

MONITOREO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA SOBRE LA TIERRA

DOCUMENTO DE TRABAJO

*Fernando Eguren¹
Agosto 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

¹ Con la asistencia de Hernán Navarro. Esta versión incluye sugerencias de la conferencia electrónica sobre *Tierra y Pobreza Rural* que el CEPES organizó el pasado mes de junio, con la participación de expertos y conocedores del tema, de los países andinos principalmente. El propósito fue enriquecer el análisis sobre el tema y obtener insumos para la construcción de indicadores de acceso y seguridad de tenencia de la tierra más adecuados a los diversos criterios y realidades a la cual pertenecen los participantes.

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

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 mayor valor, pero esta actividad suele estar fuera de las manos de los agricultores. En segundo lugar, los sistemas de comercialización de la producción que expolían 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 que en la mayor parte de los países hay concentración de la propiedad, 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 – 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 los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas acordaran ocho 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 en la interacción entre las políticas de tierra y el acceso a la misma, comercio e inversión, así como de las políticas macroeconómicas y sociales. Sin embargo, proveer de políticas de tierra sin un soporte adecuado (institucional, crediticio, 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

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. (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. World Bank/Oxford, Washington DC.

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 su adecuado y constante monitoreo, el cual requiere de la revisión de indicadores pertinentes sobre los diversos objetivos trazados. Los indicadores cuantitativos pueden ser 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. (Wilusz 2006)⁷. Permiten generar presión política para que los gobiernos y otras instituciones responsables incrementen y mejoren su participación con el propósito de alcanzar 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, fue acordado un conjunto de indicadores, los que serían revisados periódicamente⁸.

Por razones prácticas, los indicadores acordados son generales y comparables internacionalmente, lo cual permite hacer rankings entre países y medir mejoras y retrocesos, como lo hacen los informes anuales del PNUD con el índice de desarrollo humano. Por lo tanto, no hay indicadores referidos a aspectos mucho más específicos, que restringirían su comparabilidad entre país. Así, no se consideran indicadores sobre los derechos de las poblaciones rurales sobre la tierra, a pesar de 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 manera en que se presentan estos derechos puede ser bastante específica según los países y las regiones. Pero el hecho de que se hayan 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 saltarán 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.

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 en la nota anterior, que los derechos colectivos bien definidos no son necesariamente inferiores a la propiedad individual plena, y pueden 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>

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. Busca, en primer lugar, establecer los indicadores más idóneos que permitan realizar un seguimiento de los derechos de tenencia de la tierra. Es en este aspecto que avanza más. Pero la propuesta requiere, además, un diseño institucional y metodológico que permitan el recojo, análisis y difusión de la información.

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

III. OBJETIVOS

Generales

El objetivo general de este documento es proponer un sistema de monitoreo del acceso y 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 (condiciones favorables y desfavorables, dinámicas, incluyendo dimensiones cuantitativas: número y peso relativo de pobres rurales que se encuentran en diferentes situaciones), y de la seguridad de los derechos sobre este recurso (marco normativo e institucional, amenazas, etc.).

Sin embargo, el propósito final de este monitoreo y del esfuerzo de construir indicadores es contribuir, en los ámbitos internacional, nacional y local, a que mejoren las condiciones de acceso de los pobres rurales a la tierra, y al reconocimiento y consolidación de sus derechos. El sistema de monitoreo debe ser útil para alertar a instancias en los ámbitos 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 resultados del monitoreo deberían ser orientados (a) a las instituciones internacionales pertinentes, (b) a los gobiernos nacionales, (c) a las instituciones locales y (d) a las propias poblaciones rurales y organizaciones de la sociedad civil. Debe Los

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.glttn.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.

indicadores deben 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 más equitativos, 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 LAS POLÍTICAS DE TIERRAS Y TEMAS DE DESARROLLO INTERNACIONAL RELACIONADOS

Tal como resalta Quan¹⁰, entre los principales elementos de la política de tierras 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.

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 la Millennium Challenge Corporation. Presentación en Power Point. Actualizado el 3 de mayo 2007.

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 tierras

- Medio de acceso y distribución de las tierras, así como también de concentración y pérdida de los derechos de tierra.
- 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 IFAD*: 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.
- *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*: (International 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

¹¹ Quan, “Towards a Harmonised...”, 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 el nivel de vida de al menos 100 millones de pobres urbanos para el año 2020.

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, Wilusz agrupa la garantía y duración en una sola definición: garantía de los derechos de tenencia del recurso¹⁶.

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 compuestas de ‘personas dependientes de la propiedad comunal’ (CPDP; las siglas corresponden a la expresión en inglés ‘communal property dependent persons’);
2. Presencia de conflictos;
3. Percepción de futuros derechos de CPDP; y
4. Documentación de derechos.

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

1. Indicadores que se basan en 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.

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.

2. Indicadores que se basan en percepciones. Este tipo de indicador combina todas las experiencias y apreciaciones relevantes de las personas vinculadas al recurso en cuestión; 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 estos indicadores 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. Este indicador complejo es el resultado de la ponderación de los tres indicadores siguientes:

A continuación se explica cada uno de ellos.

