ese «haz» que le permitiría recuperar el préstamo pendiente mediante la venta de la propiedad hipotecada en caso de impago. Un agricultor vecino puede tener otro de los derechos integrantes de ese «haz», como puede ser la facultad de hacer pasar el ganado a través de la tierra para llegar hasta el río. En el Recuadro 1 se presentan algunos ejemplos de derechos.

3.8 En algunas ocasiones puede ser útil simplificar la representación de los derechos de propiedad identificando los siguientes componentes:

- **derechos de uso:** derechos a utilizar la tierra para el pastoreo, producción de cultivos de subsistencia, recolección de pequeños productos forestales, etc.
- **derechos de control:** derechos a tomar decisiones sobre la forma de utilizar la tierra, en particular a decidir qué cultivos deben plantarse y a beneficiarse financieramente de la venta de los cultivos, etc.
- **derechos de transferencia:** derecho a vender o a hipotecar la tierra, a cederla a otros mediante reasignaciones intracomunitarias, a transmitirla a los sucesores mediante herencia y a reasignar los derechos de uso y control.

En muchas ocasiones, los miembros pobres de una comunidad tienen sólo derechos de uso. Puede ocurrir, por ejemplo, que una mujer tenga derecho a utilizar parte de la tierra para producir cultivos que le permitan alimentar a la familia, mientras que su esposo puede obtener los beneficios derivados de la venta de los cultivos en el mercado. Si bien estas simplificaciones pueden ser útiles, conviene señalar que la forma exacta en que se distribuyen y disfrutan realmente los derechos a la tierra puede ser muy compleja.

3.9 En términos generales, los derechos de tenencia de la tierra se clasifican muchas veces teniendo en cuenta si son «formales» o «informales». Puede

RECUADRO 1  
EJEMPLOS DE DERECHOS

- Derecho a utilizar la tierra.
- Derecho a impedir que las personas no autorizadas utilicen la tierra.
- Derecho a controlar cómo se va a utilizar la tierra.
- Derecho a obtener ingresos de la tierra.
- Derecho a la protección frente a la expropiación ilegal de la tierra.
- Derecho a transmitir a los sucesores los derechos sobre la tierra (es decir, el derecho de los sucesores a heredar la tierra).
- Derecho a enajenar todos los derechos sobre la totalidad de la propiedad (por ejemplo, mediante venta) o sobre una parte de la misma (por ejemplo, introduciendo subdivisiones).
- Derecho a enajenar únicamente una parte de los derechos (por ejemplo, mediante arrendamiento).
- Derecho residual a la tierra, es decir, cuando vencen los derechos parcialmente enajenados (por ejemplo, termina el plazo de un arrendamiento), esos derechos vuelven a la persona que los enajenó.
- Derecho a disfrutar de los derechos de propiedad durante un período de tiempo indeterminado (es decir, es posible que los derechos no terminen en una fecha específica sino que duren perpetuamente).
- Deber de no utilizar la tierra en forma que sea perjudicial para otros miembros de la sociedad (es decir, se trata de un derecho de quienes no tienen derecho a utilizar la tierra).
- Deber de renunciar a los derechos a la tierra cuando éstos son anulados mediante un procedimiento jurídico (por ejemplo, cuando los acreedores se hacen con el derecho en caso de insolvencia, o cuando el Estado se convierte en titular del derecho en caso de impago de los impuestos).

haber problemas de percepción con este planteamiento ya que, por ejemplo, algunos de los llamados derechos informales pueden ser, en la práctica, muy formales y seguros en su propio contexto. A pesar de estos problemas de percepción, la división de la tenencia en formal e informal puede servir

- 3.10 en algunos casos de base para análisis útiles.  
Podrían considerarse como derechos de propiedad formales los que son reconocidos expresamente por el Estado y que pueden ser protegidos a través de medios legales.
- 3.11 Derechos de propiedad informales son los que carecen de reconocimiento y protección oficial. En algunos casos, los derechos de propiedad informales son ilegales, es decir, representan una infracción a la ley. Un caso extremo es el de los invasores que ocupan un lugar en contravención de un aviso de desahucio. En muchos países, los casos de tenencia ilegal se producen por deficiencias del sistema legislativo. Por ejemplo, la legislación define algunas veces el tamaño mínimo de una explotación, mientras que en la práctica éstas son a veces mucho más pequeñas debido a subdivisiones informales realizadas entre los herederos. Los derechos de propiedad pueden ser también ilegales debido a su utilización, por ejemplo, la conversión ilícita de tierras agrícolas para actividades urbanas.
- 3.12 En otros casos, la propiedad puede ser «extralegal», es decir, no contra la ley pero tampoco reconocida por ella. En algunos países, la propiedad consuetudinaria de las comunidades indígenas rurales pertenece a esta categoría. Muchas veces se establece una distinción entre *derechos reglamentarios* o «derechos formalmente reconocidos», por un lado y *derechos consuetudinarios* o «derechos tradicionales», por el otro. Esta distinción está volviéndose cada vez más confusa en algunos países, sobre todo de África, donde los derechos consuetudinarios gozan de reconocimiento jurídico formal.
- 3.13 Los derechos formales e informales pueden coexistir en una misma propiedad. Por ejemplo, en un país que prohíbe el arrendamiento o la aparcería, una persona que tiene derechos de propiedad legalmente reconocidos sobre una parcela puede arrendarla ilegalmente a un campesino sin tierras.
- 3.14 Estas distintas formas de tenencia pueden crear una pauta compleja de derechos y de intereses diversos. La situación resulta especialmente com-

pleja cuando se otorgan derechos reglamentarios de tal manera que no se tengan en cuenta los derechos consuetudinarios existentes (por ejemplo, en lo relativo a la agricultura y el pastoreo). Este enfrentamiento entre los derechos *de jure* (que existen en virtud de una legislación oficial) y los derechos *de facto* (existentes en la realidad) se produce con frecuencia en las tierras de pastoreo y de agricultura de secano que son ya marginales y están sometidas a fuertes presiones. De la misma manera, en las zonas donde se registran conflictos o han terminado recientemente, los enfrentamientos entre las poblaciones asentadas y desplazadas provocan grandes incertidumbres sobre quién tiene o debería tener, el control de los derechos y cuáles son éstos.

3.15

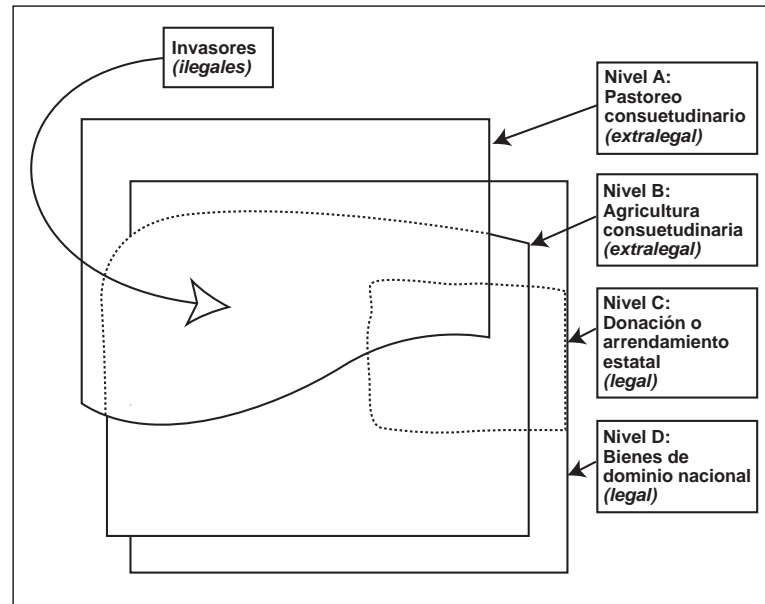
Es probable que los niveles de complejidad y conflictividad se agraven particularmente cuando, por ejemplo, se ha declarado oficialmente la propiedad estatal y se han otorgado donaciones o arrendamientos estatales sin consultar a los propietarios consuetudinarios (a quienes no se consideran como ilegales) y cuando los invasores se apropian de la tierra (véase la Figura 2).

### 3.16 ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS

Administración de tierras es la forma en que se aplican y ponen en práctica las normas relativas a la tenencia de la tierra. Esta administración, sea formal o informal, comprende una gran variedad de sistemas y procesos:

- **derechos sobre la tierra:** asignación de derechos inmobiliarios; delimitación de los límites de las parcelas sobre las que se reconocen determinados derechos; transferencia de una parte a otra mediante venta, arrendamiento, préstamo, donación o herencia; adjudicación de casos dudosos y conflictos referentes a los derechos y límites de las parcelas;
- **reglamentación del uso de la tierra:** planificación del uso de la tierra, observancia de las normas y resolución de los conflictos sobre utilización de la tierra;
- **valoración de la tierra e impuestos:** recaudación de ingresos mediante formas de valoración de la tierra y de tributación y resolución de los

**FIGURA 2**  
Complejidades y conflictos resultantes de diferentes tipos de tenencia



3.17 conflictos relativos a la valoración de la tierra y a los impuestos.

La **información** sobre la tierra, las personas y sus derechos es fundamental para una administración eficaz, ya que los derechos a la tierra no existen de forma física y deben representarse de alguna manera. En un contexto legal formal, la información sobre los derechos, sean de individuos, familias, comunidades, el Estado u organizaciones comerciales y de otra índole, se mantiene mediante sistemas de registro de tierras y catastros, que pueden adoptar diversas formas. En un entorno de tenencia consuetudinaria, la información puede ser conservada en forma no escrita dentro de una comunidad mediante la memoria colectiva y el uso de testigos. En algunas comunidades, aquellos que poseen estos derechos informales pueden contar con «pruebas informales», es decir, documentos aceptados por la comunidad pero no por la administración pública oficial.

3.18

La **observancia de las normas o su protección** es fundamental para una

administración eficaz, ya que los derechos a la tierra tienen valor cuando se puede exigir su cumplimiento. Este componente permite proteger los derechos reconocidos de una persona frente a las actuaciones de los demás. Esta protección puede venir del Estado o de la comunidad mediante el consenso social, como se describe más adelante en la sección sobre «seguridad de la tenencia». Un régimen estable de tenencia de la tierra es aquel en que los resultados de las medidas protectivas son relativamente fáciles de prever. En un contexto legal formal, los derechos pueden imponerse mediante el sistema de tribunales y otros mecanismos semejantes. En los casos de tenencia consuetudinaria, los derechos pueden imponerse a través de los líderes tradicionales. En ambos casos, se puede inducir a las personas a reconocer los derechos de los demás mediante mecanismos informales, como la presión comunitaria. Quienes conocen sus derechos y saben lo que deben hacer cuando éstos se infringen se encuentran en mejores condiciones para proteger sus derechos de quienes no disponen de esa información.

