

Equipo de Trabajo de la UE sobre Tenencia de la Tierra

**LINEAMIENTOS DE POLITICA DE
TIERRAS DE LA UE**

**Lineamientos para el apoyo a los procesos de diseño de política de
tierras y de reforma agraria en países en desarrollo**

BORRADOR FINAL PARA CONSULTA

26 de enero de 2004

PARTE 1 – El Marco de Políticas	5
1 Introducción	5
2 ¿Qué es la política de tierras y por qué es importante?	6
2.1 <i>Derechos de propiedad, tenencia de tierra y política de tierras</i>	6
2.2 <i>La importancia de la política de tierras</i>	7
3 Vínculos entre la tierra y otras áreas importantes de política	8
3.1 <i>Política de tierras y reducción de la pobreza</i>	8
3.2 <i>Políticas de tierras, identidad, ciudadanía, y justicia social</i>	8
3.3 <i>Política de tierras y desarrollo agrícola</i>	9
3.4 <i>Política de tierras, conflictos y recuperación post-conflicto</i>	10
3.5 <i>Política de tierras y gobernabilidad</i>	10
3.6 <i>Política de tierras, gobierno local y descentralización</i>	11
3.7 <i>Política de tierras e impuestos</i>	12
3.8 <i>Política de tierras y medio ambiente</i>	12
3.9 <i>Políticas de tierras y ordenamiento del uso de la tierra</i>	13
4 Elementos de un programa de reforma agraria	13
5 Temas centrales para el diseño de política de tierras y reformas agrarias	16
5.1 <i>Asegurar los derechos a la tierra y los recursos relacionados</i>	16
5.2 <i>Construir sobre los derechos y prácticas existentes</i>	17
5.3 <i>La titulación no es siempre la solución</i>	17
5.4 <i>Administración de los derechos a la tierra: disminución de los costos de transacción</i>	18
5.5 <i>El papel de los mercados de alquiler para mejorar la productividad y el acceso</i>	19
5.6 <i>Redistribución de tierras</i>	20
5.7 <i>Principios clave para un diseño de políticas exitosas</i>	20
6 Ejecución de políticas de tierras: el papel de los distintos actores	23
6.1 <i>El papel del gobierno central y del gobierno local</i>	23
6.2 <i>El papel del sector privado, grupos de la sociedad civil y comunidades locales</i>	24
6.3 <i>El papel de los donantes</i>	25
6.3.1 <i>Lecciones aprendidas y características clave</i>	25
6.3.2 <i>Papel de la UE</i>	26
PARTE 2 - Lineamientos Operacionales para evaluar políticas nacionales y diseñar una estrategia de respuesta de la UE	28
1 Análisis de Situación. La Tierra y los recursos naturales y los retos claves del desarrollo	28
2 Política, legislación y marco institucional	29
3 Oportunidades de cambio en políticas de tierras	31
4 Idoneidad, accesibilidad y sostenibilidad de las intervenciones de tierra	33
5 Definir una estrategia de respuesta y un conjunto de intervenciones	35

6	Monitoreo y evaluación. -----	37
7	Bibliografía seleccionada -----	38
8	Caja de herramientas -----	39

Prefacio

En años recientes, los asuntos concernientes a la tierra han sido de creciente interés para los gobiernos de los países en desarrollo y para los donantes. En este período la experiencia y el pensamiento al respecto han evolucionado en forma significativa, con muchos donantes multilaterales y bilaterales diseñando nuevos documentos de políticas sobre tierras. Dados los valores y visiones compartidos por los estados miembros de la UE, los Directores de Desarrollo Rural de la EU encargaron la formulación de estos lineamientos y políticas operacionales a un Equipo de Trabajo de los Estados Miembro y expertos de la Comisión, con el objeto de que formen la base de un marco de referencia común para apoyar el diseño de los procesos de reforma de política de tierras y por tanto contribuir a una mayor coordinación entre los donantes de la UE y con los donantes bilaterales y multilaterales.

El propósito de este documento es por tanto presentar los lineamientos a ser considerados por los donantes de la UE en el diseño de su apoyo a las intervenciones en la política y administración de tierras en los países en desarrollo¹. Está orientado al personal generalista y especialista, tanto en el campo como en las oficinas centrales, con responsabilidades directa o indirectamente conectadas con asuntos relacionados con la tierra en las áreas rurales.

¹ Incluimos bajo el término 'tierras' el amplio rango de recursos naturales tales como árboles, pastos, aguas, recursos de cacería y pesquerías.

LINEAMIENTOS DE LA UE PARA POLÍTICA DE TIERRAS

PARTE 1 – El Marco de Políticas

1 Introducción

1.1 Los temas de tierras son de crucial importancia para el desarrollo y crecimiento económicos, la reducción de la pobreza y la gobernabilidad. Sin embargo, la tenencia de la tierra es un problema complejo que comprende factores políticos, económicos, técnicos, legales e institucionales. La tenencia de la tierra se vincula estrechamente con los temas de bienestar, poder, y significado. El control sobre la tierra forma una parte significativa de la identidad y mantenimiento de la sociedad rural. Las políticas de tierras determinan quién tiene los derechos legales de acceso y/o propiedad sobre ciertos recursos y bajo qué condiciones, y por tanto cómo se distribuyen esos activos productivos entre los diversos actores. Las políticas de tierras expresan por tanto, implícita o explícitamente, las elecciones políticas hechas sobre la distribución de poder entre el estado, sus ciudadanos y los sistemas locales de autoridad. Las múltiples dimensiones de los temas concernientes a la tierra requieren de un enfoque cuidadoso y bien implementado que coloque los temas actuales relacionados con la tierra dentro de un contexto, histórico, político, económico y social más amplio.

1.2 El compromiso de los donantes con la reforma agraria ha cambiado con el tiempo. En las décadas de los 1960 y 1970, las reformas agrarias en Latinoamérica se apoyaron como un medio de apaciguar las presiones radicales lograr un el cambio político. Pero en otros lugares, muchos donantes se retiraron del involucramiento activo en las medidas de redistribución de tierras, dado el carácter político y la complejidad de dichas intervenciones. La creciente preocupación sobre los conflictos relacionados con la tierra y los crecientes niveles de empobrecimiento rural, especialmente en África, ha traído una vez más al frente el tema de la tierra. Este creciente interés se conjuga bien con el enfoque de diseñar un marco de políticas efectivo y promover la gobernabilidad, la descentralización, y las instituciones democráticas en los niveles locales y nacionales. Al mismo tiempo, los años recientes han generado un cúmulo de experiencia con nuevas formas de intervención en la administración de tierras que ha demostrado la necesidad de diseñar diversos tipos de intervenciones para adecuarse a un rango de diferentes entornos y la factibilidad de ello.

1.3 El documento comienza discutiendo la importancia de las políticas de tierras y sus vínculos con otros temas y políticas conexos². Revisa la evolución en el pensamiento sobre la política de tierras y la reforma agraria, resumiendo las áreas de consenso y los puntos de vista impugnados. Continúa describiendo los procesos, el marco temporal y las instituciones asociadas con diferentes tipos de intervenciones en la política y administración de tierras, y discute el papel que la Unión Europea, la Comisión y los Estados miembro, así como otros donantes, pueden desempeñar en dicho campo de políticas, y las opciones de apoyo que pueden ofrecer. Finaliza con sugerencias operacionales para analizar las políticas de tierras

² El documento descansa sustancialmente en recientes documentos de estrategia preparados por varias agencias de estados miembros de la UE, así como en el Informe de Investigación de Políticas del Banco Mundial (2002) y documentos asociados de consulta, y documentos de política de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, IFAD y FAO.

actuales y discute las oportunidades para que los donantes apoyen el trabajo sobre temas concernientes a la tierra.

1.4 Este documento se enfoca principalmente en las tierras rurales, y sus vínculos con el desarrollo agrícola y rural y el crecimiento económico. Sin embargo, los temas relacionados a la tierra son claramente de enorme importancia en las situaciones urbanas y peri-urbanas. En las áreas urbanas, el significado primordial de la tierra es como un medio de cobijo. Asegurar los derechos formalmente reconocidos a la tierra y a la vivienda en áreas urbanas generalmente da a los pobres acceso a los servicios básicos. También puede ayudarles a tener acceso a servicios legales y financieros a fin de generar capital para invertir. Hay por tanto una urgente necesidad de políticas más inclusivas, que ofrezcan a la gente medios prácticos de obtener títulos legales seguros de sus activos, dentro de un sistema de administración de tierras que opere de una forma eficiente y confiable. Esto ayudará a que las oportunidades de reducción de la pobreza que ofrece el crecimiento de pueblos y ciudades se materialicen, y mitigará los problemas asociados con la rápida urbanización. Por tanto, si bien el énfasis de estos lineamientos es sobre las tierras rurales, mucha de la discusión será de considerable importancia para las áreas urbanas.

2 ¿Qué es la política de tierras y por qué es importante?

2.1 Derechos de propiedad, tenencia de tierra y política de tierras

2.1.1 **La tierra rural es un activo** de la mayor importancia en muchas partes del mundo, tanto en desarrollo como desarrollado. En el primero, una alta proporción del ingreso, empleo e ingresos de exportación provienen de la producción agropecuaria y otras actividades basadas en la tierra. La pobreza también es particularmente marcada en las áreas rurales. En ausencia de mucha diversificación económica, el acceso a la tierra y a los recursos naturales es de especial importancia para mejorar las formas de vida de los grupos más pobres y brindar más seguridad. La tierra constituye un activo y una fuente de bienestar para las familias y los individuos, con fuertes vínculos con los valores culturales y espirituales. La propiedad y el control sobre la tierra confieren un poder político muy significativo, especialmente donde la tierra se está volviendo más escasa y por tanto más valiosa. Los temas y conflictos de tierras están profundamente incrustados en la historia social, económica y política de largo plazo de un país y deben entenderse en dicho contexto.

2.1.2. Los factores sociales, institucionales y políticos involucrados en la tierra la hacen un activo diferente de todos los otros. La tierra nunca es sólo un bien. Combina el ser un factor de producción con su papel de ser una propiedad familiar o comunal, un activo de capital, y una fuente de identidad. Esta mezcla de cualidades no es necesariamente una limitación, como puede verse en el activo mercado de derechos de uso de tierras que existe en muchos sistemas de producción de pequeños propietarios que operan bajo la regulación de tierras acostumbrada.

2.1.3 **La tenencia de la tierra** se refiere al “**sistema de acceso y control sobre la tierra y recursos relacionados**”. Define las reglas y derechos que gobiernan la apropiación, el cultivo y el uso de los recursos naturales en un espacio dado o pedazo de tierra. Estos **derechos de propiedad**, o sea los derechos y deberes que las personas poseen, no están limitados a la propiedad privada en el sentido estricto, sino que pueden ser un equilibrio muy diverso entre los deberes y derechos individuales, y las regulaciones colectivas, en los diferentes niveles (diferentes niveles de organización familiar, comunidades, gobiernos locales o estado), siendo la propiedad privada o familiar sólo uno de los casos posibles.

Hablando en el sentido estricto, no es la tierra misma la que se posee, sino los derechos y deberes sobre ella. Los derechos y deberes que los individuos o una familia tienen se encuentran en sí mismos incrustados en un sistema de reglas y normas, que una autoridad hace cumplir, y que define qué es aceptable. Ningún sistema de tenencia de tierras puede funcionar sin un órgano con el poder y la autoridad para definir y hacer cumplir las reglas y hacer arbitraje en caso de conflicto. Por tanto, **un sistema de tenencia de la tierra se compone de reglas, autoridades y derechos**. La administración de la tierra misma (mapas, títulos, registros, y similares) es sólo una parte del sistema de tenencia de la tierra.

2.1.4 Una **política de tierras** se dirige a lograr ciertos objetivos relacionados con el uso y manejo del acceso y derechos a la tierra, incluyendo las formas de tenencia bajo la cual se mantiene. Define los principios y reglas que gobiernan los derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos naturales que en ella se encuentran así como los métodos legales de acceso y uso, y la validación y transferencia de esos derechos. Detalla las condiciones bajo las que pueden darse el uso y desarrollo de la tierra, su administración, i.e., cómo se definen y ponen en práctica las reglas y procedimientos, los medios con los que esos derechos se ratifican y administran, y cómo se maneja la información sobre las propiedades. También especifica las estructuras a cargo de la implementación de la legislación, la administración de tierras y el arbitraje de conflictos. La política de tierras normalmente está contenida en textos emitidos por los gobiernos, y desarrollados más adelante a través de la legislación, decretos y regulaciones que rigen la operación de las instituciones establecidas para el propósito de la administración de tierras, el manejo de los derechos de tierras y el ordenamiento del uso de la tierra.

2.2 La importancia de la política de tierras

2.2.1 **La política de tierras** se encuentra en el corazón de la vida social y económica en todos los países. La distribución de los derechos de propiedad entre las personas tiene un impacto tremendo tanto sobre la equidad como sobre la productividad. Los problemas en la regulación de las tierras pueden llevar a graves injusticias y conflictos. Es probable que los cambios en la legislación, la distribución de los derechos de propiedad, y las estructuras administrativas tengan consecuencias de largo plazo, positivas o negativas, para el desarrollo social, económico y político.

2.2.2 La política de tierras en los países en desarrollo ha sido fuertemente influida por las antiguas políticas coloniales de tierras que se superpusieron a los patrones establecidos de distribución de tierras y tendieron a restringir el acceso de las poblaciones locales a las buenas tierras. El involucramiento subsiguiente del estado en los asuntos relacionados con la tierra, haya sido por la colectivización de tierras o reclamando la propiedad de todas las tierras, llevó en muchos casos a ineficiencias económicas, burocracias inefectivas e injusticia social. En otros casos, la muy desigual distribución de la tierra y las fuerzas de mercado no observadas, llevaron a la expropiación de pequeños productores y al aumento de la pobreza rural. Como resultado, muchas veces los derechos de los productores a la tierra que cultivan muchas veces continúan siendo legalmente inseguros y los gobiernos excluyen a las personas del acceso y del manejo de los recursos naturales de los cuales depende su forma de vida.

