

MONITOREO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA DE LA TIERRA

DOCUMENTO DE TRABAJO

Fernando Eguren¹
Mayo 2007

I. INTRODUCCIÓN

La globalización ha puesto en evidencia la persistencia en todo el mundo de la pobreza, aún en las sociedades económicamente desarrolladas, como lo muestra la tabla 1. Obviamente la mayor concentración está en los países calificados ‘en desarrollo’, que incluye un gran y heterogéneo número de Estados, algunos efectivamente en desarrollo, otros estancados o en proceso de mayor empobrecimiento.

Tabla 1

Millennium Development Goals: 2005 Progress Report

Goals and Targets	Africa			Asia				Latin America & Caribbean	Commonwealth of Independent States	
	Northern	Sub-Saharan	Eastern	South-Eastern	Southern	Western	Oceania		Europe	Asia
GOAL 1 Eradicate extreme poverty and hunger										
Reduce extreme poverty by half	low poverty	very high poverty	moderate poverty	moderate poverty	high poverty	low poverty	---	moderate poverty	low poverty	low poverty
Reduce hunger by half	very low hunger	very high hunger	moderate hunger	moderate hunger	high hunger	moderate hunger	moderate hunger	moderate hunger	very low hunger	high hunger

- Target already met or very close to being met.
- Target is not expected to be met by 2015, if prevailing trends persist
- Target is expected to be met by 2015 if prevailing trends persist, or the problem that this target is designed to address is not a serious concern in the region
- No progress, or a deterioration or reversal
- Insufficient data

Fuente: <http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20Chart%20No%20Text.pdf>

Estudios realizados en los últimos años² muestran que en los países en desarrollo, incluyendo los de América Latina, la pobreza está concentrada sobre todo en las áreas rurales. (ver tabla 2). Esto es cierto, aunque en varios el número absoluto de pobres es mayor en las ciudades, dado que la población urbana es mayor y está en constante incremento por las migraciones de los pobres rurales.

Varias y variadas son las causas de la pobreza rural. Entre las más importantes están el escaso valor agregado de la producción agropecuaria y la desigual distribución de activos, entre ellos la tierra, recurso básico que sostiene la economía rural. A su vez, ambas causas son efecto de otra variedad de causas.

Con relación al escaso valor agregado, podemos mencionar tres condiciones adversas. Por un lado, la economía agraria suele utilizar tecnologías poco productivas. Es en el proceso de transformación de la producción agropecuaria que se agrega valor, pero esta actividad suele estar fuera de las manos de los agricultores. En segundo lugar, los

¹ Con la asistencia de Hernán Navarro.

² Entre ellos, *The Challenge of Ending Rural Poverty*. The International Fund for Agricultural Development (IFAD). Rural Poverty Report 2001.

sistemas de comercialización de la producción que expolian a los agricultores son comunes en las áreas rurales, mantenidos en parte por la insuficiente infraestructura de transporte y comunicaciones y por la atomización de la producción. En tercer lugar, las áreas rurales tienen un importante déficit de bienes públicos, en cantidad y calidad, lo cual redundará en su bajo desempeño económico.

En relación con la desigual distribución de uno de los activos fundamentales, la tierra, es importante subrayar la concentración de la propiedad en la mayor parte de países, dentro de los cuales puede haber, además, importantes diferencias regionales. La configuración misma de la sociedad rural es con frecuencia estamental, particularmente cuando existen importantes distancias culturales y diferencias étnicas entre la ‘mayoría’ occidental-urbana (que puede abarcar zonas rurales modernas) y las ‘minorías’ étnicas, siendo éstas constreñidas a las zonas con recursos menos productivos y más distanciados de los mercados. La débil presencia del Estado en las áreas rurales –o la complicidad de sus funcionarios con los poderes locales- es un factor adicional que influye en la persistencia de una desigual distribución de los recursos. También debe resaltarse el escaso interés de los gobiernos por aplicar medidas efectivas tendientes a la distribución más equitativa de los recursos, y la tierra en primer lugar, tanto por el papel relativamente secundario de la agricultura y lo rural en la economía y sociedad nacionales, como por la influencia de los grandes propietarios y la debilidad organizativa y de contestación articulada de los propios campesinos.

Tabla 2

Diferencias entre las zonas rurales y urbanas en materia de pobreza (umbrales nacionales de pobreza) (cont.)					
	Índice de recuento de la pobreza			Índice de la brecha de pobreza	
	Zonas rurales	Zonas urbanas	Relación zonas rurales-zonas urbanas	Zonas rurales	Zonas urbanas
Colombia 1978 ^{ef}	38,4	12,1	3,17	16,6	4,6
Colombia 1992	31,2	8,0	3,90	13,5	2,4
Chile 1995 ^{ef}	14,7	5,6	2,63	4,3	2,1
Ecuador 1990 ^{cf}	85,0	47,7	1,78		
Ecuador 1994	47,0	25,0	1,88		
Guatemala 1980 ^{cf}	83,7	47,0	1,78		
Guatemala 1986-87	79,7	60,3	1,32		
Guatemala 1989 ^{bf}	71,9	33,7	2,13		
Honduras 1989 ^{cf}	58,0	51,0	1,14		
Honduras 1993	51,0	57,0	0,72		
Nicaragua 1993 ^{bf}	76,1	31,9	2,39		
Panamá 1997 ^{bf}	64,9	15,3	4,24		
Paraguay 1991 ^{bf}	28,5	19,7	1,45		
Paraguay 1995 ^{ef}	45,3	7,5	6,04	21,5	3,0
Perú 1994 ^{bf}	67,0	46,1	1,45		
Perú 1997	64,7	40,4	1,60		
República Dominicana 1989 ^{bf}	27,4	23,3	1,18		
República Dominicana 1992	29,8	10,9	2,73		
Trinidad y Tabago 1992 ^{bf}	20,0	24,0	0,83		
Venezuela 1995 ^{ef}	73,1	45,8	1,60	34,6	19,9

Fuente: FIDA. <http://www.ifad.org/poverty/spanish/capitulo2.pdf>

La lucha contra la pobreza ha estado presente durante muchos años en la agenda internacional, con resultados bastante mediocres. La constatación de este hecho motivó que en setiembre de 2000 todos los países de la Organización de las Naciones Unidas acordaran ocho metas básicas de desarrollo, las Metas del Desarrollo del Milenio

(MDM), con la aspiración de alcanzarlas en 2015. La primera meta acordada fue “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”.

Para alcanzar la meta prioritaria es necesario un análisis profundo de las causas de la pobreza y el hambre en las áreas rurales más vulnerables, que incluya una particular atención sobre la interacción entre las políticas de tierra y el acceso a la misma, comercio e inversión, así como políticas macroeconómicas y socioeconómicas. Sin embargo, proveer de políticas de tierra sin un soporte adecuado (institucional, crédito, infraestructura etc.) no es en sí misma una solución a la pobreza rural³.

