

Seminario Internacional "Economías campesinas y sistemas financieros rurales". Foro latinoamericano y del Caribe sobre finanzas rurales (FOROLACFR). Julio de 2007. La Paz, Bolivia,

Ponencia en la mesa redonda
« Servicios financieros rurales, tierra y territorios »

Regímenes de tenencia de la tierra, sistemas financieros y construcción de nuevas modalidades de gobernanza¹.

Michel Merlet²

Julio 2007

¹ En este texto, utilizamos la palabra **gobernanza** para referirnos al arte de gobernar. En estos procesos se incluyen instancias de la sociedad civil, mecanismos locales de regulación o de gobierno, mecanismos de los Estados centrales e incluso mecanismos inter-gubernamentales. La palabra *gobernabilidad*, frecuentemente utilizada en América Latina, tiende a privilegiar la posibilidad de gobernar, lo que le da un sentido muy diferente.

² Director de la asociación para contribuir a mejorar la Gobernanza de la Tierra, del Agua y de los Recursos Naturales AGTER. <http://www.agter.asso.fr/>

Algunos problemas no tan misteriosos

Quisiera para introducir el tema repasar algunos mitos y preguntas claves sobre el impacto que tiene la propiedad de las tierras para los pobres.

- Se dice que los pobres no acceden al crédito por no tener “títulos de propiedad” que puedan servirles de garantía, pero es un hecho que cuando los tienen, tampoco les prestan.
- También se dice que legalizar las “propiedades” de los pobres permitiría un desarrollo de amplia base en los países del Sur, pero en realidad las propiedades legalizadas vuelven a caer en la informalidad.
- En tierras o territorios distintos, la misma cantidad de trabajo invertida genera riquezas muy diferentes. Entonces ¿Qué hacer con la gente que no está en los mejores sitios?
- Si bien la tierra no es una mercancía, esta “se vende” y los que pueden hacerlo la compran. ¿Podría el acceso al crédito ayudar a los campesinos pobres a “comprar tierra” también?

Las ideas falsas suelen generar una ceguera duradera, haciendo que los problemas no encuentren solución. Quisiera mencionar por ejemplo dos ideas presentadas como universales:

- El mito de “**LA**” **propiedad**, usando el singular como si todos los derechos reales y posibles estuvieran necesariamente reunidos en una sola unidad y en las manos de una sola persona o entidad.
- El **mercado libre como único sistema de distribución eficiente**, desconociendo la existencia de muchas otras formas de redistribución, como por ejemplo la herencia o la redistribución de instancias colectivas o públicas.

En realidad no es así, en ninguna parte del mundo. Nunca lo ha sido y lo es cada vez menos, cuando se desarrollan las sociedades.

Redescubriendo la diversidad de los sistemas que fueron utilizados en diferentes países y en diferentes momentos históricos, podemos ver que existen múltiples soluciones. Estos problemas no son tan misteriosos como se ha dicho³, si uno se toma la pena de cuestionar estas grandes ideas preconcebidas y a menudo falsas.

³ Ver Hernando de Soto, El misterio del capital.

Los derechos propietarios sobre la tierra

Una mirada hacia atrás

¿Cómo se constituyeron los derechos en América Latina?

¿Cómo se han construido los grandes bloqueos mentales que tenemos para administrar los bienes y los recursos y los grandes bloqueos socio-económicos que conocemos hoy en Latinoamérica?

El inicio de todo está en la colonización española y en las famosas "Bulas Papales", los decretos que tomó el Papa después del viaje de Cristóbal Colon. A los pocos días de haber regresado de su expedición, el Papa decidió de un solo plumazo que todas las tierras que se encontraban más allá de cierta línea "perteneían" o al Rey de España o al Rey de Portugal, dando inicio a un régimen de tierra basado sobre la entrega de títulos reales por la autoridad colonial.

La colonización, por la violencia, la explotación y las enfermedades provocó una caída brutal de la población. Territorios muy amplios se vaciaron. En estas condiciones, la tierra no constituía el recurso escaso, sino que era la mano de obra. Esta situación colonial va perdurar a lo largo de los siglos. Para poder disponer de fuerza de trabajo, los españoles establecieron un verdadero régimen de apartheid, basado en las características raciales. En algunas regiones, se recurrió más adelante a la importación masiva de esclavos africanos. Así nace la figura básica de la tenencia de tierra en América Latina, el binomio latifundio / minifundio. El trabajador, el indio estaban atados al suelo - en Guatemala se decía que el indio formaba parte del paisaje⁴. Los "títulos reales" de la época colonial tenían más que ver con los indios que vivían en el territorio que con la tierra en sí. El control de la fuerza de trabajo estuvo en el centro de la problemática agraria durante todo el periodo colonial⁵. No existía ni "propiedad de la tierra" en el sentido actual de la palabra, ni tampoco "mercados de tierras", pero si relaciones personales de dependencia de los indios con los poseedores de títulos, conquistadores y españoles asentados posteriormente.