2.2.3 La reforma de los derechos a la tierra es por tanto un aspecto esencial de las reformas institucionales y de las políticas requeridas para promover el desarrollo equitativo y sostenible. Establecer una política nacional de tierras es la responsabilidad del estado, pero necesitamos tomar en cuenta y responder a las preocupaciones de muchos actores que no pertenecen al estado. Para ser efectiva, la política de tierras debe proponer un conjunto

práctico y coherente de reglas, autoridades y herramientas, que sean consideradas tanto legítimas como legales, y que ofrezcan formas de lidiar con los diversos problemas que enfrentan las diferentes personas, incluyendo las minorías y grupos marginales.

2.2.4 La reforma a la política de tierras debe verse como un medio esencial de asegurar los objetivos más amplios de justicia social y desarrollo económico. La reforma de la política de tierras también tiene un papel clave en los procesos de democratización, el impulso a una mejor gobernabilidad y la descentralización. El creciente reconocimiento de la naturaleza estratégica de la reforma agraria en la promoción de la gobernabilidad y el desarrollo equitativo explica el reciente resurgimiento del interés de los gobiernos y los donantes en la reforma de la política de tierras.

3 Vínculos entre la tierra y otras áreas importantes de política

3.0.1 La tenencia de la tierra tiene fuertes vínculos con la reducción de la pobreza, el desarrollo económico, la administración pública y el gobierno local, leyes de contratos privados, leyes de familia y herencia, leyes ambientales, (para mencionar sólo unas cuantas). Dadas las muy amplias consecuencias de la reforma de la política de tierras, se requiere de un enfoque explícitamente multidisciplinario para asegurar que se comprendan bien las variadas implicaciones de los programas de reformas y que pueden acomodarse efectivamente las necesidades de los diferentes grupos de actores, particularmente de los pobres y los vulnerables.

3.1 Política de tierras y reducción de la pobreza

3.1.1 La mayor parte de los pobres todavía viven en las áreas rurales a pesar de la creciente urbanización. Asegurar un mejor acceso de las familias pobres a la tierra y a los recursos naturales es un medio clave para ampliar las oportunidades económicas para ellos disponibles. El acceso directo y seguro a la tierra proporciona una base esencial para la supervivencia y el crecimiento. Resolver la distribución no equitativa de la tierra, hacer los mercados de tierras más accesibles, y proteger a los productores contra el despojo de las tierras traerá beneficios significativos a los miembros más pobres de la comunidad.

3.1.2 La legislación traslada demasiadas veces el control de los recursos naturales a órganos gubernamentales tales como los departamentos forestales. El reconocimiento de que las personas rurales necesitan tener derecho a controlar y manejar su territorio es una forma de garantizar su acceso a dichos recursos clave, que ellos han ayudado a mantener y preservar. Los recursos de propiedad comunal³ son de particular importancia para los ingresos de los grupos más pobres. Donde tales derechos se reconocen claramente y se hacen respetar, este control sobre los recursos locales y las oportunidades económicas asociadas contribuyen a mejorar el manejo sostenible y la forma de vida rural.

3.2 Políticas de tierras, identidad, ciudadanía, y justicia social

3.2.1 Las estructuras de tenencia de la tierra reflejan la distribución de poder dentro de la sociedad, al igual que las relaciones sociales entre las personas del medio rural, otros sectores

³ Los recursos de propiedad comunal se refieren a tierras u otros recursos naturales poseídos en común por un grupo de personas tales como una aldea o una comunidad. Los miembros del grupo normalmente tienen derechos de uso definidos sobre el recurso y los miembros individuales no pueden apropiarse de ellos individualmente. Las reglas comunales permiten al grupo excluir a los no miembros del uso de los recursos o determinar las reglas bajo las cuales se les permite tener acceso.

de la población y el estado, y las relaciones sociales dentro de los hogares y la sociedad rural misma.

3.2.2 El acceso a un proceso legal justo representa una expectativa legítima asociada con la ciudadanía, aunque en muchos países las personas no pueden obtener la protección de sus derechos y activos bajo la ley. Los estados democráticos necesitan garantizar los derechos y activos de cada ciudadano, incluso de los más pobres. Esto puede implicar la necesidad de crear y probar marcos legales e instituciones innovadores para asegurar que la ley sea accesible a los grupos más débiles y marginales. Por ejemplo, el acceso a la tierra es un tema importante para las mujeres, y en muchos países de América Latina, la titulación conjunta con la esposa es ahora un requisito legal.

3.2.3 La mayor parte de los grupos minoritarios (muchas veces identificados como “pueblos indígenas”, o “grupos tribales, nativos, étnicos minoritarios”, incluyendo pastoralistas) tienen regímenes de tenencia de la tierra culturalmente característicos basados en derechos colectivos a las tierras y territorios. Las constituciones y leyes de algunos países, así como ciertas leyes y jurisprudencia internacional, reconocen los derechos de esos pueblos a sus tierras (incluyendo el uso u ocupación ancestral) como inherente, en base a un “título aborigen” o “posesión inmemorial”. Sin embargo, el reconocimiento efectivo de esos derechos es muchas veces incompleto, lo que lleva a la marginalización política y social, la pauperización y a conflictos de tierras. La investigación muestra que las comunidades indígenas se encuentran entre los más pobres tanto en términos de ingresos como en términos de acceso a la justicia. Los mecanismos para asegurar los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras son por tanto importantes para su supervivencia cultural y para promover la equidad y proteger su medio ambiente inmediato.

3.2.4 El caso de los grupos de minoría ilustra cómo, en muchos países, los derechos a la tierra están fuertemente relacionados con los derechos fundamentales de los ciudadanos.

3.3 Política de tierras y desarrollo agrícola

3.3.1 La política de tierras tiene fuertes vínculos con la política agrícola y económica. Hacer el acceso a la tierra seguro es una condición necesaria para estimular la inversión y las mejoras en la tierra.

3.3.2 Pero los temas relacionados con la tierra raramente son el único factor limitante en el aumento de la productividad. Precios razonables de las cosechas, acceso a los insumos, disponibilidad de créditos, y la organización de los mercados y el procesamiento son características importantes del sector agrícola. Trabajar para mejorar estos temas puede ser una prioridad antes de ocuparse de los asuntos de tierras. Cuando hay imperfecciones significativas en los mercados relacionados (créditos, trabajo, productos, etc.), la liberalización de los mercados de tierras no necesariamente mejorará la eficiencia e incluso podría ser contraproducente.

3.3.3 La titulación de tierras no es siempre la mejor forma de aumentar la seguridad de la tenencia, y tampoco conduce automáticamente a mayor inversión y productividad. En muchos lugares, la tierra se posee por medio de formas no escritas, tradicionales, pero no es sujeto de inseguridad. El crédito formal puede no estar disponible y gran parte de la inversión en las fincas está basada en el esfuerzo de la mano de obra más que en el capital.

3.3.4 La selección de la política de tierras tendrá importantes implicaciones para diferentes tipos de productores. Si, por ejemplo, la política se dirige a apoyar la producción familiar de

pequeña escala, el sistema de tenencia de la tierra tendrá que lidiar con las regulaciones locales de tierras y trabajar con ellas. Donde se vaya a promover la producción comercial de gran escala, que requiera de cantidades significativas de capital, puede ser necesario un título de propiedad para obtener crédito de un banco.

3.4 Política de tierras, conflictos y recuperación post-conflicto

3.4.1 El crecimiento poblacional y las cambiantes circunstancias económicas pueden aumentar la competencia por el acceso a la tierra. La competencia usualmente es regulada por las reglas sobre tenencia de una sociedad, las que se han desarrollado en respuesta a giros en sus relaciones políticas, económicas y sociales. Pero este no es siempre el caso. Es probable que el conflicto crezca donde aumenta la escasez de recursos y se reduce el acceso, donde esas reglas de tenencia no logran ajustarse suficientemente rápido a las circunstancias cambiantes, y donde co-existen reglas diferentes y contradictorias, que permiten a las personas someterse a la una o a la otra en dependencia de dónde están sus intereses. Este es el caso particularmente donde hay una gran brecha entre los sistemas de tenencia tradicionales o de los pequeños productores y la ley formal, cuando intereses económicos nuevos y poderosos de fuera comienzan a invertir en la tierra, y en donde las instituciones del estado no pueden asegurar un sistema justo de regulación (reglas, arbitraje, etc.).

3.4.2 La solución de los conflictos sobre la tierra plantea preguntas sobre gobernabilidad y armonía social, así como seguridad de la tenencia. Enfrentar los reclamos conflictivos será un requisito previo para cualquier programa de registro de tierras, para evitar la repetición de impugnaciones y disputas. Con frecuencia, los mecanismos formales de resolución de conflictos son débiles, están sobrecargados, son inaccesibles para las personas del medio rural, y tienen una pobre comprensión de los derechos locales de tierras. Hay una creciente apreciación de la necesidad de reconocer y fortalecer los mecanismos para resolver disputas utilizando técnicas alternativas de resolución de conflictos que pudiesen basarse en estructuras y prácticas locales. La creación de tribunales de tierras especializados, tal como en Filipinas o en Honduras, se explora cada vez más.

3.4.3 En aquellos países que han experimentado conflictos armados, guerra civil y gran desplazamiento de las poblaciones, el tratamiento justo y equitativo de las cuestiones de tenencia de la tierra será muchas veces un componente central de cualquier ejercicio de reconstrucción, tanto para mantener la paz como para proporcionar condiciones para que se puede reestablecer el crecimiento económico. Los principales factores que pueden incluirse dentro de un programa tal de reconstrucción posiblemente incluyan redefinir la base sobre la cual las personas pueden reclamar derechos sobre la tierra, resolver disputas sobre tierra que fue abandonada o tomada por otros, y encontrar formas de proporcionar derechos seguros a refugiados en áreas de nuevos asentamientos así como seguridad para derechos locales/ancestrales y regímenes de propiedad comunal. Los casos de Sri Lanka o Camboya brindan buenos ejemplos de cómo la resolución de los reclamos de tierras ha apoyado la recuperación post- conflicto en las áreas rurales.

3.5 Política de tierras y gobernabilidad

3.5.1 Un sistema de administración de tierras es el conjunto de estructuras e instituciones que implementan la política de tierras, afectan los derechos, resuelven los conflictos, emiten los títulos y escrituras, manejan los sistemas de información, etc. Estas estructuras pueden ser estatales, del gobierno local o instituciones tradicionales. La proximidad, accesibilidad y confiabilidad de las instituciones de la administración de tierras son elementos clave que

también son pertinentes para las autoridades tradicionales.

3.5.2 En muchos países en desarrollo, hay una brecha entre los sistemas formal y local de administración de tierras. El sistema formal de tenencia de tierras tiene una legitimidad limitada a los ojos de las personas locales debido a que ni las reglas (tal como son definidas por la legislación) ni las estructuras o procedimientos son vistos como que calzan con las formas tradicionales de manejar la tierra. La operación de las estructuras y procedimientos formales puede ser pobremente comprendida, actuar de acuerdo con principios que son extraños para las personas ordinarias, estar sujetas a prácticas corruptas, y trabajar a favor de una pequeña élite. Dado el valor de la tierra, el área de administración de tierras brinda un campo fértil para las prácticas corruptas y el patronazgo político, ya sea en la asignación de derechos a una persona en vez de a otra, en acordar el cambio de uso de una parcela agrícola para la construcción, o decidir en favor de una parte en particular en una disputa sobre reclamos de tierras.

3.5.3 La autoridad discrecional que los oficiales del gobierno, las autoridades tradicionales o los miembros del consejo electo ejercen, ofrece espacio para el paternalismo y la búsqueda de renta. Por tanto, el diseño de reglas, estructuras y procedimientos sobre la tenencia de la tierra debe considerar la mejor forma de cómo minimizar dichos riesgos. Esto debe hacerse estableciendo pesos y contrapesos sobre cómo se realizan los procedimientos, a través del escrutinio público y la diseminación de la información. Dichas revisiones serán más fáciles cuando todas las personas tienen información sobre, por ejemplo, la tarifa a pagar por un servicio dado, y cuál es el proceso que es necesario seguir. Tal como en el sur de Tailandia o en Guyana, el acceso público a los documentos y a las reuniones, asegurar publicidad a los reclamos de tierras antes de la titulación, y establecer un sistema de apelación para impugnar los reclamos son características necesarias de un proceso transparente. Como mínimo, un sistema equitativo de administración de tierras, ya sea que descansa o no en reglas tradicionales, debe incluir siempre procedimientos simples para que los ciudadanos apelen en contra de las decisiones locales.

3.5.4 También debe recordarse que, a pesar de las disposiciones constitucionales, todos los ciudadanos no son iguales en la práctica ante la ley, debido a la información no adecuada, los limitados recursos, y los pobres contactos con el sistema administrativo. Si la mayoría pobre va a ser la beneficiaria principal de la reforma de la tenencia de la tierra, el diseño de las instituciones para el manejo de los derechos de tierras debe tomar esto en cuenta. Los grupos más pobres tendrán acceso más efectivo a dichos procedimientos donde reciban información clara sobre cómo se supone que opera el sistema, y donde se localicen los órganos responsables, que trabajan en los idiomas locales, que aceptan evidencia oral para apoyar los reclamos, dándole la atención apropiada a la publicidad de los reclamos antes de emitir el título y operando con bajas tarifas para el usuario. Un sistema judicial efectivo, accesible y sensible, que es accesible a los pobres y a las personas marginales es por tanto un componente crucial de una reforma agraria en pro de los pobres. Sin un sistema tal, la legalidad y la credibilidad de la reforma agraria, y en última instancia su éxito, serán irremediabilmente socavados.

3.6 Política de tierras, gobierno local y descentralización

3.6.1 Los gobiernos locales generalmente tienen algún poder sobre el manejo de la tierra y los recursos naturales. La política nacional de tierras necesita por tanto ser coherente con los poderes y la responsabilidad de las instituciones locales.

