

Derechos seguros al suelo para todos



La Red Global de Herramientas del Suelo

El principal objetivo de la Red Global de Herramientas del Suelo (GLTN por su sigla en inglés) es contribuir para aliviar la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de la reforma agraria, de una mejor gestión del suelo y de la seguridad de la tenencia.

La Red ha desarrollado una alianza global del suelo y entre sus miembros están organizaciones internacionales de la sociedad civil, instituciones financieras internacionales, instituciones de investigación y de capacitación internacionales, donantes y organismos profesionales. Tiene por objetivo adoptar un enfoque más holístico en asuntos relacionados con el suelo y mejorar la coordinación global en estos temas de varias maneras, incluyendo el establecimiento de una secuencia de derechos al suelo, en vez de un enfoque limitado a títulos de tierra individuales, la mejora y el desarrollo de una gestión del suelo a favor de los pobres, así como herramientas de tenencia de la tierra. Este nuevo enfoque también incluye el desbloqueo de iniciativas existentes, ayudando a fortalecer las actuales redes de asuntos del suelo y auxiliando en el desarrollo de herramientas del suelo que incluyan la cuestión de la desigualdad de género, que son útiles para las comunidades pobres, al mismo tiempo que divulgan conocimiento sobre cómo implantar la seguridad de la tenencia.

Los socios de la RGHS, en su búsqueda por alcanzar los objetivos de alivio de la pobreza, una mejor gestión del suelo y seguridad de tenencia a través de la reforma agraria, han identificado y acordado 18 herramientas clave relacionadas con el suelo, para lidiar con la pobreza y con asuntos relacionados al suelo a nivel nacional en todas las regiones. Los socios de la Red defienden que la actual falta de estas herramientas, así como problemas de gobernanza del suelo, son la causa principal del fracaso de la implantación en escala de políticas del suelo a nivel mundial. La RGHS es una red motivada por demandas, donde se han juntado muchos individuos y grupos para tratar este problema global.

Para más información e inscripción, visite el sitio de internet de la RGHS en la dirección www.gltm.net.

Agradecimientos

Queremos agradecer a *Julian Quan* y *Geoffrey Payne* por llevar a cabo el estudio para preparar este documento y a *Remy Sietchiping* que coordinó la investigación y ofreció informaciones adicionales. Un agradecimiento especial a *Clarissa Augustinus*, *Rachael M'Rabu*, *Erika Lind*, *Ulrik Westman*, *Asa Jonsson*, *Solomon Haile* y *Szilard Friczka* de UN-HABITAT por los comentarios e ideas. También queremos agradecer a *Thierry Naudin* por la edición de la publicación.

Esta publicación tuvo la financiación de la Red Global de Herramientas del Suelo con fondos de los gobiernos de Noruega y Suecia (Sida), a los que expresamos nuestro agradecimiento.

Exención de responsabilidad

Las denominaciones usadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas en lo que se refiere al estado legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras o límites ni en lo relacionado con su sistema económico o nivel de desarrollo. El análisis, conclusiones y recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, del Consejo de Gobierno del Programa de las Naciones Unidas, ni de sus Estados Miembros.

Derechos de autor © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), 2008
Todos los derechos reservados

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT),
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT),
Casilla Postal 30030,
Nairobi 00100, Kenya.
Tel: 254 20 7623 120
Fax: 254 20 7624 266/7 (Oficina central)
Correo electrónico: info@unhabitat.org
Página en internet: <http://www.unhabitat.org/>
HS/1036/08S
ISBN:978-92-1-132015-2
Fotos de portada ©: O.Saltbones, U.Westman, UN-HABITAT

Índice

Prefacio	1
Introducción	2
1. Derechos seguros al suelo para todos – qué significa	3
1.1 La importancia del acceso al suelo.....	3
1.2 Derechos al suelo y a la propiedad.....	5
1.3 Varios tipos de tenencia de la tierra.....	6
1.4 Seguridad de la tenencia.....	7
1.5 La secuencia de los tipos de tenencias.....	8
1.6 Beneficios de las diferentes formas de tenencia	8
1.7 ¿Cómo se gestionan los derechos al suelo?.....	11
1.8 Derechos seguros al suelo y derechos humanos	12
2. ¿Por qué son importantes los derechos seguros al suelo?.....	13
2.1 Derechos al suelo para el desarrollo económico y social.....	13
2.2 Suelo y desarrollo comercial.....	14
2.3 Derechos al suelo y estabilidad social	15
2.4 Derechos al suelo y género.....	15
2.5 Derechos al suelo para una urbanización sostenible.....	15
2.6 Derechos al suelo para proyectos rurales	16
2.7 Derechos al suelo y el medio ambiente.....	16
2.8 Derechos al suelo después de conflictos y desastres naturales	17
2.9 Derechos al suelo y gobernanza	17
3. Innovación y buenas prácticas de los derechos seguros al suelo para todos.....	19
3.1 Derechos seguros al suelo para la reducción de la pobreza	19
3.2 Programas de titulación de tierra	20
3.3 Opciones de tenencias alternativas	20
3.4 Mejora de los derechos de ocupación.....	20
3.5 Mercados de arrendamiento	22
3.6 Aprovechamiento de los sistemas de tenencia consuetudinaria existentes.....	23
3.7 El papel de las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar los derechos seguros al suelo	24
3.8 Alfabetización y empoderamiento para los derechos seguros al suelo ..	25
3.9 Integración de la tenencia y estrategias de desarrollo.....	25
3.10 Reconciliación de las reivindicaciones del suelo y de los recursos naturales de múltiples grupos	26
4. Estrategias de derechos seguros al suelo para todos.....	28
4.1 Evaluación de las condiciones de tenencia	28
4.2 Consideración de las opciones de tenencia.....	28
4.3 Mejora de la seguridad de la tenencia – un enfoque incremental	30
4.4 Mejora de la gestión y administración del suelo.....	31
4.5 Evaluación de las opciones de políticas para la gestión urbana del suelo	32
4.6 Derechos seguros al suelo y mejora de la gobernanza del suelo.....	33
4.7 Construcción de capacidades	34
4.8 Mejora de la gestión del suelo y de las políticas de tenencia	35
4.9 Exploración de otros requisitos de políticas	36
4.10 El compromiso de todas las partes interesadas	36
4.11 El desarrollo y la implantación de los procesos de la política de suelo ...	36
5. El futuro: conclusiones y recomendaciones	38
5.1 Conclusiones	38
5.2 Recomendaciones	39

Lista de cuadros e tablas

Cuadro 1. Desalojos forzados en Camboya.....	4
Cuadro 2. Definición de tenencia de tierra y derechos a la propiedad	5
Cuadro 3. Derechos secundarios al suelo en el Oeste de África.....	6
Cuadro 4. La secuencia de la tenencia.....	7
Cuadro 5. Titulación de tierras en Perú	7
Tabla 1: Sistemas de tenencia y sus características	9
Cuadro 6. Derechos seguros al suelo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).....	13
Cuadro 7. Como la falta de derechos seguros al suelo desgasta el desarrollo.....	14
Cuadro 8. Seguridad de la tenencia y el empoderamiento de las mujeres a través del enfoque incremental de bajo coste.....	15
Cuadro 9. El valor de pequeñas parcelas familiares para los pobres del Sur de Asia	19
Cuadro 10. Aumentos graduales en la seguridad de la tenencia, crecimiento agrícola y reducción de la pobreza en la China rural.....	20
Cuadro 11. Seguridad y servicios en Colombia.....	20
Cuadro 12. Registro y formalización de derechos consuetudinarios de bajo coste	21
Cuadro 13. Proclamaciones de tierra en Filipinas.....	21
Cuadro 14. Licencias de ocupación temporaria en Kenya.....	21
Cuadro 15. Certificados de Confort en Trinidad y Tobago	22
Cuadro 16. Arriendo temporal del suelo en Bangkok.....	22
Cuadro 17. Anticrético en Bolivia	22
Cuadro 18. Secretarías de suelo consuetudinario en el perímetro urbano de Ghana.....	23
Cuadro 19. Derechos seguros al suelo para pueblos de pastores	24
Cuadro 20. El trabajo realizado para que la asignación de suelo público funcione eficazmente en Bangladesh.....	25
Cuadro 21. Organización de base comunitaria (CBOs por su sigla en inglés) y el acceso al suelo en Filipinas	25
Cuadro 22. Arriendo de suelo rural por ONGs para un acceso más seguro al suelo en el Sur de Asia	25
Cuadro 23. Garantizando que las mujeres se beneficien de los programas de tenencia en Laos.....	26
Cuadro 24. Empoderamiento de la comunidad y de las mujeres para los derechos seguros al suelo y generación de ingresos en India	26
Cuadro 25. Planificación del desarrollo urbano estratégico en Tanzania	27
Cuadro 26. Posibilitando derechos seguros de la comunidad al suelo en Mozambique.....	27
Cuadro 27. Descentralización y derechos al suelo negociados y su gestión en el Sahel	27
Tabla 2: Los beneficios y las limitaciones de las diferentes opciones de políticas de tenencia.....	29
Cuadro 28. Los procedimientos burocráticos inhiben el desarrollo legal del suelo.....	31
Cuadro 29. Gestión descentralizada del suelo en África Subsahariana.....	32
Cuadro 30. Ejemplos del papel de los sistemas de información del suelo en los derechos seguros al suelo	32
Cuadro 31. Capacitación de residentes en la elaboración del inventario de tierras en el periodo post-conflicto en Afganistán.....	35
Cuadro 32. Una voz en el proceso de elaboración del presupuesto en Brasil	36
Cuadro 33. Grupos Protectores en el Distrito de Kakamega, Kenya	37