3.19

La administración de tierras se lleva a cabo mediante *distintos procedimientos* para gestionar la información sobre los derechos y su protección, entre ellos los siguientes:

- Los procedimientos relativos a los derechos sobre la tierra incluyen la determinación de cómo se pueden transferir de una parte a otra mediante venta, arrendamiento, préstamo, donación y herencia.
- Los procedimientos relativos a la reglamentación del uso de la tierra incluyen la determinación de la forma en que deben planificarse e imponerse los controles sobre la utilización de la tierra.
- Los procedimientos relativos a la valoración de la tierra y las cargas tributarias incluyen la determinación de metodologías para valorar y gravar la tierra.

Los procedimientos eficientes hacen posible que las transacciones se lleven a cabo de forma rápida, económica y transparente. No obstante, en muchas partes del mundo, los procedimientos formales de administración de tierras son muy lentos, engorrosos y costosos y en muchos casos son inaccesibles y poco transparentes para gran parte de la población rural y se

llevan a cabo en idiomas y formas que resultan incomprensibles para muchos. En tales casos, los altos costos de transacción pueden dar lugar a que las transferencias y otros acuerdos no se registren o se lleven a cabo de manera informal.

## 3.20

Finalmente, la administración de tierras requiere de *actores* para aplicar los procedimientos. En los regímenes de tenencia consuetudinarios, los líderes tradicionales pueden desempeñar el papel principal en la administración de las tierras, por ejemplo, en lo que respecta a la asignación de derechos y la resolución de conflictos. En contextos más formales, los organismos de administración pueden incluir las oficinas de registro, agrimensura, los sistemas de ordenamiento territorial rural y urbano y los de valoración e imposición territorial, así como los sistemas judiciales. Cuando el Estado ha reconocido la tenencia consuetudinaria, se establecen vínculos funcionales entre los organismos públicos y consuetudinarios de administración de tierras.

## 3.21

La formalización de la administración de los derechos sobre la tierra se ha promovido como un prerrequisito necesario para el desarrollo económico. Entre los beneficios asociados cabe señalar la mayor seguridad en la tenencia de la tierra y la mayor facilidad de acceso al crédito, lo que ofrece a los agricultores el incentivo y la capacidad de invertir en mejoras a la tierra. La administración formal se propone también como medio para impulsar el mercado inmobiliario, que permite utilizar la tierra en la «forma más indicada».

## 3.22

Por el contrario, otros opinan que, con demasiada frecuencia, los problemas de diseño y ejecución de los proyectos emprendidos para formalizar los derechos de propiedad han conseguido de hecho reducir la seguridad, ya que han concentrado los derechos sobre una parcela en manos de un individuo, en perjuicio de los demás, en particular las mujeres y otros grupos vulnerables, que tienen derechos parciales o comunes. De la misma manera, algunos sostienen que la formalización de los derechos quizá no mejore el acceso al crédito, ya que no es probable que muchos bancos acepten la tie-

3.23 rra de cultivo como garantía para los préstamos.

En consecuencia, se ha señalado que el registro formal de los derechos de propiedad individual debe considerarse únicamente en las zonas de alta densidad demográfica, en que los sistemas consuetudinarios de tenencia y de resolución de conflictos son débiles o inexistentes, o donde se han producido graves trastornos en las propiedades consuetudinarias. No obstante, aun cuando no se den esas condiciones, varios países están mostrando creciente interés por formalizar los derechos de las comunidades para protegerlas frente a la invasión de intereses externos (por ejemplo, las empresas agrícolas comerciales e incluso el Estado). En tales casos, se definen los límites comunitarios y se registra, en nombre de la comunidad, el título de propiedad. Luego, se confía a la comunidad la administración de las propias tierras, incluida la asignación de derechos a la tierra dentro de sus límites.

3.24

En muchos países, la administración formal e informal de tierras coexisten, cuando los registros legales no sustituyen a los derechos consuetudinarios o cuando entran en vigor derechos informales de reciente creación. Pueden provocarse tensiones entre los derechos *de jure* y *de facto* sobre la tierra. Las discrepancias entre las versiones formal e informal o consuetudinaria de los derechos de tenencia provocan ambigüedades que algunos pueden tratar de aprovechar. En algunos países, donde los sistemas formales de administración de tierras no funcionan debidamente, el Estado puede otorgar diferentes títulos de propiedad para la misma parcela de tierra. Ello complica la condición jurídica de la tierra, ya que da lugar a reivindicaciones opuestas. El mero hecho de establecer y documentar los límites de la tierra y los títulos de propiedad no es suficiente; debe hacerse de tal manera que no agrave la situación todavía más. La función de las comunidades locales en la investigación de las reivindicaciones es fundamental, ya que tienen información sobre los mecanismos locales de tenencia de tierras.

3.25 **ACCESO A LA TIERRA**

En el caso de la población rural pobre, el acceso a la tierra está basado muchas veces en la costumbre. Por ejemplo, en las sociedades indígenas los derechos consuetudinarios a la tierra se crean normalmente siguiendo sus



tradiciones y mediante procedimientos en que los líderes tradicionales asignan derechos de uso a la tierra a los miembros de la comunidad. Estos derechos de acceso pueden tener origen en el uso de la tierra durante un largo período de tiempo. Muchas veces son derechos adquiridos mediante ocupación ancestral y utilización de la tierra por sociedades tradicionales. En tales casos, lo que da acceso al derecho es el desbroce original de la tierra y la colonización por parte de los antepasados.

3.26

Pueden utilizarse también estrategias muy diversas para conseguir acceso a la tierra. Entre ellas figuran las siguientes:

- Compra, muchas veces con capital acumulado trabajando como migrante en zonas urbanas;
- Prescripción/Usucapión (adquisición de derechos mediante la posesión durante un período de tiempo determinado). En algunos países, éste puede ser el único método que permite a los pequeños agricultores obtener acceso formal a tierras vacantes o abandonadas y dedicarla a usos productivos.
- Arrendamiento, es decir, conseguir acceso a la tierra pagando un alquiler al propietario.
- Aparcería, es decir, obtener acceso a la tierra a cambio del pago de un porcentaje de la producción al propietario.
- Herencia, es decir, obtener acceso a la tierra en calidad de heredero.
- Invasión ilegal de la tierra.

3.27

Además de estas estrategias individuales, el acceso a la tierra se puede garantizar de forma sistemática mediante intervenciones de reforma agraria por iniciativa gubernamental, muchas veces como consecuencia de políticas adoptadas para corregir injusticias históricas y distribuir la tierra de forma más equitativa. Estas reformas agrarias se producen normalmente en situaciones en que gran parte de la propiedad se concentra en un número relativamente pequeño de propietarios y la tierra está improductiva o insuficientemente aprovechada (aunque conviene señalar que la determinación

de si la tierra está insuficientemente aprovechada depende de los criterios seleccionados para la evaluación). En algunos países, un tipo importante de reforma agraria ha sido la restitución de la tierra. Otras intervenciones pueden ser los programas de redistribución de tierra, que tratan de ofrecer a la población rural pobre acceso a la tierra y promover la eficiencia y la inversión en la agricultura. Estos programas se acompañan muchas veces, pero no siempre, con servicios agrícolas subvencionados, por ejemplo, de extensión y crédito. En algunos casos, el Estado ha ofrecido acceso a tierras públicas improductivas o insuficientemente aprovechadas, pero en la mayoría de las situaciones la tierra utilizada para actividades de reasentamiento procede del sector privado.

3.28

En las reformas agrarias redistributivas impuestas, el Estado suele tomar la tierra de los grandes terratenientes y transferirlas a campesinos sin tierras o con escasas posesiones. Los propietarios originales han recibido indemnización en algunos casos, pero no siempre. Algunas veces, las reformas han beneficiado a los arrendatarios que trabajaban la tierra. Estas reformas cambian la estructura de la propiedad de la tierra transformando a los arrendatarios en propietarios, pero no modifican la estructura de las explotaciones. En otras circunstancias, las reformas han supuesto el reasentamiento de los beneficiarios en las tierras expropiadas y la creación de nuevas operaciones de explotación agrícola.

3.29

En algunas iniciativas recientes de reforma agraria, los beneficiarios negocian con los propietarios la compra de la tierra utilizando fondos aportados por el Estado en forma de donaciones y/o préstamos. Normalmente, los beneficiarios deben constituir un grupo que identifique la tierra idónea, negocie la compra con el vendedor, formule un proyecto que reúna las condiciones necesarias para recibir donaciones estatales y/o crédito y determine cómo se va a asignar la tierra entre los miembros del grupo y cuáles serán las correspondientes obligaciones de pago.

3.30

Si bien hay amplio consenso en que la reforma agraria desempeña un papel importante en el desarrollo rural cuando la concentración de la propiedad es

elevada, hay gran controversia sobre cuáles son los mecanismos más indicados para transferir la tierra de los grandes terratenientes a los pequeños propietarios o campesinos sin tierra. No obstante, este debate desborda el ámbito de la presente guía.

### 3.31 **SEGURIDAD DE LA TENENCIA**

La seguridad de la tenencia es la certeza de que los derechos de una persona a la tierra serán reconocidos por los demás y recibirán protección frente a impugnaciones específicas. Quienes no tienen seguridad en la tenencia corren el riesgo de que sus derechos a la tierra se vean amenazados por reivindicaciones opuestas, e incluso se pierdan como consecuencia de una orden de desahucio. Sin seguridad de la tenencia, los hogares se ven fuertemente limitados en su capacidad de garantizar alimentos suficientes y de disfrutar de medios de vida sostenibles.

### 3.32

La seguridad de la tenencia no puede medirse directamente y en buena parte, depende de la percepción de los propios interesados. Los atributos de la seguridad de la tenencia pueden cambiar de un contexto a otro. Por ejemplo, una persona puede tener derecho a utilizar una parcela de tierra durante un período de cultivo de seis meses y si esa persona está protegida frente al riesgo de desahucio durante ese tiempo, la tenencia es segura. Por extensión, la seguridad de la tenencia puede referirse a la duración de la misma, en el contexto del tiempo necesario para recuperar el gasto de inversión. Así, una persona con derechos de uso de seis meses no plantará árboles, invertirá en obras de riego ni adoptará medidas para evitar la erosión de los suelos, ya que el tiempo es demasiado breve para que pueda beneficiarse de la inversión. Esa forma de tenencia resulta insegura para inversiones a largo plazo, aun cuando sea segura para las de corto plazo.