La existencia de amplias áreas vírgenes o poco pobladas⁶ se transformó a lo largo de los siglos en amenaza para los hacendados españoles: podían ser colonizadas por indios fugitivos que no quieren seguir pagando tributos o trabajar gratis en las haciendas. Después de la independencia, la migración masiva a la frontera agrícola puso en peligro el mantenimiento del dominio social y económico de las oligarquías españolas y criollas. En muchas partes de

⁴ Severo Martinez Pelaez, La patria del Criollo.

⁵ Esta situación perdurará bajo otras modalidades mucho tiempo después.

⁶ en realidad siempre ocupadas por pueblos indígenas considerados como "salvajes" que vivían en pequeños grupos en estas zonas selváticas.

América Latina, se publicaron leyes para obligar a la gente a trabajar en las haciendas. Solo las personas que tenían una "boleta de trabajo" podían desplazarse en el país.

Fue en estas circunstancias que se importó progresivamente en los diferentes países de América Latina el Código Civil francés y el concepto de la propiedad privada absoluta, el cual había sido desarrollado en reacción al poder señorial durante la revolución francesa. Este concepto servirá de base ideológica a la privatización de las tierras de comunidades indígenas, de las tierras de la Iglesia, de las tierras baldías, nacionales, vírgenes con los procesos de "denuncias" y la entrega de títulos por los Estados independientes (y ya no la Corona Española) a beneficiarios de las clases dominantes. Esto se transformó en la principal herramienta para lograr bloquear el avance de la frontera agrícola campesina. Pasamos en estos años de una visión de propiedad de tipo feudal a una visión de propiedad de tipo "moderno".

Sin embargo, muchos productores se habían instalado en tierras de nadie, y habían trabajado a veces durante generaciones sin tener "títulos". Lo "extra-legal", dirían algunos, constituía la regla. Sin embargo, las cosas no son tan sencillas. El Código Civil importado contemplaba una disposición muy importante, llamada *prescripción adquisitiva*, que estipula que la utilización de la tierra en forma pacífica en concepto de dueño y sin que nadie se opusiera durante un determinado número de años (generalmente 30, o sea más o menos una generación) daba derecho para obtener la propiedad legal de esta tierra. Esta disposición nunca o muy poco se aplicó en las áreas rurales de América Latina. Se mantuvo la "legalización desde arriba" con entrega de título. En algunos países, se estableció por ley que no se aplicaba la prescripción en las "tierras nacionales" (llamadas a veces "tierras fiscales"). Todas estas modalidades y políticas eran coherentes con el objetivo de los grupos poderosos de parar la colonización campesina. La "extra-legalidad" predominante a la cual estas políticas dieron lugar no es más que la consecuencia de esta posición, la cual ha sido, vale precisarlo, completamente diferente de la que prevaleció en los países europeos.

Propiedad absoluta o derechos propietarios múltiples

El nacimiento del concepto de *propiedad absoluta* es relativamente reciente. Antes de la revolución francesa (1789), existían varios tipos de propiedades: los derechos del señor feudal correspondían a un tipo de propiedad, mientras los derechos de los agricultores instalados en el territorio del Señor correspondían a otro tipo de propiedad. A la vez, muchas extensiones de tierra eran tierras de comunidades campesinas, con derechos específicos. La idea de reunir todos los derechos bajo la denominación de "LA" propiedad en las manos de una sola persona no se explica sino por la voluntad de la burguesía francesa de consolidar su poder frente a los señores feudales. Es interesante volver a leer los textos fundadores que fueron formulados por los revolucionados franceses y en particular el Código Civil que fue establecido en 1804. Su Artículo 544 dice en una primera parte "la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de manera más absoluta". Pero inmediatamente después, en su parte final, afirma lo

contrario: "... bajo la reserva que del uso que se da no sea prohibido por las leyes y reglamentos". Esto ilustra hasta que punto esta construcción era ideológica y desligada de la realidad. De hecho, no se aplicó en Francia esta concepción de *propiedad absoluta*: es uno de los países en los cuales los derechos de los propietarios de tierras rurales son más limitados, y los derechos de los usuarios, de los productores, mejor reconocidos. Pero se difundió el concepto de la *propiedad absoluta* en el mundo, y particularmente en América Latina, sin considerar las limitaciones que aparecen en la segunda parte del artículo 544.