Indicador de 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 para garantizar de los derechos de tenencia sobre la tierra de los pobres;
2. Alcances de la ley de los derechos de tenencia sobre la tierra de 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 de tierras.
5. Medida en que la ley contribuye a la administración sostenible de los recursos de propiedad común.

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 del tiempo necesario para registrar una propiedad

Este indicador, elaborado por la International Finance Corporation, mide el tiempo que toma registrar una propiedad en la ciudad capital. El IFC registra el tiempo completo necesario que transcurre desde la compra de la tierra (y eventualmente una edificación) por un agente económico, hasta la transferencia del título de propiedad del vendedor al comprador, de modo tal que el comprador puede usar el título para expandir sus opera-

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 castellano.

²⁰ International Finance Corporation (IFC).

ciones económicas, como colateral en el caso de solicitar créditos o, si es necesario, para vender en el caso de cambio de giro.

Indicador de costos de registrar una propiedad

Producido también por le IFC, este indicador mide el costo de registrar una propiedad como un porcentajes del valor de la propiedad en la ciudad capital. El IFC registra todos los costos en el que se incurre cuando un agente económico compra tierra (y eventualmente una edificación) para transferir el título de propiedad del vendedor al comprador, de modo tal que el comprador pueda usarlo para expandir sus operaciones económicas o venderlo.

El indicador complejo se construye sobre la base de la siguiente ponderación:

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

Según la fuente, “este índice es consistente con el mandato legislativo de la MCC porque la tenencia segura de la tierra facilita las inversiones de largo plazo para elevar la productividad de la tierra, y disminuye los riesgos de acciones de corto plazo con impactos negativos, como la deforestación.”²¹

3.3. Niveles de cobertura de indicadores

Los indicadores pueden están referidos a diferentes ámbitos: local o subnacional, nacional, supranacional o global. A cada uno de estos ámbitos corresponden indicadores con diferentes características. 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 cautelar los derechos sobre los recursos de 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 sobre tierras comunales

²¹ Millennium Challenge Corporation. MCC’s Supplemental Natural Resources Management Measurements for FY 2007 (Octubre 2006)

Nivel de comunidad

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

Nivel nacional

Son 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 contribuir a la realización de *campañas* para lograr 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 con 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, preferentemente de los tres países más afines geográfica y socialmente: Bolivia, Ecuador y Perú.

La bibliografía existente tiende a centrarse en la construcción de indicadores cuantificables, y está más centrada en los derechos comunales sobre recursos naturales que tienen las comunidades campesinas, las comunidades nativas, los pueblos indígenas y otras formas de colectividad rural. No pone la atención en campesinos y pequeños agricultores que tienen derechos individuales sobre los recursos naturales. Sin embargo, dada la importancia cuantitativa de éstos últimos en el conjunto de la población rural, debería darse más importancia a la inclusión de indicadores que permitan observar los derechos individuales sobre los recursos. El esfuerzo adicional que ello requiere va más allá de las posibilidades de esta propuesta.

VI. PROPUESTAS DE INDICADORES DE SEGURIDAD DE TENENCIA

Wilusz propone que para elaborar un buen indicador es necesario que se cumplan dos características: 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, pues indicadores que suelen ser muy precisos tienden a ser muy complejos. Estas dos características deben ser acompañadas, según Anderson²², por las siguientes características adicionales: los indicadores deberían basarse en data o información de fácil disponibilidad, calculables 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).

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*).

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

Dano Wilusz, basado en UNDP, UNEP, et al. (2005), *The Wealth of the Poor: Managing Ecosystems to Fight Poverty*, desagrega 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- sobre 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 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

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.net. 10 de junio de 2006.

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. La (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 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

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.

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 y capacidad de presión 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*).

**** 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 en página siguiente), que obedece a tres criterios: comportamientos del pasado, percepciones del futuro e

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.