En tal sentido, la presente propuesta se concentra en la seguridad de tenencia del factor tierra como una de las alternativas contribuyentes a la disminución de la pobreza⁴, la misma que se relaciona con la política de tierras y la exigencia de un soporte institucional adecuado. Al respecto, diversos estudios del Banco Mundial han mostrado que la seguridad de tenencia de la propiedad privada fomenta mayor eficiencia en las inversiones sobre la tierra, mejora el acceso al crédito y permite una mayor estabilidad de la sociedad civil⁵. Sin embargo, varios estudios de casos han permitido concluir que la seguridad de tenencia de la propiedad comunal tiene impactos favorables en un largo plazo en el mejoramiento de las prácticas alimentarias y agronómicas⁶.

Resulta necesario no solo la aplicación de diversas medidas que coadyuven a alcanzar las metas propuestas, sino también un adecuado y constante monitoreo de las mismas, el cual requiere de la revisión de pertinentes indicadores sobre los diversos objetivos trazados. Según Wilusz (2006)⁷, los indicadores cuantitativos son herramientas que provocan acción para reducir la pobreza, puesto que permiten aumentar el conocimiento sobre la gravedad del problema y los avances logrados tras la aplicación de diversas medidas. Por tanto, generan presión política para que el gobierno y/u otras instituciones responsables incrementen y/o mejoren su participación en el propósito de las metas, así como la aplicación de mejores medidas dada la evaluación de su desenvolvimiento cuantificado por los indicadores. Considerando ello, para hacer un seguimiento de los compromisos adquiridos por los países en el marco de las MDM, se acordó un conjunto de indicadores, los que serían revisados periódicamente⁸.

Por razones prácticas, los indicadores son generales y comparables internacionalmente. Por lo tanto, no hay indicadores referidos a aspectos mucho más precisos, como el monitoreo de los derechos de las poblaciones rurales sobre la tierra, en el entendido que existe una relación entre el acceso a la tierra y la disminución de la pobreza, y que la pérdida de los derechos de propiedad sobre ese recurso agudiza la pobreza rural. La

³ International Land Coalition (ILC). *Programmes and Advocacy*. Final report submitted to EU Task Force on Land Tenure (2004).

⁴ Según UNDP, UNEP, et al. (2005). *The Wealth of the Poor: Managing Ecosystems to Fight Poverty*, la seguridad de tenencia es importante para la reducción de la pobreza.

⁵ Deininger, K. W. and World Bank. (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington, DC Oxford; New York, World Bank.

⁶ Meinzen-Dick, R., A. Knox, et al. (2002). *Innovation in Natural Resource Management: The Role of Property Rights and Collective Action in Developing Countries*. Washington DC, International Food Policy Research Institute. El propio Banco Mundial reconoce, en la publicación citada, que los derechos colectivos bien definidos no son necesariamente inferiores a la propiedad individual plena, y puede tener ventajas en la provisión de bienes públicos. P. 53.

⁷ Dano Wilusz, “Quantitative Indicators for CP Tenure Security”, preparado para la International Land Coalition. 2006.

⁸ <http://millenniumindicators.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>.

manera en que se presentan estos derechos puede ser bastante específica según los países y las regiones. Pero el hecho que se haya acordado las MDM constituye un estímulo para que emerjan distintas iniciativas orientadas a desarrollar indicadores que permitan el monitoreo de distintas variables, como es la indicada relación entre la pobreza rural y los recursos naturales. Es en este marco que se ubica la propuesta que sometemos a discusión.

Como se sugirió líneas atrás, cuanto más particular es el fenómeno social y económico que se quiere observar, tanto más sus especificidades saltan a la vista. Lo que puede ganarse en precisión, detalle y exactitud, se perderá en generalización y comparabilidad. Por ello es necesario establecer indicadores escalonados, algunos de los cuales permitirán comparaciones entre un amplio y variado número de países, mientras que otros apenas si podrán ser comparados en espacios nacionales o subnacionales.

En esta propuesta se pretende presentar un conjunto de indicadores sobre la seguridad de tenencia del factor tierra que permita la comparación entre los países de la región andina, aunque es posible que otros tendrán solamente un alcance nacional. Sin embargo, se explorará algunos indicadores que permitan comparaciones internacionales más amplias.

II. MOTIVACIÓN

La bibliografía e información sobre indicadores de seguridad de los derechos de tenencia de la tierra es escasa.⁹ Este documento pretende avanzar en la elaboración de una propuesta de sistema de monitoreo y reporte de los derechos de los pobres rurales sobre la tierra. En primer lugar, se busca establecer los indicadores más idóneos que permitan realizar un seguimiento de los derechos de tenencia de la tierra. Es en este aspecto que más se ha avanzado. Pero la propuesta requiere, además, un diseño institucional y metodológico.

Entre los principales esfuerzos para medir las condiciones y avances de la situación de los derechos sobre la tierra a nivel nacional están el FIDA, la International Land Coalition / CAPRI, US-AID, el Banco Mundial y UN Habitat, como veremos más adelante.

III. OBJETIVOS

Generales

⁹ Una razón, entre otras, que explica la escasez de información, es que probablemente no hay mayor interés de los gobiernos en hacer un monitoreo sobre estos derechos. Según Alain Durand-Lasserve (GLTN – Forum, Global Land Tool Network, *Contextual aspects of secure tenure*. www.glt.net) los principales problemas para establecer indicadores que den cuenta de la seguridad de tenencia de la tierra son, en primer lugar, el desinterés de este problema por la mayor parte de los gobiernos; la diversidad de las situaciones de tenencia; la falta de consenso en la definición global de seguridad de tenencia; la inexistencia de información; y, cuando hay información, su fragmentación, discontinuidad, incomparabilidad e incompatibilidad.

El objetivo general es proponer un sistema de monitoreo sobre el acceso y la seguridad de los derechos sobre la tierra de las poblaciones rurales pobres de los países andinos. Ello supone la definición de indicadores, una propuesta institucional y una metodología de funcionamiento.

En cuanto a los indicadores, el objetivo es conocer –y comparar en el tiempo y en el espacio- la situación del acceso de los pobres rurales a la tierra, y de la seguridad de los derechos sobre este recurso.

Sin embargo, el propósito final de los indicadores es contribuir, en los niveles internacional, nacional y local, a que mejoren las condiciones de acceso de los pobres rurales a la tierra, y a la consolidación de sus derechos. El sistema de monitoreo debe ser útil para alertar a instancias de los niveles mencionados sobre la existencia de obstáculos de acceso al recurso, y de amenazas a los derechos que los pobres rurales tienen sobre la tierra. Por consiguiente, los indicadores deberían ser orientados (a) a las instituciones internacionales pertinentes, (b) a los Estados nacionales, (c) a las instituciones locales y (d) a las propias poblaciones rurales y organizaciones de la sociedad civil. Debe contribuir así a un adecuado monitoreo de acuerdos internacionales, de las políticas nacionales y de sus modalidades de aplicación, y también de procesos como la evolución de los mercados de tierras; procesos de concentración / atomización de la propiedad; abusos originados por instancias públicas o privadas; discriminación de distinto origen: sexo, étnico, racial, religioso, etc.