### 3.33

La importancia de la seguridad a largo plazo ha llevado a algunos a argumentar que la plena seguridad sólo puede darse cuando hay plena propiedad privada (por ejemplo, la propiedad absoluta) ya que, en tal caso, el tiempo durante el que se pueden mantener los derechos no está limitado a un período fijo. Se considera que sólo el propietario disfruta de derechos

seguros y los titulares de derechos de menor rango, como los arrendatarios, sólo detentan una tenencia insegura, ya que dependen de la voluntad del propietario. De ahí podría deducirse que la seguridad de la tenencia se consigue únicamente con la posesión de los derechos de transferencia, como los derechos de venta e hipoteca. La equiparación de la seguridad con los derechos de transferencia para vender e hipotecar puede estar justificada en algunos lugares del mundo, pero no en muchos otros. En las zonas con sólidos regímenes de tenencia de base comunitaria, alguien puede gozar de seguridad de la tenencia sin que ello signifique que quiera o pueda vender la tierra, o quizá disfrute de derechos de transferencia estrictamente limitados (por ejemplo, las transferencias podrían estar limitadas a los sucesores, mediante herencia, o las ventas podrían estar restringidas a los miembros de la comunidad).

## 3.34

Las fuentes de seguridad pueden variar también de un contexto a otro:

- Una fuente importante es la comunidad y sus grupos específicos, como las organizaciones locales de campesinos y las asociaciones de usuarios del agua. Cuando los vecinos reconocen los derechos de una persona y exigen su observancia, la seguridad de esa persona aumenta. En muchos sistemas de tenencia consuetudinaria, las personas obtienen derechos de propiedad mediante la inserción en las comunidades sociales. El mantenimiento de los derechos de propiedad confirma la pertenencia al grupo, de la misma manera que ésta facilita la adquisición y salvaguardia de los derechos de propiedad.
- Los gobiernos representan otra fuente de seguridad, ya que pueden ofrecer el reconocimiento político de algunos derechos. Por ejemplo, un gobierno puede aceptar la expansión y asentamiento ilegal de una comunidad en tierras de bosques nacionales y comprometerse a no tomar medidas de desahucio. No obstante, con ello, el gobierno normalmente reconoce el derecho de la comunidad a ocupar la tierra, pero no llega hasta el punto de reconocer los derechos de cada uno de los individuos de la comunidad.
- Otra fuente puede ser la situación administrativa y el sistema jurídico

formal. El Estado puede ofrecer seguridad en general afirmando los derechos de las personas y también con medidas específicas, como la protección frente al peligro de ocupación ilícita. Muchas veces se considera que la seguridad está basada en la protección ofrecida mediante sistemas catastrales y de registro de la propiedad, mientras que la resolución de los conflictos tendría lugar en el sistema judicial formal.

- En algunos países, la seguridad se puede ofrecer mediante estructuras coercitivas, como los «señores de la guerra» que aparecen en ausencia de un Estado eficaz durante los períodos de disturbios civiles. Naturalmente, ésta no es la fuente más deseable de seguridad, ya que estas estructuras pueden a su vez impedir el desarrollo de comunidades y sistemas jurídicos sólidos, necesarios para una buena gobernanza.

3.35

La seguridad total de una persona es la suma total de la seguridad ofrecida por diversos factores. En muchos casos, la mayor seguridad de una o varias procedencias dará lugar a un aumento de la seguridad total. En muchos proyectos de desarrollo, se considera que la forma más valiosa de aumentar la seguridad de la tenencia es crear o reforzar las garantías jurídicas. Entre los ejemplos de reforma de tenencia de la tierra cabe señalar la transformación de los derechos informales en derechos jurídicamente exigibles; la transformación de los permisos expedidos por el Estado en arrendamientos que ofrezcan mayor proyección para los usuarios de la tierra; la introducción de disposiciones para que las comunidades se conviertan en propietarias legales de sus propiedades inmuebles, en vez de que el titular de los derechos sea el Estado y la mejor definición de los derechos de propiedad mediante las mejoras en los sistemas formales de administración de tierras.

3.36

La seguridad de tenencia de una persona puede estar amenazada de muchas maneras. Curiosamente, los intentos de aumentar la seguridad jurídica de algunos pueden dar lugar a que otros pierdan sus derechos. Por ejemplo, los proyectos de reconocimiento y registro de los títulos de propiedad, si están mal enfocados, pueden reducir la seguridad de muchos residentes rurales porque no llegan a reconocer determinados derechos, sobre todo de las mujeres y los pobres y dejan que se fusionen en derechos de «propiedad»

concedidos de forma simplista. Los derechos a algunos usos importantes de la tierra, por ejemplo, para recoger pequeños productos forestales u obtener agua, quizá no estén reconocidos por el sistema jurídico y podrían quedar eliminados en la práctica. Naturalmente, otros tipos de proyectos de desarrollo pueden dar lugar a la pérdida de derechos a la tierra.

3.37

Los derechos pueden reducirse también o eliminarse si el Estado comienza a imponer normas vigentes que impiden el acceso a los recursos. Por ejemplo, la observancia más estricta de la política estatal sobre la conservación forestal puede dar lugar a que los campesinos tengan que abandonar la tierra que vienen utilizando para actividades agrícolas y de pastoreo.

3.38

La inseguridad de tenencia puede estar provocada por cambios sociales. Por ejemplo, el VIH/SIDA está repercutiendo en la seguridad de las mujeres en algunos lugares de África. Las viudas pueden perder acceso a la tierra en sentido jurídico si no pueden heredar los derechos de sus maridos y en sentido práctico si se ven obligadas a abandonar las explotaciones por los familiares varones.

3.39

Las personas pueden perder los derechos cuando otros hacen caso omiso de las normas sobre tenencia de la tierra. La explotación de las relaciones desiguales de poder dentro de las comunidades, por ejemplo, puede hacer que algunos miembros se reserven partes de las tierras comunales para su propio uso exclusivo, con lo que negarían a otros miembros de la comunidad el acceso a las tierras de pastoreo comunes.

3.40

La existencia de campesinos sin tierra puede deberse, naturalmente, a razones distintas de la inseguridad de la tenencia. Hay quienes venden su tierra «a precios de saldo» con el fin de sobrevivir en momentos de crisis, por ejemplo, durante períodos de hambre o enfermedad u otras calamidades. Otra razón para la venta de la tierra pueden ser las presiones sociales, por

ejemplo la de ofrecer una dote a las hijas que se casan.

## **4. Por qué debe tenerse en cuenta la tenencia de la tierra en el diseño de los proyectos**

### 4.1

Los proyectos para promover el desarrollo rural muchas veces tienen repercusiones en la tenencia de la tierra. En algunos casos, el diseño de un proyecto puede incluir mejoras en los mecanismos de tenencia, con el fin de respaldar sus objetivos de desarrollo. En otros casos, las actividades de un proyecto pueden influir en los dispositivos que rigen la tenencia de la tierra. Estos efectos potenciales quizá no sean siempre visibles en la fase de diseño. No obstante, si no se tienen en cuenta esas repercusiones desde el comienzo, pueden provocarse consecuencias no deseadas. Esa omisión podría impedir que se produjeran mejoras si los efectos en la tenencia de la tierra contrarrestan los beneficios obtenidos por el proyecto en otras dimensiones, o podría hacer que la situación llegara incluso a deteriorarse.

### 4.2

En este capítulo se ilustra la importancia de considerar la tenencia de la tierra en la fase de diseño de los proyectos, para lo cual se ponen de manifiesto las repercusiones que podrían tener en la tenencia de la tierra los proyectos relacionados con la sostenibilidad ambiental, la promoción sistemática de la mujer y la resolución de los conflictos y los desplazamientos.

### 4.3 **CUESTIONES AMBIENTALES**

La tenencia de la tierra y las condiciones ambientales están estrechamente relacionadas: la primera puede promover prácticas de aprovechamiento de la tierra con efectos negativos o positivos en el medio ambiente.

### 4.4

Las normas desacertadas (sean formales o informales) sobre el acceso a la tierra pueden dar lugar a la degradación ambiental. En muchos lugares del mundo, el desbroce de las tierras ha representado una manera eficaz de reivindicar la propiedad de la misma. Por ejemplo, los bosques han sido utili-

zados tradicionalmente para la agricultura de corta y quema por la población local que tenía derechos consuetudinarios sobre esos recursos. Al poder adquirir tierras las personas ajenas a la comunidad mediante la tala de árboles que la cubren, se ha favorecido la deforestación en gran escala, provocando, por ejemplo, incendios y humo que han cubierto partes de Asia y de América del Sur en los últimos años.

## 4.5

La inseguridad en la tenencia de la tierra está vinculada a una utilización inadecuada de la misma, que a su vez provoca degradación ambiental. La falta de derechos claros puede reducir el incentivo para aplicar medidas de protección de los recursos a largo plazo. En el caso de la tierra de propiedad privada, por ejemplo, los campesinos arrendatarios con contratos a corto plazo quizá no adopten las medidas necesarias de protección del suelo, ni planten árboles o mejoren los pastos si no tienen la tierra el tiempo suficiente para aprovechar los beneficios de sus inversiones.

## 4.6

Los sistemas inadecuados de tenencia en las tierras de dominio público pueden dar lugar también a la degradación ambiental. En el caso de los sistemas de pastoreo en zonas áridas o semiáridas, algunos pastizales considerados oficialmente como propiedad estatal se han transformado sustituyendo la producción pastoril tradicional por el cultivo y la ganadería comercial. Estas políticas no han llegado a reconocer que la variabilidad de las precipitaciones requiere pastos muy extensos para las actividades de pastoreo. La retirada de algunas de estas tierras para dedicarlas a ganadería comercial limita la movilidad de quienes practican el pastoreo. En consecuencia, hay un exceso de concentración de estas actividades en los pastizales todavía accesibles a los pastores.

## 4.7

El concepto de utilización insostenible de los recursos comunes ha conseguido considerable notoriedad tras la divulgación de la «crisis de lo comunal» en la obra de Hardin. Este análisis de la sobreexplotación presentaba algunas deficiencias, ya que estaba basado en la capacidad ilimitada de utilizar los sistemas de propiedad de libre acceso y no en el acceso a los recursos de propiedad comunal bajo el control de la comunidad. No obstante, en



algunas ocasiones los sistemas de tenencia de propiedad común se han transformado en sistemas de libre acceso, por ejemplo, cuando un sistema comunal es demasiado débil para evitar que las tierras de pastoreo comunales sean utilizadas por personas ajenas a la comunidad.

4.8

Por el contrario, las normas bien orientadas sobre la tenencia de tierras pueden promover su utilización sostenible. Los proyectos deben tratar no de amenazar sino de reforzar los sistemas de tenencia de la tierra existentes, cuando sean eficaces. Por ejemplo, el reconocimiento de las ventajas y complejidades de los sistemas de tenencia del pastoreo tradicional pueden conseguir una utilización de los recursos lo bastante flexible para evitar la degradación de los recursos naturales. Los encargados de la planificación pueden mejorar también los sistemas de tenencia con el fin de reforzar los proyectos relativos a los recursos naturales. Un proyecto puede mejorar la seguridad de la tenencia de los arrendatarios, por ejemplo, haciendo que las condiciones de sus arrendamientos les alienten a adoptar prácticas sostenibles de aprovechamiento de la tierra. Un acuerdo de arrendamiento podría alentar la inversión ofreciendo indemnización por los beneficios todavía disponibles al final del periodo de arrendamiento, o incrementando la duración del mismo y haciéndolo transferible a los herederos, para que de esa manera el desincentivo resulte insignificante.