El artículo de la declaración de los derechos humanos que tiene que ver con la propiedad ha sido también objeto de una manipulación similar. Este artículo fue añadido y modificado al último momento. El texto original de la declaración decía: "Las propiedades" – y no LA propiedad – "siendo un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ellas salvo cuando se trate de necesidad pública legalmente constatada y a condición de recibir una indemnización justa y previa".⁷

En realidad, en todos los sistemas de tenencia en cualquier parte del mundo, los derechos sobre la tierra son múltiples. Se pueden clasificar en tres grandes tipos:

- derechos de uso de los recursos,
- derechos de gestión o de control del territorio, y
- derechos de transferencia de estos dos anteriores tipos en el tiempo.

Voy a ilustrar esto con dos ejemplos, tomados uno en Francia y el otro en Bolivia.

Gráfico 1. Matriz simplificada de los derechos sobre la tierra y los recursos en Francia.

Tipo de derecho ↓ Poseedor →	"eminente"	Trasfido	Recolección o caza	Explotación	Gestión temporal del Derecho	Venta del Derecho X	Etc.
Estado	X						
Grupo social 1			X				
Grupo social 2 o institución I						X	
Individuo 1				X	X		
Individuo 2		X					

El gráfico 1 presenta de una manera muy simplificada la situación de los derechos sobre la tierra rural en Francia. Las líneas representan diferentes poseedores de derechos, y las columnas diferentes tipos de derechos. El Estado mantiene un derecho eminente, el que se traduce por la pertenencia a la nación francesa. Un individuo (1), comúnmente llamado "el

⁷ Para esta discusión sobre el origen de la propiedad absoluta, ver los trabajos de Joseph Comby. ADEF.

propietario" puede compartir sus derechos con otros. Otro individuo (2) puede tener un derecho de transitar por su "propiedad", si existe una "servidumbre de paso", anotada como restricción en la escritura. Los derechos de caza, en Francia estaban hasta hace poco y por razones históricas en manos de sociedades locales de caza: el propietario⁸ no podía prohibir la caza en sus parcelas. El dueño puede vender su tierra agrícola, pero existe un organismo mixto (sociedad civil, estado) a nivel de cada territorio, la SAFER⁹, cuya finalidad es intervenir sobre el mercado de las tierras agrícolas. La SAFER puede comprar con prioridad una finca que esta en venta, y fijar el precio si el precio pedido sobrepasa los niveles históricos constatados en la zona. El derecho de transferir la tierra, de venderla esta por lo tanto compartido entre el dueño y la SAFER. Habría que completar el esquema indicando que los derechos de los productores que alquilan tierra (derechos de explotación, de uso de la tierra cedidos de manera temporal por el dueño) están fuertemente protegidos en Francia. La ley sobre los arrendamientos da seguridad al inquilino y al dueño, pero protege los derechos de uso del productor: duración mínima de 9 años para el alquiler de una tierra agrícola; contrato renovable, al menos que el dueño vaya a trabajar la tierra personalmente; cesión prioritaria a sus herederos siempre y cuando estos trabajen directamente esta tierra; monto de las rentas controlado por el Estado.

Vemos que Francia no aplica el concepto de propiedad absoluta que inscribió en el código napoleónico. Más allá de las apariencias, existe una gama de derechos múltiples, que pertenecen a distintos tipos de personas o entidades, y esto permite mecanismos de regulación que son muy importantes para la gestión de las tierras en el tiempo.

Gráfico 2. Matriz de derechos en tierras comunales (altiplano boliviano)

Fuente- G.Colque, Fundación Tierra. Los nietos de la Reforma Agraria

TIPOS DE DERECHOS	DESCRIPCIÓN	TITULAR
1. Control y regulación	Decisiones sobre que cultivar y cuando utilizar la tierra	La Comunidad. Autoridades sindicales u originarias
2. Uso agrícola	Uso agrícola rotativo	Familias asentadas en la comunidad que obtuvieron parcelas por sucesión hereditaria
3. Aprovechamiento de la flora natural	Pastoreo en años de descanso de la aynuqa	Familias colindantes a las tierras comunales (T.C.) Familias asentadas en las T.C.
4. Transferencia a descendientes	Transmisión de los derechos ejercidos en especial el uso agrícola	Familia que tiene derechos y que cumplió los deberes comunitarios
5. Disposición	Reasignación intra-comunal y recuperación parcelas abandonadas	La Comunidad. Autoridades originarias

El Gráfico 2 retoma una matriz de derechos hecha por investigadores de la Fundación Tierra, que explica los términos y los tipos de derecho en tierras comunales del altiplano de Bolivia. Los derechos de control y de regulación están en manos de la comunidad, a través de las

⁸ O por ser más exacto, el pequeño propietario.