3.6.2 **La descentralización** ofrece una oportunidad valiosa para ir hacia un mayor manejo local de la tierra, llevando la resolución de disputas mucho más cerca de los actores locales, y asegurando un escrutinio más riguroso de cómo se manejan la tierra y los ingresos que provienen de ella. Sin embargo, también hay un riesgo de que la descentralización traiga una mayor politización de los temas relacionados con la tierra, y fortalezca el poder de una élite local sobre los recursos naturales. Ir hacia sistemas más descentralizados de gobierno abre por tanto nuevas vías para manejar la tierra y los recursos naturales, pero no necesariamente brinda respuestas inmediatas a cuestiones de rendición de cuentas, o de dónde deben localizarse el poder y la toma de decisiones.

3.7 Política de tierras e impuestos

3.7.1 La tierra se ha considerado desde hace mucho tiempo como una fuente clave de ingresos para los gobiernos local y nacional. Su inmovilidad y visibilidad la hacen un activo particularmente fácil sobre el cual imponer un tributo, especialmente en las áreas urbanas. La introducción de la liberalización del comercio ha llevado a una caída importante para muchos gobiernos en los aranceles de importación y exportación, lo que hace a la tierra cada vez más atractiva como un activo fiscal potencial para cumplir con objetivos de política fiscal más amplios. Los impuestos locales sobre la tierra pueden ser legítimos a los ojos de las personas locales cuando están acompañados de derechos más efectivos y seguros, y por una prestación efectiva de servicios por parte del gobierno local.

3.7.2 Lo práctico de un impuesto sobre las tierras rurales depende mucho del contexto. Es necesario prestar atención a examinar las formas de clasificar las tierras de acuerdo con su calidad y productividad, de forma que cada clase pague una tasa diferente. El impacto probable de tal impuesto sobre las estrategias de producción y sobre los niveles de inversión también debe considerarse. En áreas marginales con baja productividad, el ingreso que un impuesto tal podría razonablemente generar podría bien exceder los costos de recaudarlo. En áreas donde la titulación de tierras está en marcha, gravar un impuesto sobre las tierras tituladas podría ser un pago de contraparte razonable en retorno por las ventajas conferidas por la titulación. Tal impuesto también proveería un incentivo para dar un uso efectivo a la tierra.

3.8 Política de tierras y medio ambiente

3.8.1 La política de tierras tiene un papel en salvaguardar contra la degradación del medio ambiente y sus costos económicos. Derechos claros y protegidos, reglas efectivas que definen el acceso y la regulación del uso de la tierra y de los recursos naturales son medios esenciales de asegurar el manejo de largo plazo de la tierra y de los recursos. Donde ellos existen, los regímenes de propiedad tradicionales y comunes pueden permitir que las decisiones de manejo locales de tierras prioricen las necesidades de la comunidad, sus valores culturales y la protección de largo plazo del medio ambiente.

3.8.2 Algunas áreas dentro de un país necesitarán protección del uso para conservar la diversidad biológica (vida silvestre, bosques, etc.), reducir los riesgos de erosión (pendientes escarpadas, riberas de ríos), y proporcionar espacios públicos comunes (parques, cinturones verdes alrededor de las ciudades). El estatus especial de dichas áreas usualmente se define por ley, con acceso y derechos de uso controlados.

3.8.3 Habiendo seguido una política de exclusión estricta en el pasado, ahora los gobiernos se dan cuenta de la necesidad del manejo conjunto de muchas áreas protegidas, involucrando

un enfoque de colaboración con las personas rurales. Tales arreglos usualmente establecen el compartir los beneficios monetarios y ciertos derechos de uso (tales como la recolección de productos forestales no maderables, derechos de pastoreo dentro de parques de cacería durante ciertas estaciones) a cambio de ayuda para patrullar el área en contra de usuarios foráneos y cazadores furtivos. Por tanto, el estatus de tenencia de las áreas protegidas necesitará acomodar los derechos de uso para comunidades particulares, condicionadas a su aceptación de ciertas obligaciones.

3.8.4 Aparte de las áreas protegidas, la legislación gubernamental puede también imponer condiciones sobre derechos de tierras con el objeto de lograr metas ambientales, como cuando los productores campesinos deben adoptar ciertas medidas de conservación de suelos en sus tierras, o cuando se establecen incentivos financieros para estimular nuevas formas de manejo de tierras. Sin embargo, los gobiernos tienen sólo poderes limitados para lograr dichos objetivos, dadas las limitaciones financieras sobre el pago de los incentivos y las dificultades de hacer cumplir patrones de uso de la tierra en la práctica.

3.9 Políticas de tierras y ordenamiento del uso de la tierra

3.9.1 La expansión de la agricultura o el rápido crecimiento urbano pueden generar muchos problemas relacionados con la tierra. Las consecuencias del uso no planificado de la tierra son más evidentes en las áreas peri-urbanas y en aquellas regiones que reciben un mayor flujo de migrantes o refugiados. Los cambios en la población y los patrones de uso de la tierra requieren de alguna forma de orientación para minimizar los impactos negativos de edificios situados en lugares inadecuados, la pérdida de espacios verdes, la necesidad de dejar tierras aparte para el desarrollo de infraestructuras y la prestación de servicios. Por tanto, la política de tierras necesita ser coherente con los procedimientos del ordenamiento del uso de la tierra en los niveles local, regional y nacional. Esto implica que los cambios de uso que afectan a las propiedades vecinas y la expropiación para uso público deben implementarse a través de procedimientos transparentes establecidos e incluir una compensación pronta y justa.

3.9.2 También debe reconocerse que hay límites a lo que el gobierno debe lograr en términos de hacer cumplir las regulaciones de planificación. El gobierno bien puede encontrar, por ejemplo, que las personas están cultivando tierras que no son apropiadas o no están de acuerdo, en el sentido estricto de la definición, con las orientaciones de uso de la tierra. Es necesario un enfoque pragmático donde los planes de uso de la tierra se utilicen como plataforma para debatir las opciones de uso de la tierra. Los planificadores gubernamentales necesitarán por tanto comprometerse y negociar con los usuarios locales de la tierra, en vez de asumir que su plan constituye un documento de aplicación inmediata. De igual forma, debe estimularse a las comunidades locales a que propongan sus propios procesos de ordenamiento, que surjan de su deseo de mejorar el manejo y la productividad de sus recursos dentro de su territorio.

4 Elementos de un programa de reforma agraria

4.1 En su sentido más amplio, **reforma agraria** puede involucrar cambios deliberados a la distribución de los recursos de tierras o a las formas de tenencia bajo las que estos se poseen (“reforma de la tenencia de la tierra”), las reglas que regulan el uso de la tierra, y las instituciones que administran y manejan la tierra y regulan el uso de la misma. Esto incluye cambios en la política y legislación y las acciones programadas requeridas para dirigir, implementar y administrar las reformas. La reforma de política de tierras debe basarse en un

análisis claro de los problemas con los que se trata, del acuerdo compartido entre los principales actores, y del buen conocimiento de las situaciones de campo. Hay una consiguiente necesidad de apoyar el debate en la sociedad civil y promover la discusión y coordinación entre los ministerios.

4.2 Aunque los procesos difieren ampliamente de un país a otro, hay algunas tendencias amplias que incluyen: i) un giro de un enfoque basado en escrituras o en transacciones a un sistema estatal de titulación de tierras; ii) el retiro del estricto control del estado sobre la tierra y el establecimiento de derechos de propiedad individuales y los sistemas administrativos y legales asociados para reconocerlos; iii) un aumento del nivel de transacciones de tierras basado en el dinero con mayor atención a maneras de fomentar la tenencia y otras formas de posibilitar el acceso a la tierra; y iv) reconocimiento de la necesidad de brindar derechos más seguros para las mujeres y otros grupos más vulnerables utilizando un enfoque basado en el pragmatismo en vez de en la ideología. En lo que a los recursos de propiedad comunal concierne, su estatus en la legislación muchas veces sigue siendo débil, con procesos continuados invasión y privatización. Muchos gobiernos están ahora adoptando el principio de la subsidiariedad y el desarrollo de enfoques descentralizados para la administración de tierras. Si bien los impuestos sobre la tierra proporcionan una fuente importante de ingresos a los gobiernos locales en la mayor parte de las naciones de la OCDE, siguen siendo limitados en muchos países más pobres.

4.3 Dependiendo del contexto y de los objetivos, un programa de reforma agraria puede incluir uno o varios de los siguientes elementos:

- Nueva legislación sobre tenencia y revisión de los códigos, para reconocer y regular nuevos tipos de derechos o formas de transferencia;
- Registro de tierras y titulación de derechos existentes;
- Redistribución de tierras;
- Restitución de derechos de tierras enajenados de los propietarios o usuarios originales;
- Privatización de la tierra colectiva o estatal;
- Establecimiento de nuevas instituciones y estructuras con responsabilidad de adquisición de tierras y resolución de conflictos
- Mejoras a la eficiencia de los sistemas existentes de la administración de tierras;
- Establecimiento de un sistema de impuestos basado en la tierra;
- Ordenamiento y uso de la tierra.

4.4 Para cada componente hay un amplio conjunto de opciones. Debido a esta diversidad, no puede haber un enfoque de manual general para la reforma agraria: los objetivos, las opciones políticas que reflejan y las opciones legales e institucionales seleccionadas son altamente dependientes del contexto específico económico, social y político y de sus antecedentes históricos, del marco institucional, de los temas principales a tratar, del tipo de agricultura, y de las relaciones entre el gobierno y la gente. La implementación efectiva de las opciones seleccionadas depende de la capacidad institucional de las organizaciones públicas, privadas y con base en la comunidad involucradas. Debe tomarse en cuenta una evaluación de dichas capacidades en el diseño del sistema de tenencia de la tierra.

4.5 Finalmente, el diseño de la política y de las instituciones tendrá consecuencias significativas para la equidad y la justicia, puesto que la selección de la tecnología y de las instituciones para la administración de tierras no es solamente un asunto técnico. Por ejemplo, un sistema de registro de tierras localizado en la ciudad capital, que requiera el pago de una tarifa sustancial y basado en técnicas de encuestas formales, será mucho menos accesible a poblaciones rurales más distantes y pobres que los procedimientos de registro de tierras de bajo costo manejados a nivel de distrito o aldea y que estén basados en simples mapas. Las selecciones hechas deben ser “asequibles y sostenibles”; de aquí la necesidad de especificar objetivos políticos antes de diseñar la política y las instituciones. La administración de tierras es un bien público y los gobiernos deben cubrir los costos recurrentes de la misma, recurriendo a una combinación de gasto público, fondos de donantes y tarifas de usuarios. Una dependencia excesiva en estas últimas puede desestimular el uso extensivo de un sistema tal.

4.6 Hay un espectro muy limitado para la generalización entre los diferentes procesos de reforma de política de tierras, dadas las grandes diferencias en las relaciones de tierras entre los diferentes países y regiones del mundo. En la tabla siguiente se ofrece una visión de las diferencias entre regiones.

Región	Temas y tendencias principales	Acción requerida
Europa Central y del Este	Privatización de las empresas agropecuarias estatales y colectivas en los últimos 10 años mediante el establecimiento de fincas privadas. Restitución de propiedades anteriores, lo que condujo a propiedades pequeñas y fragmentadas	Fortalecer la administración de tierras, consolidar las propiedades a través de procedimientos participativos y enfoques innovadores. Intercambio de propiedades, utilización de reservas de tierras.
Ex-CIS	Privatización de fincas estatales y colectivas a través de emisión de acciones en vez de la división de las propiedades. Aumento de la concentración de acciones en algunos lugares. Débiles incentivos para aumentar la productividad. Mercados de tierras limitados.	Ayudar establecer sistemas de hipotecas para que grupos más pobres puedan comprar tierras. Mejorar la comprensión de los papeles de género y prevenir el aumento de la pobreza entre las mujeres.
América Latina	Grandes inequidades en la distribución de tierras, a pesar de programas de reforma agraria establecidos desde hace largo tiempo. Alto cantidad de personas sin tierra. Gran cantidad de precaristas y otros con propiedades informales, sin estatus legal. Áreas importantes en las que pueblos indígenas reclaman derechos. Giro de escrituras a registro de títulos pero falla generalizada en mantener los registros actualizados.	Se necesitan voluntad política y recursos económicos para lograr una redistribución de tierras más efectiva Límites a la reforma agraria asistida por el mercado implica que se necesitan nuevos enfoques. Se buscan medios para formalizar los reclamos de tierras del sector informal y de los pueblos indígenas. Apoyo al reconocimiento de derechos de propiedad colectivos.
Africa	Fuerte legado de la administración, estructuras y legislación coloniales. Muy bajo % de tierras sujeto a título. Pluralismo legal con muchos sistemas y leyes conflictivos y que se traslapan para la administración de tierras, el establecimiento de reclamos de tierras y la resolución de conflictos. Recursos de propiedad comunal clave para los grupos más pobres. Las mayores desigualdades dentro del continente están entre: <ul style="list-style-type: none"> • El Este y Sur de África, donde existen enajenación de gran escala de tierras por parte de poderes coloniales, granjeros comerciales, y parques nacionales. • Oeste de África, donde el asentamiento blanco es 	Redistribución y restitución de tierras donde permanecen grandes inequidades Formalización gradual de derechos locales de tierras a través de la administración descentralizada de tierras y de procesos más confiables. Construir puentes entre los derechos tradicionales y legales, para proporcionar seguridad a los primeros. Enfrentar las implicaciones de las altas tasas de VIH/SIDA sobre temas relacionados con la tierra. Fortalecer las fuentes alternativas de crédito. Establecer y proteger los derechos sobre la propiedad común. Apoyar la negociación entre el estado y las

	<p>muy limitado, continua fortaleza de poderes tradicionales, superpuesta por una secuencia de cambios legales, políticos e institucionales .</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norte de Afrecha, en donde un legado de fuerte control del gobierno central ha significado pocos incentivos para la administración local. 	<p>personas locales para posibilitar el consenso al respecto de las nuevas reglas .</p> <p>Fortalecer los derechos a la tierra de las mujeres tanto en los sistemas local/tradicional como formal.</p> <p>Reflejar la política de tierras en Estrategias de Reducción de la Pobreza</p>
Asia	<p>Continuada dualidad de los sistemas tradicional y legal. Relativamente poca tierra sujeta a título. Presión poblacional, disminución del tamaño de la propiedad, aumento de los sin tierras.</p> <p>Fuertes sistemas centralizados de administración de tierras. Largos procedimientos burocráticos y disputas por tierras pendientes</p>	<p>Reconocer los derechos de los productores .</p> <p>Introducir sistemas más simples descentralizados de administración de tierras.</p> <p>Redistribución de tierras en algunos países</p> <p>Fortalecer los derechos de las mujeres tanto en los sistemas tradicionales como formales</p> <p>Desarrollar mercados de alquiler para los pobres</p> <p>Reflejar la política de tierras en Estrategias de Reducción de la Pobreza</p>

5 Temas centrales para el diseño de política de tierras y reformas agrarias

5.0.1 El debate sobre la tenencia de la tierra ha estado sujeto a las mareas altas y bajas de las corrientes intelectuales durante décadas, y las posiciones han seguido las líneas familiares del pensamiento, ya sea fuertemente pro-mercado, colectivismo manejado por el estado, o basado en ideas de igualdad social.