Específicos

Más específicamente, puede establecerse los siguientes objetivos que pueden dar lugar a diferentes juegos de indicadores:

- a. Indicadores orientados a *informar las políticas públicas* relativas a la propiedad de los recursos naturales. Pueden ser utilizados para una campaña de registro de propiedad; para una reforma agraria; para informar políticas de prestación de servicios (extensión técnica, financieros, etc.), promoción de mercados de tierras, administrar conflictos, etc.
- b. Indicadores orientados a *cautelar los derechos* de campesinos y pueblos indígenas. Pueden ser utilizados para detectar violaciones a la legislación, procesos de concentración / minifundización, desplazamientos territoriales, conflictos actuales y potenciales (colonizaciones, competencia con industrias extractivas, etc.).
- c. Los indicadores pueden variar según los usuarios a los que están destinados. Los usuarios pueden ser muchos, incluidas autoridades gubernamentales, organismos intergubernamentales, académicos, organismos de desarrollo, los propios campesinos. Generalmente los usuarios de cualquier juego de indicadores son varios, pero debe establecerse prioridades, pues tiene incidencia en el tipo de indicadores que se construya: complejidad, comparabilidad, regularidad / frecuencia, exhaustividad, precisión, etc. El tipo de usuarios también condiciona cómo se comunican los indicadores (por un lado, sencillez / complejidad, por otro los canales de difusión: medios de comunicación, información directa, etc.).

IV. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA POLÍTICA DE TIERRA Y TEMAS DE DESARROLLO INTERNACIONAL RELACIONADOS

Tal como resalta Quan¹⁰, entre los principales elementos de la política de tierra y temas de desarrollo internacional relacionados destacan los siguientes: seguridad de tenencia de tierra, acceso y distribución de la tierra, acceso al mercado de tierra, facilidad de inversión en la tierra y administración de la tierra. Cada uno de los elementos mencionados está compuesto por una serie de características que se detallan a continuación.

Seguridad de tenencia de tierra

- Los derechos de la tierra están sometidos a una diversidad de normas e instituciones.
- Niveles de seguridad provistos por las diferentes maneras de tenencia: contenido, prescripción, transferencia, exclusividad y aplicabilidad de los derechos.
- Protección legal de los derechos consuetudinarios y ocupación de buena fe.
- Acceso y extensión de derechos registrados y documentados.
- Incidencia de disputas por tierras y mecanismos de resolución de conflictos.
- Seguridad de los derechos de los recursos de propiedad común.
- Derechos de grupos especiales: mujeres, indígenas y grupos minoritarios.
- Ocurrencia de desalojos sin proceso legal ni pérdida arbitraria de los derechos de la tierra.
- Percepciones de seguridad.

Acceso y distribución de la tierra

- Equidad, productividad y crecimiento económico; inequidades entre grupos y justicia social.
- Niveles de no titularidad e inequidad en la distribución de la tierra.
- Provisiones legales, programas y mecanismos para grupos específicos.
- Tiempo, costos y pasos para el registro de los derechos de tierra; urbano / habitantes rurales / inversionistas.
- Acceso a recursos naturales y recursos de propiedad común; marcos para negociación y gerencia.

Acceso al mercado de tierra

- Medio de acceso y distribución de las tierras, así como también de concentración y pérdida de los derechos de tierra.

¹⁰ Julian Quan. "Towards a Harmonised set of Land Indicators. Preliminary Action Plan". Natural Resources Institute, University of Greenwich, UK. Comisionado por el Banco Mundial en consulta con el Millennium Challenge Corporation. Presentación en Power Point. Actualizado el 3 de mayo 2007.

- Transferencia de propiedad y uso de derechos; desarrollo de restricciones en los mercados de renta y ventas.
- Accesibilidad de los mercados para el pobre.
- Uso colateral de la tierra y desarrollo del mercado de hipotecas.
- Acceso a contratos claros, flexibles y seguros, con protección de ambas partes.
- Efectividad de los procedimientos para el registro de transacciones: costo y tiempo de registro de transacciones.

Facilidad de inversión en la tierra

- Elementos de la constitución de empresas, acceso al capital, incentivos a la inversión, inversión interna y externa.
- Accesibilidad a la tierra y seguridad de los derechos de los inversionistas.
- Procedimientos de acceso, transacción y registros: costo, tiempo, pasos y transparencia. (World Bank Doing Business Service).

Administración de la tierra

- Equidad, accesibilidad, eficiencia y cumplimiento de la ley.
- Tiempo y costo de regulación y registro.
- Proporción de tenencia de tierras registradas.
- Actualización / información completa / inclusión en registro y catastro.
- Dificultades, incompatibilidades, retrasos dentro del sistema.
- Rentismo (*rent seeking*) y corrupción.

V. INDICADORES DE SEGURIDAD DE TENENCIA

En esta sección presentamos diferentes propuestas de indicadores, con el propósito de conocer un abanico de posibilidades que permitirán seleccionar aquellas que puedan ser más relevantes y pertinentes a la realidad de los países andinos.

1. Indicadores desarrollados por organizaciones internacionales¹¹

- **World Bank Doing Business Survey:** Recoge información precisa sobre el acceso de la tierra, tenencia y procesos administrativos que cubren solo la propiedad comercial urbana. Asimismo, publica indicadores sobre la base de dicha información con el propósito de informar y estimular políticas.
- **International Fund for Agricultural Development, FIDA:** Como parte del programa de focalización del IFAD, se agrupan estudios y opiniones de expertos acerca del acceso de la tierra para personas pobres y vulnerables, seguridad de tenencia, funcionamiento del mercado y manejo de la propiedad comunal en las zonas rurales.
- **UN Habitat:** Elabora una encuesta de las familias y agrupa opiniones de expertos sobre la seguridad de tenencia en la propiedad de las zonas urbanas –residenciales, con el propósito de monitorear el progreso del objetivo 11 de la MDG 7¹².

¹¹ Julian Quan. "Towards a Harmonised set of Land Indicators. Preliminary Action Plan". Op. cit.

¹² El objetivo 11 de la meta 7 de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas compromete a los Estados miembros a mejorar la vida de al menos 100 millones de pobres urbanos para el año 2020.

- **USAID / Inter American Alliance for Real Property Rights Blueprint:** Establece estándares e indicadores para la evaluación de derechos sobre la propiedad, los mercados de la tierra y sistemas de administración de la tierra para el continente americano.
- **ILC / CAPRI:** (Internacional Land Coalition / Collective Action and Property Rights) Plantea indicadores de desarrollo sobre la seguridad del acceso a la propiedad comunitaria.

2. Definición de los indicadores de seguridad de tenencia

Quizá el intento más sistemático de establecer el estado de la cuestión acerca del tema de indicadores –más específicamente, de indicadores de tenencia de la tierra de propiedad comunal– es el realizado por Dano Wilusz. (2006)¹³. Según Wilusz, a pesar de las diferentes definiciones sobre los indicadores de seguridad de tenencia¹⁴, existe una definición concertada que está compuesta por los siguientes tres aspectos: alcances de los derechos de tenencia, garantía y duración de los derechos de tenencia¹⁵.