⁹ Sociedad de ordenamiento de las tierras y de instalación de productores rurales.

autoridades sindicales o de las autoridades originarias. El derecho de uso agrícola pertenece a las familias asentadas en la comunidad, que los obtuvieron por sucesión hereditaria. El derecho de aprovechamiento de los pastos, y de la flora natural en las tierras agrícolas en descanso también pertenece a las familias de la comunidad y a las familias de las comunidades colindantes. Las autoridades originarias pueden hacer una reasignación intra-comunal y recuperar las parcelas abandonadas.

Es un ejemplo concreto de derechos múltiples manejados unos por individuos y otros por instancias comunitarias.

La construcción de los derechos propietarios sobre la tierra

Existen **dos grandes maneras de construir los derechos sobre la tierra**: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo.¹⁰

- La primera modalidad **desde arriba hacia abajo** se utilizó en América Latina durante la época de la colonia. Se traduce por la entrega de "títulos". Es la forma típica de los regímenes coloniales; ya existía en el sistema romano, hace 2000 años. Por lo general el régimen de tenencia de que se utiliza en las tierras conquistadas no es el mismo que el que se implementa en las tierras del centro del imperio.
- La segunda modalidad, **desde abajo hacia arriba**, se traduce por la construcción de los derechos a partir del uso de la tierra durante un determinado tiempo. El mecanismo legal para consolidar este derecho que se adquiere con el tiempo es la "prescripción adquisitiva" o "usucapión". Es el mecanismo típico de todos los países desarrollados.¹¹

Para poder hacer que estos derechos sean seguros, existen también diferentes maneras. Si seguimos simplificando, podemos distinguir dos modalidades.

- La primera es registrar y hacer públicas las transacciones de derechos entre las personas o las entidades. Cuando un individuo vende un derecho a otro, se inscribe y todos se dan cuenta. Si este proceso se repite y si nadie protesta, los derechos que se vendieron se ven socialmente validados en el tiempo. Este sistema es el que se utiliza en Francia. La propiedad en Francia es segura gracias a un sistema de registro y "publicidad" de las transacciones y a un sistema judicial eficiente que da posibilidad de defenderse a los pobres. Siendo las transacciones públicas y accesibles, cada uno puede protestar si se violan sus derechos.
- La segunda manera es a través de los títulos entregados por el Estado, que viene directamente del sistema colonial, inscribiéndoles en un registro de la propiedad, de tal

¹⁰ Ver Joseph Comby, diversos textos.

¹¹ Y por lo general, del centro de los imperios.

forma que puedan ser utilizados para defenderse de terceros que quisieran adueñarse de ellos.

En ambos sistemas, lo esencial para que haya seguridad es que exista transparencia, y que las informaciones sean públicas. Todos deben poder darse cuenta que una persona esta reclamando derechos sobre un terreno en una zona determinada, para poder protestar si tenían allí derechos previos. También es importante disponer de mecanismos de resolución de conflictos que funcionen. Si para defender sus derechos se requiere hacer un juicio y pagar un abogado durante quince años, un campesino pobre no tendrá ninguna manera de hacer valer sus derechos. La existencia de mecanismos de defensa accesibles para todos es absolutamente fundamental.

A manera de conclusiones

A partir de esta discusión sobre los derechos propietarios, podemos afirmar lo siguiente.

- Si en lugar de hablar de "tierra", hablamos de "**derecho(s) sobre la tierra**",
- si comprendemos que un "título" o una "escritura" abarca **diferentes derechos pero no todos** los derechos, y
- si hablamos de "**regímenes de propiedad**" en lugar de hablar de "tipo de propiedad",

tendremos mucho más facilidad para discutir todo lo que tiene que ver con la tierra y dispondremos de más opciones para construir propuestas y alternativas a los esquemas actuales, cuando estos no responden a las necesidades de la sociedad.

Hay un último aspecto que vale la pena recordar. Las leyes no tienen un carácter universal. Difieren mucho según los países. Reflejan situaciones que cambian constantemente y por lo tanto, no son establecidas una vez por todas. Si bien todos supuestamente deben conocer la ley, puede ser que en un determinado momento, las leyes no permitan dar respuestas a las necesidades de la gente. Entonces, será necesario experimentar otras soluciones, a veces ilegales, otras veces solamente extra-legales, para poder llegar a cambiarlas cuando se den las condiciones políticas para hacerlo.