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	Limitada	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 PDPC que creen que en los próximos N años sus derechos sobre el uso de la tierra no serán violados	PDPC HR	Limitada	NNUU BM
Indicadores que usan características APC				
6	% de PDPCP con membresía auto declarada	PDPC HR	No	No
7	% de PDPCP con membresía documentada	PDPC HR*	Limitada	No
8	% de PDPCP con conciencia auto declarada sobre sus derechos legales	PDPC HR	No	No
9	% de PDPCP que auto declaran haber recibido capacitación en derechos legales	PDPC HR	No	No
10	% de PDPCP en APC con líderes que auto declaran conciencia de sus derechos legales	APC	No	No
11	% de PDPCP en APC con líderes que autodeclaran haber tenido capacitación en derechos legales	APC	No	No
12	% de PDPCP en APC que declaran tener derechos de tenencia individuales	PDPC HR	No	No
13	% de PDPCP en APC con derechos de tenencia individuales documentados	PDPC HR*	Limitada	No
14	% de PDPCP en APC con derechos de tenencia grupales documentados	APC	Limitada	BM
15	% de PDPCP satisfechos con los procesos vinculados a los derechos de tenencia	PDPC HR	No	BM
16	% de PDPCP con costos de procesos N inferiores a X dólares	PDPC HR*	No	BM
17	% de PDPCP con tiempos de espera N inferiores a X días	PDPC HR*	No	BM
18	% de PDPCP en APC que no empeora los derechos de tenencia de las mujeres	APC	No	No
19	% de PDPCP en APC que dan a las mujeres una gobernanza menor	APC	No	No
20	% de PDPCP en país con leyes nacionales que prohíben la discriminación por género	Estado	No	No
21	% de PDPCP 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...”, 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 clasificación 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	Empresa moderna, muy posiblemente vinculada al mercado internacional. Crecientemente asentada en áreas nuevas irrigadas. Puede poseer extensiones de varios centenares de hectáreas. Puede ser parte de un holding económico. Puede ser de propiedad de capitales extranjeros. Tecnologías y gestión muy modernas. Muy alta inversión en capital. Dirigida por profesionales/técnicos. La mano de obra es asalariada. Casi exclusivamente asentado en región costa.
Empresa agraria/pecuaria moderna	Agricultor empresario	Empresa moderna, dedicada a la exportación, al mercado interno masivo y/o abastecedor de agroindustria. Empresa con gestión y tecnologías modernas. Alta inversión en capital. La mano de obra es asalariada. Probablemente con áreas menores a 100 hectáreas pero superiores a 30 hectáreas. Básicamente en región costa; escasa presencia en sierra, algo más en selva alta.
Mediana empresa agraria o pecuaria	Agricultor empresario	Con áreas menores al grupo anterior, con menor formación profesional/empresarial y menores vinculaciones socioeconómicas. Empresa con muchos rasgos modernos, tanto en la gestión como en tecnología. Mediana intensidad de capital. La mano de obra es asalariada. Puede haber también participación importante de la familia. Más presente en la costa, pero también en valles interandinos y en selva alta.
Pequeña agricultura comercial especializada	Pequeño agricultor y su familia.	Con áreas menores a 20 ha. Con formación profesional/empresarial mediana, Escasas vinculaciones socioeconómicas. Predio conducido con algunas características empresariales. La conducción es familiar. La mano de obra es tanto familiar como asalariada, pudiendo

		predominar ésta última. Tecnología en proceso de modernización. De mediana a escasa intensidad de capital. Numeroso en la costa, pero también en valles interandinos y en selva alta y baja.
Pequeño agricultor comercial	Pequeño agricultor y su familia.	Con áreas menores a 10 ha bajo riego o equivalente. Integrado al mercado, pero con alguna producción directamente consumida. Conducción familiar. Contratación eventual de mano de obra. Tecnología más bien tradicional. Escaso dinamismo. Complementa sus ingresos con actividades extraprediales. Muy numeroso en la costa, pero también en valles interandinos y en selva alta y baja.
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 propuesto daría prioridad, al menos inicialmente, a comunidades campesinas y poblaciones indígenas, por albergar al mayor contingente de 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 personas en 1345 comunidades nativas) (3)	- Presencia de grandes firmas mineras (auríferas) y petroleras. - Abusos por falta de información sobre reglas de mercado por nativos	- Conflictos con los gobiernos - Violencia terrorista - Violencia "silenciosa" por firmas mineras y madereras	- Ocupaciones de bosques amazónicos por colonos, traficantes de drogas, grupos terroristas. - Violencia ocasional por nuevos colonos	- Legislación inadecuada y/o falta de cumplimiento y supervisión de 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 urbanizadores.			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

Se presenta a continuación la propuesta para la elaboración de los indicadores de acceso y de seguridad de derechos sobre la tierra (IASDT)²⁷, luego de lo cual se muestra, a manera de ejemplo, algunos formatos en los cuales se recogería la información pertinente. Debido a la situación de mayor inseguridad en que se encuentran, los indicadores atienden en una medida mayor los derechos sobre la propiedad de la tierra de las comunidades campesinas. En los ejemplos hay referencias a algunos países – básicamente los países andinos Bolivia, Ecuador y Perú – pero pueden aplicarse también a otros países.

Tabla 8

Indicadores de acceso y de seguridad de derechos sobre la tierra (IASDT)

Se plantean los siguientes indicadores:

1. *Normativo* (reconocimiento legal de los derechos sobre la tierra)
2. *Institucional* (administración de los derechos sobre la tierra)
3. *Cognitivos* (percepción y conocimiento de los derechos sobre la tierra)
4. *Amenazas y conflictos* (Casos de amenazas y conflictos relacionados con los derechos sobre la tierra)
5. *Catastral* (cercanía geográfica con las áreas naturales protegidas y las grandes inversiones públicas o privadas)
6. *Estadísticos* (estadísticas relacionadas con los derechos sobre la tierra).