Los alcances de los derechos de tenencia se refieren a los contenidos existentes en las leyes sobre los derechos de propiedad, como por ejemplo, los derechos de uso y disponibilidad, derechos sobre quién decide el acceso al recurso, derechos sobre el manejo del recurso y derecho sobre la transferencia de la propiedad del recurso. Por otro lado, la garantía y la duración sobre los derechos de tenencia se refieren al grado de certeza que tienen las personas o comunidades de que sus recursos serán respetados hoy y en el futuro, respectivamente. Dada esa similitud Wilusz¹⁶, agrupa la garantía y duración en una sola definición: garantía de los derechos de tenencia del recurso.

3. Tipos de indicadores

En la presente sección se presentan tres diversas formas de definir los tipos de indicadores de seguridad de tenencia:

3.1. Según Dano Wilusz¹⁷:

Conforme a Wilusz, los indicadores de seguridad de tenencia de la propiedad en común más relevantes son cuatro:

1. Tendencias de las poblaciones CPDP (las siglas corresponden a la expresión en inglés de ‘personas dependientes de la propiedad comunal’);
2. Presencia de conflictos;

¹³ Dano Wilusz, “Quantitative Indicators for CP Tenure Security”, preparado para la International Land Coalition. 2006.

¹⁴ Para mayor detalle sobre la lista de definiciones de los indicadores de seguridad de tenencia se recomienda revisar la siguiente página web: www.landcoalition.org.

¹⁵ Place, F., M. Roth, et al. (1994). Land Tenure Security and Agricultural Performance in Africa: Overview of the Methodology. Searching for Land Tenure Security in Africa. J. Bruce and S. Migot-Adholla. Iowa, Kendall/Hunt Publishing Company.

¹⁶ Ibid, Dano Wilusz.

¹⁷ Ibid, Dano Wilusz.

3. Percepción de futuros derechos de CPDP; y
4. Documentación de derechos.

Asimismo, el autor plantea 3 tipos de indicadores que miden la garantía de los derechos de tenencia:

1. Indicadores que usan tendencias del pasado: Mediante el análisis de los procesos pasados relacionados a la historia de conflictos, acceso, inversión y sostenibilidad del recurso se realizan estimaciones de las propensiones futuras de los derechos de tenencia.
2. Indicadores que usan las percepciones. Este tipo de indicador combina todas las experiencias y apreciaciones relevantes de las personas vinculadas al recurso en cuestión y por tanto; son informaciones importantes pero difíciles de medir.
3. Indicadores que miden la solidez de las instituciones que velan por el cumplimiento de la propiedad comunal: Con este indicador se pretende medir el grado de seguridad de tenencia del recurso en función a ciertas características de las organizaciones o instituciones relacionadas a la propiedad en común.

3.2. Según el Millennium Challenge Corporation (MCC):

La MCC ha identificado dos tipos de indicadores para ser utilizados como información suplementaria para el alcance del año fiscal del año 2007 (*FY07* de los Estados Unidos): Indicador del manejo de los recursos naturales (realizado por CIESIN y el centro Yale¹⁸) y el Indicador de acceso y derechos de la tierra que incluye un indicador de la IFAD¹⁹ y dos indicadores de la IFC²⁰. Para fines de esta propuesta se revisará el indicador de acceso y derechos de la tierra (ver cuadro siguiente).

El indicador de acceso y derechos de la tierra es el resultado de la ponderación como sigue de los siguientes otros indicadores:

- 50 % => Indicador de acceso a la tierra (IFAD).
- 25 % => Indicador de días para registrar una propiedad (IFC).
- 25 % => Costos de registrar una propiedad (IFAD).

Indicador del acceso a la tierra

El indicador del acceso a la tierra del IFAD está conformado en la misma proporción por los siguientes 5 componentes:

1. Alcances de la ley sobre la seguridad de tenencia de la tierra para los pobres.
2. Alcances de la ley sobre la seguridad de tenencia de la tierra para la mujer, personas indígenas y otros grupos vulnerables.
3. Alcances de la ley sobre registros y titulación de tierras.
4. El status y funcionamiento de los mercados formales.

¹⁸ Columbia University's Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) and the Yale Center for Environmental Law and Policy.

¹⁹ International Fund for Agricultural Development (IFAD). FIDA en casellano.

²⁰ International Finance Corporation (IFC).

5. Alcances de la ley sobre regulaciones de la asignación y manejo de la propiedad comunal.

La debilidad más grande del indicador del IFAD es que se sustenta en la respuesta de una serie de cuestionarios que pueden estar sujetos a una serie de subjetividades.

Indicador de días para registrar una propiedad

Este indicador mide el tiempo que toma en registrarse una propiedad en la capital. El IFC cuantifica el tiempo necesario para que una propiedad pueda ser comprada luego de haber sido construida, considerando como necesaria la transferencia del título de propiedad del vendedor hacia el comprador, la cual debe garantizar la realización de otros fines comerciales como por ejemplo, la adquisición de nuevos préstamos poniendo en garantía la propiedad.

Costos de registrar una propiedad

Este indicador mide el costo de registrar una propiedad como un porcentaje del valor del predio en la ciudad capital, como se describe en el cuadro más abajo, al mismo tiempo que resume la ya dicho párrafos atrás.

OVERVIEW: "LAND RIGHTS AND ACCESS" INDEX

The Land Rights and Access Index is made up of three indicators:

- **Access to Land:** Produced by the International Fund for Agricultural Development (IFAD), this indicator assesses the extent to which the institutional, legal and market framework provides secure land tenure and equitable access to land in rural areas. It is made up of five subcomponents: (1) the extent to which the law guarantees secure tenure for land rights of the poor; (2) the extent to which the law guarantees secure land rights for women and other vulnerable groups; (3) the extent to which land is titled and registered; (4) the functioning of land markets; and (5) the extent to which government policies contribute to the sustainable management of common property resources.
- **Days to Register Property:** Produced by the International Finance Corporation (IFC), this indicator measures how long it takes to register property in the capital city. The IFC records the full amount of time necessary when a business purchases land and a building, and to transfer the property title from the seller to the buyer so that the buyer can use the title for expanding business, as collateral in taking new loans, or, if necessary, to sell to another business.
- **Cost of Registering Property:** Produced by the IFC, this indicator measures the cost to register property as a percentage of the value of the property in the capital city. The IFC records all of the costs that are incurred when a business purchases land and a building to transfer the property title from the seller to the buyer, so that the buyer can use it for expanding his business, as collateral in taking new loans, or, if necessary, to sell it to another business.

This index is consistent with MCC's legislative mandate because secure land tenure facilitates long-term investments in land productivity and diminishes the likelihood of short-term actions with negative environmental impacts such as deforestation. For more on IFAD's indicator methodology, see: www.ifad.org/gbdocs/gc/27/e/GC-27-L-6.pdf. The 2004 IFAD country scores are at: www.ifad.org/gbdocs/gc/28/e/GC-28-L-9.pdf. For more on the IFC's data and indicator methodology, see: www.doingbusiness.org.