4.9

Con el fin de mejorar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, las estrategias de tenencia de la tierra deberían estar vinculadas a instrumentos de ordenación adecuados, como la zonificación agroecológica, para garantizar que la tierra se destine a usos acordes con el tipo de suelo, la forma de la tierra y las características climáticas. La mayor participación y la potenciación de las estructuras comunitarias son también condición necesaria para garantizar la autogestión eficaz de la base de recursos naturales.

#### 4.10 **CUESTIONES RELACIONADAS CON EL GÉNERO**

En la mayor parte de las sociedades, las mujeres no tienen igualdad de acceso a la tierra rural ni a los correspondientes recursos naturales. En muchos

casos, las sociedades han protegido quizá en el pasado los intereses de la mujer mediante disposiciones consuetudinarias, leyes de inspiración religiosa y la legislación general, pero el cambio de la situación socioeconómica muchas veces hace que las antiguas normas no puedan garantizar que la mujer tenga acceso a los recursos necesarios para criar y atender a sus familias. Las comunidades que experimentan ahora situaciones de escasez de tierras o de rápido aumento de su valor a veces no pueden o no quieren impedir que los familiares varones reclamen tierras sobre las que tienen derechos las mujeres, en particular las viudas o solteras.

## 4.11

La migración a los centros urbanos ha dado lugar a un rápido aumento del número de familias rurales cuyo jefe de hogar es de facto o de jure una mujer. Muchas de estas mujeres son también las que gozan de menor poder social, es decir, madres solteras, viudas, divorciadas, esposas de trabajadores migrantes, ancianas y enfermas. En general carecen de poderes para tomar decisiones, muchas veces no tienen representación en el gobierno de la comunidad y cada vez tienen menos seguridad individual en el marco de la legislación tradicional. Los intentos de reafirmar sus derechos pueden provocar conflictos en la comunidad o incluso en el plano nacional. Con demasiada frecuencia, los derechos que pueda tener la mujer quedan a merced de la voluntad de los familiares varones. Las mujeres solteras, divorciadas o viudas pueden acabar dependiendo de la buena voluntad de parientes lejanos. En un número creciente de países, la pandemia del VIH/SIDA está contribuyendo notablemente a aumentar el número de hogares presididos por una mujer.

## 4.12

Por otro lado, estos hogares cargan con la responsabilidad de producir los alimentos necesarios para alimentar a una población en crecimiento. Incluso cuando el jefe de hogar es un varón, las mujeres muchas veces tienen la responsabilidad primaria de producir alimentos, mientras que los hombres se suelen concentrar más en los cultivos comerciales. Las mujeres campesinas, en particular, son las responsables de la mitad de la producción alimentaria mundial y producen entre el 60 y el 80 por ciento de los alimentos en la mayor parte de los países en desarrollo. En el África subsahariana

y en el Caribe, producen hasta el 80 por ciento de los alimentos básicos. En Asia, entre el 50 y el 90 por ciento del trabajo en los arrozales es realizado por mujeres. Después de las cosechas, las campesinas de los países en desarrollo son casi las únicas encargadas de las actividades de almacenamiento, manipulación, comercialización y elaboración.

4.13

La introducción de normas jurídicas formales, mediante la reforma agraria y los proyectos de titulación y registro, muchas veces no ha llegado a reconocer los derechos de la mujer. En estos proyectos se consideraba suficiente la intervención de los varones, que solían recibir los títulos de propiedad, dándose por supuesto que las mujeres y los niños se beneficiarían al ser considerados dependientes de aquellos. Los bajos niveles de alfabetización de la mujer en algunos países hacen todavía más difícil que puedan cumplir los requisitos burocráticos para alcanzar la propiedad legal formal.

4.14

En muchas sociedades, para conseguir un mayor acceso y seguridad de la mujer se necesitarán cambios en las políticas y en la legislación, por ejemplo, para reconocer expresamente los derechos de la mujer a tener tierras y permitir la concesión de títulos jurídicos en su nombre, sea en forma individual o conjuntamente con su cónyuge. Además y sobre todo, quizá se requieran cambios en las normas y prácticas culturales. Las leyes de un país pueden declarar que el hombre y la mujer tienen igualdad de derechos para tener propiedades y heredarlas, pero, si las normas y prácticas culturales están en contradicción con dichas leyes, es probable que no se tengan en cuenta los derechos de la mujer.

4.15

La Comisión de las Naciones Unidas de la Condición Jurídica y Social de la Mujer observó en 1998 que la discriminación contra la mujer en lo que respecta a los derechos de propiedad de la tierra es una violación de los derechos humanos. Se instó a los Estados a que diseñen y revisen las leyes para garantizar que se reconozcan a la mujer derechos plenos e iguales para la posesión de la tierra y otros bienes, particularmente mediante el derecho a la transmisión hereditaria. Las leyes que repercuten en el sistema de tenencia y el género son muy diversas y entre ellas se incluyen las constituciones

nacionales y la legislación relativa a la familia, la herencia, la privatización, la reforma agraria, el reconocimiento y registro de los títulos de propiedad y la administración de los recursos. Si bien el texto y las fórmulas de las leyes reglamentarias suelen ser imparciales en materia de género, las mismas leyes a veces no son tan neutrales, por ejemplo, cuando orientan los programas y reglamentos sobre la propiedad hacia los jefes de hogar varones.

4.16

Se necesitan programas de divulgación como complemento de las reformas jurídicas. Dichos programas pueden ser muy diversos, desde iniciativas de educación e información que permitan a las mujeres conocer cuáles son sus derechos a la tierra y otros recursos, hasta programas que ayuden a grupos de mujeres a proteger sus derechos de tenencia, o que sensibilicen a la comunidad acerca de estos derechos de la mujer. El Estado tiene la responsabilidad de garantizar una comunicación eficaz con los ciudadanos en estas materias. Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan muchas veces un papel muy valioso a la hora de informar a la población acerca de sus derechos.

4.17

Dentro de los proyectos de desarrollo, el diseño de los componentes de tenencia de la tierra deberían incorporar el análisis de género desde los primeros momentos para evitar que se pasen por alto algunos obstáculos específicos de la mujer. Cuando se intenta incorporar estas consideraciones en los objetivos y diseño de los proyectos una vez que ya están puestos en marcha, lo que se consigue de hecho es introducir dichas consideraciones en un marco inadecuado.

4.18 **CONFLICTO, MIGRACIÓN Y PROCESOS DE RESOLUCIÓN**

Normalmente hay una estrecha vinculación entre tenencia y conflictos en relación con la tierra. Dentro de una sociedad, las reivindicaciones opuestas sobre el control y utilización de la tierra pueden provocar conflictos. El crecimiento demográfico y la transformación de los factores económicos pueden a su vez aumentar la competencia por el acceso a la tierra. Esta competencia normalmente está regulada en las normas adoptadas por la sociedad, que se elaboran en respuesta a relaciones sociales, económicas y

políticas dinámicas. Cuando estas normas no pueden adaptarse con la rapidez necesaria a las nuevas circunstancias, aumenta la posibilidad de que se produzcan conflictos. Por ejemplo, los sistemas de tenencia consuetudinarios normalmente surgieron en las zonas donde los recursos eran muy considerables en comparación con la población y lo que también es importante, donde había un consenso social compartido entre los distintos titulares de los derechos. Cuando este consenso social se descompone, se abre la puerta a los conflictos.

## 4.19

Las repercusiones de los cambios e incertidumbres aumentan cuando hay confusión y conflictos entre normas consuetudinarias y leyes modernas. Las discrepancias crean ambigüedades, que alguien puede tratar de explotar. Las partes en una «venta» de tierra consuetudinaria pueden tener diferentes opiniones sobre si la transferencia es permanente o temporal, o sobre si el «comprador» tiene derecho a vender la tierra a otra persona. Estas situaciones pueden complicarse cuando los intereses personales, derivados por ejemplo de la «personalización» del poder en una sociedad, se interrelacionan con grupos colectivos enfrentados. Los conflictos pueden surgir por la posibilidad de que un propietario «venda» la misma parcela de tierra a más de un comprador. Puede haber conflictos entre los miembros de una familia si el jefe vende parte del patrimonio familiar sin el consentimiento de los demás miembros. Las intervenciones estatales pueden aumentar también la inseguridad y generar conflictos en algunas circunstancias. Los procedimientos de registro inadecuados, o las expropiaciones abusivas pueden aumentar, por ejemplo, el riesgo de que un propietario se vea despojado de sus derechos.

## 4.20

En otros casos, los conflictos que se registran en una sociedad pueden implicar a agentes externos. Con mucha frecuencia, las sociedades aceptan migrantes que luego disfrutan de seguridad, siempre que respeten las condiciones de los acuerdos de tenencia y otros contratos sociales. Su acceso a la tierra quizá no tenga un límite temporal determinado, aun cuando puedan ser considerados como residentes temporales. Luego, pueden producirse conflictos cuando se modifican las circunstancias. Por ejemplo, en

períodos de deterioro económico o de escasez de tierra, puede desaparecer la aceptación demostrada por las sociedades locales hacia los migrantes. Pueden producirse también conflictos cuando «los de fuera» obtienen acceso a la tierra de la comunidad en formas que no corresponden a las normas tradicionales. Los conflictos más violentos y más graves proceden de una combinación explosiva de manipulación política de la competencia por la tierra y de enfrentamientos por el origen nacional, en un contexto de divisiones étnicas. Como el acceso a la tierra muchas veces está relacionado con la identidad social, los derechos a la tierra de determinados grupos sociales pueden impugnarse en relación con la identidad nacional y étnica, lo que ofrece un caldo de cultivo para la explotación política de esas tensiones. Los problemas de tenencia normalmente son de carácter político y suelen ocupar lugar importante en los discursos y debates. Al mismo tiempo, las relaciones sobre la tenencia están insertas en las relaciones interétnicas, al mismo tiempo que se ven afectadas por ellas. En otras palabras, podría decirse que los problemas de tenencia de la tierra pueden tener connotaciones políticas y las cuestiones políticas pueden tener resonancias étnicas.