Sistemas Financieros y Tierra

Veamos ahora como estas consideraciones tienen que ver con los sistemas financieros rurales. Hablaremos primero de las garantías para abordar después brevemente varios temas complementarios.

Garantías, títulos y escrituras.

¿Cómo establecer garantías eficientes que respondan a las condiciones de los pequeños productores, de los productores familiares?

El uso de escrituras o de títulos de propiedad para garantizar préstamos de los grandes productores funciona bien. No es el caso para los campesinos. No se puede tratar de la misma manera a los que tienen 1.000 o 2.000 hectáreas y a los que tienen media hectárea una o dos hectáreas!

Conocemos varias formas de utilización de escrituras o títulos de propiedad como garantía.

- La primera, la más formal, es la **hipoteca**. Tiene por lo general un costo alto y presenta una gran limitación: no se presta a la división. Se tiene que hipotecar toda la finca para poder sacar un préstamo que suele ser mucho menor que el valor de finca.

En algunos lugares existen hipotecas que se pueden "recargar". La ley cambió hace poco en Francia, para crear esta posibilidad. Si se hace una hipoteca por 10.000 dólares, si se paga la mitad, se puede hacer una nueva hipoteca por 5.000 dólares. Esta posibilidad sigue siendo excepcional y, por lo general la hipoteca no se adapta a la forma de tenencia del pequeño productor. Resulta muy cara, y peligrosa, con el riesgo de perder la totalidad de sus bienes inmuebles.

- Otra práctica, común en Centro-América, pero que se da también en Bolivia, consiste en pedir a la persona que pide un crédito que entregue a la institución financiera sus documentos de derechos propietarios, su título o escritura. Esta, en el mejor de los casos, los pone en una caja fuerte y los devuelve al propietario únicamente cuando éste ha pagado. Esta forma se acerca más al robo que a una forma de garantía legal. Es una forma de hacer presión sobre la persona que por lo general no está amparada ni regulada por ninguna ley y que parece retomar prácticas tradicionales de los usureros.

A estos problemas de procedimiento, se suman otros problemas, de fondo. Una garantía es útil solamente si puede ser utilizada, ejecutada, cuando no se pagó el crédito. En muchos casos, resulta imposible para los bancos o los sistemas financieros recuperar el valor de la tierra.

- Es el caso cuando la tierra está ubicada en una comunidad donde existe un control social sobre la tierra: el banco puede recuperar el derecho formal del uso de esta tierra pero nadie va poder trabajar esta tierra si las autoridades del lugar no lo autorizan.
- Existe otra situación, más común todavía. Cuando la parcela de tierra tiene muy poco valor, está situada muy lejos en un lugar poco accesible, es imposible o no rentable para la institución financiera intentar recuperar el valor correspondiente.

Estos hechos, conocidos de todos, limitan fuertemente la utilización de garantías basadas sobre títulos de propiedad y escrituras. Lo anterior muestra la imposibilidad, en sistemas de pequeña producción, de construir un sistema de garantías sobre la base de la propiedad absoluta de la tierra como generalmente se dice. **Afirmar que los pobres tienen que tener títulos de propiedad sobre sus tierras para poder acceder al crédito es un engaño.**

Visiones y posiciones peligrosas

Estas visiones y posiciones no son solamente inaplicables, sino que son también peligrosas. Hacer creer que pasar a un régimen de propiedad absoluta es la única solución para obtener un crédito no constituye una afirmación insignificante. La verdad es que esta política sólo sirve para consolidar la seguridad de los derechos de una minoría de poseedores, en situaciones caracterizadas por la existencia de mucha gente que tiene ciertos derechos y no los ve respaldados por documentos legales. Hemos visto muchos ejemplos de este proceso: al privatizarse las tierras comunales en la época de la revolución en Francia, en África con los pastores nómadas que utilizan los recursos temporalmente y pierden parte o la totalidad de estos derechos cuando se entregan títulos a los agricultores sedentarios, y también en América Latina. Las consecuencias pueden ser graves, pudiendo desembocar en conflictos sociales fuertes. Los efectos de tales políticas pueden ser irreversibles en el mediano plazo: una vez entregado un título de propiedad a alguien, no es fácil limitar los derechos de propiedad.