1) Normativo (Reconocimiento de los derechos sobre la propiedad de la tierra)

El indicador normativo se construiría mediante la revisión periódica de los contenidos existentes en las normas legales relativos a los derechos de propiedad de la tierra. Estas normas pueden ser de nivel internacional (acuerdos o convenios internacionales), nacional (constitución, código civil y diversas leyes especiales) y subnacional (normas regionales, municipales, consuetudinarias).

En el nivel internacional se identifican los principales acuerdos y/o convenios internacionales vinculados al tema, así como las respectivas fechas de suscripción y ratificación de los países en evaluación (ver Cuadro 1 como ejemplo). Este indicador permite comparación entre países. Así, un criterio de calificación del indicador normativo a nivel internacional sería las fechas de suscripción y ratificación de los respectivos instrumentos internacionales. Así, por ejemplo, el país que cuente con

²⁷ Hay quienes sostienen que los derechos de propiedad hacen referencia a los derechos individuales y privados, mientras que los derechos de tenencia se refieren a los derechos comunales. Pero, tal como se señaló anteriormente, 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. Considerando ello, esta propuesta de indicadores usa indistintamente ambos tipos de derechos sobre el recurso tierra.

fechas de suscripción y ratificación más recientes obtendría una ponderación mayor en el cálculo del presente indicador para el nivel señalado.

En la medida de lo posible, además de identificarse los principales acuerdos y/o convenios internacionales suscritos y ratificados en el país, debería también analizarse el nivel de compromiso o impacto que aquellos tienen en la legislación nacional en temas referidos al acceso y seguridad de tenencia de los grupos vulnerables.

Las normas legales suscritas en los acuerdos y/o convenios internacionales cuentan con un mayor potencial comparativo debido a que los países que las suscriben están obligados a cumplir por igual lo establecido. El grado de comparabilidad disminuye en la medida de que las normas legales sean más específicas (que se refieran, por ejemplo, al nivel local).

Al contrario, en el nivel nacional y subnacional pueden haber diferencias muy marcadas entre los países sobre los diversos temas vinculados con los IASDT. Por tal razón, resulta necesario hacer un análisis diferenciado entre los contenidos en la Constitución, leyes a nivel nacional, leyes subnacionales y normas consuetudinarias por países (ver Cuadro 2). Sin embargo, es importante señalar la dificultad de precisar un indicador cuantificable, debido al bajo grado de comparabilidad en este nivel. Considerando ello, en el Cuadro 2 se colocaría la cita textual del artículo y/o inciso (numeral) de la respectiva fuente que se refiera al tema indicado.

Como parte del análisis se debe considerar los principios generales (alcance, equidad, coherencia y aplicabilidad²⁸) en los respectivos artículos y/o incisos relacionados a los temas establecidos. También deben tomarse en cuenta los componentes de la definición de derecho de propiedad precisada por Wilusz²⁹: derecho de uso del recurso, derecho a los beneficios del uso del recurso, derecho a reivindicar el uso del recurso, derecho de disposición de la propiedad (hipoteca, venta, arrendamiento, donación etc.), derecho de sucesión y derecho a la protección contra la ilegal expropiación del recurso.

Tal como se observa en el Cuadro N° 2, en el nivel nacional se deberían señalar los contenidos en los diversos marcos legales sobre los derechos de tenencia de las comunidades y los derechos de propiedad de los comuneros, la igualdad en el control y acceso a la tierra, el derecho de género sobre el recurso tierra, los derechos de tierra de los pequeños propietarios, la definición del tipo de propiedad o tenencia, entre otros temas. Con ello, no solo se revisarían los contenidos en cada uno de los marcos legales, sino también se definirían sus respectivos alcances, lo cual resulta ser sumamente valioso en la medida que se pueda determinar las divergencias existentes entre lo aspectos normados por los derechos consuetudinarios y los reconocidos por las normas legales “formales”.

²⁸Los principios generales establecidos han sido recolectados de la siguiente fuente: Inter-American Alliance for Real Property Rights. A Summit of the Americas Initiative - Latin America and the Caribbean. Building Equity through Property Rights.

²⁹ Dano Wilusz, “Quantitative Indicators...”. Op.Cit.

CUADRO 1

Nivel Internacional	Perú		Bolivia		Ecuador	
	Fecha de suscripción	Fecha de ratificación	Fecha de suscripción	Fecha de ratificación	Fecha de suscripción	Fecha de ratificación
Acuerdos y/o convenios internacionales existentes						
Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDES						
Convención Americana sobre DDHH						
Convenio 169 - OIT						
Otros						

Elaboración CEPES

CUADRO 2

Nivel Nacional	Perú					
	Comunidades - comuneros	Igualdad en el control y acceso a la tierra	Derecho de género	Pequeños propietarios	Tipo de propiedad o tenencia	Otros
Constitución						
Normas a nivel nacional						
Normas subnacionales						
Normas consuetudinarias						

Elaboración CEPES

Un tema abordado recurrentemente por los participantes en la conferencia electrónica que discutió este documento es el gran distanciamiento que existe entre el marco legal y las normas consuetudinarias. En otras palabras, en América Latina existe un pluralismo jurídico, que tiene sus raíces en el pasado colonial, que ha configurado un sistema de derechos doble: por un lado, el marco legal representado por el Estado y, por el otro, un marco consuetudinario con base en las comunidades locales. En Bolivia, por ejemplo, los derechos de propiedad mixtos: comunal-familiar, específicamente en áreas tradicionales de Valles y Altiplano, actualmente son dominantes en la práctica, aunque no jurídicamente.