Fuente: Millennium Challenge Corporation. MCC's Supplemental Natural Resources Management Measurements for FY 2007 (Octubre 2006)

3.3. Niveles de cobertura de indicadores

Los indicadores pueden estar referidos a diferentes ámbitos: local, nacional, global. Obviamente, a cada uno de estos ámbitos corresponden diferentes características de indicadores. Esto fue materia de análisis en un taller realizado en Indonesia, país en el que el problema del acceso y seguridad de la tenencia de la tierra tiene una gran importancia, y en el que existen fuertes presiones sociales para la realización de una reforma agraria. Desde una perspectiva de cautela de los derechos sobre los recursos por las poblaciones rurales pobres, los indicadores en el nivel comunal deberían contribuir – como lo muestra la tabla más abajo – a que estas poblaciones incrementen su capacidad de demandar y defenderlos. Los indicadores a nivel nacional, por su lado, deberían orientarse a fundamentar campañas a favor de esos derechos, a mejorar los sistemas registrales y la información, y a sensibilizar al Estado respecto de sus propias

responsabilidades. En el ámbito global, finalmente, los indicadores deberían facilitar las comparaciones entre países y dar visibilidad al tema en los foros internacionales.

En la reunión de Bali, Indonesia, se elaboró la siguiente síntesis sobre los niveles de indicadores de seguridad de la tenencia:

Tabla 3
Niveles de indicadores de seguridad de tenencia
de tierras comunales

Nivel de comunidad

Los indicadores que son *útiles a, y utilizables por los miembros* de la Comunidad para monitorear la seguridad de los derechos sobre las tierras comunes –tanto por grupos y por individuos dentro de grupos– pueden desempeñar un papel en *empoderar a las comunidades* para demandar y defender sus derechos a los campos comunes. Los indicadores pueden ayudar a grupos de la comunidad a identificar las tendencias que su sustento, y a integrar esta información para la organización de la comunidad y para realizar campañas locales.

Nivel nacional

Indicadores que describen cómo la seguridad de la tenencia cambia con el tiempo en el ámbito de un país, pueden vincular derechos comunales a otros cambios en el contexto nacional, como reformas de políticas o legales. El análisis en este nivel puede apoyar *campañas* para reformas nacionales, mejorar la *precisión de la información* administrativa sobre los recursos comunales, o aumentar la *responsabilidad* de los gobiernos nacionales en la implementación de leyes o reglamentos relacionados a los recursos comunales.

Nivel global

Los indicadores de nivel global pueden ser útiles para hacer comparaciones entre países, o para reforzar el análisis de las relaciones entre las tendencias de las políticas globales y la seguridad de tenencia sobre los recursos comunales. Esto puede ser valioso en términos de la *visibilidad creciente en foros internacionales* de la relación entre acceso a esos recursos y otras prioridades globales de desarrollo, como la erradicación del hambre y la pobreza o la sostenibilidad ambiental.

Fuente: Tomado de “Indicators of Secure Tenure over the Commons: Issues raised at June 2006 IASCP workshop”. Bali, Indonesia. Sin fecha.

4. Heterogeneidad de situaciones: indicadores universales y particulares

La heterogeneidad de situaciones en relación a los derechos sobre los recursos es muy amplia. Las sociedades rurales son diferentes (organización social y política, cultura), han tenido procesos históricos distintos (presencia colonial, reformas agrarias, grado de inserción en mercados), los recursos también son muy distintos (áreas de pastoreo, de cultivo con y/o sin riego, topografías y climas diversos, diferencias de flora y fauna, etc.). Cuanto más universales son los indicadores, tanto menos específicos serán para dar cuenta de las situaciones regionales / nacionales. Posiblemente un camino intermedio es deseable: la combinación de indicadores universales con indicadores más contextuales. Para el presente trabajo se pretende avanzar en la construcción de indicadores para la región andina, y más específicamente de los tres países más afines física y socialmente: Bolivia, Ecuador y Perú.

La bibliografía existente está más centrada en los derechos comunales sobre recursos naturales, por comunidades campesinas, comunidades nativas, pueblos indígenas u otras formas de colectividad rural. La atención no está puesta en campesinos y pequeños agricultores que tienen derechos individuales sobre los recursos naturales. Dada la importancia cuantitativa de éstos últimos en el contexto de la población rural, es importante incluir indicadores que permitan observar los derechos individuales sobre los recursos.

Por razones explicables, en la bibliografía existente la tendencia es a la construcción de indicadores cuantificables.

VI. PROPUESTAS DE INDICADORES DE SEGURIDAD DE TENENCIA

Wilusz (2006)²¹ propone que para elaborar un buen indicador es necesario que se cumplan las siguientes características en el mismo: precisión y simplicidad. La precisión se refiere a qué tan bien el indicador explica el fenómeno en cuestión, mientras que la simplicidad refleja el grado de facilidad para entender lo que el indicador pretende medir. Cabe resaltar que existe un *trade-off* entre la precisión y la simplicidad, es decir indicadores que suelen ser muy precisos tienden a ser muy complejos. Asimismo, según aconseja Anderson (1991)²², la precisión y la simplicidad deberían estar acompañadas por las siguientes características adicionales: los indicadores deberían basarse en data o información de fácil disponibilidad, cálculo con la mayor facilidad posible, posibilidad de desagregación de los componentes, capacidad de cobertura no solo regional, sino también a nivel nacional y capacidad de comparabilidad a nivel internacional.

Por otro lado, Quan, en el documento ya citado, propone diferentes pasos para definir indicadores sobre la tierra (*land indicators*):

- Revisión de los indicadores que ya están siendo utilizados por agencias internacionales;
- Establecimiento de principios comunes sobre políticas de tierras, y del problema que plantea la medición;
- Derivación de una lista corta de indicadores potenciales;
- El tema de la recopilación de la información; y
- Esquema de un plan de acción y definición de los pasos siguientes.

En relación con la seguridad de la tenencia, Quan parte de la consideración de que los derechos sobre la tierra están incrustados en una diversidad de reglas e instituciones socialmente sancionadas. Subrayamos la referencia a la diversidad, pues en las sociedades que han experimentado el fenómeno colonial, ya sea en un pasado distante (caso de los países de América Latina) o más reciente (diversos países del África), hay efectivamente una coexistencia / superposición / combinación de reglas e instituciones, que pueden ser tanto complementarias como contradictorias, pero que están en constante evolución y cambio. En un intento de simplificación, podemos situar en un extremo las normas establecidas por los órganos pertinentes del Estado, la vigilancia de cuyo cumplimiento está a cargo de instituciones públicas formalmente establecidas; y al otro extremo, normas originadas en el seno mismo de la comunidad rural, cuyo cumplimiento corre a cargo de instituciones también originadas en la comunidad. Sin embargo, la interacción entre ambos cuerpos de normas dan lugar a una diversidad de situaciones dinámicas cuyo resultado depende de varios factores contextuales, tanto coyunturales (orientaciones de los gobiernos y de las organizaciones políticas, su legitimidad, etc.) como estructurales (estructuras de poder nacionales y subnacionales, relación Estado-sociedad, por ejemplo).

²¹ Dano Wilusz, Op. cit.

²² Anderson, V. (1991). *Alternative Economic Indicators*. London, Routledge.

Quan subraya que los niveles de seguridad dependen de las diferentes formas de tenencia: de su contenido, duración, transferibilidad, exclusividad y de la capacidad de que efectivamente los derechos sean cautelados (*enforceability of rights*).