Valparaiso, Chile. Photo © U. Westman/UN-HABITAT. 2006

Prefacio

El Objetivo de Desarrollo del Milenio 7 Meta 11 compromete a la comunidad internacional a mejorar las vidas de, por lo menos, 100 millones de habitantes de tugurios hasta el año 2020. Sin embargo, la migración rural urbana, el aumento y la expansión natural de los centros urbanos contribuye a una rápida urbanización que resulta en el aumento constante del número de habitantes de tugurios.

Es bien sabido que los derechos seguros al suelo y a la propiedad para todos son esenciales para reducir la pobreza porque sostienen el desarrollo económico y la inclusión social. Los derechos a la tenencia segura y a la propiedad permiten que las personas en áreas rurales y urbanas puedan invertir en mejores casas y formas de ganarse la vida. También ayudan a promover una buena gestión del medio ambiente, a mejorar la seguridad alimentaria y ayudan directamente en la realización de los derechos humanos, incluyendo la eliminación de la discriminación contra las mujeres, los grupos más vulnerables, como indígenas y otras minorías.

Ahora estamos viendo cambios importantes en las políticas del suelo, que reflejan estos principios en varios países de todo el mundo. Hoy en día, sin embargo, vemos que nunca antes los recursos del suelo enfrentaron tantas presiones y demandas y los países en vías de desarrollo todavía no tienen las herramientas, las estrategias sistemáticas y el apoyo necesarios para ofrecer derechos seguros al suelo para todos.

Las buenas políticas del suelo deberían proteger a las personas de desalojos forzados o en los lugares donde el desplazamiento es determinado por procesos legítimos porque son necesarios para un bien público mayor y se lleva a cabo de acuerdo con las normas nacionales e internacionales, estas políticas deberían garantizar el acceso a una compensación adecuada. Otra dimensión crítica es la garantía de la igualdad de género, porque las mujeres enfrentan una gran discriminación en cuestiones relacionadas con el suelo y la propiedad. Sin embargo, cuando las mujeres tienen derechos seguros e iguales, todos se benefician. Además, los derechos seguros al suelo para todos los ciudadanos contribuyen a la reducción de conflictos y a la mejora de la gestión del medio ambiente y de las condiciones de vida de los hogares.

Esta publicación va a ayudar a los legisladores a entender y aplicar en la práctica como los derechos de las personas al suelo pueden hacerse más seguros, al mismo tiempo que mejora las políticas del suelo como una base para un mejor desarrollo urbano y rural, más justo y más sostenible.



Sra. Anna Kajumulo Tibaijuka
Directora Ejecutiva
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
(UN-HABITAT)



Nunca antes los recursos del suelo han enfrentado tantas presiones y demandas y los países en vías de desarrollo todavía no cuentan con las herramientas, las estrategias sistemáticas y el apoyo necesario para ofrecer derechos seguros al suelo para todos.

Algunos hechos sobre acceso y derechos al suelo:

- *La urbanización es continua debido al crecimiento endógeno de la población, a la falta de oportunidades económicas y a las presiones en el suelo rural, junto con los efectos de las catástrofes naturales, el cambio climático y los conflictos, que aumentan la migración urbana.*
- *Parar el crecimiento urbano no es una opción. La población rural mundial ha alcanzado su auge; pero se prevé que la población urbana global sea el doble hasta el año 2030. La urbanización va a necesitar cada vez más oferta de tierra, un uso más eficiente del suelo y formas accesibles de tenencia; esto se aplica más específicamente a las grandes ciudades pero también a las ciudades pequeñas y medianas, cada vez más pobladas y también a las que se encuentran en áreas dentro del perímetro urbano.*
- *La agricultura continúa siendo una fuente esencial de sustento, subsistencia y seguridad alimentaria para la población rural; es la base para el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo. En este contexto, la tenencia segura de la tierra para las poblaciones rurales también es extremadamente importante.*
- *La promoción de inversiones extranjeras y locales exige un acceso seguro al suelo, puesto que podría hacer que los inversionistas compitan con los terratenientes existentes. Es necesario tener opciones para fomentar las inversiones y posibilitar que los pobres urbanos y rurales se beneficien del desarrollo.*
- *En muchos países, aún persisten altos niveles de gente sin tierra y sin empleo entre los pobres urbanos y rurales. Las mujeres, las poblaciones indígenas y otros grupos vulnerables y marginados continúan enfrentando discriminación en relación a derechos seguros al suelo.*
- *Es necesario hacer esfuerzos radicales para que el suelo esté disponible y asequible en áreas urbanas, del perímetro urbano y rural para las poblaciones en expansión.*
- *Hay muchos ejemplos de enfoques innovadores. El reto es adoptarlos, adaptarlos y aplicarlos en escala.*

Esta publicación está destinada a los legisladores y a las autoridades públicas. Es para los que trabajan en la gestión y desarrollo del suelo y buscan las mejores maneras de garantizar los derechos y satisfacer la creciente demanda por suelo. Enfatiza la necesidad por políticas que faciliten el acceso al suelo para todas las secciones de sus poblaciones actuales y futuras- especialmente, para las que tienen ingresos bajos o irregulares. Esta publicación actualiza y revisa la publicación de UN-HABITAT de 2004 “Suelo urbano para todos (“Urban Land for All” en inglés). Se centra en asuntos del suelo urbano, rural y del perímetro urbano.

Los derechos seguros al suelo y la forma de ofrecerlos son importantes para el desarrollo y la reducción de la pobreza. Más que una guía completa y extensa para asuntos más amplios de políticas, gestión y reforma del suelo, este trabajo explica cómo derechos seguros al suelo e instituciones equitativas y eficaces pueden apoyar la buena gobernanza del suelo.

Los mayores retos para ofrecer derechos seguros al suelo están en las áreas urbanas, del perímetro urbano y en las áreas rurales más productivas. Todas estas áreas juntas enfrentan crecientes demandas por suelo para viviendas, desarrollo inmobiliario e inversiones comerciales en agricultura. En las áreas rurales, la inseguridad está aumentando la pobreza y está obligando a las personas a dejar las tierras. Para las áreas urbanas y del perímetro urbano, es necesario adoptar un enfoque dual: que aumentaría la seguridad de la tenencia en asentamientos informales donde sea posible, al mismo tiempo que pondría más suelo a disposición para satisfacer necesidades futuras.

