

El Estado de la Información sobre Tenencia de la Tierra para la Formulación de Políticas de Tierra en América Latina

por

Mariana Herrera¹

Oficina de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

Organización de los Estados Americanos

Resumen

Este trabajo se basa en el estudio de Grenville Barnes, Byron Real y Mariana Herrera para la Organización para la Agricultura y la Alimentación, con el fin de examinar el estado de la información sobre tenencia de la tierra. En él se llega a la conclusión de que a pesar de que los datos sobre la tenencia de la tierra son vitales para quien formula políticas de tierras, este tipo de información es muy escasa en muchos países de la región y no está disponible en la escala necesaria para elaborar análisis y promover políticas de tierras.

El modelo de desarrollo económico y la desigualdad en la distribución de la tierra

A pesar de que por lo menos el 75% de la población total de América Latina vive en ciudades, la agricultura sigue siendo la actividad de subsistencia más importante en la región por cuatro razones: es una de las mayores fuentes de ingresos para muchas de las economías de la región; su contribución al empleo y al PIB; su contribución al desarrollo del sector rural y otros sectores de la economía; y su impacto en la disminución de la pobreza en el sector rural. Según datos del Banco Mundial, el 12% del PIB regional de América Latina y el Caribe en el año 2000 estuvo conformado por la agricultura primaria, silvicultura y pesca.² La mayoría de los países de América Latina y el Caribe (19 de 31 países) tienen un valor añadido de la agricultura (porcentaje del PIB) mayor a 8% y en por lo menos cinco países (Dominica, Guatemala, Guyana, Haití y Paraguay) entre el 22% y el 30% de su PIB proviene de la agricultura.

Por otro lado, las diferencias con respecto a la distribución de la riqueza, medidas por el coeficiente Gini, el cual indica el nivel de desigualdad del ingreso en una sociedad, van de 0,38 en algunos países del Caribe (Jamaica y Trinidad y Tobago) a 0,58 en Brasil y en otros países de Sur América (Paraguay, Colombia)³. Estos valores reflejan situaciones de desigualdad preocupantes si se toma en cuenta que los países escandinavos gozan no mayores de 0,30. Pero cuando se trata de la distribución de la tierra los coeficientes de Gini son mucho más altos y por ende se puede apreciar un patrón sumamente asimétrico de propiedad de la tierra. En la siguiente tabla se puede ver que la tierra está concentrada en pocas manos. Los valores van de 0,55 a 0,93. El 85% de los países tienen valores mayores a 0,6 incluyendo a los países con las economías más importantes de la región, particularmente Brasil y Argentina cuyos valores están por encima de 0,7.

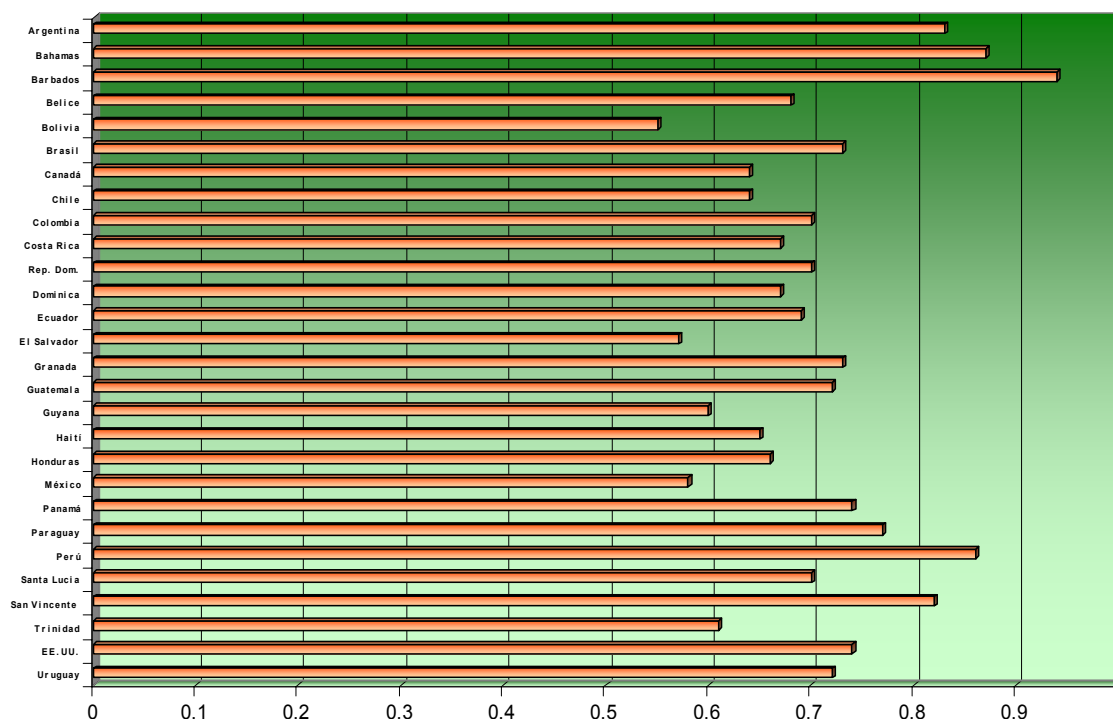
¹ Las opiniones expresadas en este documento corresponden al autor y no representan las opiniones de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos ni la de sus países miembros.