Pueden entrar en juego los intereses de grupos de personas que no son las que van a llevar a cabo el desarrollo en la comunidad. Por ejemplo, los que migran del campo a la ciudad, que extrañamente llaman en Bolivia los "residentes", pueden querer ver los derechos que heredaron en su comunidad respaldados por un título de propiedad o una escritura para poder venderlos después. Pero no son ellos quienes generarán el desarrollo agrícola en la comunidad en los próximos 20 años. Solo damos este ejemplo para subrayar la importancia de tomar en cuenta muchos aspectos distintos el momento de proponer soluciones. No basta consultar a la gente. Se requiere hacer una reflexión previa sobre el interés de las mayorías y la construcción del futuro.

Por otro lado negar a los individuos y a las familias la posibilidad de tener derechos individuales respetados y seguros es también muy peligroso. La política de tierras del actual Gobierno de Bolivia se centra en el fortalecimiento de los derechos comunitarios sobre la tierra, tanto a nivel de los territorios indígenas, como de las comunidades campesinas. Es una opción estratégica muy interesante, que va claramente en el sentido de reconocer derechos múltiples, a la vez individuales y colectivos. Pero no basta proponer de distribuir o asegurar títulos colectivos. Hay que tomar en cuenta al mismo tiempo la necesidad de respaldar los derechos individuales de la gente que esta dentro de cada territorio. Esto no puede ser dejado únicamente a la discreción y a la voluntad de las autoridades comunitarias locales. Requiere de políticas y de textos legales nacionales, que definan derechos individuales y colectivos mínimos que todas las instancias de gobernanza local deben de respetar. Es también políticamente riesgoso, puede comprometer la posibilidad de hacer alianzas amplias, y al final puede terminar fortaleciendo la opción de distribución de títulos y escrituras individuales.

La gobernanza de los territorios exige otros tipos de modalidades, y exige un proceso de construcción con aprendizaje y posibilidad de error. El fortalecimiento de las capacidades locales de gobernanza parece ser la prioridad en este contexto.

Otras posibilidades de garantías para el crédito: construir nuevos arreglos sociales y desarrollar nuevas capacidades.

Se sabe bien que uno de los fundamentos de la seguridad de las operaciones de micro-finanzas es la confianza que se puede tener en la persona que solicita el préstamo. Al revés, el que presta tiene que confiar en la institución crediticia, que estar seguro que esta no va a abusar del derecho (o de la prueba de derecho) que le entregó como garantía.

En los mecanismos de garantías para el crédito que acabamos de describir, todo pasa como si no se tomara en cuenta la confianza, como si no existieran sistemas de regulación y de administración del territorio y de los recursos. Esto tiene que ver con el hecho de que hay que recurrir a procedimientos judiciales costosos para poder recuperar el dinero en caso de no pago. No se hacen uso de los sistemas de mediación que pueden existir a nivel local, o que se podrían reforzar o crear. Proponemos por lo tanto reflexionar sobre algunas alternativas.

La historia nos da ejemplos de otras formas de garantías que se han estado usando. En el propio código civil, encontramos a la **anticresis**, que permite al acreedor pagarse haciendo producir la finca dada en garantía hasta que recuperación total del dinero prestado. Existen muchas otras formas en situaciones campesinas en otras partes del mundo.

Si se reconoce la existencia de derechos propietarios múltiples, aparecen muchas soluciones que explotan las formas intermedias entre la propiedad colectiva y propiedad individual absoluta y permiten inventar nuevas soluciones de garantía para el crédito, rompiendo el círculo vicioso entre título y acceso al crédito.

Si los derechos de uso son reconocidos socialmente por todos a nivel de una comunidad y son por lo tanto completamente seguros, si existe una instancia local de micro-finanzas, ¿porque estos derechos de uso no podrían servir de garantía a un préstamo? ¿Porque sería necesario cambiar radicalmente las relaciones en torno a la tierra, instaurando la propiedad individual y entregando escrituras, para implementar un sistema de garantía del cual hemos visto todas las limitaciones?

Pero estas alternativas no existen por si solas. Necesitan ser construidas, por la gente en la base y por las instituciones del Estado. Hay diferentes caminos para hacerlo. Cuando se parte de un cuerpo legal que reconoce los derechos propietarios múltiples, como era el caso con la Common Law de las Islas Británicas y muchas de sus ex-colonias, resulta relativamente fácil reconocer derechos comunitarios y derechos individuales, e instancias de gobernanza que pueden actuar con una autonomía relativa en cada territorio. Cuando se parte de una construcción legal que privilegia la propiedad absoluta, como es el caso en Francia, se deben elaborar leyes que restringen este derecho de propiedad. Al final, los resultados pueden ser muy similares, a pesar de originarse en formas jurídicas muy distintas.