#### 4.21

Pueden producirse también conflictos cuando los proyectos de desarrollo, lejos de resolver los problemas, los agravan. Las intervenciones externas pueden cambiar las relaciones y equilibrios existentes. Por ejemplo, pueden provocar cambios relativos del valor de la tierra. En tales casos, la revisión del equilibrio del poder político local puede crear incertidumbre sobre las «reglas del juego» que definen el uso y el control de los recursos, lo que se prestaría a conflictos. Irónicamente, algunos proyectos orientados a ayudar a las personas desplazadas como consecuencia de la guerra han colocado a esas víctimas en medio de nuevos conflictos reasentándolos en tierras que estaban erróneamente definidas como vacantes solamente porque parecía que nadie las utilizaba en el momento de la inspección. La falta de negociaciones con los actuales titulares de los derechos coloca a las víctimas del conflicto en una situación de inseguridad. Esta situación puede resultar todavía más problemática cuando los titulares de los derechos se ven también desplazados y regresan una vez que se han presentado los nue-

#### 4.22 vos colonos.

Un problema común a muchos países es que los mecanismos formales de resolución de conflictos son débiles o prácticamente inexistentes. Muchos sistemas judiciales formales están gravemente sobrecargados, con insuficiente dotación de personal y de especialistas para ocuparse del enorme número de casos que se presentan ante ellos. En algunos países, los conflictos relacionados con la tierra representan la mayoría de los casos sometidos a los tribunales y frecuentemente los más difíciles de resolver con rapidez, hasta el punto de que pueden prolongarse durante muchos años. Gran parte de la opinión pública considera que los tribunales son costosos, lentos, imprevisibles y en algunos casos, corruptos. El lenguaje de los abogados y jueces les parece ajeno y complejo.

#### 4.23

La creación de tribunales especializados, con conocimientos especiales en los asuntos relacionados con la tierra y en la aplicación de técnicas alternativas de resolución de conflictos, es una posibilidad a la que se presta cada vez mayor atención. Hay un reconocimiento creciente de la importancia de reconocer y fortalecer los mecanismos no estatales de resolución de conflictos. Ello puede suponer el aprovechamiento de los actuales modelos de base comunitaria, algunos de cuales quizá estén en vigor desde hace tiempo, en paralelo con los sistemas judiciales públicos, algunos de los cuales son quizá de origen más reciente. La exploración y el aprovechamiento creativo de estas alternativas de la sociedad civil pueden resultar el camino más indicado para reducir la carga sobre los sistemas judiciales y para garantizar mecanismos accesibles de resolución de conflictos, en sincronía con las normas, costumbres y lenguaje de los litigantes.

#### 4.24 **INTERRELACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS CUESTIONES**

Las cuestiones de la tenencia de la tierra relacionadas con el medio ambiente no están aisladas de los problemas de tenencia asociados con el género o los conflictos. Más bien, coexisten en las sociedades. Por ejemplo, el diseño de un proyecto para promover la forestería comunitaria o para mejorar los medios de subsistencia de las personas dedicadas al pastoreo suscita la necesidad de incorporar prácticas de tenencia de la tierra que promuevan

usos de ésta que sean ecológicamente sostenibles, garanticen a los grupos desfavorecidos el acceso a los recursos y puedan resolver los conflictos por los derechos sobre la utilización de la tierra.

4.25

La promoción de cambios, como la igualdad entre género en cuanto a la propiedad de la tierra, podría requerir no sólo cambios en la política y en la legislación sobre las tierras, sino también en las actitudes de gran parte de la población. Como la tenencia de la tierra es una relación entre personas, las normas que definen los derechos de acceso a la tierra reproducen, en buena medida, el equilibrio o desequilibrio de poder. El cambio de las normas no consiste simplemente en facilitar el acceso a algunos; puede dar lugar a un desplazamiento fundamental en las estructuras de poder existentes. El mayor interés por la situación de la mujer ha dado lugar en varios países a la promulgación de medidas legislativas que permiten a ésta disfrutar de derechos legales a la tierra. No obstante, en ausencia de mecanismos eficaces de gobernanza y administración para conseguir la observancia de dicha legislación, es probable que continúen las prácticas tradicionales. Las campañas de promoción son importantes, pero debe tenerse en cuenta que muchos de los cambios que se proponen quizá no se lleven a cabo a corto plazo.

4.26

Si bien el fortalecimiento o adaptación de los mecanismos de tenencia de la tierra pueden contribuir en forma importante al resultado de los proyectos de desarrollo, los efectos dependen también, naturalmente, de otros factores. Muchas veces, un acceso más equitativo a la tierra y la mayor seguridad de la tenencia representan una parte importante del desarrollo rural, pero la seguridad del acceso a la tierra no es por sí sola suficiente. Las personas necesitan también acceso a recursos institucionales y productivos complementarios, en particular financiamiento, capacitación, mercados abiertos y eficaces, tecnología e infraestructura rural, para que se hagan realidad los posibles beneficios del mayor acceso a la tierra. Y cuando las crecientes presiones demográficas hacen disminuir el tamaño de las explotaciones familiares con el paso de las generaciones, la creación de oportunidades de generación de ingresos no agrícolas adquiere cada vez más importancia



4.27 como medio de reducir las presiones sobre la tierra.

Una de las formas más indicadas de abordar estas cuestiones es el establecimiento de una estrategia integrada de desarrollo rural centrada en la infraestructura rural, la creación de oportunidades de empleo rural no agrícola, la reducción de los costos de movilidad de la mano de obra y la mejor instrucción y capacitación junto con medidas para mejorar los sistemas de tenencia y ordenación de la tierra. Este planteamiento intersectorial tiene más probabilidades de contribuir provechosamente al desarrollo agrícola y al bienestar de los hogares rurales.

## 5. Cómo incluir la tenencia de la tierra en el diseño de los proyectos

- 5.1 El análisis de la tenencia de la tierra debe programarse desde las primeras etapas del diseño de los proyectos y programas de desarrollo rural. Ello contribuirá a la mayor seguridad de los derechos vigentes y a evitar los conflictos. Si se presta la debida consideración a la relación entre la tenencia y el desarrollo rural y la seguridad alimentaria se contribuirá a la sostenibilidad de los proyectos. La identificación de las distintas situaciones en que la tenencia de la tierra puede representar un tema de interés y donde las posibilidades de conflicto son considerables constituye un elemento decisivo de la identificación de los proyectos. Así ocurre sobre todo en los casos en que se producen cambios dinámicos, en particular movimientos de la población, que repercuten en los derechos vigentes de las poblaciones asentadas, independientemente de que este asentamiento sea permanente o intermitente. Los conflictos sobre los derechos a la tierra han figurado normalmente entre los problemas más insolubles en todas las épocas y en todos los continentes.
- 5.2 Por ello, en el presente capítulo se considera la manera de introducir personal especializado competente en el diseño y ejecución de los proyectos y cuáles son los conocimientos prácticos y experiencias que se necesitan para hacer frente a estos problemas.

### **ANÁLISIS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA**

- 5.3 El planteamiento más adecuado para determinar si es probable que se produzca un problema de tenencia de tierras y en particular, si es probable que dé lugar a conflictos es tratar de responder a estas dos preguntas: «¿Cuál es el actual sistema de tenencia?» y «¿Cuáles serían los probables efectos o repercusiones del proyecto?» A continuación se examinan estas dos preguntas.

- 5.4 **¿Cuál es el actual sistema de tenencia?** Para responder a esta pregunta hay que determinar los actuales sistemas de tenencia «antes del proyecto» o «antes del cambio». Para ello, probablemente, habrá que establecer cuál es la situación vigente:
- Un marco formal jurídicamente definido, normalmente establecido mediante ley reglamentaria y especificación de los intereses jurídicos formales realmente existentes.
  - Estructuras comunales o definidas en forma consuetudinaria, normalmente administradas por la autoridad consuetudinaria pertinente y especificación de los intereses informales o consuetudinarios realmente existentes en la zona.
- 5.5 Es muy fácil caer en la trampa de pensar que por el simple hecho de que no se vea a nadie que ocupe en el momento físicamente una extensión de tierra no existan derechos en relación con ella. Es normal, por ejemplo, que algunos derechos se disfruten periódicamente, sea a intervalos regulares o irregulares. Por ejemplo, algunas zonas pueden estar sujetas a derechos estacionales de pastoreo, que normalmente se utilizan una vez al año. En otras situaciones, se reconocen los derechos sobre una tierra que se ocupa sólo de forma irregular a lo largo de varios años. Cabría citar como ejemplos las zonas semiáridas en que la ubicación precisa de las precipitaciones puede determinar dónde se trasladan los pastores con sus hatos, o los sistemas de corta y quema, donde la superficie de tierra concreta quizá sólo se despejen para el cultivo tres años de cada veinte.
- 5.6 **¿Cuáles son los efectos o repercusiones probables del proyecto?** La segunda pregunta obliga a evaluar las circunstancias que van a cambiar como consecuencia del proyecto. Esta evaluación debería tener en cuenta los cambios derivados de las influencias externas, como los movimientos de la población, etc. Los ejemplos van desde los más obvios, en que las personas desplazadas dentro del país se reasientan como consecuencia de las fases iniciales de suministro de alimentos de emergencia, hasta aquellas situaciones en que los cambios en las posibilidades de acceso a los recursos por parte de las poblaciones ya asentadas y las de nuevos pobladores pueden dar lugar a

fricciones. Las políticas en relación con el género y el acceso a la tierra y otros recursos son un ejemplo más de introducción de una nueva dinámica.

- 5.7 La identificación de los probables efectos de esta nueva dinámica en todas sus dimensiones es una tarea compleja. Si se considera conjuntamente con el análisis resultante de la primera pregunta, dará lugar a un conjunto de estrategias a corto, medio y largo plazo. Éstas introducirán novedades que serán necesarias para facilitar el acceso equitativo a los recursos con el fin de alcanzar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza, al mismo tiempo que se reconocen los derechos actualmente vigentes. Estas innovaciones pueden ir desde acuerdos negociados a corto plazo sobre el acceso, hasta cambios jurídicos a medio plazo y transformaciones culturales a largo plazo, como las que se necesitan en muchos casos en las cuestiones relacionadas con el género.

#### **CRONOLOGÍA DE LAS APORTACIONES RELATIVAS A LA TENENCIA DE LA TIERRA**

- 5.8 La cronología y calendario de las intervenciones relativas a la tenencia de la tierra son aspectos importantes en el diseño de los proyectos. Cuando el análisis indica la probabilidad de que se produzcan conflictos relacionados con la tierra, es importante *prever en una fase inicial* del diseño de los proyectos el apoyo necesario en relación con la tenencia de la tierra.
- 5.9 A corto plazo, es probable que las aportaciones relativas a la tenencia de la tierra se centren en el diseño de los proyectos. Por ejemplo, se podría intentar garantizar la existencia de mecanismos apropiados y acertados para la protección y mantenimiento de los derechos vigentes. Otra posibilidad sería promover la capacidad de las personas de cuidar sus intereses y alentar su observancia. Pueden organizarse actividades de promoción sobre cuestiones específicas, como el cercado no autorizado de las tierras comunales, medida que privaría a personas en situación de inseguridad alimentaria del acceso a un recurso fundamental.
- 5.10 A medio y largo plazo, es probable que las aportaciones relativas a la tenen-

cia de la tierra aborden los grandes problemas institucionales planteados por los cambios registrados en ese contexto. Estos pueden ir, por ejemplo, desde las modificaciones necesarias en el marco jurídico hasta la adopción de formas adecuadas de registro de propiedad de la tierra.