² Banco Mundial, *Datos principales de "Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo"* <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20406578~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:489669.00.html>

³ World Resources Institute, *Income Equality: Gini Index 2000-2001. Searchable Database*. El coeficiente de Gini va de cero, situación en la que todos los individuos o familias de una comunidad tienen el mismo ingreso y uno, valor al que tiende cuando todos los ingresos van a un sólo individuo.

Con el fin de resolver conflictos y desigualdades históricas en la distribución de la tierra, facilitar el acceso a la tierra y mejorar la estructura y organización agraria, los países de América Latina iniciaron reformas agrarias de gran alcance particularmente en los 60s y 70s. La mayoría de estas reformas no lograron cumplir con sus objetivos en parte debido a la falta de voluntad política, los excesivos costos que representaban y los conflictos sociales y políticos que originaron. Tomando en cuenta la poca efectividad que estas tuvieron en la reducción de la desigualdad, en el incremento de la producción y del empleo agrícola, y en el mejoramiento de las condiciones de vida, la década de los 90s se vio plasmada de reformas de políticas de tierras orientadas al mercado. Esto se debe a que dentro del actual modelo de desarrollo económico, el mercado constituye el medio principal para la obtención de recursos de capital para facilitar el desarrollo rural. Es decir, desde finales de los 80s hasta hoy en día los programas de reforma de la tenencia de la tierra han sido diseñados con el fin de facilitar mercados de tierras.

Figura 1. Indices Gini de distribución de la tierra



Fuente: FAO, *Censo Agropecuario Mundial*, 1990 y Jazairy, et.al., 1992

La aplicación de programas de ajuste estructural en el sector agrícola se ha enfocado al establecimiento de mercados de tierras como solución a los problemas de acceso a la tierra. Pero para poder tener mercados de tierras que funcionen correctamente es necesario contar primero con masivos esfuerzos para regularizar la tenencia de la tierra. Es por eso que desde 1994 hasta hoy en día, más de 50 proyectos han sido financiados con préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo para formalizar la tenencia de tierras que nunca han sido tituladas o para modernizar los sistemas registrales y catastrales. Algunos de los objetivos más comunes de estos proyectos son: 1) elevar la seguridad y dominio pleno sobre la tenencia de la tierra; 2)