Por otro lado, no siempre las formalidades y titularidades consuetudinarias se condicen con los requisitos que exigen las autoridades estatales para reconocerles “valor” legal y probatorio. Al respecto, en el Perú, y con mucha probabilidad en los demás países andinos, la propiedad común alude a un conjunto de derechos disminuidos y en constante recorte por los gobiernos. En las comunidades campesinas puede apreciarse, por ejemplo, que los derechos de propiedad se limitan sólo a la tierra cultivable y no se extienden hacia otros recursos naturales, sean éstos hídricos, forestales o del subsuelo. Por eso es que el Estado puede superponer derechos que asigna a terceros sobre los

derechos ancestrales y legales de las comunidades campesinas y nativas, lo que da pie a contradicciones y conflictos potenciales.

Considerando esa brecha, es imperativo emplear la perspectiva de la pluralidad legal en la definición de conceptos claves como: seguridad, registro, titulación, derechos, autoridad o resolución de conflictos, etc.

2) Institucional (administración de los derechos sobre la propiedad de la tierra)

Este componente se construye mediante el análisis realizado sobre las instituciones que tienen alguna vinculación con la administración de los derechos sobre la propiedad de la tierra. Según el Banco Mundial (2006)³⁰, un sistema de administración de la tierra debe incluir principalmente los siguientes aspectos: 1) manejo de tierras públicas, 2) registros de los derechos sobre la tierra, 3) manejo de los aspectos fiscales sobre los derechos de la tierra (impuestos sobre la tierra) y 4) regulación sobre el manejo del recurso para garantizar su sostenibilidad. Asimismo, consideramos pertinente agregar otros componentes del sistema de administración de la tierra: conciliación y arbitraje de conflictos, resoluciones judiciales de los intereses contrapuestos (existencia o no de organismos especializados, como Juzgados de Tierras), etc.

En tal sentido, para poder calcular el indicador institucional es necesario definir claramente los componentes de un sistema de administración de la tierra para clasificar las instituciones pertinentes, así como las funciones específicas que efectúan las mismas. En este rubro pueden considerarse las instituciones locales, como los municipios, y las instituciones de las propias comunidades y pueblos indígenas. Para ello, se establecen también tres niveles: internacional, nacional y subnacional.

En el nivel internacional se indica la fecha en que el país se convierte en miembro de la respectiva institución internacional (ver Cuadro 3). Luego se procede a evaluar el nivel de influencia que tiene la institución en cuestión sobre un determinado país miembro, de esta forma se logrará establecer niveles de comparabilidad entre países.

Para medir la influencia de las instituciones internacionales sería necesario cuantificar el nivel de cumplimiento de algunos de los objetivos establecidos en los proyectos apoyados por las mismas instituciones. Es factible recoger el análisis de impacto económico-social en algunos de los proyectos efectuados, debido a que, en muchos casos, parte de los requisitos para la implementación del proyecto es la evaluación ex post de la aplicación del proyecto. Mediante la evaluación de los proyectos aplicativos vinculados al sistema de administración de tierras se podría determinar el nivel de influencia que dicha institución posee.

Como ejemplo citamos uno de los proyectos realizados por la FAO a través de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Mediante el Proyecto Regional - Ordenamiento Territorial Rural Sostenible se ha construido el Plan General del Uso de la Tierra – PLUT, el mismo que se desarrolla en gran parte de países de América Latina,

³⁰ Banco Mundial. “Land Administration. Indicators of success - Future challenges”. Octubre 2006. El mencionado documento puede ser descargado desde el siguiente enlace:
http://siteresources.worldbank.org/RPDLPROGRAM/Resources/459596-1161903702549/S8_Burns.pdf

incluyendo al Perú. A continuación se muestran los más importantes resultados que se esperan del proyecto PLUT desarrollado en el Perú³¹:

- Un escenario de uso de la tierra con su respectiva información para la Planificación. Bases de datos y materiales de los talleres.
- Estrategia de comunicación para la etapa del establecimiento de un Plan General de uso de la tierra.
- Plan General de uso de las tierras de la Micro cuenca Piuray-Ccorimarca.

Los objetivos esperados son potencialmente producto de una serie de actividades que forman parte del proyecto. En tal sentido, la evaluación del proyecto se hace sobre el nivel de cumplimiento de los resultados esperados dentro de cada una de las actividades que se definen. En el Cuadro 3 se muestra el proyecto en mención, paralelamente se definen los objetivos que lo componen. Tal como se observa, se evalúa cada uno de los resultados potenciales y reales de los respectivos planes o actividades.