Dano Wilusz, basado en UNDP, UNEP, et al. (2005), *The Wealth of the Poor: Managing Ecosystems to Fight Poverty*, desagra los siguientes derechos:

- El derecho a usar el recurso;
- El derecho de beneficiarse (*profit*) del uso del recurso;
- El derecho a controlar cómo se usará el recurso;
- El derecho de excluir a otros del uso no autorizado;
- El derecho a vender los derechos de tenencia a otros, permanente o temporalmente;
- El derecho a transferir esos derechos por vía de herencia;
- El derecho a la protección de la expropiación ilegal del recurso.

Cuánto mas derechos se posee, mayor será la seguridad de la tenencia.

En realidad las 'formas' de tenencia que Quan precisa, califican los derechos desagregados presentados por Wilusz. Así, éste no considera la duración de los derechos (salvo en referencia a la venta; en muchas comunidades las parcelas familiares rotan entre ellas).

En cuanto a la transferibilidad, puede ser absoluta (si es que los derechos pueden ser transferidos a cualquiera) o restringida, si es que sólo pueden transferirse a personas que tienen calificaciones específicas, como ser miembro de la comunidad. Aquí es útil la distinción entre tierra y territorio: aunque los derechos pueden ser individuales y privados, podrán tener restricciones si forman parte de un territorio 'socialmente construido' más amplio, en cuyo caso intervienen las decisiones comunales.

Asimismo, los niveles de exclusividad de los derechos pueden ser variables. Parcelas familiares en barbecho pueden pasar a ser de uso colectivo para el pastoreo de ganado. Por otro lado, el Estado puede privar de los derechos -individuales o colectivos- de los recursos por una diversidad de razones que varían de país a país, y de gobierno a gobierno (por necesidad y utilidad pública, por interés social, por razones ambientales, etc.²³), o puede imponer servidumbres (de paso, etc.).

Finalmente, es de suma importancia la capacidad de que los derechos sean cautelados efectivamente.

La cautela de los derechos depende de varios factores. En primer lugar, de la existencia de normas suficientemente claras y, cuando hay pluralidad jurídica, jerarquías y jurisdicciones transparentes: como se refirió líneas atrás, en situaciones de pluralismo

²³ No siempre la utilidad pública es extraña a intereses privados. Joe Flood menciona dos importantes casos recientes en los Estados Unidos que pueden crear precedentes, el del uso indebido del derecho eminente del Estado (*eminent domain*) para adquirir tierras de manera compulsiva, a favor de inversionistas privados en supermercados, con el argumento de que éstos son de interés público. Flood comenta que este criterio se ha desplazado rápidamente a los países en desarrollo. En GLTN – FORUM, Global Land Tool Network, www.glt.n.net. 10 de junio de 2006.

jurídico puede haber confusiones o espacios ‘grises’ en los que no es claro qué norma prevalece. Las normas deben ser conocidas y su consulta accesible. En segundo lugar, las instituciones que garantizan la veracidad de los registros (en el caso de derechos registrados) deben ser técnica y éticamente solventes. Es importante también que los derechos consuetudinarios, los derechos informales y las ocupaciones de buena fe, mencionados por Quan, sean también cautelados.

En tercer lugar, debe haber instituciones legítimas que sean capaces de monitorear el cumplimiento de las normas que garantizan los derechos de propiedad, de resolver conflictos, de sancionar violaciones y de restituir los derechos violentados. Este es un punto muy sensible, dada la amplitud y recurrencia de conflictos por la tierra y la diversidad de causas, y por el encono que suele provocar en las partes en conflicto que con alguna frecuencia suscitan situaciones de violencia.

Quan subraya también el especial cuidado que debe tenerse con los derechos de grupos específicos, particularmente mujeres, indígenas y minorías. Debemos agregar que es posible que los ‘grupos específicos’ congreguen poblaciones importantes, y aún mayoritarias. Las mujeres tienen un papel creciente en la actividad agraria, tanto como asalariadas (particularmente en la agroindustria de exportación) como en la conducción de la parcela familiar²⁴. La población indígena es la mayor parte de la población rural en Bolivia, Ecuador y Perú. Son estos sectores, además, los que congregan el mayor porcentaje de la población rural pobre. Por lo tanto, un sistema de indicadores que pretenda contribuir a los esfuerzos por reducir la pobreza rural debe estar orientado a cautelar los derechos de estos sectores poblacionales.

Como indica Quan, la seguridad de los derechos sobre la tierra está vinculada también a las percepciones de los campesinos. El registro de la propiedad y, en general, la documentación, ofrece diferentes niveles de seguridad, que pueden variar según el poder económico y político de las familias.

Como bien anota Rikke J. Broegaard, la relación entre titulación y seguridad es compleja²⁵. Este autor utiliza el concepto de “(in)seguridad de tenencia percibida” en un estudio realizado en Nicaragua. El (in)seguridad de tenencia percibida es un concepto compuesto que combina la opinión que el mismo agricultor tiene de su situación de propietario (*tenant*), y sus temores (o ausencia de temor) de futuros conflictos en relación a los derechos de propiedad. La seguridad de tenencia percibida puede no coincidir necesariamente con la situación legal de tenencia, así como la (in)seguridad percibida puede diferir de medidas ‘objetivas’ de (in)seguridad, tales como la frecuencia (baja) de conflictos por la tierra, casos judicializados y expulsiones. Así, la seguridad de la tenencia viene a identificarse en buena medida a la percepción del agricultor de tener seguridad de la tenencia.

Las particularidades nacionales sin duda influyen en la configuración de contextos más o menos protectores de los derechos de propiedad de pequeños agricultores, pueblos

²⁴ Carmen Diana Deere, “¿La feminización de la agricultura? Asalariadas, campesinas y reestructuración económica en la América Latina rural”. En *Análisis latinoamericano del medio rural*, revista de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural. ALASRU. México, núm 4, noviembre 2006.

²⁵ Broegaard, Rikke J., “Land Tenure Insecurity and Inequality in Nicaragua” *Development and Change* 35(5): 845-864 (2005). Institute of Social Studies. Oxford U.K. and Malden, MA, USA.

indígenas y comunidades campesinas y nativas. Quan ofrece un conjunto de criterios relevantes para la descripción de dichas particularidades.

Por un lado, están los niveles de productividad, de crecimiento económico y de equidad de un país dado. El crecimiento sin equidad puede agudizar las diferencias territoriales en el nivel subnacional, aumentar las desigualdades entre los grupos, profundizar las injusticias sociales y tensar la competencia por los derechos sobre los recursos en perjuicio de los más débiles. Políticas equitativas y socialmente justas en un marco de crecimiento económico pueden favorecer las consecuencias contrarias.

También influyen en el ambiente más o menos protector de los derechos, los niveles de desigualdad en la distribución de la tierra y el peso de los campesinos que carecen de tierra. En contextos en los que hay una polarización de la propiedad de la tierra –los extremos de latifundio y minifundio- es esperable que los derechos sobre la tierra de los campesinos y pequeños agricultores sean más frágiles que en estructuras de propiedad más equitativas.