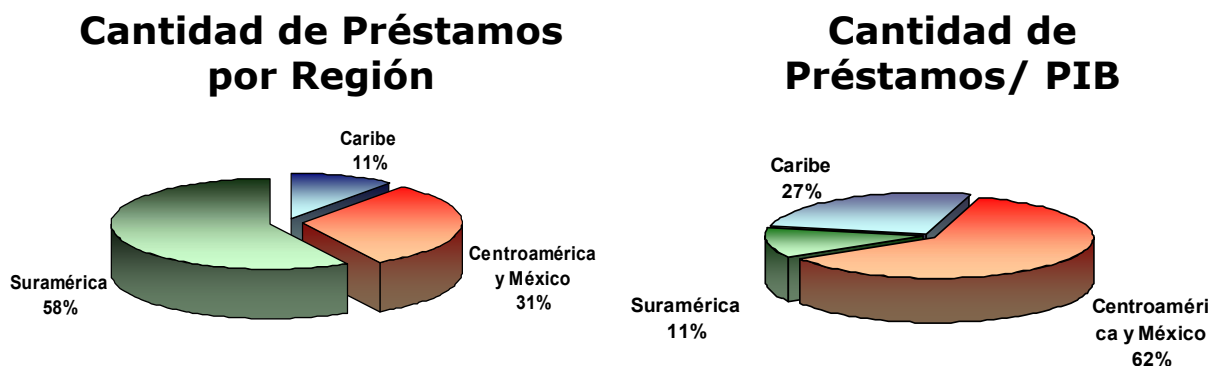
facilitar el funcionamiento de los mercados de vivienda; 3) proveer de infraestructura y asistencia técnica a los beneficiarios de los programas; 4) expandir los servicios de registro de títulos; 5) incentivar la participación del sector privado en el financiamiento para la compra de tierras; 6) establecer mecanismos administrativos y judiciales para la resolución de conflictos; y 7) ampliar los mercados de arrendamientos de tierras.

A pesar de que Brasil ha recibido el monto más alto en préstamos para implementar proyectos de regularización de la tenencia (el proyecto más grande es el basado en el proyecto piloto Cédula de Tierra, de 218 millones de dólares prestados por el Banco Mundial), Honduras, Guatemala y El Salvador en total tienen 16 proyectos que suman 717 millones de dólares y si tomamos en cuenta el tamaño de las economías de estos países centroamericanos llegamos a la conclusión de que es Centroamérica la región que más actividades crediticias ha recibido por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Del total de préstamos destinados a América Latina para financiar proyectos relacionados con la tierra, el 58% fueron a América del Sur, pero al comparar los préstamos con respecto al PIB de cada región entonces América Central recibe el 63% de esos préstamos. En la siguiente tabla se puede ver el número de proyectos por país y la institución que lo financia. Los dos gráficos siguientes comparan la distribución de los préstamos por región con respecto al PIB.

Tabla 1. Proyectos de Administración de Tierras 1994-2004

| País | Número de proyectos | Monto del préstamo | Institución |
|----------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------|
| Bahamas | 1 | 5 | IDB |
| Barbados | 1 | 30 | IDB |
| Belice | 2 | 11 | IDB |
| Bolivia | 3 | 59 | IDB/ WB |
| Brasil | 5 | 807 | IDB/ WB |
| Colombia | 1 | 103 | IDB |
| Costa Rica | 1 | 92 | IDB |
| Ecuador | 1 | 16 | IDB |
| El Salvador | 4 | 249 | IDB/ WB/ GEF |
| Guatemala | 4 | 243 | IDB/ WB |
| Guyana | 1 | 1.3 | MIF |
| Honduras | 8 | 225 | IDB/ WB |
| Jamaica | 1 | 10.2 | IDB |
| México | 1 | 4 | IDB |
| Nicaragua | 4 | 68 | IDB/ WB / MIF |
| Panamá | 2 | 103 | IDB/ WB |
| Paraguay | 2 | 60 | IDB/ WB |
| Perú | 3 | 144 | IDB/ WB |
| República Dominicana | 3 | 210 | IDB |
| Trinidad y Tobago | 2 | 165 | IDB |
| Venezuela | 2 | 150 | IDB |
| TOTAL | 52 | 2755 | |

Figura 2.



Problemas que presenta el actual sistema de tenencia de la tierra

El hecho de que en Centroamérica se concentren los programas de saneamiento y regularización de la tenencia financiados con créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, no es fortuito. Los conflictos sociales que durante varias décadas sacudieron a la región tuvieron origen en gran medida en la desigual distribución de la tierra. Los acuerdos de paz que pusieron fin a los conflictos armados incluyeron entre otras cuestiones programas de transferencia de tierra. Estos programas contemplaban la compra de tierras para excombatientes y la población civil desarraigada durante el conflicto, mediante financiamiento disponible de fondos de tierra creados con ese propósito⁴. Sin embargo, el respaldo público al proceso de paz se fue debilitando paulatinamente, los donantes bilaterales debido a ajustes en sus presupuestos y nuevas prioridades redujeron sus promesas de apoyo financiero y finalmente los problemas sociales que dieron origen a estos conflictos seguían presentes. Por lo tanto los programas de reforma agraria pasaron del modelo tradicional de confiscación y expropiación, a la modalidad de reforma agraria vía mercado, sin éxito, pues para que los mercados de tierras puedan funcionar, los campesinos deben contar con activos y acceso a créditos a largo plazo que les permita acceder a la tierra para poder producir bienes.