Por otro lado, no solo se trata de evaluar el cumplimiento de los objetivos trazados por el proyecto, sino, sobretodo, el posible impacto económico-social que este tendría en las personas beneficiadas, así como las características de los sujetos del proyecto. Dicha información resulta ser de suma utilidad como insumo para la evaluación social del desempeño de los proyectos.

CUADRO 3

Nivel internacional	Perú	Bolivia	Ecuador
Instituciones que participan en el sistema de administración de la tierra	Fecha en que el país se convierte en miembro de la institución	Fecha en que el país se convierte en miembro de la institución	Fecha en que el país se convierte en miembro de la institución
FAO			
Banco Mundial			
BID			
Otros			
Proyectos de Instituciones que participan en el sistema de administración de la tierra.	FAO - América Latina y el Caribe. Proyecto Regional - Ordenamiento Territorial Rural Sostenible. Plan General del Uso de la Tierra – PLUT.		
Resultados potenciales y reales planteados sobre los objetivos del proyecto	Resultados potenciales	Resultados reales	
Objetivo 1			
Objetivo 2			
Etc.			

Elaboración CEPES

En los Cuadros 4 y 5 se enumeran las instituciones a nivel nacional y subnacional que tienen alguna vinculación con los derechos sobre la tierra, distinguiendo su función principal, la misma que se clasificaría en las tres alternativas planteadas: registro de la propiedad, defensa de los derechos de propiedad y resolución de conflictos relacionados

³¹ Información extraída de la página Web del Proyecto Regional Ordenamiento Territorial Rural Sostenible, a cargo de la FAO- PLUT: <<http://www.rlc.fao.org/proyecto/139jpn/misc19.htm>>.

con los derechos de propiedad. Asimismo, dentro de las alternativas, no solo deberían considerarse las funciones principales de las instituciones, sino también su nivel de desempeño. Es posible, por ejemplo, medir el nivel de desempeño de una institución encargada del registro de la propiedad mediante la siguiente información estadística: porcentaje de usuarios cuyas propiedades están registradas. Asimismo, el desempeño de las instituciones encargadas de las otras dos funciones puede medirse, por ejemplo, estimando el porcentaje de casos adecuadamente resueltos por la institución.

CUADRO 4

Nivel nacional	Perú		
Instituciones que participan en el sistema de administración de la tierra.	-Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Organismo de formalización de la propiedad informal – COFOPRI: Proyecto Especial de Titulación de Tierra y Catastro Rural – PET. -Poder Judicial – Defensoría del Pueblo		
Función principal	Porcentaje de usuarios con registro de propiedad	Porcentaje de casos adecuadamente resueltos por la institución	Otros
Registro de la propiedad			
Defensa de los derechos de propiedad			
Resolución de conflictos relacionados con los derechos de propiedad			

Elaboración CEPES

CUADRO 5

Nivel subnacional	Perú		
Instituciones que participan en el sistema de administración de la tierra.	- Juzgados a nivel subnacional -Oficinas Regionales de Registros Públicos -Poder Judicial – Defensoría del Pueblo -Otro		
Función principal	Porcentaje de usuarios con registro de propiedad	Porcentaje de casos adecuadamente resueltos por la institución	Otros
Registro de la propiedad			
Defensa de los derechos de propiedad			
Resolución de conflictos relacionados con los derechos de propiedad			

Elaboración CEPES

En suma, se trataría de evaluar a los principales actores/instituciones que desempeñan alguna función con relación al acceso y seguridad de tenencia de la tierra: instituciones de gobierno, agencias de cooperación, sector privado, sociedad civil y otras agrupaciones sociales. Tal como se indicó anteriormente, para el análisis no solo deberían clasificarse las instituciones, sino también especificar sus funciones y roles con el propósito de determinar sus principales impactos sobre el acceso y seguridad de tenencia de la tierra.

3) Cognitivos (percepción y conocimiento de los derechos sobre la propiedad de la tierra)

Es de esperar que cuanto mayor sea el conocimiento de los grupos vulnerables sobre sus derechos, mayor será la posibilidad de que estos sean respetados. En tal sentido, el indicador propuesto expresa el nivel de conocimiento y percepción que tienen los grupos vulnerables de sus derechos sobre la tierra.

Aun cuando existan normas que garanticen los derechos de propiedad e instituciones que velen por su cumplimiento, es posible que los campesinos no ‘se sientan’ seguros de aquellos sean respetados. La existencia de grandes inversiones en industrias extractivas en el ámbito territorial de comunidades rurales o cercanas a ellas, o proyectos de irrigación sobre tierras comunales aún eriazas, o el advenimiento de gobiernos que son percibidos como adversos a los intereses campesinos, pueden generar sentimientos de inseguridad. Encuestas, entrevistas y estudios de casos pueden dar valiosa información sobre estos sentimientos. Por el contrario, campesinos que son miembros de comunidades institucionalmente fuertes pueden sentir sus derechos relativamente protegidos, aún con una normatividad nacional débil.

Por otro lado, el conocimiento de los campesinos sobre la existencia de normas e instituciones públicas que protegen los derechos, o de experiencias de otros campesinos que han hecho valer sus derechos ante situaciones de riesgo, también influyen sobre los sentimientos de seguridad. En el cuadro 6 se dan algunos ejemplos de preguntas.