Será más fácil si se sabe aprovechar los sistemas locales de gobernanza, los usos y costumbres y si se logra capitalizar el capital de confianza que existe a nivel de las comunidades y tomar en cuenta reglas que son aceptadas por todos sus miembros. Pero estos

usos y costumbres, por importantes que sean, no proporcionan soluciones idóneas y requieren de procesos de adaptación a los cambios económicos y sociales recientes.

El desafío es de lograr construir **nuevos acuerdos sociales que articulen las instancias financieras locales y las instancias locales de gobernanza.**

Sin embargo existe un problema real, fundamental: el reconocimiento de los arreglos internos fuera de la comunidad.



¿Como compatibilizar reglas aceptadas por todos los habitantes de un territorio con reglas y derechos más universales? Estas últimas son necesarias para ayudar a la evolución de la gobernanza y para evitar los graves problemas que podrían surgir en algunos territorios en la construcción de un proceso de gobierno local respetuoso de los derechos humanos fundamentales. En caso de abuso, se debería de poder apelar de las decisiones locales en instancias externas. Pero, al revés, la autonomía de las autoridades del territorio debe ser real, para que pueda ser eficiente la gobernanza. Decretar o aceptar la autonomía para ciertos territorios, la existencia de arreglos internos originales, de regímenes de propiedad específicos, implica al mismo tiempo definir a nivel nacional o internacional un reconocimiento de los derechos de los diferentes individuos o grupos que están dentro del

territorio. Es sin dudas el punto más delicado de la construcción de alternativas de gobernanza local, y por ende, del proceso para elaborar propuestas alternativas de utilización de derechos propietarios de tierras como garantía de préstamos.

Servicios financieros locales y territorio

Aunque no lo podamos desarrollar aquí, quisiera hacer mención de otros temas esenciales, que relacionan sistemas financieros y tierra / territorios.

¿Qué hacer para fomentar el desarrollo de las zonas marginales? ¿Como pasar de una visión de subsidio a estas zonas marginales a una visión de optimización del uso de los recursos a nivel del país?

El enfoque de derechos propietarios múltiples permite, si está bien diseñado, **reducir la especulación sobre la tierra.** Por ejemplo, el sobre valor que adquiere un terreno si se construye una carretera o si se define un plan de ordenamiento territorial de cumplimiento obligatorio puede separarse del valor inicial del terreno. Decidir que este sobre valor pertenece a la municipalidad o a la entidad colectiva que tomó la decisión y no al dueño no es nada absurdo y permitiría luchar contra la especulación. Si no se vende "la tierra" sino derechos claramente definidos, se vuelve posible razonar de esta forma. No quiere decir que vaya a ser

fácil, por los intereses que están en juego. Tampoco es inconcebible. La mejor prueba es que hace unos años, se intentó hacerlo en Francia en algunas municipalidades. La agudeza de los problemas de especulación sobre la tierra ligados a la construcción de viviendas en tierras agrícolas, a la expansión peri-urbana, y a la proliferación de las residencias secundarias en muchos países exigirá encontrar soluciones.

Un segundo tema clave está relacionado con la **compra de derechos sobre la tierra** y el crédito de largo plazo para "compra de tierras". Se sabe que, en lo que concierne la distribución de los derechos sobre la tierra, el mercado no es nada perfecto. Sin embargo, existe una real necesidad de tener una cierta movilidad de estos derechos, en particular para las unidades de producción familiar. En algunos casos, el acceso vía un arrendamiento seguro de la tierra, en modalidades favorables a la producción campesina, permite crear una cierta movilidad en el acceso a los derechos de uso de la tierra. Trabajar sobre el mejoramiento de los mercados de derechos sobre la tierra constituye también una opción interesante. Una de las formas de mejorar el funcionamiento de los mercados sobre derechos de la tierra y de perfeccionarlos es crear una oferta de crédito para que los pobres también puedan tener la posibilidad de acceder a estos derechos. Obviamente, requiere inventar nuevas formas de **gestión social de recursos comunes**, de manera tal que el derecho que se venda no sea un derecho absoluto, sino es un derecho de uso, y que existan sistemas de regulación de estos mecanismos, de estos mercados de tierra a nivel local. Es una práctica de varias décadas en Francia, con las SAFER y las políticas de regulación del tamaño de las unidades de producción campesinas. En Colombia, se establecieron **zonas de reservas campesinas** en las que los terratenientes no tienen derecho de comprar tierra. Combinar la posibilidad de comprar y vender derechos con mecanismos de regulación social, para evitar la concentración de la tierra o su traslado en manos de gente que no la explotaría en forma óptima para el resto del país, parece ser no solamente una buena idea, pero también una necesidad urgente.