Por otro lado, la ausencia de políticas de ordenamiento territorial claras ha provocado un uso inadecuado del suelo ya que la mayoría de las legislaciones de tierra exigen que para acreditar la posesión de una extensión o una parcela es necesario demostrar su uso lo cual ha motivado el cambio de uso del suelo, originando la deforestación de territorios y disminuyendo bosques para aumentar la frontera agrícola o extender pastizales.⁵ Con respecto a los territorios indígenas, a pesar de que el 20% de la tierra en América Latina es ocupada por pueblos indígenas, estas comunidades no sólo carecen de títulos sino que

⁴ Javier Molina Cruz, *Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de Bancos de Tierras en Centroamérica*, 2001, p.1

⁵ Manolo Morales, Tenencia de la tierra y conservación: Vinculos en el contexto cultural de America Latina, en *Simposium 7*, revista de la Unión Mundial para la Naturaleza, Julio 2004.

sus tierras aún no han sido demarcadas. En Brasil por ejemplo, sólo el 37% del territorio indígena ha sido demarcado.⁶

Otros problemas que limitan el acceso a la tierra es la asimetría de información entre vendedores y compradores debido a la debilidad institucional de los garantes de los derechos de propiedad sobre la tierra (información incompleta en el registro y catastro nacional), así como la ausencia de mecanismos para resolver conflictos de tierras y finalmente, los altos costos y complicados procesos para registrar las tierras.

La búsqueda de fuentes sobre tenencia de la tierra

Históricamente los censos agrícolas han sido la fuente por excelencia de datos sobre la tenencia ya que describe entre otras cosas la dimensión de la explotación, las tierras de cultivo y si el ocupante posee o no títulos o documentos de propiedad. Pero a partir de la década de los 90s dentro del contexto de la liberalización de mercados, los censos agrícolas comenzaron a reflejar datos orientados hacia el desarrollo sostenible y de mercados con el fin de fortalecer entre otros el sector agro-exportador. Por lo tanto, los datos que recogen los censos de ahora, no se encuentran en un estado y/o nivel adecuado para formular políticas de tierras aún cuando es sabido que la regularización de la tenencia de la tierra es fundamental para promover el desarrollo rural.

La siguiente tabla refleja los años en que han tenido lugar los censos agrícolas y ganaderos, si el último incluyó o no el tema de la tenencia y si los datos están disponibles de forma electrónica. Como se puede ver, la mayoría de los países de la región no incluyeron preguntas sobre tenencia de la tierra en el último censo. Sin embargo, la información recogida en los censos está disponible en muchos casos de forma electrónica.

En Chile, por ejemplo, los censos incluyen preguntas sobre el tamaño de la parcela, número de dueños de la propiedad y tanto la extensión como el número de tierras agrícolas. En Ecuador, el último censo incluyó una descripción del régimen legal de la parcela y tipo de tenencia de cada propietario. Perú reportó en 1994 que de 5,7 millones de parcelas, 53% no estaban tituladas, 43% sí lo estaban y 2% estaban bajo cánones de arrendamiento.

Tabla 2. Censos Agrícolas de la región por años y formato del último censo

⁶ Padre Dahun, “La lucha en favor de los indígenas”, en *Umbrales*, Junio 2005.