Dado que se trata de un indicador netamente subjetivo se debe considerar que es factible que exista un sesgo en los resultados en la medida de que estos se encuentren acompañados de ciertos acontecimientos históricos o coyunturales que pueden incidir en la apreciación sobre la seguridad de propiedad del recurso. Por tanto, no necesariamente este indicador mide exactamente el nivel de seguridad de propiedad, pero permite una aproximación a los niveles de preocupación o atención que prestan los propios individuos o colectivos sobre la seguridad de propiedad de sus tierras. Por ejemplo, puede darse el caso de que, a pesar de una latente amenaza por la ubicación cercana a áreas naturales protegidas o yacimientos diversos, puedan existir algunas personas o colectivos que no perciben la inseguridad en sus tierras, por tanto, es de esperarse que sean un blanco fácil para la expropiación u otros abusos sobre el recurso en mención.

CUADRO 6

Nivel Local (comunidad)	Perú
¿Dónde acude en caso de expropiación / afectación del suelo/ contaminación sobre su propiedad?	
¿Qué institución le brinda mayor seguridad? ¿Por qué?	
¿Siente que está seguro su derecho de propiedad? ¿En qué grado?	

Elaboración CEPES

4) Amenazas y conflictos (casos de amenazas y conflictos relacionados con los derechos sobre la propiedad de la tierra)

Este indicador contemplaría los siguientes aspectos: primero, identificación y magnitud de las amenazas y conflictos existentes; segundo, tiempo de permanencia de las amena-

zas y conflictos; tercero, análisis de las consecuencias de los resultados del proceso de resolución de los conflictos (ver Cuadro 7).

La identificación y magnitud de las amenazas y conflictos pasa por distinguir qué actores o grupos están involucrados en ellos (por ejemplo, concesiones privadas, grandes proyectos agrícolas y mineros, sistemas de registros de propiedad de la tierra, etc.) y qué es lo que está en disputa.³² Ello, además puede permitir contar con una aproximación del periodo de permanencia de las amenazas y conflictos, que es el segundo aspecto del indicador.

En el tercer componente se hace un análisis de la resolución de los conflictos, es decir, sobre la base del análisis de los resultados se determina el posible sesgo que puede tener la resolución hacia algún grupo o sector.

Sin embargo, para que los indicadores permitan un grado de comparación es necesario considerar no solo aspectos cualitativos, sino también cuantitativos; entre ellos, de ser posible, se podría considerar lo siguiente: porcentaje de comuneros que tuvieron conflictos a propósito de sus derechos de propiedad en los pasados años (conflictos entre comunidades, al interior de las comunidades, con colonos y/o con los gobiernos, etc.). Asimismo, el porcentaje de comuneros a los que se les negó sus derechos de propiedad durante los pasados años debido a diversas causas: degradación del suelo, contaminación, expropiación etc. Finalmente, porcentaje de tierras desvinculadas de la comunidad por causa de los conflictos acontecidos. Es importante considerar que los aspectos descritos no necesariamente podrán ser cuantificados, debido a las dificultades de encontrar información precisa al respecto.

CUADRO 7

Nivel local (comunidad)	Perú
Identificación de las amenazas y conflictos internos / externos	
¿Con quién se produjo y/o se produce la amenaza y conflicto interno / externo? (por orden de importancia)	
Tiempo de permanencia de las amenazas y conflictos	
¿Desde cuando ha estado presente la amenaza y conflicto interno / externos? (por orden de importancia)	
Análisis de las consecuencias de los resultados del proceso de resolución de los conflictos	
Expropiación	
Contaminación	
Degradación – afectación del suelo	

Elaboración CEPES

5) Catastral (cercanía geográfica con las áreas naturales protegidas y las grandes inversiones públicas o privadas)

Este indicador se basa en el supuesto de que los derechos sobre la tierra serán menos seguros en la medida de que el recurso se encuentre en áreas que tienen un statu particular, como concesiones a industrias extractivas, megainversiones, áreas históricas o naturales protegidas, o de expansión urbana. Para tal efecto se hace una verificación

³² Puede ser útil la aplicación de metodologías como la teoría de juegos que permitiría, entre otras cosas, conocer la naturaleza de los conflictos y predecir las estrategias de decisión potencial de los grupos, de esa manera es factible identificar los grados de complejidad de las amenazas y conflictos.

catastral de aspectos como: mapeo de ubicación de las comunidades y concesiones o derechos mineros, petroleros, gasíferos; mapeo de áreas naturales; etc.

La presencia de actividades de narcotráfico y terrorismo repercuten también en la mayor o menor seguridad sobre los derechos de la tierra. Por tanto, resulta necesario hacer de la misma manera un mapeo entre las comunidades y esas regiones. El cuadro 8 muestra a manera de esquema todas las verificaciones catastrales a tomar en cuenta.³³

Para el cálculo de este indicador se propone el siguiente criterio: en la medida de que las áreas establecidas se encuentren ubicadas más adyacentemente a las comunidades o centros poblados, entonces el nivel de seguridad de tenencia será menor. Respetando ese criterio, es factible establecer rangos o intervalos de cercanía de ubicación que otorguen respectivos niveles de seguridad de propiedad de la tierra (bajo, medio o alto riesgo).