#### 5.11 **CONOCIMIENTOS TÉCNICOS Y EXPERIENCIA REQUERIDOS**

Los conocimientos técnicos y experiencia requeridos para emprender actividades relacionadas con la tenencia de la tierra incluyen tanto una *formación académica* adecuada como *experiencia sobre el terreno*. Los antecedentes académicos pueden abarcar una gran diversidad de conocimientos, pero en general deberían incluir la especialización en una o más de las disciplinas relacionadas con la tierra. Varios antecedentes específicos ofrecen una base útil sobre la tenencia de la tierra y los profesionales plenamente cualificados deberán normalmente realizar un período de práctica profesional supervisada y aprobada con el fin de conseguir el debido reconocimiento. Estas disciplinas relacionadas con la tierra son, entre otras, las siguientes:

- Economía de la tierra
- Derecho agrario
- Agrimensura
- Planes de ordenamiento territorial

#### 5.12

Otras disciplinas académicas más amplias, en particular las ciencias sociales, son también valiosas cuando se complementan con estudios e investigaciones sobre esferas relacionadas específicamente con la tenencia de la tierra. Esos antecedentes académicos más amplios pueden incluir los siguientes:

- Economía campesina, de los recursos naturales y del desarrollo
- Antropología
- Geografía
- Ciencias políticas
- Desarrollo regional
- Sociología

#### 5.13

El requisito de una experiencia suficiente representa una combinación de

consideraciones relacionadas con la duración, el período y el volumen del trabajo. Normalmente, conviene que alguien tenga diez años de experiencia en puestos de responsabilidad creciente relacionados con la tenencia de la tierra. Si bien todos los proyectos pueden requerir un conjunto de conocimientos prácticos relacionados con la tenencia, la combinación exacta de los mismos dependerá de la naturaleza de la intervención de desarrollo rural propuesta y del contexto en que vaya a tener lugar. Como la tenencia de la tierra es una realidad multidimensional, quienes diseñan los proyectos de desarrollo rural deberían tratar de aprovechar los beneficios de una colaboración fecunda entre especialistas que aporten al proyecto sus propios conocimientos complementarios sobre la tenencia de la tierra.

#### **ÁREAS DE INFORMACIÓN EN EL DISEÑO Y SEGUIMIENTO**

##### **5.14 DE LOS PROYECTOS**

No es práctico presentar una lista detallada sobre las cuestiones que deberían considerarse en el diseño y seguimiento de los proyectos con repercusiones en la tenencia de la tierra. No obstante, entre las esferas que deberían analizarse se incluyen los marcos jurídico, institucional y consuetudinario y los indicadores de seguimiento y evaluación.

##### **5.15**

**Marco jurídico.** La legislación y las áreas del derecho que deberán compararse en relación con los derechos de tenencia son, entre otras, las siguientes:

- La Constitución
- Leyes estatales sobre la tenencia de la tierra, en que se tengan en cuenta las actividades de los organismos estatales de este sector
- Otras leyes sobre administración de la tierra
- Transacciones de tierras, incluidas las cesiones e hipotecas
- Plan de ocupación de suelos y control de loteo
- Leyes de arrendamiento
- Leyes sobre la familia
- Leyes sobre sucesiones
- Leyes sobre la privatización
- Leyes sobre el registro de tierras
- Leyes sobre la administración de los recursos

- Leyes sobre el impuesto de la propiedad
- Leyes sobre el gobierno local
- Leyes sobre la tenencia consuetudinaria

Es importante valorar con qué eficacia se aplica en la práctica el marco jurídico, entendiendo por tal este conjunto de leyes y otras que puedan ser de interés. En esta evaluación deberían incluirse conversaciones con los organismos responsables, profesionales privados del sector de la propiedad (agrimensores, abogados, agentes de la propiedad, etc.) y con personas no especializadas.

5.16

**Marco institucional.** Los organismos encargados de administrar los diferentes componentes del marco jurídico relativo a la tenencia de la tierra son una fuente importante de información. Entre ellos figuran los responsables de la asignación de tierras y el reasentamiento, el registro de tierras y el catastro, la valoración y el régimen impositivo, la administración de la tierra, el desarrollo rural, la agricultura, el medio ambiente, etc. Debe identificarse el nivel de actuación de estos organismos, por ejemplo, si están relacionados con el gobierno central, regional, de distrito, municipal, etc. Es importante señalar las lagunas y superposiciones existentes en los mecanismos institucionales y la capacidad (o ausencia de ella) para ofrecer servicios de administración y de tenencia de la tierra en la zona del proyecto.

5.17

**Marco consuetudinario.** Para identificar la situación referente al marco consuetudinario, tanto en principio como en la práctica, se requiere un procedimiento de recopilación y análisis de la información más basado en la realidad. Es importante determinar si la existencia de derechos formalmente reconocidos a una parcela impide el reconocimiento jurídico de la existencia de derechos consuetudinarios sobre la misma superficie de tierra. La consideración del contexto consuetudinario debería incluir toda codificación de los sistemas consuetudinarios de tenencia que puedan haberse incluido en la legislación pertinente, pero se tendrá en cuenta sobre todo la manera en que funciona el sistema consuetudinario de tenencia dentro de la zona del proyecto.

5.18

**Indicadores de seguimiento y evaluación.** El seguimiento y la evaluación

de las repercusiones de las iniciativas de desarrollo rural que pueden influir en la tenencia de la tierra deben constituir una parte importante del diseño de los proyectos y deberán orientarse al perfeccionamiento y desarrollo constante de los mismos. El planteamiento más adecuado consiste en realizar un estudio de referencia que permita comparar los datos posteriormente recopilados. Los elementos relacionados con la tenencia de la tierra que deben registrarse y supervisarse varían de acuerdo con la naturaleza del proyecto, pero deberán estar basados en una gran diversidad de indicadores sociales y económicos con el fin de determinar si van a registrarse cambios y en su caso, cuáles podrían ser. No obstante, conviene señalar que la información pocas veces es objetiva. La tierra es un recurso escaso que suscita intereses encontrados y los cambios en los mecanismos de tenencia de la tierra pueden hacer que unos salgan ganando y otros perdiendo.

#### 5.19 POSIBLES ASOCIADOS LOCALES

Los conocimientos locales sobre las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra son fundamentales ya que estos mecanismos se ven afectados por las prácticas sociales, culturales, económicas y políticas locales, que a su vez acusan los efectos de la historia y la geografía local. Aunque el nivel de conocimientos especializados puede variar considerablemente de un país a otro, debería ser posible identificar fuentes de conocimientos con el siguiente planteamiento:

#### 5.20

**Gobierno.** Es probable que las instancias gubernamentales, incluidos los ministerios relacionadas específicamente con la tierra, los de agricultura, desarrollo rural y otros, como los que se ocupan del medio ambiente, puedan ofrecer información sobre el marco jurídico de la tenencia y aprovechamiento de la tierra dentro de su jurisdicción. Puede encontrarse información específica sobre la propiedad formal de la tierra en áreas determinadas en los correspondientes registros o catastros, si existen y se mantienen adecuadamente. No suele ser éste el caso en muchos lugares del mundo en desarrollo y de los países en transición. Además, el derecho escrito quizá no requiera el registro de algunos intereses jurídicos forma-



5.21 les, como los arrendamientos a corto y medio plazo, etc.

***Autoridades tradicionales y asociaciones comunitarias.*** Probablemente, la mejor manera de identificar los intereses comunitarios o consuetudinarios sea mantener conversaciones con las personas que, dentro de la jerarquía social, se encargan de tomar decisiones sobre la asignación de la tierra. No obstante, debe actuarse con gran precaución, ya que las distintas partes interesadas pueden tener diferentes perspectivas e intereses. Además, es posible que los directamente afectados traten de oscurecer la situación por varios motivos, por ejemplo, para pagar menos impuestos si se introduce posteriormente un sistema que grave la propiedad.

5.22

***Universidades.*** En muchos casos, es muy útil obtener las opiniones de quienes no tienen intereses personales en el tema y con frecuencia resulta ventajoso aprovechar los conocimientos de los departamentos correspondientes de las universidades locales que se ocupan de los temas relacionados con la tierra. En general, esta información puede encontrarse en departamentos como los de agrimensura, economía de la tierra, ordenación inmobiliaria y derecho (aunque estos departamentos escasean en muchos casos), así como los departamentos de antropología, geografía y sociología.

5.23

***Las organizaciones no gubernamentales (ONG)*** que intervienen en el sector de la tierra pueden ser útiles para aportar información y manifestar prioridades que no coinciden con las de los administradores gubernamentales. Además de las ONG locales, las ONG externas han realizado en ocasiones análisis sobre la tenencia de la tierra.

## 6. Observaciones finales

- 6.1 Como consecuencia de las recientes experiencias e investigaciones, los medios para lograr la administración sostenible de la tierra y sus recursos son ahora más claros que hace unos dos decenios. Una tendencia fundamental en la actualidad es compaginar la legalidad aportada por el Estado con la legitimidad ofrecida por las instituciones locales para la administración de la tenencia de la tierra. La descentralización de ésta significa muchas veces reconocer los derechos de acceso existentes y las formas locales de arbitraje. No obstante, el Estado debe continuar desempeñando un papel importante, estableciendo el marco necesario para regular los mecanismos de tenencia de la tierra y promoviendo una mayor seguridad de acceso y en las transacciones.
- 6.2 Independientemente de las formas jurídicas e institucionales elegidas, el Estado deberá incorporar a las comunidades y gobiernos locales en la administración y ordenación de la tierra y otros recursos naturales. Esta subsidiariedad auténtica, más que implicar una pérdida de soberanía ofrece una oportunidad de restablecer la legitimidad del Estado en cuanto árbitro. De esta manera, la tenencia de la tierra se convierte en una de las áreas en que se puede concertar un nuevo contrato social entre el Estado y la población, tarea muy necesaria en países donde el sistema de gobierno está en crisis.
- 6.3 La tenencia de la tierra es un tema políticamente delicado y las estrategias adoptadas por las partes interesadas y las características específicas de la evolución de los Estados en desarrollo agravan la complejidad del establecimiento y aplicación de políticas sobre la tenencia de la tierra. Las intervenciones a corto plazo deben tener en cuenta esta complejidad, tanto en lo que se refiere al carácter específico de la tenencia como a las interrelaciones en las dimensiones del tiempo, el espacio y los recursos que pueda haber entre los diferentes derechos. De lo contrario, no se conseguirán mejoras a largo plazo ni se evitará el riesgo de despojar inadvertidamente a las personas de su derecho a la tierra.