| País | Censos previos | Data tenencia tierra | Data Electrónico | Institución |
|-----------------|--|-----------------------------|-------------------------|---|
| Argentina | 1947, 1960, 1974, 1988, 1997, 1998, 2002 | si | si | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos |
| Bolivia | 1950, 1984, 1999 | no | no | Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios |
| Brasil | 1960, 1970, 1985, 1995-96 | si | si | Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística - IBGE |
| Chile | 1929, 1975, 1997, 2002 | si | si | Instituto Nacional de Estadística |
| Colombia | 1993, 1998 | no | si | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| Ecuador | 1954, 1974, 2000 | no | si | Servicio de Información y Censo de Agricultura del Ministerio de Agricultura y Ganadería |
| Panamá | 1950, 1971, 1980, 1990, 2001 | no | si | Ministerio de Desarrollo Agrario |
| Paraguay | 1991 | no | si | Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos |
| Perú | 1961, 1972, 1994 | si | si | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| Uruguay | 1980, 1986, 1990, 2000 | si | si | Oficina de Programación y Política Agropecuaria |
| Venezuela | 1950, 1961, 1971, 1987, 1997 | no | no | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| Costa Rica | 1955, 1984, 2002 | no | no | Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica |
| Cuba | N/D | no | no | Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba |
| Rep. Dominicana | 1960, 1998, 2002 | si | si | Oficina Nacional de Estadística de Republica Dominicana |
| El Salvador | 1961, 1993, 2001 | no | no | Dirección General de Estadística Agropecuaria DGEA-MAG Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) |
| Guatemala | 1950, 1964, 1979, 1996, 2003 | no | si | Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación de Guatemala Instituto Nacional de Estadística de Guatemala |
| Honduras | 1952, 1965, 1993, 1998-99 | si | si | Instituto Nacional de Estadística |
| México | 1939, 1972, 1980, 1991 | no | si | El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), |
| Nicaragua | 1963, 1971, 2001 | si | si | Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de Nicaragua |

Cabe recordar que aún cuando esta información puede ser útil sólo se refiere a parcelas agropecuarias y no a la totalidad del territorio de un país. Uno de los problemas más evidentes con los datos sobre tenencia de la tierra es que aquéllos que se pueden recolectar no se encuentran a un nivel apropiado para formular políticas de tierras. La información que está disponible no tiene suficiente cobertura además de que la calidad no necesariamente es apta para un análisis profundo del tema. En el siguiente cuadro se pueden apreciar las fuentes de donde se pueden extraer datos sobre tenencia de la tierra. Lamentablemente, los encargados de formular políticas públicas necesitan algo más que datos en diferentes escalas para poder entender los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra y finalmente diseñar políticas eficaces que respondan a los problemas de la pobreza, acceso a créditos y establecimiento de mercados activos de tierras.

| INSTITUCION | TIPO DE DATA |
|--|---|
| Registros Públicos Notarías Públicas Superintendencia de Notarías y Registros | Data legal formalmente registrada sobre derechos y deberes contenidos en títulos, testamentos e hipotecas. |
| Catastros Nacionales o Departamentales | Registros de tierra y récords de impuestos; data catastral describiendo la propiedad de parcelas |
| Ministerios de Agricultura Institutos Nacionales Geográficos | Data sobre uso de la tierra. |
| Oficinas de impuestos a nivel nacional y municipal | Catastros fiscales e impuestos sobre la propiedad. |
| Agencias Donantes Agencias Consultoras Bancos Multilaterales | Estudios sobre mercados de tierras. Políticas de tierras. Evaluaciones de proyectos de administración de tierras. |
| Grupos de Análisis e Investigación Ministerios de Información y Estadística. Ministerios de Agricultura y Tierra | Estadísticas describiendo la distribución de las tierras |
| Censos periódicos de agricultura Ministerios de Agricultura y Tierra | Data sobre la distribución y el tamaño de las fincas |
| ONG's Grupos de investigación sobre género y comunidades indígenas | Estudios de género sobre tenencia de tierra y estudios de tenencia comunal. |

En el cuadro anterior se aprecia que los diferentes tipos de datos disponibles han sido recolectados usando escalas diferentes y que la gran mayoría de los datos se encuentran a nivel de parcelas. En el caso de las áreas protegidas los datos de estas se encuentran a escala municipal o departamental. Las investigaciones sobre la tenencia basada en el género generalmente ofrecen datos a nivel comunitario; lo mismo sucede con los datos sobre comunidades indígenas. Sólo los coeficientes de Gini de distribución de la tierra se encuentran a escala nacional.