Las disposiciones legales, los programas y mecanismos orientados a grupos específicos pueden tener un importante impacto en los niveles de seguridad de los derechos de tenencia de campesinos. También, los costos, las dificultades y los plazos necesarios para registrar los derechos de propiedad (influyentes, sin duda, en el desenvolvimiento de los mercados de tierras).²⁶

La existencia de marcos y mecanismos para la negociación de derechos y para la resolución de conflictos sobre la tierra pueden tener un impacto importante sobre el respeto a los derechos de propiedad de los sectores sociales frágiles de la sociedad rural.

La siguiente tabla, adaptada de Quan, contribuye a precisar qué es lo que se quiere medir con los indicadores, teniendo como objetivo informar las políticas públicas.

Tabla 4

	I. Pertinencia de las políticas sobre tierras *	II. Instituciones e implementación **	III. Contexto / Resultados ***	IV. Impactos ****
A. Seguridad de la tenencia				
B. Acceso a la tierra				

* Pertinencia de las políticas de tierras para apoyar el desarrollo económico y la reducción de la pobreza (*Adequacy of land policy – in supporting economic development and poverty reduction*).

** Desempeño de las instituciones: administración de tierras y otras instituciones ejecutoras y supervisoras (*Institutional performance – land administration and other institutions for delivery*).

*** Resultados y situación contextual para los derechos de propiedad (*Outcomes and contextual situation for land and property rights*).

²⁶ Alain Durand-Lasserve observa, con razón, que los programas sistemáticos de titulación, frecuentemente presentados como las mejores opciones para asegurar los derechos de propiedad, pueden contribuir a acelerar expulsiones causadas por el mercado. Esto es particularmente cierto cuando los campesinos están desventajosamente articulados al mercado, incurriendo en costos mayores a los de los demás productores y corriendo el riesgo de tener que vender sus tierras o entregarlas para cancelar deudas impagables. Op.Cit.

**** Impactos para el desarrollo (*development impacts*).

Sobre la base de lo expuesto, Wilusz presenta una propuesta de indicadores de seguridad de la tenencia sobre tierras comunales (ver tabla más abajo), que obedece a tres criterios: comportamientos del pasado, percepciones del futuro e indicadores que usan características de las asociaciones de propiedad comunal (APC, comunidades campesinas y otras).

Una de las dificultades de la propuesta de Wilusz es la dificultad para obtener la información requerida. No solamente en muchos casos no existe, como él mismo indica en la cuarta columna de la tabla más abajo, sino que es difícil recogerla.

Tabla 5
Suma de indicadores sobre garantías de los derechos de tenencia

	Indicadores de Garantía de Derechos de Tenencia	Población incluida	Disponibilidad de información	Historia de aplicación
Indicadores que usan comportamientos del pasado				
1	% de cambio en el número de PDPC	Todos los HR	Limitado	Estudio de caso
2	% de PDPC sin conflicto sobre derechos en últimos N años	PDPC HR	No	Estudio de caso
3	% de PDPC a los que no se ha rechazado derechos de uso en últimos N años	PDPC HR	No	NNUU
4	% de PDPC a los que no se ha rechazado derechos de uso a la degradación ecológica en los últimos Y años	PDPC HR	No	Estudio de caso
Indicadores que usan percepciones del futuro				
5	% de PDCP que creen que en los próximos N años sus derechos sobre el uso de la tierra no serán violados	PDPC HR	Limitado	NNUU BM
Indicadores que usan características APC				
6	% de PDCP con membresía auto declarada	PDPC HR	No	No
7	% de PDCP con membresía documentada	PDPC HR*	Limitado	No
8	% de PDCP con conciencia auto declarada sobre sus derechos legales	PDPC HR	No	No
9	% de PDCP que auto declaran haber recibido capacitación en derechos legales	PDPC HR	No	No
10	% de PDCP en APC con líderes que auto declaran conciencia de sus derechos legales	APC	No	No
11	% de PDCP en APC con líderes que autodeclaran haber tenido capacitación en derechos legales	APC	No	No
12	% de PDCP en APC que declaran tener derechos de tenencia individuales	PDPC HR	No	No
13	% de PDCP en APC con derechos de tenencia individuales documentados	PDPC HR*	Limitado	No
14	% de PDCP en APC con derechos de tenencia grupales documentados	APC	Limitado	BM
15	% de PDCP satisfechos con los procesos vinculados a los derechos de tenencia	PDPC HR	No	BM
16	% de PDCP con costos de procesos N inferiores a X dólares	PDPC HR*	No	BM
17	% de PDCP con tiempos de espera N inferiores a X días	PDPC HR*	No	BM
18	% de PDCP en APC que no empeora los derechos de tenencia de las mujeres	APC	No	No
19	% de PDCP en APC que dan a las mujeres una gobernanza menor	APC	No	No
20	% de PDCP en país con leyes nacionales que prohíben la discriminación por género	Estado	No	No
21	% de PDCP en país con “critical enabling condition X”	APC	No	Estudio de caso

Población considerada:

PDPC: Personas dependientes de la propiedad comunal

APC: Asociaciones de propiedad comunal (comunidades campesinas y otras)

HR: Hogares rurales

PDPC HR*: Todos los hogares rurales o APC

Disponibilidad de información:

No: No hay información agregada

Limitado: Información limitada de estudios de caso

Historia de la aplicación:

No: Indicador nunca utilizado

Estudio de caso: usado en estudio de caso

NNUU: Usado por las Naciones Unidas

BM: Usado por el Banco Mundial

Fuente: Wilusz , "Quantitative Indicators for CP Tenure Security", Op.Cit.

VII. INDICADORES Y ESPECIFICIDADES DE LA SOCIEDAD RURAL PERUANA

Se señaló ya que el espacio rural alberga situaciones muy heterogéneas. De modo que debe hacerse un intento de tipología de tenedores de derechos de la tierra para ubicar qué tipos de derechos tienen y cuál puede ser su ubicación en la jerarquía social o de poder (por tanto, su mayor o menor fragilidad en tanto tenedor de derechos).

1. Tipos de unidades productivas

A continuación se sugiere una tipología tentativa para el Perú (y hasta cierto punto también para Ecuador y Bolivia):