- 6.4 A corto plazo, es posible introducir ajustes en las estructuras de tenencia de la tierra con el fin de reducir los problemas del sistema vigente y aclarar las cuestiones. Quizá sea también posible mejorar la situación haciendo observar las disposiciones ya existentes pero que se han aplicado poco o nada y estableciendo la jerarquía adecuada de organismos de arbitraje firmemente arraigados. Estos ajustes positivos pueden ser adecuados y posibles en el contexto de los proyectos sin tener que esperar determinadas circunstancias sociales y políticas ni la movilización de asociaciones en gran escala necesarias para hacer realidad una reforma de gran alcance.
- 6.5 No obstante, conviene señalar que el cambio de los mecanismos de tenencia para mejorar la situación ambiental, promover la igualdad de géneros, resolver conflictos o impulsar el desarrollo económico no consiste sólo en modificar las leyes o procedimientos. Estos cambios pueden dar lugar a desplazamientos importantes de la estructura de poder dentro de una familia, de una comunidad o de una nación. Pueden modificar muchas relaciones, desde las existentes entre marido y mujer a las que vinculan al Estado con los ciudadanos. Los que tienen derechos sobre la tierra tienen también muchas veces poder sobre quienes no los tienen. Los responsables del diseño de los proyectos deberían ser siempre conscientes de que las intervenciones que proponen pueden tener efectos de alcance general.

## Glosario

### **Acceso**

capacidad de utilizar la tierra y otros recursos naturales (por ejemplo, los derechos de uso relativos al pastoreo, producción de cultivos de subsistencia, recolección de productos forestales secundarios, etc.), de controlar los recursos (por ejemplo, derechos de control relativos a la toma de decisiones sobre la forma en que deberán utilizarse los recursos y para obtener beneficios económicos de la venta de cultivos, etc.) y de transferir los derechos sobre la tierra para aprovechar otras oportunidades (por ejemplo, derechos de transferencia para vender la tierra o utilizarla como garantía para los préstamos, ceder la tierra mediante reasignaciones intracomunitarias, transmitir la tierra a los herederos, etc.).

### **Adjudicación**

proceso que permite determinar en forma autorizada los derechos y reivindicaciones vigentes sobre la tierra. La adjudicación no debería modificar los derechos existentes ni crear otros nuevos, sino más bien establecer qué derechos existen, quién debe ejercerlos y con qué límites.

### **Administración de tierras**

conjunto de sistemas y procesos para hacer operacionales las normas relativas a la tenencia de la tierra. Incluye la administración de los derechos sobre la tierra, los reglamentos sobre su utilización y los aspectos relacionados con la valoración y los impuestos. La administración de tierras puede confiarse a organismos oficiales del Estado, o realizarse de manera informal a través de los líderes tradicionales.

### **Aparcería**

tenencia en que el propietario de la tierra permite a una persona («aparcerero») utilizar la tierra a cambio de una parte de los cultivos producidos en ella.

### **Arrendamiento**

acuerdo contractual (que puede ser formal o informal) para el uso temporal de la tierra.

### **Asignación**

proceso en virtud del cual se asignan derechos sobre la tierra a una persona (física o jurídica) de acuerdo con las normas establecidas por el sistema de tenencia de la tierra. Los derechos pueden ser asignados por el poder soberano (Estado o población indígena) mediante cesiones originales o reasignaciones después de

una expropiación, compra o reversión. Los derechos pueden ser asignados también a otros por personas privadas mediante venta, arrendamiento, herencia, etc.

**Catastro**

sistema de información por parcelas que incluye una descripción geométrica de éstas, representada normalmente en un mapa catastral. En algunas jurisdicciones, el catastro se considera como independiente del registro de derechos sobre la tierra y sus titulares (registro de la propiedad), aunque haya cierta relación entre ellos; en otras, ambos están plenamente integrados.

**Conflictos agrarios**

desacuerdos sobre los derechos, límites o usos de la tierra. Se producen estos conflictos cuando existe contradicción entre los distintos intereses individuales o colectivos sobre la tierra.

**Corta y quema**

ejemplo de sistema secuencial de cultivo migratorio, en que se quema una parte del bosque para que las cenizas enriquezcan los suelos pobres en nutrientes. Luego, la tierra despejada puede explotarse con fines agrícolas durante dos o tres ciclos, para posteriormente dejar el bosque en barbecho durante 15-30 años, hasta que se reanuda el ciclo. Las sociedades que utilizan esta técnica pueden tener acceso tradicional a grandes superficies de tierras forestales que les permiten sobrevivir de manera sostenible.

**Derecho de uso, usufructo**

derecho a utilizar la tierra. El titular del derecho de uso no siempre tiene derecho a vender la propiedad, etc.

**Derecho sobre la tierra**

derechos existentes en relación con la tierra y otros recursos naturales. Más de una persona puede tener derechos sobre una parcela de tierra, lo que da lugar al concepto de «haz de derechos».

**Derechos de control**

derecho a controlar la gestión de la propiedad. Puede incluir el derecho a decidir la forma más indicada de utilizar la tierra, en particular qué cultivos se van a producir y a beneficiarse económicamente de la venta de los cultivos, etc.

**Derechos de facto**

derechos que existen realmente en la práctica. No siempre coinciden con los derechos *de jure*.

**Derechos de jure**

derechos que existen en virtud del derecho formal. No siempre coinciden con los derechos *de facto*.

**Dominio eminente**

expresión que hace referencia a la condición del Estado en cuanto titular supremo y soberano de la propiedad de la tierra. Esta expresión se utiliza en algunas jurisdicciones para describir el poder de que dispone el Estado para adquirir tierra mediante expropiación o adquisición forzosa.

**Enajenar**

enajenar la tierra es transferir los derechos sobre ella a otra persona. La enajenación puede ser total (por ejemplo, la venta de la propiedad de esa tierra) o parcial (por ejemplo, la transferencia de los derechos de uso mediante un arrendamiento).

**Estructura agraria**

estructura de las unidades agrícolas de una sociedad, incluido el esquema de distribución de la tierra entre los propietarios rurales. Suelen proponerse reformas en los países con una estructura agraria formada, de un lado, por grandes fincas explotadas por campesinos sin tierra o propietarios de extensiones de tierra muy pequeñas y del otro, por pequeñas explotaciones familiares. Buen ejemplo de ello son los «latifundios» y «minifundios» de América Latina.

**Externalidades**

externalidad es un resultado distinto del que se pretende directamente con una intervención. En el contexto de la introducción de un nuevo sistema de registro de la tierra, por ejemplo, puede considerarse como externalidad de un enfoque concreto el hecho de que algunos tipos de derechos informales no puedan registrarse y por consiguiente, queden en situación de riesgo.

**Haz de derechos**

expresión basada en una analogía según la cual el conjunto de derechos asociados con una parcela de tierra puede equipararse a un haz de astillas: con mucha frecuencia, cada «astilla» pertenece a una persona distinta y se puede adquirir de diversas maneras y por periodos de tiempo diferentes.

**Herencia**

derecho a transferir la propiedad a los herederos. En muchas sociedades, la propiedad se transmite a los varones y las mujeres quedan parcial o totalmente

excluidas. En otras sociedades, las normas relativas a la tenencia ofrecen a la mujer la posibilidad de heredar pero, en la práctica, se espera que las hijas renuncien a este derecho debido a que, a la hora del matrimonio, tendrán acceso a las tierras de sus esposos. En las sociedades matrilineales, cuando fallece la esposa, la propiedad se transmite a través de la descendencia del tío matrilineal y es posible que el esposo superviviente pierda los derechos de que disfrutaba hasta entonces. En las sociedades matrilineales, la viuda puede perder los derechos y ser desahuciada.

**Invasión**

ocupación o utilización ilegal de una porción de las propiedades de tierra ajenas.

**Libre acceso**

tenencia en que no hay ningún control sobre el acceso a los recursos; no se asignan derechos específicos a nadie, ni se puede excluir a nadie. A veces se incluyen los pastizales, los bosques, etc., cuando todos tienen libre acceso a los recursos.

**Parcela**

porción de tierra sobre la que existen derechos específicos.

**Posesión/derechos posesorios**

derechos dimanantes, de acuerdo con el lenguaje cotidiano, de la ocupación física de la parcela de tierra. Un propietario legal no tiene que poseer la tierra para ser el propietario; la persona que la posee puede tener un derecho legal o no tenerlo. El reconocimiento jurídico de los derechos posesorios varía en los distintos lugares del mundo; en algunos casos, la posesión puede dar lugar a la propiedad mediante la prescripción.

**Prescripción/Usucapión**

obtener acceso a la tierra adquiriendo derechos legales mediante la posesión durante un periodo de tiempo preestablecido.

**Propiedad absoluta (freehold)**

expresión utilizada habitualmente para referirse a lo que se suele considerar normalmente como «propiedad». Ofrece al titular derechos de uso, de control y de transferencia así como el disfrute en cualquier otra forma de la parcela de tierra en la medida autorizada por la ley. El término *freehold* deriva de un tipo concreto de tenencia reconocida en el *common law* o derecho consuetudinario inglés, en virtud de la cual el titular de la tierra estaba exento de la obligación de prestar servicios feudales.

**Propiedad comunal**

derechos de los miembros de una comunidad a la tierra y a otros recursos naturales (por ejemplo, pastizales) que los miembros pueden utilizar de forma independiente. La comunidad controla el uso de los recursos mancomunados y puede impedir que sean utilizados por quienes no son miembros.

**Propiedad pública**

derechos ostentados por el Estado, muchas veces mediante asignación a un organismo público.

**Propiedad formal**

derechos que son reconocidos expresamente por el Estado y que pueden protegerse utilizando medios legales.

**Propiedad informal**

derechos que carecen de reconocimiento y protección formal y oficial. En algunos casos, los derechos de propiedad informales son ilegales, es decir, representan una infracción directa de la ley. En otros, la propiedad informal puede ser «extralegal», es decir, no contraria a la ley pero tampoco reconocida en ésta.

**Propiedad privada**

derechos que ostenta una parte privada, que puede ser una persona física, una pareja casada, un grupo de personas o una persona jurídica, como una entidad comercial o una organización sin fines de lucro.

**Propiedad**

derechos a la tierra que, según el lenguaje común, están asociados con la capacidad de utilizar, controlar, transferir o disfrutar de otra manera una parcela de tierra siempre que dichas actividades estén autorizadas por la ley. En la tenencia reconocida por la ley, muchas veces se equipara con la propiedad absoluta. No obstante, la legislación sobre la tierra no suele definir expresamente qué se entiende por «propiedad».