Es harto conocido el impacto que tiene la informalidad de la tenencia de la tierra sobre variables económicas, sociales y ambientales. La simple existencia de datos sobre la tenencia no explica por sí sola la relación que existe entre seguridad de la tenencia y reducción de la pobreza, conservación del medio ambiente y seguridad alimentaria. En un documento del Banco Interamericano de Desarrollo se señala que en cuanto al impacto por el lado económico, se ha demostrado que aparte de lo que se deja de percibir en la recaudación de impuestos cuando la propiedad no está registrada también “la tenencia informal de la tierra tiene un impacto directo sobre la productividad de los predios agropecuarios al desincentivar al posesionario a realizar inversiones productivas e impedir su acceso a los mercados financieros [...]. Asimismo, la tenencia informal restringe la transferencia de tierras hacia usos más eficientes en el sector rural y, por ende, hacia una mejor y más equitativa distribución del recurso.” Este mismo documento del Banco Interamericano de Desarrollo también explica que por el lado social, los niveles de pobreza aumentan en vista de que aquéllos que suelen verse desposeídos de derechos de propiedad son generalmente los sectores sociales de menores recursos económicos; y finalmente que por el lado ambiental “[...] la falta de inversión para la conservación de suelos que ocasiona la falta de títulos de propiedad seguros origina la degradación de los mismos y consecuentemente promueve la movilización hacia tierras marginales con mayor fragilidad ambiental.”⁷

Con respecto a la seguridad alimentaria en América Latina, el deficiente desempeño del sector agrícola es una de las causas principales del aumento de la pobreza y del déficit alimentario. Cada día aumenta la importación de alimentos, la tierra improductiva y la producción de materias primas para la exportación en detrimento de la producción de alimentos para el consumo interno. En Panamá por ejemplo como en muchas otras partes de la región, la ingesta calórica por habitante ha empeorado debido a que los terratenientes productores de alimentos básicos (arroz y maíz, principales productos de la dieta panameña) al ver la caída de los precios de sus productos optaron por dedicarse a la producción de otros rubros mejor pagados en el mercado internacional.⁸

Por lo tanto, es necesario contar con datos sobre tenencia de la tierra que vayan más allá de los obtenidos a través de las labores de rutina de la administración de tierras y que sean estructurados de tal manera que funcionen como herramientas para que el funcionario público pueda dar respuesta a las siguientes inquietudes:

- ¿Hasta qué punto la formalización de la tenencia ha beneficiado a los dueños de títulos con acceso a créditos?
- ¿Cuánta tierra ha sido titulada y/o está bajo diferentes regímenes de tenencia?
- ¿Qué tipo de información hace falta para los esfuerzos de mitigar los efectos antes y después de desastres naturales?
- ¿Cómo contribuye la formalización de la propiedad al establecimiento de mercados de tierras?
- ¿Cuáles son los vínculos existentes entre la tenencia de la tierra, e indicadores de seguridad alimentaria, pobreza y medio ambiente?

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, *Paraguay: Propuesta de Préstamo PR-0132*, 2001.

⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación del Programa de Panamá: 1991-2003, Anexos RE-305*, 2005.

- ¿Cuál es el mecanismo ideal para obtener datos sobre impuestos prediales?

Actividades Propuestas

No cabe duda de que los censos agrícolas son un medio apto para obtener información sobre la tenencia pero para que estos puedan ser de utilidad para el funcionario encargado de formular políticas es necesario incorporar preguntas sobre el régimen de tenencia de la parcela, si tiene o no tiene título, si el título está o no a nombre del ocupante, si la parcela está o no registrada y el sexo del ocupante. Esto no garantiza que el funcionario podrá dar respuesta a todas sus inquietudes con estos datos, puesto que como ya se dijo, los censos agrícolas tradicionales generalmente no incluyen usos de la tierra no definidos como agrícolas (ganadería y silvicultura), tampoco incluyen áreas protegidas, forestales o comunidades indígenas. Pero la información puede ser complementada con una buena base de datos actualizada proveniente de los sistemas impositivos municipales ya que la recolección de impuestos depende de datos como el número de parcelas y el nombre y dirección del ocupante. Además, como consecuencia de la crisis económica de los 80s en la que los gobiernos centrales se vieron imposibilitados en responder a las crecientes demandas de los municipios, algunos como en El Salvador, hoy se ven beneficiados de la recolección de impuestos ya que con ellos financian las necesidades de la sociedad civil que antes se cubrían con los excedentes del gobierno central.