5.0.2 A pesar de un consenso general del alcance y de los enfoques de las reformas agrarias, todavía permanecen puntos de vista bastante divergentes respecto a temas tales como el papel apropiado del gobierno en la moderación de las fuerzas del mercado, situaciones en las que una redistribución de tierras más eficaz es necesaria, y cómo y a qué nivel deben administrarse los derechos a la tierra. Los siguientes capítulos analizan esos temas que son más significativos para la reducción de la pobreza.

5.1 Asegurar los derechos a la tierra y los recursos relacionados

5.1.1 Para mejorar la equidad y promover la productividad agrícola, la política debe fortalecer el acceso a la tierra y aumentar la seguridad de los derechos relacionados. Los derechos están seguros si no son impugnados sin razón, y, si en caso de impugnación, son confirmados por las autoridades legales o de arbitraje (sean estas las autoridades tradicionales, gubernamentales o ambas). Asegurar los derechos es sobre todo una cuestión de instituciones y de obligatoriedad, más que una función de la naturaleza de los derechos mismos.

5.1.2 Hay un amplio rango de derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos relacionados. Muchos recursos naturales, en su mayoría los más escasos, impredecibles o irregulares, no se adecúan bien a la propiedad privada, y se administran más eficientemente como un activo colectivo. En muchas áreas rurales, las sociedades agrícolas se basan en una mezcla de derechos individuales y regulaciones colectivas, cuya combinación puede diferir dependiendo del escenario y de los recursos en cuestión. Estos sistemas locales de tenencia de la tierra son ahora ampliamente reconocidos como dinámicos y eficientes y no constituyen barreras para la intensificación agrícola. Pueden encontrarse altos niveles de inversión y un aumento de la productividad agrícola en las tierras agrícolas bajo la regulación “tradicional” en el norte de Nigeria, en las tierras altas de Kenya, en las huertas de hortalizas alrededor de los pueblos y muchos otros.

5.2 Construir sobre los derechos y prácticas existentes

5.2.1 La reforma agraria se dirige a cambiar las prácticas de uso de la tierra, pero muchas veces el diagnóstico tiene poca información, de modo que la política no da con su objetivo. Se requiere de un análisis cualitativo profundo de las prácticas y regulaciones locales sobre la tierra, de los problemas de inseguridad, de los tipos de conflictos y las formas de transferencia, para comprender la naturaleza de los problemas enfrentados y cómo pueden abordarse.

5.2.2 En el pasado, los sistemas de tenencia de tierras en áreas tradicionales se consideraban atrasados, inseguros y una limitación al crecimiento de la productividad. El objetivo era por tanto reemplazarlos por un sistema formal, dirigido por el estado basado en la propiedad privada. Pero de hecho, la tenencia tradicional ha probado usualmente ser muy dinámica. En la mayor parte de los casos, no hay ineficiencias importantes en los sistemas tradicionales de administración de tierras que pudiesen justificar su reemplazo. Más aún, los cambios de tenencia impuestos por el estado muchas veces conducen a conflictos una generación después. Por tanto, aún si el objetivo del estado es desarrollar un sistema formal de títulos, el énfasis debe ser en favorecer la evolución progresiva que se basa en los derechos existentes y les da reconocimiento legal.

5.2.3 Al formalizar esos derechos, tal como en Ghana y Costa de Marfil, quizás se necesiten nuevos sistemas participativos de registros de tierras, basados en el registro sistemático de los derechos socialmente reconocidos, a través de visitas de campo y encuestas para identificar, probar y validar los reclamos hechos y asegurar que no se están creando nuevas barreras. También quizás se necesiten nuevas formas de derechos establecidos por la ley, que combinen tanto los derechos individuales como los familiares. Pero los sistemas de tenencia son más que una cuestión sólo de derechos, e involucran asimismo reglas y autoridades. Por tanto, al formalizar los derechos locales, las formas de regulación, normas y valores, las autoridades y mecanismos de arbitraje deben tomarse en cuenta. Debe reconocerse un derecho a las comunidades locales para que definan las reglas de acceso y uso de los recursos dentro de su propio territorio, siempre que éstas sean coherentes con las disposiciones legales más amplias, incluyendo aquellas sobre igualdad de género.

5.3 La titulación no es siempre la solución

5.3.1 Se pensaba que el registro de tierras o titulación era necesario para lograr la seguridad de los derechos, el aumento de la productividad y el acceso al crédito, pero la experiencia muestra que los títulos no son ni necesarios ni suficientes para lograr dichos objetivos. En primer lugar, los derechos a la tierra son el producto del reconocimiento tanto del gobierno como de la comunidad local. Los derechos informales a la tierra pueden no ser inseguros si están localmente reconocidos. En segundo lugar, las inversiones en la tierra dependen de un contexto económico favorable, de modo que los cambios en los derechos de tierra solos pueden no hacer ninguna diferencia. En tercer lugar, si bien los títulos han sido considerados esenciales como garantía para tener acceso a las fuentes oficiales de crédito, en la práctica, los bancos, en la ausencia de un mercado funcional, han sido extremadamente renuentes a prestar dinero contra títulos de parcelas de tierra, las que encuentran extremadamente difíciles de vender en caso de falta de pago.

5.3.2 Más aún, los programas de registro de tierras son confiables sólo si el registro se actualiza regularmente. Esto involucra costos considerables que deben ser cubiertos, ya sea

por el gobierno o por los usuarios de la tierra. Los productores sólo harán uso de dichos programas si perciben beneficios reales y si los procedimientos son simples, baratos y percibidos como confiables. Demasiadas veces los programas de titulación han sido tan costosos de mantener que el registro de los títulos se desactualiza rápidamente. El acceso, la accesibilidad financiera y el mantenimiento de la administración de tierras debe ser el énfasis principal de la discusión al seleccionar qué y cómo decidir para la titulación de tierras.

5.3.3 Finalmente, la implementación de los programas de titulación puede llevar a un aumento de la inseguridad y la inequidad donde los procedimientos permiten la manipulación política a favor de individuos ricos. La titulación puede traer aumento de las privaciones a las personas más pobres donde los derechos a la tierra son complejos y la información sobre los procedimientos así como su costo y accesibilidad significa que los grupos más vulnerables no tienen acceso efectivo a dichos procesos.

5.3.4 Esto no significa que la titulación nunca es útil. Puede desempeñar un papel valioso en una cantidad de circunstancias, tales como donde hay mercados de tierras en rápida evolución, involucrando a muchas personas de fuera de la comunidad local, donde los sistemas agrícolas requieren de sustanciales cantidades de capital a un nivel que el crédito descentralizado no puede ofrecer, y donde la invasión urbana es una amenaza importante. Sin embargo, dados los costos y riesgos involucrados, debe hacerse un análisis cuidadoso de las ventajas y riesgos, en términos de los beneficios para un amplio espectro de usuarios de tierras. Las opciones alternativas también requieren de una seria atención, tal como brindar el reconocimiento gubernamental a diferentes formas de transacciones de tierras, las que incluyen el diseño de simples contratos escritos. Estos ya operan en algún grado, tal como en el caso de Burkina Faso y Benin, donde aquellos involucrados en transacciones de tierras llevan sus documentos a las autoridades locales para su validación.

5.4 Administración de los derechos a la tierra: disminución de los costos de transacción

5.4.1 La administración de tierras involucra un rango de diferentes funciones: información sobre derechos y transferencias, adjudicación y arbitraje apoyado por sistemas de estudios de tierras, cartografía, información de tierras, valoración, registro de derechos, registro de transacciones, emisión de títulos, y recaudación de tarifas o rentas. Estas funciones pueden cumplirse en diferentes niveles, por parte de un rango de órganos, tales como las autoridades tradicionales, comités a nivel de aldeas, asambleas de distrito, oficiales locales de la administración nacional, operadores del sector privado, ONG, y así sucesivamente, bajo la supervisión y control de los órganos nacionales.

5.4.2 El diseño del sistema de administración de tierras es un tema crucial: demasiadas veces, la administración de tierras es pesada, ineficiente y costosa. La complejidad de los procedimientos y la opacidad de las prácticas hacen el acceso a ellos imposible para los productores campesinos. Claramente, algún grado de subsidiariedad ayuda a lograr un manejo más efectivo de la tierra y los recursos naturales, puesto que en el nivel local se posee un conocimiento más pertinente y detallado al respecto de los derechos de tierras. La clave para cualquier devolución de autoridad es asegurar que el sistema seleccionado incluya los pesos, contrapesos y rendición de cuentas adecuados, incluyendo supervisión por parte de órganos superiores, dado el riesgo de corrupción y paternalismo que viene a dominar la administración local de tierras.

5.4.3 Los aspectos clave a considerar en la administración de tierras incluyen eliminar las contradicciones entre las normas; ofrecer procedimientos simples, accesibles, con reglas bien conocidas que aborden los problemas enfrentados por los productores; eliminar las ineficiencias en la administración de tierras y asegurar la confiabilidad; mantener un registro público abierto de los reclamos de tierras; asegurar la publicidad efectiva de los reclamos de tierras antes de su registro y conversión a título; evitar las oportunidades para la corrupción presentadas por los procedimientos difíciles y complejos; y brindar oportunidades para la apelación. Un sistema de administración de tierras orientado al usuario podría hacer una contribución significativa para asegurar los derechos de la mayoría, disminuyendo los costos de transacción, y favoreciendo la circulación de derechos, demostrando a la vez mejores formas de gobernanta.

5.4.4 Siempre que sean vistas como herramientas para mejorar un sistema orientado al usuario, las nuevas tecnologías pueden mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas de información de tierras. Los SPG y SIG pueden ayudar a elaborar mapas precisos a bajos costos tal como en Filipinas, Perú, Bolivia o Bután. Igualmente, la elaboración de mapas por la comunidad/aldea, combinada con los sistemas tradicionales de administración de tierras puede recortar costos de forma significativa al tiempo que proporcionan una herramienta útil para el ordenamiento territorial y el manejo de las disputas locales. La combinación de la información geográfica, de uso de tierras y de tenencia, puede ayudar en el ordenamiento territorial pero la ganancia en productividad necesita determinarse con respecto al costo y la dependencia financiera. También hay temas importantes de accesibilidad, en términos de dónde se localizan las instalaciones y de si el uso de tales tecnologías excluiría a las personas locales de la comprensión y de tomar parte en identificar y establecer reclamos de tierras.

5.5 El papel de los mercados de alquiler para mejorar la productividad y el acceso

5.5.1 Las transacciones de tierras transfieren derechos sobre la tierra entre los usuarios, permitiendo a aquellos con recursos invertir para obtener acceso a la tierra y ayudar a aumentar la eficiencia y la productividad del uso de la tierra. Sin embargo, los mercados de venta de tierras pueden ser inaccesibles para aquellos con limitado poder de compra y están distorsionados por la información imperfecta y por la falta de servicios financieros en las áreas rurales. Como resultado, los mercados de venta de tierras pueden conducir a mayores ineficiencia e inequidad a través de la especulación, la adquisición de tierras rurales por empresarios urbanos o foráneos, o ventas por necesidad por parte de los pobres.

5.5.2 En contraste, los mercados de alquiler de tierras pueden ser más eficientes y justos, y hay evidencia de menos problemas asociados con los mercados en la tenencia y los derechos secundarios. Los mercados de alquiler, dadas las garantías adecuadas de seguridad para las partes en la transacción, proporcionan medios flexibles con los cuales los usuarios pueden aumentar o disminuir las propiedades de acuerdo con las necesidades cambiantes, sin reasignar permanentemente los derechos subyacentes. Ellos facilitan el acceso a la tierra para los pobres, y ofrecen un medio de retirarse temporal o parcialmente de la producción agrícola sin la pérdida de la tierra como un activo de capital. Los procedimientos para la validación legal por parte de las autoridades locales de los contratos escritos por los productores pueden ayudar a asegurar los acuerdos de alquiler de tierras, tal como se ha intentado en Bangladesh.

5.6 Redistribución de tierras

5.6.1 La redistribución de tierras es un tema importante en todos los lugares donde los derechos de tierras están altamente polarizados. Una distribución muy sesgada de la propiedad de la tierra puede verse correctamente como un obstáculo al desarrollo económico, social y político, e igualmente es un recordatorio constante de injusticia histórica. También puede hacer surgir temas de productividad donde grandes propietarios invierten poco en la tierra y practican un uso de la tierra muy extensivo. La distribución no equitativa de la tierra también puede fomentar la migración rural de los productores sin tierras hacia los hábitats ambientalmente vulnerables.

5.6.2 Como resultado de una utilización más efectiva del trabajo, y a un costo más bajo, la producción puede ser más eficiente en las fincas pequeñas y de mediano tamaño que en las grandes; por tanto, en la agricultura hay economías de escala limitada. Por otro lado, hay economías de escala en el procesamiento, distribución y mercadeo de bienes en los mercados globales competitivos: la producción agropecuaria de gran escala mecanizada frecuentemente se beneficia de mayor acceso e integración a las cadenas comerciales de abastecimiento. La investigación muestra que la redistribución de tierras de una situación donde el 80-90% de la tierra está en manos de unos pocos, a una situación donde hay un número mucho más grande de fincas pequeñas a medianas, resultará en un aumento considerable en producción y productividad si tal proceso está acompañado por el apoyo apropiado para los nuevos propietarios.