El suelo rural enfrenta múltiples presiones, que incluyen el crecimiento poblacional y la creciente fragmentación, la conversión del uso del suelo, las inversiones comerciales, la degradación ambiental debido a la sequía, erosión del suelo y falta de nutrientes, así como catástrofes naturales y conflictos. Si queremos salvaguardar los ingresos y la producción de alimentos y mitigar la creciente presión en las áreas urbanas, hay que afianzar los derechos al suelo para las poblaciones rurales pobres; además también es necesario establecer acuerdos sólidos para una gestión eficaz del cambio, competición y conflicto del uso del suelo.

Una serie de instrumentos de política pueden ayudar a tratar estos retos, y deben adaptarse para satisfacer las condiciones locales. También es importante que las autoridades gubernamentales, primero identifiquen los sistemas de gestión del suelo y de tenencias que ya existen; y en un próximo paso, se basen en estos sistemas para el beneficio de los grupos pobres y vulnerables. Los pobres son los principales contribuyentes al desarrollo económico; las políticas del suelo a favor de los pobres pueden maximizarlo y hacer que este segmento de la población participe en el reparto de los beneficios.

La primera parte de este documento explica lo que queremos decir con derechos seguros al suelo para todos. Presenta el concepto de seguridad de tenencia y los diferentes tipos de tenencia de tierra que dan acceso al suelo en varios países. La segunda parte discute la importancia de los derechos seguros al suelo para el desarrollo social y económico y para la reducción de la pobreza en las áreas urbanas y rurales. La tercera parte revisa ejemplos de todo el mundo; que muestran cómo la innovación en varios aspectos de la gestión y acceso al suelo puede ofrecer una tenencia segura y derechos a la propiedad y posibilitar que las personas escapen de la pobreza. La cuarta parte explica la importancia del suelo para la gobernanza de una manera mucho más profunda; muestra cómo las políticas, las opciones de tenencia, la administración del suelo y la planificación del desarrollo pueden mejorarse para ofrecer tenencia segura y derechos a la propiedad para todos.

1. Derechos seguros al suelo para todos – qué significa

La tenencia de la tierra y los derechos a la propiedad pueden concederse a través de varias formas. Son fundamentales para el abrigo y el sustento; y como tales, son una importante base para la realización de los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Los derechos al suelo seguro son especialmente importantes al ayudar a cambiar completamente tres tipos de fenómenos: la discriminación de género; la exclusión social de grupos vulnerables; y las desigualdades sociales y económicas más amplias vinculadas a derechos injustos e inseguros al suelo.

1.1 La importancia del acceso al suelo

El acceso al suelo es una base fundamental para la protección humana, la producción de alimentos y cualquier otra actividad económica, incluyendo negocios y usuarios de recursos naturales de todo tipo. Los derechos seguros al suelo motivan a las personas a invertir en viviendas mejores y en el propio suelo; también posibilitan que las personas tengan acceso a servicios públicos y a fuentes de crédito.

Sin embargo, el suelo está bajo presión en todos los lugares como resultado del crecimiento poblacional y del desarrollo económico. En áreas donde hay gran demanda de suelo para uso residencial, agrícola, industrial o comercial, aumenta su valor comercial, un proceso intensificado por la integración económica global. Conseguir un acceso seguro y sostenible al suelo para todos aquellos que lo necesitan, y especialmente para los pobres, se ha convertido en un asunto crítico.

Proporción de la población urbana viviendo en tugurios 2005

Área principal, región, país o área	Población urbana (miles) 2005 a	Porcentaje de población urbana viviendo en tugurios 2005 b	Población de tugurios (miles) 2005 c
Mundo en vías de desarrollo	2.219.811	36.5	810.441
África del Norte	82,809	14.5	12,003
África Subsahariana	264,355	62.2	164,531
América Latina y el Caribe	434,432	27.0	117,439
Este de Asia	593,301	36.5	216,436
Sur de Asia	468,668	42.9	201,185
Sudeste asiático	243,724	27.5	67,074
Oeste asiático	130,368	24.0	31,254
Oceanía	2,153	24.1	519

a: División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Urbanización Mundial: La Revisión de 2005.

b: Población que no tiene agua potable o saneamiento, ni suficiente área para vivir (más de tres personas por habitación) ni una vivienda duradera.

c: En los cálculos de tugurios en 2005, la mitad de las letrinas de pozo se considera un saneamiento mejorado.

Mientras que en los cálculos de los tugurios de 1990 y 2001 todas las letrinas de pozo se consideraban como no mejoradas, las cifras de 2005 no son comparables directamente con las de 1990 y 2001.



Reunión de las partes interesadas en tugurios de Kibera, Kenya.
Foto © U. Westman/UN-HABITAT.
2005

El acceso al suelo es una base fundamental para la protección humana, la producción de alimentos y cualquier otra actividad económica.

Un número sin precedente de personas se mudan para las áreas urbanas. Los países en vías de desarrollo podrían triplicar sus áreas construidas totalmente urbanas hasta el año 2030, pasando de 200.000 a 600.000 kilómetros cuadrados. Este aumento de 400.000 kilómetros cuadrados se igualaría al área urbana combinada del mundo en 2004. Pocos centros urbanos se han planificado para absorber estos números. El resultado es una creciente urbanización de la pobreza. Las ciudades abrigarán centenares de millones de nuevos habitantes de tugurios- a menos que se hagan esfuerzos radicales para ofrecer suelo y servicios legales, asequibles y seguros. UN-HABITAT calcula que casi 90 por ciento de los nuevos asentamientos urbanos en África Subsahariana están convirtiéndose en tugurios.

Un cuarto de los 1.1 mil millones de pobres del mundo son sin tierra (incluyendo 200 millones que viven en las áreas rurales)¹. En muchos países, el problema de los sin tierra rurales está relacionado a patrones injustos de distribución del suelo: las familias más pobres sólo tienen acceso a pequeñas proporciones de áreas de suelo nacional, a menudo en términos inseguros, mientras que las minorías controlan grandes áreas de suelo agrícola productivo. Además, el alto crecimiento poblacional se une a la subdivisión del suelo por herencia; la nueva fragmentación del suelo que deja a muchos agricultores pobres sólo con acceso a terrenos muy pequeños, de los que no pueden sacar un sustento adecuado ni alimentar a sus familias.

Un mayor acceso al suelo y derechos más seguros al suelo fomentan la inversión en el suelo y el respeto por el medio ambiente, que a su vez mitiga la competencia para, y la presión sobre, el suelo y los recursos naturales, al mismo tiempo que mantiene la productividad. Los derechos al suelo también suponen el deber del uso eficiente y productivo.

Desalojo y Reubicación

Aproximadamente cinco millones de personas en todo el mundo sufren desalojos forzados todos los años. Además del sufrimiento personal, esto reduce las reservas de viviendas justo cuando es necesario que aumenten dramáticamente. Por lo tanto, es tarea del gobierno ofrecer abrigos alternativos. El desalojo también lleva a la creación de nuevos asentamientos no autorizados en otros lugares, apenas mudando el problema de un lugar a otro con un gran coste social, económico y ocasionalmente político. La experiencia de Camboya (Campo 1) muestra cómo los programas de demolición y desalojo de tugurios castigan a las personas, que acaban siendo víctimas de una combinación de fuerzas del

Cuadro 1. Desalojos forzados en Camboya

“A mi hijo lo arrestaron y le pegaron mientras recogía sus cosas de la casa. Los vi llevándose y pegándole. Después lo ataron y lo metieron en el camión.”

“Antes él solía pescar y cultivaba la tierra. Y ahora ¿quién me va a ayudar? Desde que lo arrestaron, no puedo ganar nada. Incendiaron mi casa.”

(Vecino desalojado a la fuerza del pueblo Mittapheap 4, Sihanoukville, 20 de abril de 2007)

Por lo menos 150.000 camboyanos en todo el país sufren riesgo de desalojo debido a proyectos inmobiliarios, disputas por el suelo y apropiación de tierras.

Esto resalta una necesidad urgente por un marco legal. En mayo y junio de 2006, más de 1.500 familias pobres (incluyendo inquilinos) fueron desalojados a la fuerza de Sambok Chap, un asentamiento informal con más de 10-15 años de existencia del Río Bassac.

Amnistía Internacional 2007 Derechos arrasados: Desalojos forzados en Camboya

El desalojo forzado está definido por la ley internacional * como la retirada permanente o temporal de individuos, familias y/o comunidades contra su voluntad, de sus casas y/o de la tierra que ocupan, sin que se les ofrezca acceso a formas apropiadas de protección legal o de otro tipo.