Por otro lado existen varios foros regionales que pueden ayudar en el trabajo de recolectar información sobre la tenencia de la tierra. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- www.LandNetAmericas.org el propósito de este portal es fomentar la concertación mediante el debate y el intercambio de información, patrocinar el análisis y la recopilación de datos que ayuden a aclarar dudas con respecto a los derechos de propiedad, identificar nuevos enfoques y hacer un seguimiento de los progresos realizados en el mejoramiento de los sistemas de registro de propiedad, en cumplimiento con los mandatos de registro de la propiedad de la Cumbre de las Américas.
- La Alianza Interamericana de los Derechos de Propiedad Inmueble agrupa a defensores del mejoramiento de los sistemas de derechos de propiedad existentes en el hemisferio así como también a individuos y agrupaciones que contribuyen con los esfuerzos que realizan los países de la región para cumplir con los compromisos de fortalecimiento de los derechos de propiedad asumidos en la Cumbre Especial de las Américas celebrada en Monterrey, México, en enero de 2004. La Alianza ha diseñado una herramienta para medir los sistemas de derechos de la propiedad inmueble de un país determinado frente a un conjunto de principios y criterios comunes, llamada *Plan de Manejo para el Fortalecimiento de los Derechos de Propiedad Inmueble*.
- El Consejo Registral Inmobiliario de Centroamérica y Panamá CRICAP, se reúne cada año para compartir experiencias y mejores prácticas, discutir temas como la integración entre registro y catastro, entrenamiento para profesionales del área y recientemente propuso un modelo de hipoteca aplicable a todos los países miembros del Consejo.

- La Red Centroamericana de Capacitación en Administración de Tierras RECCAT es un centro de entrenamiento en el tema de administración de tierras que ofrece cursos en línea y una biblioteca virtual que recopila documentos sobre los aspectos sociales, económicos, técnicos y legales de la administración de tierras en Centroamérica.

Estos foros también pueden colaborar en la labor de estandarizar, diseminar y actualizar la información disponible sobre tenencia de la tierra. Además pueden contribuir en la organización de actividades complementarias al trabajo de recaudar datos como por ejemplo:

- Llevar a cabo un análisis del tipo de datos que el funcionario público requiere para formular políticas relacionadas con tenencia de la tierra.
- Contribuir en lo posible para que la información sobre tenencia de la tierra sea de fácil acceso al público y disponible en todos los niveles de la sociedad civil.

Recomendaciones para los Encargados de Elaborar Políticas de Tierras

Entre otras recomendaciones es importante mencionar la necesidad de formular políticas y estrategias nacionales que tengan como meta la seguridad de la tenencia como fundamento para el desarrollo económico. Dichas políticas deben incluir métodos alternativos de solución de conflictos, asegurar marcos legales que permitan el intercambio de información entre el registro y catastro, servicios catastrales y registrales modernos y eficientes con aranceles accesibles y que cuenten con períodos mínimos para crear o modificar los registros.

Además las reformas a la tenencia de la tierra deben estar siempre vinculadas a estrategias coherentes de reducción de la pobreza tanto rural como urbana. La entrega de títulos no siempre es la forma más efectiva de asegurar los derechos de propiedad de pequeños productores, muchos de ellos se ven más beneficiados con la presencia de mecanismos de fácil acceso al crédito y a mercados de arrendamiento. Sin embargo, es necesario también tomar en cuenta los diversos tipos de formas de tenencia ya que diferencias en la evolución histórica de patrones de tenencia y uso de la tierra llaman a la necesidad de implementar políticas que tomen en cuenta el contexto histórico y las condiciones locales de cada comunidad. Esto último junto con lapsos cortos en el período de regularización de la tenencia permitirá garantizar la credibilidad y aceptación pública para los procesos de regularización de la tenencia.

Finalmente, es justo mencionar que estas recomendaciones de políticas deben estar acompañadas de procesos de participación pública que tomen en cuenta a las comunidades que se ven afectadas con la puesta en marcha de proyectos tendientes a mejorar la situación de la tenencia de la tierra. Las discusiones sobre políticas de tierra no se pueden hacer sin considerar la realidad presente tanto en el campo como en las ciudades. Para lograrlo es necesario organizar programas de consulta a la sociedad civil. Esto también está relacionado con el grado de voluntad política y capacidad financiera que tienen los distintos entes involucrados en implementar la infraestructura necesaria, especialmente la inversión para modernizar y descentralizar servicios de registro y

catastro. En la mayoría de los casos, el financiamiento de los gobiernos deberá estar acompañado de contribuciones externas, lo cual podrá originar preocupación entre los diseñadores de políticas públicas, pues no siempre se puede contar con los montos requeridos por parte de la banca multilateral o donantes bilaterales para satisfacer las expectativas nacionales. Será por lo tanto necesario acudir a mecanismos innovadores de financiamiento compartido entre organismos del sector público e instituciones del sector privado que se vean favorecidas con la presencia de sistemas de propiedad modernizados.