5.6.3 Sin embargo, la redistribución de tierras por si misma no es suficiente y puede producir una disminución temporal en la productividad si no hay suficientes incentivos económicos, apoyo institucional, ni medidas técnicas y financieras adecuadas para ayudar a los nuevos productores a desarrollar sus propiedades. Aún más, la intensificación de la producción en tierras altamente frágiles podría ir acompañada de degradación ambiental en la ausencia de un ordenamiento territorial adecuado.

5.6.4 Los problemas pendientes tienen que ver con cómo se logrará dicha transferencia de tierra, cuyo alcance debe descansar en un proceso basado en el mercado y en los principios de comprador dispuesto/vendedor dispuesto, o de si se justifica que el estado adopte un enfoque más intervencionista. Si bien las reformas orientadas al mercado evitan los aspectos dañinos de la redistribución forzada, la disponibilidad de tierras para la venta y el financiamiento limitan grandemente tanto la velocidad como el impacto de tales reformas. Por tanto, para ser equitativos y exitosos tales procesos requieren de procedimientos transparentes, de la voluntad política para ponerlos en marcha y de un fuerte apoyo de los donantes.

5.7 Principios clave para un diseño de políticas exitosas

5.7.1 La mayor parte de los países se han involucrado en varias medidas relacionadas con la tierra, tanto para enfrentar las debilidades percibidas en los sistemas existentes como para establecer nuevos mecanismos para la administración de tierras que se creen necesarios para fomentar mayor crecimiento, equidad o sostenibilidad ambiental. De esta variada experiencia pueden extraerse algunas lecciones clave.

5.7.2 **Procesos de largo plazo.** Es probable que los procesos de reforma agraria, los cambios a la legislación, el registro de los derechos a la tierra y el establecimiento de nuevas estructuras con responsabilidad para el manejo y la administración de tierras sean de largo

plazo, complejos y altamente políticos. Las elecciones hechas hoy tendrán consecuencias de largo plazo para la distribución del poder económico y político y el acceso a las oportunidades económicas para las décadas venideras. En consecuencia, los gobiernos, donantes y otros grupos involucrados en el apoyo a estos procesos deben estar dispuestos a tomar un enfoque de largo plazo y a hacer un compromiso para llevarlos adelante.

5.7.3 Promover el trabajo inter-ministerial, con un análisis a profundidad de las situaciones actuales. Los temas de tierras son multidisciplinarios, e involucran a diferentes ministerios e instituciones. Es necesario construir un marco de análisis común, basado en la investigación de campo, para lograr un consenso sobre las reformas necesarias y trabajar hacia soluciones pertinentes y efectivas.

5.7.4 Promover un enfoque participativo hacia la elaboración de políticas. Hay muchos actores en el debate de la tenencia de la tierra. Los gobiernos necesitan escuchar y comprometerse con diferentes actores, y comprender los diversos rangos de intereses en juego, proporcionándoles una plataforma para la discusión de las opciones de política. Si se desea que la política de tenencia sea efectiva en el terreno, necesita dar respuesta por los muchos usuarios de tierras a los que afectará y ser “apropiada” por ellos. Se necesita un fuerte apoyo político para la reforma que será necesario construir con el tiempo. Si bien dicho enfoque consultivo es esencial para brindar una voz a los diversos actores; en última instancia es deber del gobierno hacer las elecciones políticas necesarias.

5.7.5 Tomar en cuenta la distancia entre la legislación formal y la práctica local. En muchos países hay brechas sustanciales entre lo que la ley establece y lo que realmente sucede en el terreno. Tales brechas pueden ser la fuente de conflictos. Los cambios legales son más efectivos cuando reconocen y apoyan cambios sociales más amplios, tal como en el caso en que guían el comportamiento en las direcciones buscadas por el gobierno. Así, las nuevas disposiciones legislativas necesitan tomar en cuenta el amplio rango de las prácticas de tierras actuales, apuntando a su adaptación progresiva más que a su mero reemplazo.

5.7.6 Identificar principios clave y diversas soluciones dentro de ellos. Diferentes situaciones requieren de soluciones apropiadas a sus circunstancias específicas. Los temas de tierras difieren ampliamente dentro de un país, con respecto a los patrones de uso de la tierra, la densidad de población, la fortaleza de las estructuras locales y los sistemas para regular los derechos de tierras. Esto respalda un énfasis en áreas de prioridad, donde se debe enfatizar en la tierra con urgencia, y debe haber voluntad para diseñar intervenciones a la medida para adecuarlas a las circunstancias locales, al tiempo que están conformes con los principios clave que han sido formulados por la política.

5.7.7 Tomar en cuenta los costos de implementación en el diseño de medidas de reforma de tenencia de tierras. Los costos involucrados en el establecimiento de nuevas estructuras y procedimientos pueden ser muy sustanciales. Es necesario buscar un equilibrio entre diseñar un conjunto amplio de estructuras y procesos para el manejo de las tierras, y un enfoque minimalista, que pueda costearse. Quizás sea mejor optar por construir sobre las instituciones existentes, y establecer programas piloto a fin de probar enfoques para su réplica posterior. Igualmente, tiene más sentido enfocarse en áreas de la mayor prioridad que tratar de tener cobertura universal. Cuando están involucrados programas de titulación o registro, los costos de mantenimiento deben incluirse en los cálculos, al igual que los costos del proceso de registro inicial.

5.7.8 Ajustar cuidadosamente las reglas e instrumentos. Tal como sabiamente se dice: “El diablo se esconde en el detalle”. Las reglas, instrumentos y procedimientos deben

discutirse cuidadosamente, diseñarse y probarse, para evitar lagunas que pudieran hacer colapsar la reforma o llevar a efectos negativos no intencionados. La clave son métodos robustos y simples, recordando al mismo tiempo que es posible que los diferentes actores traten de manipular los procedimientos para sus propios intereses.

5.7.9 Reconocer que el impacto de la reforma depende de los cambios en las prácticas y no del texto legal solamente. Un cambio en la legislación no es en sí mismo suficiente para lograr los objetivos más amplios que buscan las muchas reformas en la política de tierras. Por ejemplo, donde la tierra se redistribuye a los que no tienen, puede haber una necesidad considerable de apoyo técnico y financiero durante algunos años para permitir a los nuevos propietarios aprovechar el mercado y otras oportunidades. De igual forma, la población necesita familiarizarse con las nuevas leyes y procedimientos, si ellos van a beneficiarles. Esto es un argumento para la disseminación de textos en un formato que sea comprensible y pertinente para las necesidades de las personas.

5.7.10 Asegurar la amplia disseminación de la información sobre el alcance y el contenido de la reforma. Las fallas en disseminar la información apropiadamente sobre tales leyes niegan todo el propósito de las reformas. El lenguaje y terminología de los textos legales pueden ser un obstáculo importante, por tanto se necesita ayuda para traducir las nuevas disposiciones en los idiomas y términos locales apropiados. Sin embargo, dados los altos niveles de analfabetismo entre las poblaciones rurales y particularmente entre las mujeres, se requerirá de medios no escritos de comunicación (radio, talleres y trabajo de extensión) para informar a todos los actores de los cambios en sus derechos legales y las implicaciones asociadas.

5.7.11 Los temas de género requieren de un enfoque cuidadoso. A pesar del amplio acuerdo en principio sobre la igualdad de hombres y mujeres en las leyes y políticas de tierras, pocos países han traducido esto a la legislación e incluso cuando las leyes existen (como en Uganda) no han sido fácilmente puestas en práctica. No es probable que las reformas a los derechos de las mujeres cambien la posición que ellas enfrentan en las áreas rurales sin medidas paralelas para promover la conciencia de dichos cambios legales y para apoyar a aquellas que se levantan a defender sus derechos. Si bien la legislación hace posible en teoría que aquellas que se sienten ofendidas reclamen sus derechos con aprobación judicial, no todas ganarán al buscar sus derechos formales de esta forma. Generalmente mujeres y hombres se apegan a los papeles y relaciones tradicionales de género más que a los derechos formales y a las mujeres les falta confianza, información, experiencia y recursos para obtener lo que la ley les da derecho. Si bien el conocimiento de que pueden en última instancia recurrir a la ley puede ayudarles a fortalecer sus negociaciones.

5.7.12 En algunos sistemas de tenencia tradicionales las mujeres sólo tienen acceso a la tierra, vivienda y propiedad como hijas, madres o viudas. Muchas mujeres por tanto enfrentan una inseguridad constante de que si su relación finaliza ellas perderán sus casas, tierras y forma de vida.

5.7.13 Los derechos de las minorías y de los pueblos indígenas deben ser reconocidos adecuadamente. Las medidas para asegurar los derechos de los grupos de minoría y de los pueblos indígenas deben basarse en el respeto a las leyes tradicionales y de los regímenes de tenencia. Las medidas de formación de capacidad deben basarse en el respeto a las leyes tradicionales y a los regímenes de tenencia. Quizás se necesiten medidas de formación de capacidad para superar los prejuicios atrincherados en las administraciones nacionales y para

permitir la participación efectiva de dichos grupos en el diseño e implementación de reformas legales y de política.

5.7.14 La política de tierras debe incluir la planificación del uso adecuado de la tierra. La tierra es enormemente variable ya sea en calidad, valor, localización, vulnerabilidad a la degradación. La política de tierras necesita tomar en cuenta dicha diversidad, en términos de diseñar reglas y procedimientos para escenarios particulares. Se busca un enfoque de ordenamiento del uso de la tierra que ofrezca un proceso de consulta, que permita una disposición para el cambio del uso, la enajenación de tierra para las necesidades de infraestructura a cambio de compensación, y la incorporación de principios y objetivos ambientales.

6 Ejecución de políticas de tierras: el papel de los distintos actores

6.0.1 Las nuevas políticas de tierras deben encajar en la realidad de los estados que establecen formas de gobierno más democráticas tanto a nivel nacional como local, y deben ofrecer a todos los ciudadanos una garantía de sus derechos y formas de ocuparse de los problemas que enfrentan. Estas políticas, dado el actual contexto socioeconómico en las áreas rurales, así como la diversidad de personas e intereses, deben tratar de brindar un amplio conjunto de soluciones, que puedan adaptarse a las necesidades de los distintos actores y circunstancias locales.

6.0.2 Es correcto y adecuado que los gobiernos deben proporcionar un sistema de administración de la tierra que sea responsable, transparente y eficaz en función de los costos, y que responda a las diversas necesidades y características de la población. Es un bien público que demanda la inversión pública. El sistema de administración debe estar especialmente orientado hacia asegurar que se respeten y confirmen los derechos de los grupos más pobres y menos poderosos dado que estos grupos son los que por lo general sufren durante los períodos en que aumenta la escasez de la tierra y su registro si se deja la distribución de este bien a las fuerzas del mercado solamente.

6.0.3 Dadas las implicaciones multisectoriales de la política de tierras, las reformas agrarias no pueden abordarse en aislamiento. Los procesos de Estrategia de Reducción de la Pobreza brindan una oportunidad clave para resaltar los vínculos entre el acceso a la tierra y la pobreza, e iniciar la reforma donde sea necesario. La Parte 2 de este documento proporciona lineamientos detallados para apoyar la puesta en marcha de políticas de tierras y reforma agraria en países en vías de desarrollo.

6.1 El papel del gobierno central y del gobierno local

6.1.1 Es un derecho y un deber de los gobiernos formular políticas y establecer las leyes, estructuras y procedimientos para la protección de los derechos de propiedad, así como también derechos civiles en términos más generales. La Constitución del país establece la distribución de poder entre los distintos poderes de gobierno, las salvaguardas y el derecho a apelar contra el abuso del poder, disposiciones para mantener la rendición de cuentas y la representatividad a través de elecciones regulares en los niveles nacional y local, y los principios fundamentales que rigen las relaciones entre los ciudadanos y el estado. Los derechos a la tierra y la propiedad constituyen un tablón de vital importancia en la

construcción de la gobernabilidad para cualquier gobierno. Asegurar una distribución justa y segura de los derechos a la tierra yace en el corazón de la vida económica, social y política. Las decisiones que se tomen hoy sobre los cambios a la política de tierras tendrán ramificaciones de largo plazo sobre la forma en que se ejerza el poder y las oportunidades y probabilidades en la vida de aquéllos que todavía no han nacido. La existencia de una brecha entre muchas disposiciones legales formales y cómo se manejan los derechos a la tierra en la práctica constituye un problema persistente para la legitimidad de la acción gubernamental en esta área.

6.1.2 Dada la vital importancia de los derechos a la tierra y la política de tierras, los gobiernos necesitan dar inicio a su programa de cambio propuesto sugiriendo un calendario para consultar y revisar la política y las consiguientes disposiciones legislativas, estructurales y de procedimiento. Si bien es el deber del gobierno especificar sus prioridades y elegir entre ellas, dicha elección se beneficiará de un debate público más amplio, tal como el ofrecido por la redacción y revisión de un documento nacional de política agraria. Recibir aportes de una amplia gama de partes interesadas debe ayudar a los gobiernos a tener una idea más clara de las prioridades y de la naturaleza de las elecciones enfrentadas.

6.1.3 Dado que “no se puede agradar a todo mundo todo el tiempo”, los gobiernos deben decidir sobre las ventajas relativas entre los distintos objetivos. Los documentos sobre política agraria nacional con frecuencia no presentan en forma explícita dichas elecciones, y brindan una lista que no establece prioridades de todo lo que el gobierno desea lograr. Sin embargo, deben hacerse elecciones claras, tales como entre un sistema de tenencia dirigido a asegurar los derechos de propiedad de los productores campesinos comerciales de gran escala, en lugar de garantizar los derechos de uso y acceso de los pequeños propietarios. Si los gobiernos quieren verdaderamente adoptar el principio de la reducción de la pobreza antes que nada, esto tendrá importantes implicaciones para el diseño de reglas, estructuras y procedimientos a fin de asegurar que el sistema de tenencia de la tierra trabaje a favor de la mayoría de sus usuarios.