La construcción de nuevos arreglos sociales, de nuevas formas de gobernar no es fácil. Las equivocaciones pueden traer consecuencias graves. Requiere de un proceso de construcción de capacidades, de aprender haciendo. Existe una metodología de intervención que ha sido implementada a veces manejada por organismos de finanzas rurales en los llamados **fondos de inversión local** que permite aprender a usar un fondo común de manera progresiva y con la posibilidad de equivocarse. Puede ser una buena herramienta para contribuir a construir o reconstruir mecanismos de gobernanza a nivel local cuando estos no existen, o para mejor adaptarlos donde existen. Esta metodología ha sido experimentada por varias ONGs y por instituciones internacionales, en particular por el Banco Mundial en los programas de lucha contra la pobreza en el Nordeste en Brasil. Estos programas, diseñados en función de las características de cada país, pueden permitir a las comunidades aprender sin excesivos riesgos a hacer la gestión de sus recursos comunes.

Conclusiones

Tenemos que reflexionar sobre las posibilidades de construir sistemas financieros rurales sostenibles para los pobres. Esto implica cambiar nuestra visión sobre tierra y territorio. El reconocimiento de la existencia de derechos propietarios múltiples no es un tema de debate académico. Es una cuestión central que empalma bien con la tradición práctica de los pueblos.

Quedan muchas cosas que inventar para poder adecuar los mecanismos de garantía de los prestamos a lo que pasa realmente en el campo. **La solución para hacer posible la capitalización de los pobres no es la propiedad privada legalizada, por lo menos a nivel rural.**

Si logramos **articular las reflexiones sobre los sistemas de financiamiento y los sistemas de gestión de la tierra y de los recursos naturales**, podremos **mejorar el funcionamiento de los sistemas financieros**. Pero al mismo tiempo, esta articulación contribuirá a **mejorar las propuestas de administración de tierras y de regulación**: reconocer la posibilidad de utilizar un derecho de uso como garantía permite darle más fuerza, más peso a este derecho.

La construcción de estas nuevas modalidades de gobernanza sobre los territorios implica una revisión de los conceptos de base de los cuerpos jurídicos, implica la construcción de nuevos pactos sociales, implica también incorporar diferentes niveles, desde el nivel local, el nivel nacional, hasta el nivel internacional. No se puede resolverlo todo a nivel local. La cuestión de la problemática nacional es muy importante.

Quisiera para terminar insistir sobre un último punto. La construcción de nuevas modalidades de gobernanza territorial no es un problema específico de los pueblos indígenas. Es un problema de todos, de indígenas, de mestizos, de los habitantes de las áreas rurales e incluso de los pobladores de las ciudades vecinas. Constatamos lo mismo en Europa, en otras regiones de América Latina, en otros continentes. Es uno de los problemas centrales de la humanidad del siglo XXI.

Bibliografía seleccionada.

- Calame, Pierre. La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance. Ed. Charles Léopold Mayer. Ed. Descartes & Cie. Paris, 2003.
- Comby, Joseph. La fabricación de la propiedad. Traducido por Olivier Delahaye. Texto original 1998. <http://www.agter.asso.fr/spip.php?rubrique75&lang=es>
- Comby, Joseph. La propriété, de la Déclaration des droits au Code civil. Etudes foncières. n° 108, mars-avril. Paris, 2004.
- De Soto, Hernando. El misterio del capital. Ed. El Comercio. Lima. 2000.
- LE ROY, Etienne. L'apport des chercheurs du LAJP à la gestion patrimoniale. Bulletin de liaison du LAJP, n°23, juillet 1998.
- Martinez Pelaez, Severo. La patria del Criollo. Universidad de San Carlos de Guatemala. 1970.
- Merlet, Michel. Les fonds autogérés de développement : intérêt, enjeux et défis en matière d'appui institutionnel. REDEV. IRAM. Enero 2006. Paris. <http://www.agter.asso.fr/spip.php?rubrique84>

- Merlet, Michel. Proposal Paper. Land Policies and Agrarian Reforms. AGTER. November 2007. 120 pages. http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/Merlet_2007_11_Land-Policies-Proposal-Paper_EN-pt.pdf
- Merlet, Michel; Thirion, Samuel; Garces, Vicent. Estado y sociedades civiles, acceso a la tierra y desarrollo rural: reforzar las capacidades para nuevas formas de gobernanza. Documento temático # 2 de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (ICARRD). FAO. Enero 2006. 30 p. Versión en castellano traducción CERAI. http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/AGTER_ICARRD_Doc2_ES.pdf