Tabla 6
Tipos de unidades productivas y de sujetos socioeconómicos en el Perú

Tipo de unidad productiva	Sujeto socioeconómico	Rasgos principales
Gran empresa agraria	Empresario(s) inversionista(s) con intereses económicos diversificados	<p>Empresa moderna, muy posiblemente vinculada al mercado internacional. Crecientemente asentada en áreas nuevas irrigadas.</p> <p>Puede poseer extensiones de varios centenares de hectáreas.</p> <p>Puede ser parte de un holding económico. Puede ser de propiedad de capitales extranjeros.</p> <p>Tecnologías y gestión muy modernas. Muy alta inversión en capital.</p> <p>Dirigida por profesionales/técnicos.</p> <p>La mano de obra es asalariada.</p> <p>Casi exclusivamente asentado en región costa.</p>
Empresa agraria/pecuaria moderna	Agricultor empresario	<p>Empresa moderna, dedicada a la exportación, al mercado interno masivo y/o abastecedor de agroindustria.</p> <p>Empresa con gestión y tecnologías modernas. Alta inversión en capital.</p> <p>La mano de obra es asalariada.</p> <p>Probablemente con áreas menores a 100 hectáreas pero superiores a 30 hectáreas.</p> <p>Básicamente en región costa; escasa presencia en sierra, algo más en selva alta.</p>
Mediana empresa agraria o pecuaria	Agricultor empresario	<p>Con áreas menores al grupo anterior, con menor formación profesional/empresarial y menores vinculaciones socioeconómicas.</p> <p>Empresa con muchos rasgos modernos, tanto en la gestión como en tecnología. Mediana intensidad de capital.</p> <p>La mano de obra es asalariada. Puede haber también participación importante de la familia.</p> <p>Más presente en la costa, pero también en valles interandinos y en selva alta.</p>
Pequeña agricultura comercial especializada	Pequeño agricultor y su familia.	<p>Con áreas menores a 20 ha. Con formación profesional/empresarial mediana, Escasas vinculaciones socioeconómicas.</p> <p>Predio conducido con algunas características empresariales.</p> <p>La conducción es familiar. La mano de obra es tanto familiar como asalariada, pudiendo predominar ésta última.</p> <p>Tecnología en proceso de modernización. De mediana a escasa intensidad de capital.</p> <p>Numeroso en la costa, pero también en valles interandinos y en selva alta y baja.</p>
Pequeño agricultor comercial	Pequeño agricultor y su familia.	<p>Con áreas menores a 10 ha bajo riego o equivalente. Integrado al mercado, pero con alguna producción directamente consumida.</p> <p>Conducción familiar. Contratación eventual de mano de obra.</p> <p>Tecnología más bien tradicional.</p> <p>Escaso dinamismo. Complementa sus ingresos con actividades extraprediales.</p> <p>Muy numeroso en la costa, pero también en valles interandinos y en selva alta y baja.</p>
Campesino	Campesino y su familia	Generalmente realiza, de manera mucho más

		consistente que el grupo anterior, múltiples actividades además de la agrícola y pecuaria. Tradición de migración temporal. Conducción familiar.
Campesino comunero	Campesino y su familia	Como el grupo anterior, pero miembro de una comunidad campesina. Constituye la mayoría del campesinado.
Minifundista		El concepto obedece a otra categorización. Se refiere principalmente a la posesión de recursos insuficientes –en particular tierra- para la sobrevivencia, aun mejorando el contexto socioeconómico. La actividad agropecuaria tiende a ser complementaria a otras actividades. Pueden ser pequeños agricultores o campesinos.
Pueblo indígena	Grupo étnico / comunidad nativa	Familias extensas en grupos étnicos en la cuenca amazónica. Controlan espacios territoriales

El monitoreo sobre los derechos de propiedad dará prioridad, al menos inicialmente, a comunidades campesinas y poblaciones indígenas, por albergar a la población más pobre y desprotegida. Pero también prestará atención a los pequeños agricultores no involucrados en comunidades.

2. Conflictos sobre los derechos de propiedad

Una clasificación de conflictos, considerando la diversidad de sectores sociales en el mundo rural mostrada en la tabla anterior, puede ser muy útil para precisar indicadores de seguridad de la tenencia al analizar cuál es el origen de los conflictos. A continuación se ensaya una clasificación de conflictos por la tierra, sobre la base de la experiencia peruana.

Tabla 7
Perú: Diferentes amenazas a la seguridad de derechos sobre la tierra de pequeños agricultores y campesinos

	Amenazas económicas	Amenazas políticas	Amenazas sociales	Deficiencias institucionales
Pequeños agricultores comerciales (Aprox. 380 mil predios / familias de 5 a 20 has) (1)	Falta/insuficiente acceso a medios de producción impide eficiencia económica, poniendo en riesgo derechos de propiedad (embargos de tierras...)	Falta de titulación y registro de tierras		Falta o insuficiente acceso a medios de producción (debido a barreras formales)
Comunidades campesinas (región andina) (Aprox. 6 mil comunidades, alrededor de 3 millones de personas, 40% de la población rural) (2)	- Presencia de grandes firmas mineras	- Legislación en favor de grandes inversionistas sobre tierras comunales. - Grandes proyectos de riego en tierras comunales destinados a grandes inversionistas privados - Violencia terrorista - Retorno de refugiados por violencia terrorista	- Conflictos entre comunidades - Conflictos al interior de las comunidades	- Tierras consideradas abandonadas por los gobiernos (pero realmente sin agua) - Falta de titulación y registros.
Comunidades nativas (cuenca amazónica) (Aprox. 300 mil)	- Presencia de grandes firmas mineras (auríferas) y petroleras.	- Conflictos con los gobiernos - Violencia terrorista	- Ocupaciones de bosques amazónicos por colonos, traficantes de	- Legislación inadecuada y/o falta de cumplimiento y supervisión de

personas en 1345 comunidades nativas) (3)	- Abusos por falta de información sobre reglas de mercado por nativos	- Violencia "silenciosa" por firmas mineras y madereras	drogas, grupos terroristas. - Violencia ocasional por nuevos colonos	normas existentes - Falta de títulos y registros. - Desconocimiento oficial de los derechos de propiedad comunales.
Colonos (migrantes de región andina a cuenca amazónica)	Compañías mineras			- Falta títulos y registros
Agricultores y/o campesinos periurbanos	Asedio de intereses urbanos.			Legislación a favor de intereses urbanizadores
Campesinos sin tierras		Inversiones públicas en grandes obras de irrigación excluye a los sin tierra.		

1.- Según el III Censo 1994, el número de productores entre 5 y 20 has. son 381,867. Constituye el 22% del total de productores (U.A.), y poseen 3'410,400 has. (9.6% del total de has.).

2.- Sobre comunidades campesinas hay 5,818 comunidades (que controlan el 40% de tierras de uso agropecuario, la mayor parte de ellas pastos naturales), y concentra poco más de 2.5 millones de habitantes (según censo de 1993; 40% de la población rural). El total de comuneros es 711,571. Fuente: Directorio PETT 2002. Minag.

3.- Respecto a las comunidades nativas los datos difieren. La fuente Base de datos de CC. Nativas 2003 de la Defensoría del Pueblo consigna 1,345 CC.NN. El Sistema Nacional de Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana - Sicna (http://www.ibcperu.org/index.php?lg=ES&slt_rb=1033) menciona que: "...En la Amazonía peruana habitan aproximadamente 300,000 indígenas pertenecientes a 59 grupos étnicos y 15 familias lingüísticas "... "GEF/PNUD/UNOPS (1977) calcula que las comunidades indígenas de la Amazonía Peruana son 1,495, de las cuales 930 tienen el *status* jurídico de comunidades nativas y se encuentran tituladas. Según esta misma fuente el área total de las 930 comunidades tituladas es de 7'390,000 has."...

VIII. Nuestra propuesta de clasificación de tipos de indicadores

La propuesta de clasificación de los indicadores de seguridad de tenencia de la tierra está contenida en el documento que será entregado al final de la primera semana de la conferencia electrónica.