6.1.4 Además, los procesos actuales de descentralización crean nuevos papeles para los gobiernos locales en cuanto a apoyar la participación en la formulación de políticas y la implementación de sistemas de administración de la tierra a bajo costo. Atender los problemas relativos a la tierra en forma constructiva y minimizar los conflictos demanda respuestas adaptadas a nivel local y un marco de trabajo legal suficientemente flexible para tratar con la heterogeneidad de las situaciones locales. Esto convierte a los gobiernos locales en un socio “natural” en política agraria. Sin embargo, es necesario que se establezcan leyes y se hagan cumplir los controles adecuados para asegurar la imparcialidad de las autoridades locales y la coherencia de sus decisiones con la política nacional.

6.2 El papel del sector privado, grupos de la sociedad civil y comunidades locales

6.2.1 Existe una amplia gama de grupos que tienen un interés en la tierra, ya sea como usuarios directos, los que buscan el acceso, o los que representan un interés profesional, como los topógrafos. El gobierno necesita involucrarse con ellos para beneficiarse de sus opiniones, al brindarles una plataforma para que discutan los cambios propuestos a la política e intervenciones, identifiquen prioridades y reflexionen sobre las implicaciones de más largo plazo de un curso de acción particular. Debe animarse a los gobiernos a ver dichos aportes como un elemento valioso en cualquier proceso de revisión de política y leyes, aunque sea probable que involucre críticas y genere un conjunto más grande de opciones que lo que se

considere factible. Actualmente se usan en muchos países procesos participativos de consulta (p. ej. Para elaborar planes de acción ambientales nacionales, o para revisar nuevas propuestas de políticas). Pero a menudo estos ejercicios están en su gran mayoría vacíos, debido al compromiso limitado por parte del gobierno de dar respuesta a los comentarios recibidos, y la incertidumbre sobre cómo incorporar en la práctica las diversas observaciones y contrapropuestas que un proceso de esta índole puede generar. Los gobiernos por tanto quizás encuentren más fácil en términos de política y práctica confiar en un pequeño grupo de “expertos” para formular sus planes.

6.2.2 En un tema tan importante como la tierra, es vital que la política y los cambios al sistema de tenencia sea vistos como el resultado de un amplio proceso político que ha reunido las opiniones en forma representativa. Hacer bien el proceso, y demostrar su transparencia, será esencial para darle a la naciente política mayor legitimidad y evitar acusaciones de que el proceso ha sido secuestrado por un grupo de intereses particulares. Los grupos del sector privado y de la sociedad civil tienen distintos poderes para influir sobre el proceso de política, que quizás tenga más que ver con redes personales informales que con la excelencia de los argumentos y el tamaño de la membresía del grupo. Así, asegurar la participación activa tanto de hombres como mujeres, ya sea juntos o en forma separada, en el diseño y ejecución de las reformas a la política de tierras debe favorecer una comprensión más detallada de los sistemas de tenencia locales, incluyendo asuntos relacionados con género y los imperativos y consecuencias de transformar los sistemas de tenencia específicos al género.

6.2.3 El sector privado, los grupos de la sociedad civil y las comunidades locales deben no sólo contribuir al diseño de la política, sino que también deben involucrarse estrechamente en el monitoreo y revisión de la forma en que se comportan las nuevas reglas, estructuras y procedimientos. El monitoreo y la evaluación externos, investigación conexa, la sociedad civil, el sector privado y los beneficiarios pueden ser un instrumento poderoso para mejorar la efectividad de la política al monitorear su implementación.

6.3 El papel de los donantes

6.3.1 Lecciones aprendidas y características clave

En el pasado, muchos donantes, incluyendo los estados miembro de la CE y la UE, se han mostrado reacios a involucrarse en el campo altamente sensible en términos políticos de la reforma agraria. La mayor parte del tiempo su apoyo, al igual que con otros donantes y agencias multilaterales, se ha limitado a promover sistemas de titulación y de información sobre la tierra, actividades no polémicas que se consideran técnicas, neutrales y universales. Mientras tanto, las políticas y los enfoques han evolucionado y ahora hay más reconocimiento entre los donantes sobre la importancia de ocuparse de los problemas relativos a la tierra. Si bien la reforma de la política de tierras es un proceso largo y complejo, que demanda un amplio debate político dentro del país, los donantes también pueden hacer una contribución importante, si desempeñan un papel prudente. Pueden ayudar a apoyar procesos sin forzar el ritmo, ofrecer fondos para apoyar las partes costosas de la preparación y ejecución de las reformas de tierras sin sustituir la función del gobierno y contribuir a la investigación y al fortalecimiento institucional y de la capacidad.

La experiencia pasada sugiere algunas características clave para el involucramiento de los donantes:

- ▷ Las reformas agrarias son tareas complejas que requieren: compromiso político firme por parte del estado y apoyo de la sociedad en general. El apoyo por parte del donante no debe ser dogmático ni intrusivo y debe ser bien informado sobre la situación que prevalece localmente.
- ▷ El apoyo del donante debe estar acompañado de un diálogo a profundidad con el estado al más alto nivel, y debe fomentar la coordinación y debate interministeriales.
- ▷ Las reformas agrarias son procesos de largo plazo, que van a través de una serie de fases sucesivas que requieren de un enfoque iterativo. Los donantes deben estar listos para acompañar dichos procesos en el largo plazo. Los enfoques sectoriales pueden proveer algunas salvaguardas contra el riesgo de que uno u otro donante descontinúe el apoyo
- ▷ Las reformas legislativas conscientes del género son esenciales, pero no son suficientes para asegurar la exigibilidad del acceso a los recursos de la tierra, su control y uso tanto por hombres como por mujeres.
- ▷ La información y la sensibilización son clave. Los donantes deben contribuir a la comprensión de los intereses y estrategias de los diferentes actores y deben estimular la búsqueda de soluciones de consenso.
- ▷ La investigación puede ser una herramienta valiosa para comprender y dirigir los procesos nacionales. Los donantes pueden ser determinantes para acompañar la ejecución con la investigación y fomentar la retroalimentación y el debate de los temas emergentes.
- ▷ Las reformas agrarias son extremadamente específicas para cada caso. El donante debe apoyar soluciones hechas a la medida, fuertemente vinculadas al contexto social e institucional local y evitar los manuales generales.

6.3.2 Papel de la UE

Dada la experiencia de Europa y la sustancial cantidad de ayuda al desarrollo que la UE proporciona, la Comisión Europea y los estados miembros de la UE tienen un papel importante que desempeñar en los debates internacionales y en la política de desarrollo sobre la tenencia de la tierra y las regulaciones sobre la tierra. Tal papel necesita asumir un enfoque balanceado, reconociendo que los mercados no son el único medio para lograr los fines sociales. La creciente importancia de los procesos de reforma agraria y de los temas relacionados con la tierra en general para el desarrollo rural y erradicación de la pobreza, proporciona fuertes motivos para un aumento del compromiso de los estados miembro y la Comisión Europea en este campo y de la coordinación entre ellos.

La CE tiene una ventaja comparativa en iniciar y acompañar la creación de consorcios flexibles de donantes formados por estados miembros de la UE para abordar los temas de tierras en los países socios. En términos más generales, las opciones a considerar incluyen:

- iniciar un *enfoque común* a la política de tierras y la reforma de la tenencia, fomentando el *compartir experiencias* entre la CE y los estados miembro y apoyar mayor coordinación y el entendimiento común de los temas de tierras;
- abogar por un *enfoque más equilibrado de las reformas agrarias* por parte de las instituciones multilaterales y por una integración más fuerte de los temas de tenencia de la tierra en los procesos de desarrollo nacionales (Estrategia de Reducción de la Pobreza, estrategias de desarrollo nacional/rural, etc.);
- fomentar activamente la coordinación y colaboración de otros donantes en particular dentro de la familia de NU (tales como la FAO y el PNUD), en el apoyo a los procesos de reforma nacional de acuerdo con el campo de experiencia específico de cada agencia y su presencia en el país;

- desarrollar iniciativas para la *investigación y desarrollo aplicados* sobre los vínculos entre *tierra y pobreza* y entre *tenencia de la tierra y medio ambiente*.

95. Más específicamente, la CE y los estados miembro de la UE pueden mejorar en forma significativa el impacto de las reformas agrarias apoyando de manera conjunta los procesos nacionales de reformas y, en particular, con lo siguiente:

- apoyar el *diseño e implementación de enfoques sectoriales* para implementar reformas de tenencia de tierras participativas que tomen debidamente en cuenta el desarrollo institucional necesario y estén atentas a los temas de sostenibilidad y a las implicaciones de los costos recurrentes;
- contribuir a hacer el diseño de la política de tierras y las reformas un esfuerzo realmente participativo al estimular al gobierno a que fomente la participación de la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades locales en el debate y apoye su participación;
- apoyar el desarrollo de capacidades en la administración de tierras en todos los niveles, incluyendo las comunidades locales;
- apoyar el monitoreo y evaluación del impacto de la reforma y fomentar la diseminación apropiada y la discusión de los hallazgos de la investigación.

PARTE 2 - Lineamientos Operacionales para evaluar políticas nacionales y diseñar una estrategia de respuesta de la UE

Esta sección pretende guiar al usuario, en una secuencia lógica, a través de una lista amplia de preguntas/temas a considerar al evaluar políticas/estrategias nacionales y desarrollar una respuesta de la CE/UE. Estos lineamientos deben leerse en conjunto con la Parte 1, a la que brindan un marco operativo.

1 Análisis de Situación. La Tierra y los recursos naturales y los retos claves del desarrollo

Los programas de reforma agraria y de política de tierras no se encuentran en el vacío. Esta sección pretende brindar los antecedentes y la información necesaria para comprender cómo se relaciona la tierra con temas y objetivos más amplios del desarrollo, y los impedimentos que pueden ocasionar los problemas de tenencia o de acceso a la tierra.

1.1 La identificación de los principales temas de tierras en términos de las formas de tenencia de la tierra, los mecanismos para el acceso a la tierra, la estructura de propiedad y de posesión de la tierra, las responsabilidades del manejo de las tierras y del manejo de los derechos asociados, la proporción de tierras sujetas a escrituras de título y registro formal, la tierra de propiedad pública y el desarrollo de mercados de tierras. Además la presencia de formas tradicionales de tenencia y manejo de la tierra y otros problemas enfrentados por diferentes grupos sociales/étnicos al asegurar el acceso a la tierra, y antecedentes que acentúan las diferencias de género y otras diferencias sociales y regionales en el acceso a la tierra y a la seguridad de los derechos de tierras.

1.2 ¿Cuál es la relación entre **tenencia de la tierra y pobreza**? ¿Cuáles son los principales retos del desarrollo que enfrenta el país, cómo y hasta qué punto se relacionan estos con los temas de la tenencia y acceso a la tierra?

- En términos políticos: intereses en cuestiones de política de tierras, el acceso, la seguridad y la equidad en el gobierno, entre los partidos políticos y otras fuerzas políticas en la sociedad; el debate político actual y reciente sobre política y ley de tierras; la existencia y naturaleza de conflictos, las desigualdades sociales, étnicas y regionales que involucran las tierras, y los riesgos potenciales de conflictos mayores (posiblemente violentos) donde no se resuelven las cuestiones de tierras involucrada.
- En términos económicos, cómo se relacionan los asuntos de tierras con la productividad, la inversión y el empleo: qué cambios pueden ser necesarios en la política de tierras para mejorar la productividad y la inversión, tales como mayor seguridad en los derechos de tierras, mejoras en la distribución de tierras, acceso más fácil a la tierra, oportunidades basadas en el mercado para tener acceso a créditos y facilitar la operación de los mercados de tierras, etc. Un tema particularmente importante es si la escasez de la tierra puede o no puede compensarse por la diversificación agrícola y la creación de oportunidades de empleo no agrícola.
- En relación con la equidad, la justicia social y la pobreza, la cantidad de los sin tierra y los desalojos: los problemas de tenencia o acceso a la tierra enfrentados por grupos sociales o regiones particulares.

- En términos de sostenibilidad ambiental: el papel de las políticas y leyes de tierras, el ordenamiento territorial y la regulación del uso de la tierra y de otros recursos naturales.

1.3 **Temas fiscales y financieros:** El Valor de la tierra y de la propiedad, establecimiento de impuestos ya sea por el gobierno (local) o por los gobernantes tradicionales, el papel de la compra de tierras y mercados de alquiler en la economía.

Características físicas. Evaluación de la calidad de la tierra y planificación del uso. Tendencias en el uso de la tierra y degradación de la misma.

Investigación y documentación existente.

2 Política, legislación y marco institucional

Las nuevas políticas de tierras deben integrarse en los esfuerzos de los estados para establecer formas más democráticas de gobierno en los niveles nacional y local, y deben ofrecer a todos los ciudadanos una garantía de sus derechos junto con formas de resolver los problemas relacionados con la tierra que ellos enfrentan. Un diseño de política participativa genuina e incluyente es condición para que se acepte ampliamente de una nueva política que debe respetar los derechos de las minoría y brindar iguales derechos a hombres y mujeres.

Antecedentes históricos sobre temas y políticas de tierras

2.1 ¿Cuál ha sido la experiencia pasada con los temas de tierras, legislación e intervenciones al referentes a la tierra en el pasado más lejano así como en los últimos 10-20 años? ¿Hay disponibles análisis de cómo afectaron dichas intervenciones las prácticas actuales en las diferentes áreas? ¿Qué implicaciones brinda esto al diseño e implementación de políticas?

2.2 ¿Cómo han cambiado las principales áreas de política en los últimos 10-20 años, especialmente la estrategia económica, y la política de tenencia? ¿Cómo han afectado esos cambios al papel del gobierno central y local y a las varias instituciones responsables de la administración de tierras? ¿Hasta dónde han podido enfrentar las medidas de política los principales retos económicos recientes/actuales?