**Reforma agraria negociada**

reformas que utilizan el mercado inmobiliario como vehículo para la redistribución de la tierra, pero en que el Estado desempeña un papel importante de suministro de fondos (por ejemplo, mediante donaciones y/o préstamos) para que los agricultores pobres puedan adquirir tierras.

**Reforma agraria**

redistribución de la tierra a la población rural pobre por razones de equidad y de eficiencia agrícola.



**Reforma de la tenencia de la tierra**

cambios en las normas relativas a la tenencia. Pueden incluir el reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia consuetudinarios, el fortalecimiento de los derechos de los arrendatarios, etc.

**Registro catastral**

inscripción de los derechos sobre la tierra en alguna forma de registro público. En él se incluye información sobre los derechos, su ubicación y sus titulares. El registro puede hacerse por parcelas (y se llama algunas veces registro de títulos de la propiedad) o en función de los titulares o documentos de transferencia (lo que algunas veces se conoce con el nombre de registro de escrituras). En el primer caso, la propiedad se transfiere en el momento del registro más que en el de ejecución del contrato; el Estado puede ofrecer también una garantía sobre la validez del título.

**Regularización**

proceso que significa el paso de los derechos de propiedad informal a un sistema formal y legal de administración de tierras. Normalmente incluye varios pasos: adjudicación, reconocimiento del título y registro de la tierra.

**Reversión**

proceso utilizado por algunos Estados para recuperar la propiedad de un titular por razones como el impago de los impuestos correspondientes o la falta de utilización de la tierra rural para fines agrícolas dentro de un plazo de tiempo estipulado. Esta propiedad puede asignarse a nuevas partes por decisión del Estado. Este término se utiliza también para describir el interés de un arrendador sobre la tierra una vez vencido el período de arrendamiento.

**Seguridad de la tenencia**

certeza de que los derechos de una persona a la tierra gozarán de protección. Las personas con tenencia insegura corren riesgo de que sus derechos a la tierra se vean amenazados por reivindicaciones opuestas, e incluso se pierdan como consecuencia de un desahucio. Los atributos de la seguridad de la tenencia pueden cambiar de un contexto a otro: las inversiones que requieren un largo período de tiempo antes de que los beneficios se hagan realidad requieren una tenencia segura durante un período de tiempo proporcionalmente largo.

**Sistema de información de bienes raíces**

sistema para adquirir, administrar, elaborar, almacenar y distribuir información sobre la tierra. Normalmente se hace por parcelas.

**Sistema de tenencia indígena**

sistema de tenencia de origen local; véase «tenencia consuetudinaria».

**Tenencia consuetudinaria**

tenencia asociada normalmente con comunidades indígenas y administrada de conformidad con sus tradiciones, a diferencia de la tenencia reconocida por la ley, que se introdujo normalmente durante el período colonial. No obstante, algunos países de África reconocen valor jurídico a la tenencia consuetudinaria. En muchos casos, suele incluir derechos comunales sobre los pastizales y derechos privados exclusivos a las parcelas agrícolas y residenciales.

**Tenencia de la tierra**

relación, definida en términos legales o consuetudinarios, entre personas, sean individuos o grupos, con respecto a la tierra y los recursos naturales asociados (agua, árboles, minerales, fauna y flora silvestres, etc.). Las normas sobre la tenencia definen de qué manera deben asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar los recursos y cuáles son los recursos que se pueden utilizar, durante cuánto tiempo y en qué condiciones.

**Título**

prueba del derecho de una persona a la tierra o de «legitimidad».

## Publicaciones de interés

La lista siguiente no es una selección completa de publicaciones relativas a los problemas de tenencia de la tierra. Contiene más bien ejemplos útiles de obras accesibles de interés básico.

- Aylwin, J.** 2002. *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina. Un estudio de casos*. Proyecto Mercado de Tierras Rurales (I-II). Santiago, CEPAL/GTZ.
- Balcazar, A., López, N., Orozco, M. L. y Vega, M.** 2001. *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Serie Desarrollo Productivo. Santiago, CEPAL.
- BID.** 2002. *El acceso a la tierra en la agenda del desarrollo rural*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington.
- Bromley, D.** (ed.) 1992. *Making the commons work*. San Francisco, Institute for Contemporary Studies.
- Bruce, J. y Migot-Adholla, S.** (eds.) 1993. *Searching for land tenure security in Africa*. Dubuque, IA, Kendall Hunt Publishing Company.
- CEPE (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa).** 1996. *Land administration guidelines*. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.
- CEPAL, PNUMA y ORPALC.** 2002. *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. CEPAL.
- Corradi, E. F.** 2001. *Manual de tasaciones agropecuarias*. Buenos Aires, Orientación Gráfica Editora.
- Dale, P. y McLaughlin, J.** 1988. *Land information management*. Oxford, Clarendon Press.
- Dale, P. y McLaughlin, J.** 2000. *Land administration*. Oxford, Oxford University Press.
- David, M. B.** (ed.) 2001. *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*.
- Deere, C. D. y León, M.** 2000. *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, estado y mercado en América Latina*. Bogotá, TM Editores, UN – Facultad de Ciencias Humanas.
- De Janvry, A.** 1981. *La cuestión agraria y el reformismo en América Latina*. John Hopkins University Press.

- De Janvry, A., Gordillo de Anda, G., Plateau, J. P.** 2001. *Acceso a la tierra, pobreza rural y acción pública*. Oxford University.
- De Soto, H.** 2000. *The mystery of capital*. Nueva York, Basic Books.
- Dirven, M.** 2002. *Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?* Serie Desarrollo Productivo. Santiago, CEPAL.
- Dorner, P.** 1992. *Latin American land reforms in theory and practice*. Madison, WI, University of Wisconsin Press.
- Echenique, J.** 1994. *Chile – Mercado de tierras*. Roma, FAO.
- Echeverría, R.** 1998. *Perspectivas sobre los mercados de tierras rurales en América Latina*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Escalante, R.** 2002. *El mercado de tierras en México. Proyecto mercado de tierras rurales*. Santiago, CAPAL/GTZ.
- Fajardo, D.** 2002. *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá, Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional de Colombia.
- FAO y Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas.** 1994. *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia. Estudios de casos*. Roma, FAO.
- FAO y Compañía Técnica Agropecuaria (COTECA).** 1995. *Mercado de tierras en el Ecuador. Estudio integrado. Regiones Litoral y Sierra*. Roma, FAO.
- FAO y Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco (México).** 1996. *Mercado de tierras en México*. Roma, FAO.
- FAO.** 1996. *Los levantamientos catastrales y el de la propiedad de la tierra*. Estudios sobre tenencia de la tierra (1). División de Desarrollo Rural. Roma.
- FAO.** 1999. *Thésaurus multilingue du foncier: version française*. Roma.
- FAO.** 2002. *Directrices sobre buenas prácticas en los contratos de arrendamiento agrario*. Estudios sobre tenencia de la tierra (2). División de Desarrollo Rural. Roma.
- Feder, G. y Feeny, D.** 1991. *Land tenure and property rights: theory and implications for development policy*. The World Bank Economic Review 5 (1): 135-153.
- Feder, G., Onchan, T., Chalamwong, Y. y Hongladarom, C.** 1988. *Land policies and farm productivity in Thailand*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- Galán, B. B.** 2000. Reglamentaciones jurídicas sobre el acceso a la tierra de la mujer rural en países de América Central y el Caribe. En *Reforma agraria, colonización y cooperativas* (2000/1). Roma, FAO.

- Ghonemy, M. R.** 1993. *Land, food and rural development in North Africa*. London, IT and Westview Press.
- Ghonemy, M. R.** 1998. *Affluence and poverty in the Near East*. Londres y Nueva York, Routledge.
- Grosso, P. y Toselli, P.** 1997. Desde la ciudad al territorio: la nueva problemática periurbana. En *Reforma agraria, colonización y cooperativas* (1997/2). Roma, FAO.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).** 1998. *Land tenure in development cooperation: guiding principles*. Wiesbaden, Universum Verlagsanstalt.
- Guanziroli, C. A., Romeiro, A., Buainain, A. y Di Sabbato, A.** 2001. *Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI*. FAO-MDA. Río de Janeiro, Editora Garamond Ltda.
- Hardin, G.** 1968. *The tragedy of the commons*. Science (162): 1343-1348.
- Herrera, A.** 2000. *New approaches to land reform*. Roma, FAO.
- Herrera, A., Francescutti, D. y de León, E.** 1998. *Guatemala – Mercado de tierras. Un análisis preliminar*. Servicio de Tenencia de la Tierra (SDAA) y Servicio III del Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial (TCIL). Roma, FAO.
- Hertford, R., Echeverri, R. y Moscardi, E.** 2000. *El papel estratégico del sector rural en el desarrollo de América Latina*. San José, Instituto Interamericano para la Agricultura (IICA).
- Kay, C.** 2002. Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿por qué Asia oriental superó a América Latina? En *Debate agrario: análisis y alternativas n° 34*. Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales.
- Macpherson, C. B.** (ed.) 1981. *Property: mainstream and critical positions*. Toronto, University of Toronto.
- Molina, J.** 2000. Derechos de propiedad, mercados de tierra y crédito rural. En *Reforma agraria, colonización y cooperativas* (2000/2). Roma, FAO.
- Norton, R. D.** 2002. *Agricultural development policy: concepts and experiences*. Roma, FAO.
- Palmer, D.** 1999. Aumentar la eficacia del registro predial en *Reforma agraria, colonización y cooperativas* (1999/1-2). Roma, FAO.
- Paz, G.** 1997 *Guatemala: reforma agraria*. Guatemala, FLACSO Guatemala.
- Pontificio Consejo “Justicia y Paz”.** 1997. *Para una mejor distribución de la tie-*

*rra. El reto de la reforma agraria*. Documentos de la Santa Sede. Ciudad del Vaticano.

**Prosterman, R. y Riedinger, J.** 1987. *Land reform and democratic development*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

**Reydon Baastian, P., Ramos, P. y Herrera, A.** 1996. *Mercado y políticas de tierras en América Latina*. Campinas, Brasil, FAO.

**Riddell, J.** 2000. *Contemporary thinking on land reform*. SD-Dimensions. Roma, FAO.

**Robledo, E.** (coordinador) 2000. *Reforma agraria y desarrollo rural en el siglo XXI*. México DF, Procuraduría Agraria de México.

**Simpson, S. R.** 1976. *Land law and registration*. Cambridge, Cambridge University Press.

**Strasma, J., Barquero, F. y Fernández, E.** 2000. *Nicaragua – Mercado de tierras*. Roma, FAO.

**Thiesenhusen, W.** 1995. *Broken promises: agrarian reform and the Latin American campesino*. Boulder, Co., Westview Press.