* Ver Comité de Derechos económicos, sociales y culturales <http://cesr.org>

1. Cifras de IFAD disponibles en <http://www.ruralpovertyportal.org/english/topics/land/statistics.htm>

mercado y marcos de planificación autoritarios e inadecuados. Los desalojos no consiguieron tratar los problemas estructurales creados por el crecimiento poblacional, la migración rural-urbana y la desigualdad económica.

En las ciudades y áreas rurales, la tenencia insegura y los asentamientos informales se unen a otros factores – un desarrollo desorganizado y congestionado e inseguridad y vulnerabilidad social- para reducir los ingresos públicos, las inversiones en infraestructura, el empleo y el crecimiento económico. Un desarrollo sostenible, la innovación técnica y una economía del conocimiento, como surgen en el mundo desarrollado, no pueden ocurrir en un contexto donde la gran mayoría de los asentamientos humanos es desorganizada y las poblaciones están expuestas a condiciones de vida peligrosas, poco higiénicas e inseguras.

Cuadro 2. Definición de tenencia de tierra y derechos a la propiedad

Acceso al suelo: Oportunidades para uso y ocupación del suelo temporal o permanente para fines de abrigo, actividad productiva o el disfrute de recreación y descanso. El acceso al suelo se obtiene por la ocupación directa, cambio (compra o alquiler), por pertenecer a grupos familiares o por asignación hecha por el gobierno, por otros dueños de tierra o autoridades de gestión.

Derechos al suelo: Títulos reconocidos social y legalmente para acceder, usar y controlar áreas de suelo y sus recursos naturales.

Derechos a la propiedad: Intereses creados reconocidos en el suelo o propiedad en un individuo o grupo y que pueden aplicarse por separado al suelo o al emprendimiento desarrollado en ese suelo. Los derechos pueden aplicarse por separado al suelo o a la propiedad en el suelo (por ejemplo: casas, apartamentos u oficinas). Un derecho reconocido puede incluir prácticas consuetudinarias, estatutarias o sociales informales que tienen legitimidad social en un momento y lugar determinados.

Tenencia de la tierra: La forma en que los individuos o grupos mantienen o son dueños de la tierra, o el grupo de relaciones definidas legalmente o por costumbre entre las personas en relación al suelo. En otras palabras, la tenencia refleja las relaciones entre las personas y la tierra directamente y entre los individuos y los grupos de personas en su trato con el suelo.

Sistemas de tenencia de tierra: Conjuntos de reglas e instituciones formales o informales que determinan el acceso y el control sobre el suelo y los recursos naturales.

Seguridad de la tenencia puede definirse de varias maneras:

- el grado de confianza de que los usuarios del suelo no se verán privados de los derechos que tienen sobre el suelo ni de sus beneficios económicos de manera arbitraria;
- la seguridad de que los derechos del individuo al suelo serán reconocidos por otros y protegidos en casos de retos específicos; o, más específicamente,
- el derecho de todos los individuos y grupos a una protección eficaz del gobierno contra desalojos forzados.

Definiciones adaptadas de FAO, Thesaurus Multilingue sobre tenencia de la tierra 2003 y UN-HABITAT, Manual de Buenas Prácticas 2003, Seguridad de la tenencia y Acceso al suelo

1.2 Derechos al suelo y a la propiedad

Algunos individuos, grupos o instituciones normalmente tienen derechos más fuertes sobre el suelo, a menudo sobre áreas grandes e importantes; colocándolos en una posición de control del reparto y distribución de los derechos al suelo de otros. Los derechos y las obligaciones relacionadas de los individuos, familias y grupos corporativos están incluidos en el conjunto de reglas y normas de tenencia sancionadas por las instituciones formales o informales.

Varias partes pueden reivindicar diferentes tenencias y derechos al mismo pedazo de tierra, que pueden ser tanto formales/legales como informales/extra-legales. Las reivindicaciones pueden ser más o menos fuertes dependiendo de las convenciones sociales, la ley, las condiciones de cumplimiento y la duración de la posesión, el apoyo político, etc.

Los derechos a la propiedad pueden tener combinaciones de varios elementos, que incluyen el derecho a:

Cuadro 3. Derechos secundarios al suelo en el Oeste de África

Los derechos secundarios o derechos derivados al suelo y a recursos naturales son transferencias no definitivas de derechos de uso a favor de alguien fuera del grupo familiar. Estas transferencias pueden incluir acuerdos de alquiler, cosechas compartidas o formas indígenas de préstamos, hipotecas o promesa. Los derechos secundarios están por toda África Occidental, y son muy importantes para los grupos más pobres. Como dependen de las relaciones sociales, estos derechos son diversos, dinámicos y están sujetos a un cambio y evolución constantes. Los cambios recientes en los derechos secundarios como se identifican en los 10 países de África Occidental incluyen: términos de contrato más ajustados; duraciones más cortas; transferencias basadas en dinero al contado; mercados de ventas más activos; uso del control sobre el suelo para obtener el control sobre otros factores de producción, especialmente la mano de obra; un número creciente de disputas por la tierra. Estos cambios surgen de varios factores: la creciente escasez del suelo; la llegada de grupos urbano nuevos y extranjeros en búsqueda de tierra; y las cambiables relaciones entre los mayores y los jóvenes y entre emigrantes y anfitriones. Todo esto tiene lugar contra un ambiente de cambios en las condiciones del mercado y de las políticas nacionales de suelo. Entre las consecuencias están una creciente inseguridad, impactos adversos para los grupos más vulnerables (especialmente las mujeres, emigrantes, pastores y jóvenes), y menos incentivos para inversión de capital – y también el surgimiento espontáneo de nuevas estrategias para hacer frente. Incluyen el uso de contratos escritos elaborados localmente, declaraciones de testigos y el fortalecimiento de los lazos sociales entre terratenientes y usuarios. Los intentos del gobierno para prohibir y regular estas transacciones consuetudinarias fracasaron, abriendo por lo tanto, un gran espacio entre la ley y la práctica. Ahora hay políticas más progresivas en África Occidental que estimulan el uso de contratos escritos sencillos, transparentes y justos y la devolución de poderes para gestionar transacciones de tierras a estructuras locales en la comunidad y niveles distritales.

Lavigne Delville P, Toulmin C, Colin JP y Chauveau JP 2002 Negociación del acceso al suelo en África Occidental; una síntesis de los resultados de la investigación sobre los derechos derivados al suelo. IIED Londres

- Ocupar, disfrutar y usar
- Cultivar y usar productivamente
- Restringir o excluir a otros
- Transferir, vender, comprar, otorgar o prestar
- Heredar y legar
- Desarrollar o mejorar
- Alquilar y re-alquilar
- Beneficiarse del aumento de los valores de la propiedad o de ingresos del alquiler

Está claro que los derechos al suelo documentados también pueden facilitar otros derechos y oportunidades, que incluyen el derecho a la participación cívica y política o el acceso a servicios básicos y a crédito bancario.

1.3 Varios tipos de tenencia de la tierra

Tenencia segura de la tierra no es lo mismo que derechos al suelo.

Por ejemplo, un individuo puede tener una seguridad completa de la tenencia, pero sin derechos para vender, desarrollar o sub-alquilar; mientras que otros pueden tener una seguridad limitada pero son libres para transferir sus derechos limitados a otros.

En los países en vías de desarrollo, la tenencia de la tierra y los derechos a la propiedad pueden ser formales (feudo franco, derechos de arrendamiento, alquiler público y privado), consuetudinario o religioso en origen; también pueden incluir varios tipos de tenencia o asentamientos no autorizados/informales. La tenencia supone varios niveles de legalidad, dependiendo del marco legislativo. Estas formas diferentes de tenencia también incluyen grupos diferentes de, o un legajo de derechos al suelo, a la propiedad y a los recursos naturales.