Marco legislativo y de políticas

2.3 *La política nacional de tierras, contenido y proceso:* ¿Ha formulado el gobierno una política y estrategia de tierras para reformar la tenencia de la tierra y el manejo de los recursos naturales? Si es así, ¿se tomaron en cuenta los temas de medio ambiente, género, y VIH/SIDA en el diseño de la política?

¿Fue participativo el diseño? Si no, ¿hay llamados para hacerlo desde dentro del gobierno o de la sociedad o de agencias externas?

¿Existe o ha existido algún tipo de proceso estructurado, tal como una Comisión de Investigación sobre asuntos de tierra y cómo se enfrentarán los mismos?

¿Se consultó a diferentes grupos, especialmente mujeres? ¿Está consciente e

informada la gente (especialmente en las áreas rurales) del contenido de la nueva política ?
¿Es esta ampliamente aceptada por toda la sociedad? ¿Se han solicitado los puntos de vista de las minorías y de los grupos marginales? ¿Están estos reflejados en la política?

2.4 *Estrategias de desarrollo y tierras:* ¿Cómo se vincula la política de tenencia con otras estrategias y políticas amplias de desarrollo, tales como una política de desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza, políticas de igualdad de género, política agropecuaria y ordenamiento territorial en los niveles regional y local? ¿Hay un mecanismo para lograr estos vínculos? ¿Están reflejados los temas de tierras en la Estrategia de Reducción de la Pobreza?

Estrategia de Reducción de la Pobreza

2.5 *Legislación de tierras:* ¿Cuál es el contenido de la legislación actual o planeado en relación con los derechos de tierras, tenencia, manejo de tierras y recursos naturales, mercados de tierras e instituciones de tierras? ¿Son coherentes los unos con los otros? En términos más específicos:

- *Derechos de tierras:* ¿Qué rango de derechos de tierras está cubierto por la legislación sobre tenencia de tierras y manejo de recursos naturales? ¿Cuál es el estatus otorgado a los derechos locales/tradicionales dentro del marco legal y cómo se relacionan con las disposiciones establecidas por las leyes? ¿Es posible registrar conjuntamente la propiedad de la tierra y de los recursos naturales, p.ej., al nivel comunitario? ¿Tienen los pobres acceso efectivo a la información sobre los procedimientos legales para el registro de los derechos y/o transacciones? ¿Cómo están protegidos los derechos secundarios bajo la nueva regulación?
- *Derechos legales y socio-políticos:* ¿Llena la legislación las expectativas de los diferentes actores con respecto a establecer derechos seguros y acceso a la tierra? ¿Garantizan la política y legislación de tierras los derechos a la tierras de los pobres (sean estos formal o informalmente establecidos a través de transacciones o de relaciones con otros usuarios de tierra) y les asisten para tener acceso a los derechos fundamentales de la ciudadanía, medios de vivienda y medios de subsistencia? ¿Existen disposiciones para que los cónyuges tengan la posesión conjunta de la tierra y la propiedad o están restringidos los derechos de las esposas y subordinados a aquellos de los esposos o de los parientes hombres?

¿Hay suficientes incentivos para la inversión en mejoras en la tierra, incluyendo pagos a los arrendatarios y a los aparceros? ¿Cómo se ocupan la ley y la práctica con los derechos de los grupos típicamente en desventaja: mujeres, viudas, migrantes, pastores, pueblos indígenas, minorías? ¿Hasta qué punto permite o restringe la legislación las transferencias y transacciones de tierras, en particular los mercados de alquiler de tierras, como un medio para que las personas tengan acceso a la tierra, ganen ingresos y ajusten sus posesiones de activos de tierras?

- *La aplicación de la ley:* ¿Hasta qué punto son fáciles de aplicar en la práctica la legislación y los decretos asociados? ¿Hay una gran brecha entre las disposiciones legales y lo que pasa realmente? ¿Por qué? ¿Tiene el gobierno la capacidad institucional de implementar la ley? ¿Cuál es el papel del sistema judicial y de los tribunales en la resolución de disputas de tierras, el arreglo de los reclamos de tierra, y cómo responden a éstos en la práctica?

Marco Institucional y Prácticas de Administración de Tierras

2.6 *Gobierno Central:* ¿Las responsabilidades de llevar adelante la política de tierras están combinadas bajo un solo Ministerio o están distribuidas entre varios ministerios sectoriales? ¿Cuáles son los distintos ministerios sectoriales que desempeñaron un papel en resolver asuntos de tierras y prestar servicios relacionados con la tierra? ¿Cómo se ejercen estos poderes en la práctica? ¿Hay una cantidad de diferentes agencias especialistas responsables por ejemplo de la administración de tierra, agrimensura, ordenamiento territorial, tierra urbana y rural u otras categorías de tierras? ¿Cómo se relacionan las diferentes agencias de tierras una con la otra? ¿Son coherentes los enfoques tomados por diferentes partes del gobierno, u operan estos en contradicción?

2.7 *Administración de tierras:* ¿Cómo está estructurado el sistema administrativo de tenencia de la tierra? ¿Cuáles son las principales funciones y actividades realizadas y por cuáles órganos: emisión de títulos, manejo de la información de tierras, registro de cambios, adjudicación, arbitraje y resolución de conflictos, etc.? ¿Qué tan efectivos y eficientes son dichos órganos en la práctica? ¿Pueden responder a las necesidades de diferentes tipos de poseedores de derechos de tierras en términos de accesibilidad, costo, idoneidad, etc.? ¿Cuáles son las mayores limitaciones y problemas experimentados con la prestación de servicios de administración de tierras?

2.8 *Los papeles del gobierno local y de los gobernantes tradicionales:* ¿Ha sido descentralizada la administración del gobierno y hasta qué nivel? ¿Está involucrado el gobierno local en el manejo de la tierra? ¿Están sus papeles claramente definidos? ¿Tiene los recursos humanos y financieros adecuados? ¿Cómo se manejan los derechos tradicionales? ¿Cuál es el papel de los gobernantes tradicionales, las autoridades e instituciones tradicionales? ¿Son confiables e imparciales? ¿Es probable que respeten los intereses de la mayoría? ¿Cuáles son los incentivos que tienen para manejar la tierra en los intereses de la población local y de respetar sus derechos? ¿Existen pesos y contrapesos (p.eje. a través de la presión de sus compañeros, la auditoría social o de la legislación formal) sobre las acciones de las autoridades tradicionales?

2.9 *Aspectos financieros de la reforma:* ¿Aparecen la reforma de la política de tierras y de tenencia en la planificación presupuestaria del gobierno y cuáles son las implicaciones financieras esperadas de llevar a cabo las medidas propuestas e intervenciones relacionadas con la tierra? ¿Se han evaluado/costado diferentes opciones?

3 Oportunidades de cambio en políticas de tierras

3.1 *Con el objeto de identificar posibles intervenciones de donantes es necesario evaluar los puntos de entrada con anticipación e identificar todos los procesos en marcha donde puedan aprovecharse oportunidades específicas:*

- *Procesos de reforma en marcha:* ¿Existe actualmente algún proyecto o proceso gubernamental relacionado con política de tierras, reforma legal, institucional o de tenencia? Si es así, ¿quién es responsable de ello y cuál es el énfasis? ¿Qué etapa ha alcanzado el proceso?
- *Participación de actores:* ¿Hay procesos de debate de política actualmente en marcha dirigidos a cambiar la forma en la que se manejan la tenencia de la tierra u otros aspectos de la política de tierras? ¿Cuáles son los principales temas que surgen en el debate y qué

se está proponiendo para abordarlos, en particular por parte del gobierno? ¿Quién está dirigiendo el proceso y que grupos electorales más amplios están involucrados? ¿Qué papel desempeñan los actores nacionales (órganos estatales, ONG, organizaciones de productores y mujeres, investigadores, sector privado) e internacionales (donantes, Banco Mundial, PNUD, FAO, sector privado), en este sector?

- ¿Cuáles son las presiones que están surgiendo de los diferentes grupos sociales y económicos con respecto a los cambios a la distribución de la tierra, tenencia de la tierra y disposiciones administrativas? ¿Enfatizan las organizaciones civiles en temas de tierra? Particularmente, ¿tienen las organizaciones de productores/pastores sus propios puntos de vista sobre temas y políticas de tierra? ¿Cuáles son las principales posiciones y perspectivas y cuáles grupos están liderando este proceso?
- *Factores políticos:* ¿Cómo calza el proceso de reformar la política y legislación de tierra dentro del contexto político más amplio y el cronograma asociado (ciclos electorales, tensiones y conflictos políticos, re-formulación de otras estrategias importantes relacionadas, etc.)? ¿El gobierno promueve o suprime el debate y las posibilidades de cambio? ¿Es favorable el clima político para lograr cambios en la política e intervenciones de tierras, se consideran los temas de tierras como muy sensibles políticamente y demasiado asociados con riesgos de conflictos como para acomodar los cambios?
- *Compromiso del gobierno:* ¿Qué tanto está comprometido el gobierno con lograr cambios significativos en la política de tierras, acceso, tenencia y administración, y a favor de cuáles grupos sociales y políticos? ¿Cuáles presiones políticas están guiando el cambio, o por el contrario, obstaculizando la implementación de las medidas acordadas?
- *Apoyo de los donantes:* ¿Qué programas de donantes o medidas de apoyo están actualmente ejecutándose en el campo de tenencia y administración de tierras? ¿Sobre qué temas y aspectos y en qué regiones? ¿Es un énfasis la política y administración de tierras para otros donantes?
- ¿En que temas trabajan los proyectos de campo /ONG en el área de la tenencia de la tierra, acceso a la tierra y manejo de recursos de tierras? ¿Hay marcos o metodologías innovadores experimentados en el campo y que puedan retroalimentar el debate de políticas? ¿Hay alguna evaluación de esos trabajos? ¿Hay algún mecanismo para la coordinación de donantes? ¿Está dirigido por el gobierno? ¿Qué tan efectivo es? ¿Están involucrados otros actores?
- *Investigación disponible:* ¿Se han realizado recientemente investigaciones sobre temas de tierra en el país? ¿Hay un medio para dar seguimiento a los cambios en las variables sociales, económicas, políticas y ambientales importantes relacionadas con la tierra? ¿Hay alguna investigación sobre al respecto de los impactos de las reformas agrarias y los cambios de política? ¿Hay investigadores (nacional/internacional), consultores capaces de brindar conocimientos y experiencias importantes?

4 Idoneidad, accesibilidad y sostenibilidad de las intervenciones de tierra

4.1 *Analizar la implementación de **sostenibilidad económica** de la política implica ver los costos y beneficios de implementar la reforma u otras intervenciones que la política implica. Al establecer o reformar la administración de tierras, de la cual dependen parcialmente tanto las reformas exitosas de la tenencia de la tierra como la distribución o el manejo de los recursos, las mayores oportunidades de éxito descansan en el establecimiento de un sistema confiable, fácilmente accesible a los usuarios. La información proporcionada debe ser fácil de actualizar y permanecer confiable en el tiempo.*

- ¿Cuáles son los costos adicionales que la reforma va a generar? ¿Hasta qué punto pueden estos sostenerse dentro del actual marco macro-económico?
- ¿Hasta qué punto se han considerado limitaciones tales como fallas del mercado en el mercadeo de insumos/productos o la falta de infraestructura al evaluar la productividad de la tierra? Bajo esta perspectiva, ¿se han evaluado de forma realista las limitaciones que pueden ser impuestas por la tenencia de la tierra o por otros problemas y por tanto los retornos económicos de las reformas propuestas? ¿Son apropiados los cronogramas y secuencias para la reforma?
- ¿Está monitoreando y evaluando el gobierno interior el impacto de la reforma en base a un conjunto acordado de indicadores y a la recolección regular de datos? ¿Hay una base para la comparación (datos de línea base)? ¿Retroalimentan los resultados del M&E la evaluación del impacto económico?

4.2 ***La sostenibilidad financiera** trata con el costo de las reformas agrarias y el sistema de administración de tierra y la capacidad del gobierno y los usuarios de cubrir los costos recurrentes y de inversión en que se incurre.*

- ¿Es adecuado el sistema propuesto para las necesidades de los usuarios? ¿Hay una demanda para el “producto”?
- ¿Qué enfoque ha adoptado el gobierno para la recuperación de los costos de los servicios de tierra? ¿Se implementa efectivamente? ¿Se contabilizan adecuadamente los recursos recolectados, que resultan en asignaciones presupuestarias decrecientes? ¿Pueden permitirse este costo los pobres?
- En programas de acceso a la tierra o de redistribución, ¿hay financiamiento disponible para adquisición de tierras o para indemnizar a los propietarios de tierras que enfrentan la expropiación o la compra obligatoria? ¿Cómo se adquiere la tierra para la redistribución, por el estado, por órganos intermediarios, o directamente por los beneficiarios? ¿Hasta qué punto pueden recuperarse los costos? ¿Son asequibles los pagos del crédito para la adquisición de la tierra o del alquiler de la misma? ¿Está disponible la ayuda financiera del donante u otras formas de financiamiento en términos concesionales?
- ¿Cómo está lidiando el gobierno con la imposición de impuestos a la tierra? Si esto no se está cumpliendo, ¿Existen planes para introducir alguno? ¿Es un impuesto tal (o será) en pro de los pobres (i.e. penalizará la alta concentración de tierras y/o la ineficiente utilización de las mismas por parte de los grandes propietarios)?
- ¿Está abordando el gobierno los problemas de corrupción y búsqueda de renta en los programas de administración tierras y reforma agraria y cualquier mal manejo de los fondos e ingresos asociados? Cuando los culpables son identificados, ¿son llevados a los

tribunales? ¿Están sujetas las agencias de tierra a auditorías regulares independientes de sus contabilidades?