Conclusiones

A pesar de que se ha demostrado que la seguridad de la tenencia de la tierra tiene un impacto positivo sobre el desarrollo económico de las sociedades, investigadores, profesionales y empleados de la administración pública todavía no cuentan con datos sobre la tenencia de la tierra que sean fiables y estén a una escala apropiada para la formulación de políticas públicas en este tema. En los últimos 50 años los censos agrícolas no se han realizado con la periodicidad deseable y en muy pocas ocasiones han incluido preguntas sobre el régimen de tenencia de la parcela. En vista de que suele ser el mecanismo más común y quizá uno de los más prácticos para recoger información sobre la tenencia de la tierra sería recomendable incorporar una sección sobre tenencia de la tierra en futuros censos o encuestas cuyas respuestas puedan utilizarse en el diseño de políticas de tierras.

El trabajo de estandarizar, diseminar y actualizar la información disponible sobre tenencia de la tierra puede dividirse entre grupos y foros que promueven el tema de los derechos de propiedad y que se benefician con la obtención de estos datos. Las municipalidades y gobiernos regionales también pueden colaborar en la recolección de la información registral y catastral con fines impositivos, puesto que esto les permite otras fuentes de ingreso.

Finalmente, la información sobre tenencia de la tierra por sí sola es de poca utilidad para formular políticas si esta no se relaciona o no se incluye en análisis de temas como la productividad agrícola, seguridad alimentaria, acceso a mercados de tierras y mitigación de los efectos de los desastres naturales.

Bibliografía

Banco Mundial. *Datos principales de “Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo”*

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20406578~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:489669,00.html>

[Accesado el 11 de octubre de 2005]

Banco Interamericano de Desarrollo. *Paraguay: Propuesta de Préstamo PR-0132*, Washington, DC 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación del Programa de Panamá: 1991-2003, Anexos RE-305*, 2005.

Comisión Latinoamericana por los Derechos y Libertades de los Trabajadores y Pueblos. *Los derechos del trabajador latinoamericano: Agresiones y desafíos*. Informe 2002. San Antonio de los Altos, Venezuela.

Deininger, Klaus. *Políticas agrarias para el crecimiento y la reducción de la pobreza*. Oxford University Press y Banco Mundial, 2003.

Ghimire, K. B. and Moore, B. H. *Whose Land? Civil Society Perspectives on Land Reform and Rural Poverty Reduction: Regional Experiences from Africa, Asia and Latin America*. UNRISD-IFAD. Rome, 2001.

Food and Agriculture Organization. *The Continuing Need for Land Reform: making the case for civil society*. FAO Land Tenure Series, Concept Paper 1, (Vol. 1) Rome, 1999

Food and Agriculture Organization. *Rural women's access to land in Latin America*. FAO SD Dimensions, Gender and development fact sheets. Rome, June 2001.

Food and Agriculture Organization.

Jazairy, Idriss, Mohiuddin Alamgir y Theresa Panuccio. *The state of rural poverty. An inquiry into its causes and consequences*. New York University Press. New York, 1992.

Molina Cruz, Javier. "Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de Bancos de Tierras en Centroamérica". En; *Estudios Agrarios* 16, México, 2001, p. 11-38.

Morales, Manolo. "Tenencia de la tierra y Conservación: Vínculos en el contexto cultural de América Latina". En: *Simposium 7*, Unión Mundial para la Naturaleza, Gland, Julio 2004.

OECD. *Land Conflict and Development What Role for Donors?* (Summary, OECD-USAID Informal Experts' Seminar, June 19-20, 2003).

World Resources Institute, *Income Equality: Gini Index 2000-2001. Searchable Database* http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.cfm?theme=5 [Accesado el 11 de octubre de 2005]

Padre Dehon. "La lucha en favor de los indígenas". En: *Umbrales*, N.159, Montevideo, Junio 2005.