En muchas sociedades, la tenencia consuetudinaria todavía prevalece, basada en el parentesco, por ser miembro o por estar relacionado con grupos tradicionales que poseen tierra. En algunas sociedades de África Subsahariana, los derechos al suelo provienen de la costumbre predominante en las áreas rurales e incluso urbanas. A menudo, incluyen complejos conjuntos de derechos secundarios y subsidiarios al suelo, a la vivienda y a los recursos naturales; estos derechos pueden ser de miembros de una familia y de otros individuos y grupos, y provienen de negociaciones y transacciones con el principal grupo titular de la tierra. (ver cuadro 3).

Los sistemas de tenencia consuetudinarios y formales a menudo co-existen y darán lugar a conflictos en los lugares donde diferentes personas reivindiquen sus derechos al mismo suelo bajo cada sistema. Los sistemas consuetudinarios sufren tensión debido a seis factores principales: presión demográfica; escasez de suelo y competición; creciente urbanización; conflictos dentro de grupos así como conflictos civiles más amplios; ruptura de la autoridad consuetudinaria; y conflictos que pueden surgir bajo sistemas legales plurales.

Cuadro 4. La secuencia de la tenencia

En muchas áreas del perímetro urbano, han predominado varios tipos de tenencia no formal. Cada uno atiende un segmento del mercado con un impacto discreto. De hecho, la mayoría de personas ahora vive en algún punto de una secuencia, donde ellos pueden ser los dueños reconocidos del suelo; pero han construido una casa en un área no designada para uso residencial, o simplemente no consiguieron ajustarse inicialmente a las regulaciones oficiales de procedimientos. Dentro de estas categorías hay otras, como el arriendo de suelo, edificios, habitaciones o incluso camas, con o sin contratos, pero todos ellos pudiendo ofrecer algunos derechos. En India, incluso los que viven en las calles de Bombay tienen algunos derechos legales.

En algunos casos, puede incluso haber más de un sistema operacional legalmente aceptable, como los estatutarios, consuetudinarios, y sistemas religiosos (como ocurre en los países islámicos). Es vital identificar toda la gama de categorías de tenencia formal, religiosa, consuetudinaria y no formal; lo que, de preferencia, debería realizarse en discusiones con representantes de cada grupo, junto con los derechos asociados aplicados en la práctica tanto para hombres como para mujeres. Esto hará posible elaborar políticas que puedan anticipar impactos en cada categoría y proteger a los pobres y vulnerables.

1.4 Seguridad de la tenencia

Para todas las formas de tenencia, los dos componentes principales son:

- Duración razonable de derechos apropiados al uso al que se destina el suelo y las necesidades sociales del usuario del suelo, y
- Protección legal y eficaz contra los desalojos o la restricción arbitraria de los derechos al suelo, con garantías respetadas y remedios legales/sociales contra la pérdida de estos derechos.

Otros aspectos importantes de la seguridad de la tenencia incluyen la libertad de los usuarios del terreno a legar la tierra a sus herederos, y a arrendar, prestar y otorgar la tierra a otros de manera temporaria o a largo plazo con garantías razonables de poder recuperar el suelo.

Donde los derechos de propiedad definitivos son investidos en un gobierno o en un grupo consuetudinario de posesión de la tierra (por ej. un linaje familiar extendido), puede haber restricciones en la libertad de los usuarios del suelo para transferir la tierra, para excluir a otros o para usarla de maneras específicas (por ej. cortar árboles valiosos). Sin embargo, estas restricciones no necesariamente comprometen la seguridad de la tenencia del dueño de la tierra.

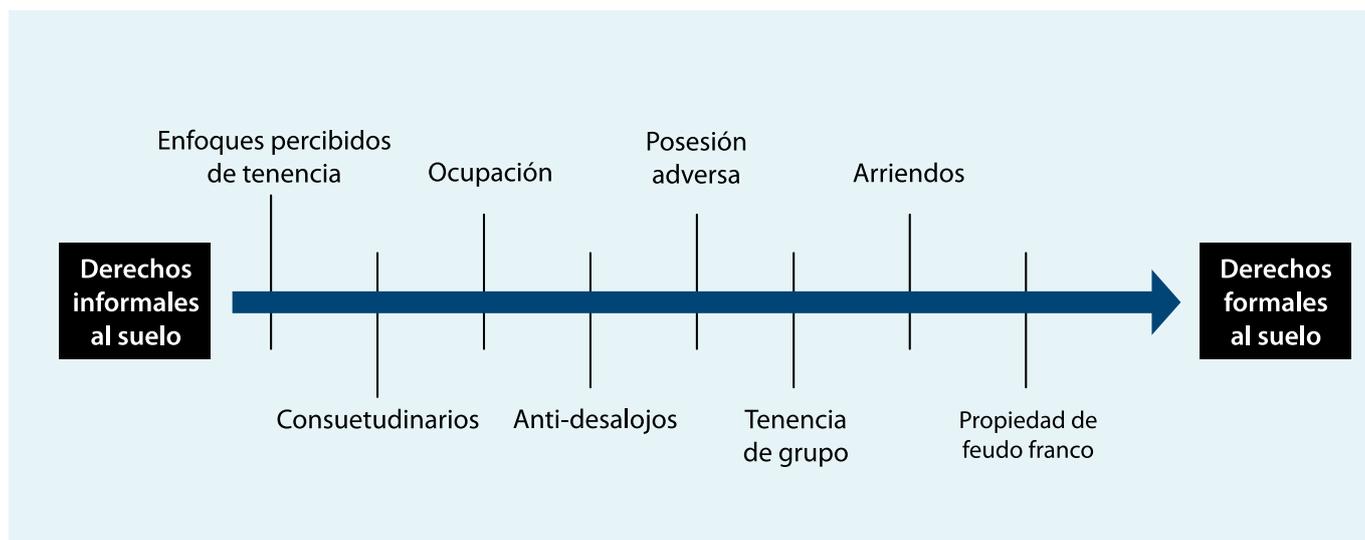
La seguridad de la tenencia es parcialmente un asunto de percepción, y puede salvaguardarse de varias maneras, siempre que los derechos de los usuarios y de los propietarios del suelo sean claros. Además de los títulos formales, la seguridad también puede alcanzarse a través de contratos de arriendo claros de largo plazo, o de un reconocimiento formal de los derechos consuetudinarios y de asentamientos informales, con mecanismos de disputa accesibles y eficaces. Muchos ejemplos (ver cuadros en la tercera parte sobre China, Colombia, India, Mozambique, Filipinas, Tailandia y Trinidad y Tobago) muestran que una mejor seguridad de la tenencia produce beneficios individuales, domésticos y comunitarios; y esto ocurre porque fomenta los ahorros e inversiones en la mejora del suelo, de casas y de barrios, lo que a su vez, mejora el sustento y el nivel de vida.

Cuadro 5. Titulación de tierras en Perú

Uno de los pocos casos donde la titulación masiva de tierras mejoró la eficiencia y la equidad del mercado es el programa COFOPRI en Perú (1.5 millón de títulos entre 1996-2004). El esquema se aprovechó de una rara combinación de préstamos del Banco Mundial a gran escala y de una disponibilidad de vastos terrenos de suelo desocupado de propiedad del gobierno, próximos de áreas urbanas. También, muchas de estas áreas ya tenían título pero no se habían registrado formalmente y las autoridades locales ya habían registrado otras anteriormente. Incluso con el apoyo total del gobierno y la ventaja de suelo libre ilimitado para desarrollar, sólo una pequeña parte de familias pobres con títulos han podido obtener servicios completos o crédito formal. Los asentamientos informales continúan creciendo.

Basado en Kagawa, A. en Payne G. (2002) Derechos al Suelo e Innovación: Mejora de la seguridad de la tenencia para los pobres urbanos, ITDG Editora, Londres

Secuencia /gama de derechos al suelo



1.5 La secuencia de los tipos de tenencia

La gama de formas de tenencia posibles puede considerarse como una secuencia. Cada secuencia ofrece diferentes conjuntos de derechos y grados de seguridad y responsabilidad. Cada uno posibilita diferentes grados de cumplimiento (ver cuadro 4). A lo largo de una secuencia, los diferentes sistemas de tenencia pueden funcionar, y los terrenos o casas dentro del asentamiento pueden cambiar su estado, por ejemplo, si se les concede títulos o contratos de arriendos. Se puede considerar que los emigrantes de áreas rurales, donde predomina la tenencia consuetudinaria, actúan ilegalmente cuando obtienen tierras de amigos y familiares en centros urbanos donde sólo se aceptan los sistemas estatutarios.