4.3 Sostenibilidad Institucional. *Una política de tierras acertada requiere de instituciones apropiadas para i) poner en marcha y monitorear su implementación, ii) brindar seguridad a los usuarios de tierras, asignar y entregar derechos de tierras, y prestar los servicios requeridos para facilitar y registrar transacciones iii) regular el uso de la tierra y iv) actuar como un mediador honesto en caso de conflictos. La implementación de la política de tierras muchas veces debe descansar en las instituciones de tierras y reforzar su papel para asegurar la participación de los beneficiarios en el manejo de los derechos de tierras.*

- ¿Ha revisado el gobierno el papel y la función de las instituciones relacionadas con la tierra (departamento de uso de la tierra, oficina de registro y titulación de tierra, gobierno local, paraestatales) así como organizaciones con base en la comunidad, del sector privado y de la sociedad civil? ¿Qué tan bien ha reenfocado la reforma las actividades del gobierno sobre sus actividades centrales?
- ¿Qué progreso está haciendo el gobierno en la implementación de las reformas institucionales acordadas? ¿Cómo está la capacitación/mejoramiento de capacidades del personal? ¿Tiene el ministerio un plan de personal que hace corresponder los recursos humanos con tareas y actividades?
- ¿Tienen capacidad adecuada las administraciones locales? Si no es así, ¿qué acciones para remediarlo han sido tomadas por el gobierno? ¿Es atractivo para los empleados públicos tanto hombres como mujeres, tener una plaza en la administración local? ¿Hay una política deliberada para estimular la contratación de personal en las provincias y distritos?
- ¿Es la tecnología apropiada (p.eje. para los sistemas de información y catastrales y para agrimensura) para la capacidad existente/planeada? ¿Es demasiado costosa o ambiciosa para lo que se puede lograr de forma realista o las limitaciones en las tecnologías disponibles crean cuellos de botella para el logro de los objetivos de política?

4.4 Impacto social. *Dada la importancia de la tierra como un activo productivo, la reforma agraria puede tener un impacto masivo sobre las relaciones sociales, tanto al nivel de las comunidades (al modificar las relaciones entre los usuarios de tierras, entre los propietarios de tierras y trabajadores o arrendatarios y entre gobernantes tradicionales, administraciones nacionales/locales e individuos) como al nivel de los hogares (al modificar las relaciones entre hombres y mujeres o entre generaciones).*

- ¿Hasta qué punto el proceso de reforma permite cruzar el puente entre la legalidad, la legitimidad y las prácticas y brindar apoyo efectivo y protección legal a los derechos de productores y pastores? ¿Establece disposiciones para una transición gradual de la tenencia tradicional a la propiedad privada? ¿Cómo asegurarán las disposiciones de la ley los derechos de los pobres?
- ¿Cómo toma en cuenta la política de tierras las necesidades específicas de las mujeres? ¿Se permite a las mujeres poseer tierras y adquirir un título? ¿Se les consulta sobre el contenido y se les involucra en la implementación de la reforma? ¿Están los derechos secundarios determinados informalmente, de los cuales muchas mujeres y hogares dependen, protegidos o no? ¿Están los indicadores y la recolección de datos desagregados por género?
- ¿Atiende la reforma adecuadamente los derechos de las minorías, pueblos indígenas, etc.?

4.5 **Sostenibilidad ambiental.** *Las reformas agrarias son instrumentos poderosos para mejorar el manejo de los recursos naturales y reducir la disminución de la fertilidad de los suelos. Sin embargo, para que las reformas agrarias contribuyan significativamente a un mejor manejo de los recursos naturales, desde el inicio deben construirse objetivos relacionados con la sostenibilidad ambiental dentro del programa de reforma y deben abordarse abiertamente las contradicciones tales como los que entre la productividad agrícola y el manejo de las tierras.*

- ¿Qué medidas se han tomado para asegurar que la reforma agraria llevará a un uso más sostenible de los recursos naturales? ¿Se ha realizado un Análisis Ambiental Estratégico? ¿Se han llevado a la práctica las recomendaciones?
- ¿Abordan las regulaciones de uso de la tierra la productividad de la tierra desde un punto de vista ambiental (incorporando asientos de fertilidad del suelo) así como también desde una perspectiva económica?
- ¿Cómo aborda el gobierno la explotación ilegal de los recursos naturales en las tierras comunales (p.eje. recursos forestales, pesquerías)? ¿Es adecuada y se pone en práctica la legislación existente?
- ¿Se han discutido/abordado los temas regionales, tales como el manejo compartido de los recursos comunes entre los países vecinos?

5 Definir una estrategia de respuesta y un conjunto de intervenciones

5.1 *El rango de la intervención de los donantes es muy amplio. La elección debe considerar las prioridades del gobierno, los retos principales del desarrollo, los temas planteados por la sociedad civil, otras intervenciones planeadas o que ya se encuentran en marcha, la capacidad del donante, y las direcciones de política estratégica.*

Características clave del compromiso de los donantes:

- Las reformas agrarias son empresas complejas que requieren de un **compromiso político firme** por parte del estado y apoyo de la sociedad en general. El apoyo de los donantes debe ser no dogmático, no intrusivo y bien informado de la situación que prevalece localmente
- El apoyo del donante debe ir **acompañado de un diálogo a profundidad** con el estado al más alto nivel, y debe estimular una buena coordinación y debate interministerial.
- **Las reformas agrarias son procesos de largo plazo**, que van a través de fases sucesivas que requieren de enfoques iterativos. Los donantes deben estar listos para acompañar dichos procesos durante el largo plazo. Los enfoques sectoriales pueden brindar algunas salvaguardas contra el riesgo de que algún donante descontinúe el apoyo.
- **Las reformas legislativas conscientes del género** son esenciales, pero no son suficientes para asegurar en la práctica el acceso, el control, y el uso de los recursos de tierra tanto a mujeres como a hombres.
- **La información y concientización son clave.** Los donantes deben contribuir a la comprensión de los intereses y estrategias de diferentes actores y deben fomentar la búsqueda de soluciones de consenso.
- **La investigación** puede ser una herramienta poderosa para entender e informar procesos nacionales. Los donantes pueden ser determinantes para acompañar el debate, el diseño e implementación de políticas con la investigación y fomentar la retroalimentación y debate de los temas emergentes.
- Las reformas agrarias son extremadamente específicas para cada caso. Los donantes deben apoyar las **soluciones hechas a la medida**, fuertemente vinculadas con el contexto social e institucional local y evitar los modelos preimpresos.

5.2 Las posibles intervenciones incluyen:

- *Investigación y análisis:* para mejorar el conocimiento y comprensión de la política de tierras, los derechos y propiedad de la tierra,
- *Formulación de política:* procesos participativos para la formulación de política, debate público con los actores, brindar conocimiento y experiencia, intercambio de experiencias y mejores prácticas, (locales/nacionales/internacionales), facilitación. Pruebas piloto de enfoques innovadores. Apoyar la capacidad de grupos marginales para participar y dar a conocer sus intereses. Apoyar el papel del gobierno como mediador entre los intereses conflictivos entre los actores.
- *Legislación:* Apoyo al desarrollo de nueva legislación sobre tenencia y revisión de códigos, para reconocer y regular nuevos tipos de derechos o formas de transferencia. Revisión sensible al género de las leyes de herencia. Equilibrar reformas legales de corto plazo para enfrentar problemas urgentes, con desarrollo legislativo de plazo más largo. Apoyar al sistema judicial para resolver disputas de tierras.
- *Administración de tierras:* Mejoras en la eficiencia de los sistemas de administración de tierras, específicamente:
 - *Registro y titulación:* Establecimiento de sistemas para registro y titulación de los derechos existentes, servicios catastrales, encuestas de tierras, construcción de capacidad en las comunidades locales para apoyar la identificación y manejo (incluyendo el registro) de los derechos tradicionales.
 - *Formalizar y asegurar las transacciones de tierras, regulación de los mercados de tierras:* Establecimiento de procedimientos simples y justos para transacciones de tierras y su registro formal; mecanismo para la regulación de los mercados de tierras (dando prioridad a los productores, permitiendo a los órganos locales definir las reglas sobre la venta de tierras fuera de la comunidad, etc.); mantenimiento de los sistemas de información de tierras.
 - *Redistribución de tierras y reasentamiento:* Compra y redistribución de tierras, por el gobierno, directamente por los beneficiarios o por fondos de fideicomiso de tierras o por otros órganos intermediarios; fondos para compensación de propietarios que enfrentan la expropiación; provisión de infraestructura rural, apoyo a servicios y apoyo productivo en áreas de nuevos asentamientos.
 - *Restitución:* La restitución de derechos de tierras enajenados a los propietarios o usuarios originales; apoyo a los procesos judiciales y de negociación.
 - *Privatización:* Privatización de propiedad colectiva o estatal (tierra, condominios, etc.), desarrollo de infraestructura.
 - *Resolución de disputas de tierra y adjudicación de tierra:* en programas de registro de tierras o después de las reformas agrarias o procesos de restitución o privatización.
 - *Desarrollo institucional:* Establecimiento de nuevas instituciones y estructuras con responsabilidad de adquisición de tierras, administración y resolución de conflictos.
- *Establecimiento de impuestos:* Diseño, prueba y establecimiento de un sistema de impuestos basado en la tierra.

- *Uso y planificación de la tierra:* Brindar apoyo para desarrollar y diseminar planes apropiados de uso de la tierra como una base para el uso sostenible de la tierra y el agua.
- *Impacto ambiental:* Evaluación de impacto de los procesos y proyectos de reforma; desarrollo y aplicación de regulaciones ambientales y de uso de la tierra.
- *Monitoreo y evaluación:* desarrollo de sistemas de M&E, conocimiento y experiencia para la identificación de indicadores sobre pertinencia e impacto de la política.

Una estrategia apropiada combinará las actividades anteriores en una secuencia lógica y en un cronograma adecuado. Establecerá objetivos realistas de resultado/impacto. Preverá la prueba sistemática de las opciones de reforma en proyectos piloto.

5.3 *Coordinación y colaboración.* Dado que muchos programas de reforma agraria contendrán algunas o varias de las actividades anteriormente mencionadas, cuya ejecución recae sustancialmente dentro de las responsabilidades del gobierno, los programas de reforma agraria son candidatos ideales para el tipo de enfoque de Programas Sectoriales y brindan buenas oportunidades para apoyo presupuestario.

5.4 *Integración con la planificación del desarrollo más amplia:* El trabajo analítico sobre el lugar de la tierra en las estrategias y programas de reducción de la pobreza, y la integración horizontal y vertical con la políticas y programas sectoriales: p.eje., para el desarrollo agropecuario, incluyendo la producción y mercadeo, promoción de inversiones; desarrollo urbano y de viviendas; prestación de servicios; uso y manejo de recursos naturales; descentralización; desarrollo económico regional y local; programas para la gobernabilidad, igualdad de género y acceso a la justicia

6 Monitoreo y evaluación.

6.1 *Los indicadores son una herramienta poderosa para medir el grado al cual la nueva política está cumpliendo con el objetivo acordado. Ellos son por naturaleza muy específicos para cada caso. La lista que se brinda más adelante no es exhaustiva y pretende servir solamente como una guía para definir un conjunto de indicadores pertinentes en el contexto nacional. Los “indicadores de resultado” que brindan información sobre cómo está desempeñándose la política deben preferirse a los “indicadores de insumo”, que detallan insumos tales como recursos financieros y humanos.*

6.2 Indicadores de seguridad de la tenencia

- Tendencias en la propiedad de la tierra, acceso y utilización tanto por hombres como por mujeres. Tamaño de las parcelas.
- Proporción de tierra (número de parcelas y área total) registrada individual y comunalmente.
- Costo del registro (tiempo y dinero) para los dueños/comités de tierra y duración del proceso de registro.
- Nivel de protección de los derechos de los pueblos indígenas, pastoralistas, minorías.

- Número y extensión de conflictos de tierra, localización. Número de nuevos conflictos en el año.
- Existencia y efectividad de mecanismos de resolución de conflictos/disputas. Existencia de mecanismos de apelación.

6.3 *Tendencias en el mercado de tierras*

- Desarrollo de un mercado de tierras: número y volumen de transacciones
- Precio relativo de la tierra para las diferentes categorías. Comparación con las ganancias agrícolas. Diferencias entre la tierra rural y urbana.
- Evidencia de fragmentación de la tierra, tamaño promedio de las parcelas.
- Disponibilidad de información sobre precios de tierra
- Equidad de las leyes/regulaciones de herencia en particular hacia las mujeres.
- Nivel de transacciones informales de tierras
- Restricciones a la venta de tierras tanto administrativas como de precios.
- Costo (en tiempo y en dinero) de una transacción de tierras.
- Existencia de un financiamiento hipotecario para la compra de tierra. Tasas de interés.

6.4 *Impacto Ambiental y Manejo de Recursos Naturales*

- Tendencias en la degradación/desertificación de la tierra. Has de tierra degradada. Productividad agrícola en tierras marginales.
- Tamaño de las áreas protegidas. Extensión de las invasiones. Áreas protegidas bajo manejo comunitario sostenible.

6.5 *Marco regulatorio*

- Tasas de impuestos sobre la tierra. Recolección y uso de los impuestos. Eficiencia de la recaudación (proporción de los impuestos realmente recaudada). Información sobre el uso de los impuestos.
- Existencia y disponibilidad a tiempo de información/mapas catastrales/registrales.
- Costo del servicio catastral para el usuario y como porcentaje del costo real del servicio.
- Número y duración de los casos judiciales.

7 **Bibliografía seleccionada**

DFID, abril 2002, *Poverty Elimination: the Role of Land Policy in Development Cooperation: discussion paper*

DFID, noviembre 2002, *Better livelihoods for poor people: the role of Land Policy*, Borrador de consulta sobre un documento de temas del DFID

FAO, 2002, *Land tenure and rural development*. FAO Land Tenure Studies no. 3

GTZ, 1998, *Land Tenure in Development Cooperation: Guiding Principles*, CD-ROM (también disponible on line)

GTZ, Sustainable Land Management, Guidelines for Impact Monitoring.

MAE, 1998, *La dimension foncière du développement rural en Afrique de l'Ouest*, 17 p.

World Bank, 2003, *Land Policy for Growth and Poverty Reduction*

8 Caja de herramientas

Términos de referencia

Vínculos útiles, fuentes online