CUADRO 8

<ul style="list-style-type: none">- Mapeo de las comunidades y su cercanía con:<ul style="list-style-type: none">▪ Áreas naturales protegidas▪ Áreas históricas protegidas (patrimonio cultural)▪ Grandes centros poblados▪ Grandes inversiones públicas▪ Grandes inversiones privadas▪ Zonas de narcotráfico y terrorismo.- Mapeo de las comunidades y sus principales recursos.

Elaboración CEPES

6) Estadísticos (estadísticas relacionadas con los derechos de propiedad sobre la tierra).

Este indicador se construye sobre la base de la información estadística proporcionada por diversas entidades públicas o privadas que recolectan información agregada sobre los siguientes aspectos (ver Cuadro 9).

CUADRO 9

³³ La intención es que este sea un indicador gráfico. Annalisa Mauro³³ señala que se puede imitar la experiencia de En Albania se utiliza la sobreposición de mapas territoriales que relacionen la seguridad de la tenencia (mapa donde hay y donde no hay claros derechos de acceso y uso de la tierra) con la condición de deterioro de las tierras (deforestación, fuentes de aguas, etc.). Esta superposición sugiere que la seguridad de los derechos implicaría un mayor cuidado y mejores inversiones en las parcelas, así como una mejor sostenibilidad ambiental. (Comunicación de Annalisa Mauro, de la International Land Coalition.)

- **Distribución de la tierra – estructura de tenencia**
- **Régimen de tenencia** que tienen las PDRC³⁴ considerando el tema de género y el relacionado a otros grupos vulnerables.
 - Alquilada
 - Propia
 - Otro
- **Título de posesión** que tienen las PDRC considerando el tema de género o el relacionado a otros grupos vulnerables.
 - Título PETT
 - Título inscrito en Registros Públicos
 - Título sin registrar
 - Título en trámite
 - Certificado de posesión del MINAG
 - Certificado de posesión de la Comunidad Campesina o Comunidad Nativa
 - Contrato de compra venta
 - Herencia (hijuelas, declaratoria de herederos etc.)
 - Otro.
- **Densidad poblacional** por zona geográfica donde se localizan las PDRC.
- **Tiempo y costo** para adquirir algún tipo de título de posesión.
- PDRC **empadronados o documentados** dentro de algún tipo de institución u organización.
- **Porcentaje** de tierras de *uso* individual y/o colectivo-comunal.

Elaboración CEPES

En algunos países, como por ejemplo en el Perú, gran parte de estos aspectos no se encuentran actualizados, lo que dificulta su aplicación³⁵. Es de esperar que este ejercicio incida en la necesidad de mantener actualizadas las fuentes de información.

En algunos casos en los estudios o investigaciones hay valiosa información estadística; por ejemplo, aquellas que recopilan datos mediante encuestas, entrevistas y/o información no publicada. Considerando ello, en este indicador se recogería información estadística obtenida de los diversos estudios o investigaciones realizadas sobre el acceso y seguridad de tenencia de la tierra, particularmente datos relativos a la distribución y equidad de los derechos. Para la recolección de esta información sería necesario indicar no solo el tema que aborda el estudio o la investigación, sino también precisar las fuentes y las fechas de estas con el propósito de analizar la relevancia y la pertinencia de la información. Asimismo, resulta relevante puntualizar las posibles diferencias entre los datos ofrecidos por los estudios, de manera que sea posible un análisis de las razones de dichas disparidades. (Ver Cuadro 10)

³⁴ Se entiende por PDRC: Personas que sienten que dependen de alguna forma del recurso colectivo; miembros de una Asociación de propiedad comunal (empadronamiento o documentación acerca de los miembros que pertenecen a la institución u organización y personas que son identificadas como parte de la institución u organización por los demás miembros de la misma.); miembros de los grupos participativos; y por aquellas personas que consumen un mayor porcentaje del recurso común.

³⁵ Muestra de ello es que el último Censo Nacional Agropecuario registrado en el Perú data del año 1994.

CUADRO 10

Estudios y/o Investigaciones	Tema del estudio y/o investigación	Tipo de información disponible	Aspectos	Fuente/fecha de fuente
Nº 1 (por ejemplo)	Distribución y equidad de los derechos de tenencia de la tierra.	Entrevistas	Distribución de la tierra Estructura de tenencia	CEPES / 2000
Nº 2				
Otros				

Elaboración CEPES

Los datos estadísticos obtenidos de los estudios y/o investigaciones se complementan con la información estadística proporcionada por diversas entidades públicas o privadas. Por ello, ambas fuentes de información serán útiles para la determinación del indicador estadístico, el cual se construye considerando los aspectos indicados en el Cuadro Nº 9.