Los sistemas de tenencia informales y consuetudinarios pueden retener un sentimiento de legitimidad después de sustituirse por los sistemas estatutarios. Este es el caso específico de los lugares donde se comprobó que los nuevos sistemas y leyes responden despacio a las necesidades crecientes y cambiables. En estas circunstancias, y donde los mecanismos oficiales rechazan el acceso legal de los pobres al suelo y a abrigo, las personas tienden a optar por arreglos informales o consuetudinarios para acceder al suelo y a la vivienda en áreas donde de otra manera, no podrían accederla ni estaría disponible. Algunos gobiernos han reconocido, en varios niveles, los derechos consuetudinarios como legítimos y han surgido algunos sistemas informales funcionales para documentar los derechos y transacciones del suelo. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos continúa enfrentando conjuntos conflictivos de reglas de tenencia (y de instituciones relevantes), especialmente en África y Asia. Estas tensiones pueden exagerarse a través de múltiples capas de legislación y responsabilidades institucionales fragmentadas para la asignación de tierra; lo que a su vez, lleva a una extensa incertidumbre, inseguridad y disputas, inhibiendo las inversiones y el desarrollo del suelo.

1.6 Beneficios de las diferentes formas de tenencia

Como se muestra en la Tabla 1, cada forma de tenencia tiene sus beneficios y sus limitaciones en diferentes contextos. Los sistemas consuetudinarios pueden satisfacer las necesidades sociales y económicas y, aunque a menudo no están documentados, pueden ser seguros. Sin embargo, las presiones comerciales y la monetización de las transacciones consuetudinarias del suelo desgastan la cohesión social que da a la tenencia consuetudinaria su legitimidad. La propiedad pública podría garantizar en potencia un acceso igual al suelo para todos, pero muy a menudo resulta en inercia burocrática, corrupción y clientelismo político en la asignación de tierra. Los sistemas de tenencia privados tienen la intención de garantizar el uso del suelo más intenso y eficaz, pero no han podido hacer que los pobres obtengan suelo y abrigo legales.

Tabla 1 Sistema de tenencia y sus características

Sistema de tenencia	Características	Ventajas	Limitaciones
Feudo franco	Propiedad en perpetuidad	Alto nivel de seguridad. Libertad para disponer o usar como garantía para préstamos. Maximiza el valor comercial, potencial para el aumento en valores de activos.	Costes de acceso normalmente altos. El valor de la garantía puede no ser relevante si los ingresos son bajos o si las instituciones financieras son poco sólidas. El valor de las propiedades puede bajar o subir.
Feudo franco atrasado	Propiedad condicional. El título se concede en el momento del pago o cuando los proyectos están concluidos.	El mismo alto valor de seguridad que el feudo franco cuando los pagos se hacen cumpliendo la programación o cuando los proyectos están concluidos.	Falta de pago o fallo en la conclusión de los proyectos puede resultar en desalojo y pérdida de los fondos invertidos. El valor de la garantía puede no ser relevante si los ingresos son bajos. Los valores de la propiedad pueden bajar o subir. Las expectativas de valores aumentados pueden desviar las inversiones de sectores más productivos.
Derechos de arrendamiento registrados	Propiedad por un periodo especificado de algunos pocos meses hasta 999 años	Tan seguro como el feudo franco pero sólo durante el periodo especificado en el contrato	Exige un marco legal. Los costes de acceso son normalmente altos.
Alquiler público	Ocupación alquilada de un suelo o casa de propiedad del Estado	Ofrece un alto nivel de seguridad, siempre que se cumplan los términos y condiciones	La oferta limitada puede restringir el acceso. A menudo están mal ubicados para tener acceso a una manera de ganarse la vida. Términos frecuentemente restrictivos. El deterioro puede ocurrir si no se cumplen los costes de manutención.
Alquiler privado	Alquiler de suelo o casa de propiedad privada	Buena seguridad si está protegido por un contrato legalmente aplicable. Ofrece flexibilidad de movimiento a los inquilinos.	Abierto a abusos por parte de dueños de mala fama. El deterioro puede ocurrir si no se cumplen los costes de manutención.
Valor compartido	Combinación de feudo franco atrasado y alquiler a través del cual los residentes comprar una parte de su propiedad (normalmente 50%) y pagan alquiler del resto a la otra parte interesada.	Combina la seguridad y el aumento potencial en el valor del activo del feudo franco atrasado y la flexibilidad del alquiler. Los residentes pueden aumentar su parte con el tiempo, consiguiendo al final ser dueños de toda la propiedad.	Exige un marco legal adecuado y una gestión eficiente.
Tenencia cooperativa	La propiedad es de la cooperativa o grupo de la que los residentes son copropietarios.	Buena seguridad. Mantiene la cohesión social.	Exige un marco legal adecuado. Las restricciones pueden reducir los incentivos para invertir. Exige doble registro, primero del suelo y de la asociación

Propiedad consuetudinaria	La propiedad es de la tribu, grupo, comunidad o familia. Son las autoridades consuetudinarias, como los jefes, que asignan la tierra.	Ampliamente aceptada. Administración simple. Mantiene la cohesión social.	Puede perder su estado legal en áreas urbanas. Vulnerable al abuso bajo presión de proyectos urbanos y del mercado. Un mal liderazgo consuetudinario puede debilitar su legitimidad.
Sistemas de tenencia religiosa (p.ej. Islámica)	La tenencia islámica tiene cuatro categorías principales: “waqf” es un fondo de tierra religioso y atiende a los sin tierra; “mulk” es la propiedad individual completa; “miri” es la tierra de propiedad del estado o controlada por el que tiene derechos de usufructo, mientras que “musha/ mushtarak”, es la propiedad colectiva/tribal.	Facilita las tenencias de familia/ grupos y procedimientos de gestión del suelo accesibles y asequibles.	Como están fuera del mercado de tierras, las tierras waqf tienen por lo general, una gestión ineficiente. Las disputas por herencia pueden causar conflictos de tierra.
Sistemas de tenencia intermediarios o temporales	Hay muchos acuerdos pragmáticos, incluyendo la certificación de la tierra, “Certificado de Confort”, Licencias de Ocupación Temporal, etc.	Ofrecen una seguridad razonable para que las familias inviertan, al mismo tiempo que protegen del cambio las opiniones de interés público de largo plazo.	Las autoridades o los residentes pueden contraer costes si es necesario hacer una reubicación. Si esto resulta ser excesivo, un re-proyecto puede verse cohibido.
Sistemas de tenencia no formales	Incluyen muchas categorías con varios niveles de legalidad o ilegalidad. Incluyen invasiones ilegales regularizadas y no regularizadas, subdivisiones no autorizadas de tierras con posesión legal y varias formas de acuerdos de alquiler no oficiales. En algunos casos, algunas formas de tenencia pueden existir juntas en el mismo terreno (p.ej. inquilinos y sub-inquilinos), donde cada parte tiene algunos derechos.	Algunas de estas categorías no formales, tales como invasiones ilegales, comenzaron como respuesta a la incapacidad de los sistemas de distribución pública o de los mercados comerciales formales para atender las necesidades de los pobres y funcionan en una base determinada socialmente.	Con la intensificación de la demanda, incluso estas categorías de tenencia informal se han comercializado, y por lo tanto el acceso de grupos con bajos ingresos es cada vez más limitado.

No hay una única forma de tenencia que atienda las diferentes necesidades de todos los grupos sociales. Sin embargo, una serie de opciones de tenencia de la tierra permite a mujeres y hombres de todos los grupos sociales atender sus cambiantes necesidades a lo largo del tiempo. El reconocimiento legal de las diferentes formas de tenencia también puede fortalecer el desarrollo de mercados de tierra dinámicos en áreas densamente pobladas. La globalización refuerza el papel de los sistemas de tenencia estatutarios basados en el mercado, que enfatiza los derechos individuales, obligando a los menos privilegiados a buscar otras soluciones no formales.

Normalmente los intentos para incorporar los asentamientos informales y el suelo consuetudinario a los mercados formales de tierra y de viviendas se han enfocado en la concesión de títulos de feudo franco individuales. Muchas agencias internacionales y beneficiarios también han usado mucho los títulos de tierra (p.ej. protección contra desalojos; ganancias repentinas. Sin embargo, si se implantan a pequeña escala, los títulos pueden desvirtuar los mercados de tierra y de viviendas, puesto que aumentos repentinos en los valores del suelo llevan a desplazar/desalojar a los pobres. Cuando la escala es suficientemente grande para mitigar esta distorsión, es probable que el título supere la capacidad institucional. Los títulos también pueden aumentar la incertidumbre al socavar los derechos al suelo existentes,

incluyendo los de los grupos más débiles. Además, las pruebas muestran que los títulos por sí solos no llevan automáticamente a más inversiones en infraestructura, acceso al crédito o a un uso del suelo más productivo (ver cuadro 5).

La alternativa a los títulos costosos o difíciles es un enfoque incremental, a través del cual los derechos de tenencia se formalizan o reciben un *upgrade* gradual con el paso del tiempo. Esto puede aumentar la seguridad de corto a largo plazo en una gran escala. Mientras tanto, las autoridades pueden desarrollar alternativas de largo plazo que sean más amplias y que tengan en cuenta el aspecto local.

La Tabla 1 resume las características, ventajas y desventajas de los principales tipos de tenencia

1.7 ¿Cómo se gestionan los derechos al suelo?

Las formas de tenencia y los derechos de propiedad al suelo son diferentes en cada sociedad, puesto que reflejan otras áreas de la vida social y cívica. En todos los casos, los derechos normalmente incluyen frenos y contrapesos.

En los lugares donde hay una co-existencia de sistemas legales y consuetudinarios, no formales o semi legales, las autoridades religiosas y consuetudinarias y los líderes comunitarios tendrán papeles en la gestión del suelo junto con el gobierno.

Con la presión y competición que enfrenta el suelo, los estados modernos necesitan políticas de suelo para dirigir el acceso, la tenencia, el uso y su desarrollo, lo que toma forma de leyes, reglas y procedimientos del suelo, así como de organismos especialistas para la



Concejo de desarrollo comunitario, Cabo Delgado, Mozambique. Foto © J. Quan. 2007

administración del suelo. Estos organismos están encargados de los sistemas de información del suelo, vinculando los terrenos y sus ocupantes o usuarios. Mapear el área y hacer el plotaje de los títulos normalmente resulta en un registro, que une la información del suelo con mapas de las parcelas o con una base de datos espacial.

El negocio central de la administración y gestión del suelo ofrece dos condiciones principales de seguridad de la tenencia:

- Formas robustas, comúnmente accesibles de tenencia para las que se puede documentar fácilmente los derechos.
- Mecanismos de disputa de tierra independiente del sistema (casi) legal.

Para poder ofrecer derechos seguros al suelo para todos, los sistemas de información y registro del suelo tienen que ser capaces de captar toda la gama de formas de tenencia y de arreglos de gestión local del suelo. Los mecanismos de disputa son un aspecto esencial de la seguridad

1.8 Derechos seguros al suelo y derechos humanos

El Artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos² reconoce los derechos de todos a poseer propiedad bien solo o en asociación con otros, y que nadie debería privarle de esa propiedad arbitrariamente. Además, el derecho a unas condiciones de vida y una seguridad adecuadas (Artículo 25) supone el derecho universal a un abrigo adecuado.

El Artículo 11 de la Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales & Culturales reconoce el derecho universal a la vivienda y a una continua mejora de las condiciones de vida³.

Un amplio consenso también reconoce la necesidad de un enfoque que permita apoyar a las personas en sus esfuerzos para acceder a abrigos y viviendas adecuadas de varias maneras diferentes.

Todos los derechos humanos se aplican igualmente a mujeres y hombres. La Convención sobre la Eliminación de Cualquier Forma de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por su sigla en inglés)⁴ declara que las mujeres, y ambos cónyuges, deben tener los mismos derechos en relación a la posesión, adquisición, gestión, administración, disfrute y disposición de la propiedad (Artículos 15 y 16). Sin embargo, muchos regímenes de tenencias de tierra y derechos de la propiedad discriminan a las mujeres, tanto formalmente como en la práctica. A menudo, las familias encabezadas por mujeres forman una alta proporción de los grupos de bajos ingresos; pero las tradiciones culturales frecuentemente hacen que las mujeres dependan de sus familiares masculinos para la tenencia de la seguridad y sin protección legal, también negándoles los derechos básicos a las divorciadas y viudas. Esta discriminación es injusta y prohíbe que las mujeres salgan de la pobreza.

El principio de “una obligación central mínima” en la ley internacional dice que es tarea de los estados garantizar los derechos económicos, sociales y culturales mínimos. Los derechos culturales por ejemplo implican que los derechos territoriales sobre el suelo y los recursos naturales deberían reconocerse como derechos fundamentales para la identificación cultural de los grupos indígenas, y que la estructuración de las viviendas y de la construcción debe poder permitir la expresión de la identidad cultural.

Con el debido respeto a las costumbres y tradiciones, es obligación de cada gobierno asegurar que la gestión del suelo no sea discriminatoria, especialmente en relación a las mujeres y a los pobres, y que no viole ningún otro derecho humano.

2. Declaración Universal de los Derechos Humanos disponible en <http://ccnmtl.colombia.edu/projects/mmt/udhr/>.

3. ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <http://cesr.org>

4. Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>

2. ¿Por qué son importantes los derechos seguros al suelo?

Garantizar los derechos al suelo y a la propiedad para todos apoya el crecimiento económico, reduce la pobreza y ofrece oportunidades para el empoderamiento. Es vital que las políticas de tenencia de la tierra se basen en un entendimiento detallado y confiable de toda la gama de tipos y sub-categorías de tenencias existentes con sus diferentes impactos en los diversos grupos.

2.1 Derechos al suelo para el desarrollo económico y social

Los derechos seguros al suelo son un firme trampolín para las actividades económicas y productivas. Facilitan que las familias tengan más ingresos, que mejoren la seguridad alimentaria y actúan como una red de seguridad en momentos difíciles. Una distribución más justa de la tierra en toda la sociedad reduce la injusticia social.

Además de servir como base de un abrigo seguro, para acceder a servicios, a la participación cívica y política, los derechos seguros al suelo también pueden ofrecer una fuente de seguridad financiera, y un activo transferible que puede venderse, alquilarse, hipotecarse, prestarse o legarse. La seguridad de la tenencia crea incentivos para que los usuarios del suelo inviertan mano de obra y otros recursos en la mejora y manutención de la productividad de granjas, en la calidad de las casas y en el valor de la tierra y de la propiedad.

En 2005, unos 934 millones de personas vivían sin tenencia segura en asentamientos informales en áreas urbanas de países en vías de desarrollo.

Cuadro 6. Derechos seguros al suelo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

ODM1: Erradicar la pobreza y el hambre: derechos seguros al suelo y más equidad en el acceso al suelo ofrecen una base segura para buscar maneras de ganarse la vida, para oportunidades económicas, y en áreas rurales, para la producción doméstica de alimentos.

ODM3: Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres: en Septiembre de 2005 la Cumbre de las Naciones Unidas decidió promover la igualdad de género garantizando el derecho de la mujer a poseer propiedad, asegurando su seguridad de tenencia y acceso igual a los recursos productivos, incluyendo el suelo *.

ODM 7: Sustentabilidad Ambiental: incluye una meta para mejorar la vida de 100 millones de habitantes de tugurios, (incluyendo mediante derechos seguros al suelo)

ODM 8: Desarrollo de alianzas: los derechos seguros al suelo ahora ocupan un lugar significativo en el desarrollo de alianzas en muchos países.

* Resultado de la Cumbre Mundial 2005, artículo 58. Disponible en http://www.sarpan.org.za/documents/d0001607/P1957-UN-Summit_Sept2005.pdf

En 2005, unos 934 millones de personas⁵ vivían sin tenencia segura en asentamientos informales en áreas urbanas de países en vías de desarrollo. Se espera que este número crezca para 1.5 mil millones hasta el año 2020 y dos mil millones hasta el 2030, lo que sugiere que incluso si se alcanza el Objetivo de Desarrollo del Milenio (Nº 7, Meta 11) de mejorar las vidas de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios hasta el 2020, sólo se atenderá una pequeña parte de las necesidades existentes y apenas siete por ciento de las necesidades calculadas futuras antes del 2020.

En las áreas rurales, unos 200 millones de personas (casi 20 por ciento de los pobres del mundo) no tienen acceso a un pedazo de suelo suficiente para ganarse la vida. Las mujeres predominan en las áreas rurales (hasta 70 por ciento de la mano de obra agrícola), pero la mayoría ni poseen ni controlan ningún pedazo de suelo.⁶

5 UN-HABITAT, 2006, *The State of the World's Cities 2006/2007, Earthscan (El Estado Mundial de las Ciudades)*

6. Cifras del IFAD disponibles en <http://www.ruralpovertyportal.org/english/topics/land/statistics.htm>

Más del 90 por ciento de la población rural del África Subsahariana (de los cuales 370 millones se consideran pobres) acceden al suelo y a los recursos naturales a través de sistema de tenencia consuetudinarios e informales legalmente inseguros, como es también el caso de 40 millones de indonesios y 40 millones de sudamericanos⁷. En muchos países africanos, un 50% de los agricultores cultivan menos de una hectárea y unos 25 por ciento tienen acceso a menos de 0.1 hectárea. También la mayoría de los pueblos indígenas continúan teniendo derechos inseguros al suelo y a recursos (unos 300-370 millones en todo el mundo), formando hasta 5000 grupos diferentes, principalmente en áreas rurales.

En algunos países, muchas más personas viven en asentamientos no autorizados y bajo acuerdos de tenencia informales o consuetudinarios que en mercados de tierra y viviendas formales.

Las mujeres, los pueblos indígenas, los pastores, los desempleados y emigrantes son especialmente vulnerables para perder el acceso al suelo y a los recursos naturales, porque las fuerzas del mercado y los procesos de adquisición de tierras van contra ellos. El cuadro 7 muestra cómo los impactos desgastan el desarrollo.

Cuadro 7. Como la falta de derechos seguros al suelo desgasta el desarrollo

La exclusión de una parte significativa de las poblaciones urbana y rural de una protección legal y de los derechos seguros al suelo desgasta las perspectivas de desarrollo económico, porque reduce las iniciativas de inversión e impone costes significativos sobre el gobierno cuando trata las consecuencias:

- Las personas que tienen miedo del desalojo probablemente no puedan dar lo mejor de sí ni van a invertir para mejorar sus casas, granjas, pueblos o barrios.
- La inseguridad de la tenencia en áreas rurales desgasta la productividad agrícola, la producción de alimentos y la utilización sostenible de los recursos naturales de los que la gente depende para su subsistencia.
- La incertidumbre y derechos al suelo poco claros junto con tenencia insegura puede impedir tanto inversiones locales como extranjeras en áreas urbanas y rurales.
- Los gobiernos central y local no reciben ingresos de los impuestos por propiedad y tasas de servicio, que podría mejora los ambientes urbanos y la provisión de servicios esenciales.
- Las malas condiciones de vida tienen impactos negativos en la salud de las personas con posibles impactos en la comunidad como un todo.

Más de 90 por ciento de la población rural en África Subsahariana (de los que 370 millones son considerados pobres) tienen acceso al suelo y a los recursos naturales a través de sistemas de tenencia informal y consuetudinaria legalmente inseguros.

2.2 Suelo y desarrollo comercial

Los derechos seguros de acceso al suelo son requisitos para la inversión productiva. El acceso difícil desanima las empresas de todos los tamaños tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Un acceso más fácil depende de sistemas eficaces y accesibles de administración del suelo. También es necesario una regulación adecuada, transparencia y el fin de la discreción burocrática y la corrupción. Los gobiernos también deben reducir cualquier riesgo de conflicto y promover alianzas eficaces a través de mecanismos de disputa adecuados.

Las restricciones a la posesión extranjera de tierras, u obligando que los inversores extranjeros entren en *joint ventures* con ciudadanos del país, no necesariamente va a afectar negativamente los flujos de inversión: los contratos de arriendo renovables a largo plazo son adecuados para la mayoría, si no para todos, los fines comerciales, y todo lo que se necesita es un procedimiento adecuado de acceso al suelo.

7. Commission on Legal Empowerment of the Poor Making the Law Work for Everyone Volume II Working. Group Reports, Ch 2, available at <http://legalempowerment.unep.org/reports/> (Comisión sobre el Empoderamiento Legal de los Pobres haciendo que la ley funcione para todos, Volumen II, Informes de los grupos de trabajo, Cap.2 disponible en)

2.3 Derechos al suelo y estabilidad social

Los derechos seguros al suelo tienden a promover la estabilidad social reduciendo la incertidumbre y los conflictos por tierra; también mitigan la inseguridad, el desempleo, la pobreza y la exclusión social relacionada con los sin tierra y sin hogar. El acceso impugnado al suelo y a los recursos naturales también ha sido un factor presente en los conflictos armados y en las disputas territoriales.

En muchas sociedades, el acceso al suelo y a recursos naturales se ve como un elemento crucial de la identidad cultural. Sin derechos seguros al suelo, las personas no consiguen desempeñar un papel pleno en la sociedad, la ciudadanía se ve limitada y la exclusión aumenta. Mientras menos las personas sean capaces de conformarse a las normas y procedimientos oficiales, más se desgastará su estado. La exclusión de grandes secciones de la población de un acceso legalmente seguro al suelo genera alienación; también desanima a respetar la ley, que puede manifestarse en varios comportamientos anti-sociales, con los costes y problemas relacionados.

Los problemas sociales vinculados a la distribución injusta de la tierra y las oportunidades económicas asociadas tienden a llevar a demandas por una reforma de la tierra. En los lugares donde esto no se atiende, pueden ocurrir conflictos sociales o violencia política e inestabilidad.

2.4 Derechos al suelo y género

Derechos de propiedad iguales para mujeres y hombres son fundamentales para la igualdad de género social y económica. Sin embargo, estamos lejos de que sean efectivos. A menudo las mujeres enfrentan discriminación en sistemas de tenencia de la tierra formales, informales y consuetudinarios. Por ejemplo, obtienen acceso al suelo normalmente a través de los familiares masculinos y sólo ejercen derechos subordinados; vulnerables a rupturas en las relaciones, divorcio y a las prioridades cambiables de los dueños masculinos de la tierra. La discriminación de género en el acceso al suelo y a los derechos seguros al suelo es injusta y desgasta los derechos humanos de las mujeres.

Ofrecer derechos seguros al suelo a las mujeres tiene sentido económico y es importante para la reducción de la pobreza. Esto se debe a los papeles de las mujeres como productoras de alimentos en las áreas rurales y del perímetro urbano, a sus responsabilidades para alimentar a todos los miembros de la familia y a sus papeles más amplios en la gestión del hogar. Las familias encabezadas por mujeres- una parte significativa de los pobres- pueden beneficiarse mucho de la seguridad, estado y oportunidades de generación de ingresos que los derechos seguros al suelo ofrecen, incluso cuando se trata de un terreno pequeño de tierra. Hay una fuerte asociación positiva entre los derechos de las mujeres al suelo y la reducción de la pobreza; esto se debe a que el control de las mujeres sobre los activos de la tierra mejora el bienestar de la familia, el ingreso de dinero y los gastos con comida, la salud y educación de los niños.

Los derechos seguros al suelo para agricultoras y empresarias pueden mejorar la inversión, el acceso a fuentes de crédito y un mejor uso del suelo y productividad, puesto que las mujeres son consideradas como un riesgo de crédito más bajo que los hombres.

Cuando las mujeres ven negados sus derechos iguales a la tenencia con el mismo nivel de seguridad que tienen los hombres, toda la sociedad sufre y especialmente los niños. Cuando las mujeres disfrutan los mismos derechos, se reducen los conflictos, y mejora el ambiente y las condiciones de vida de la familia (ver cuadro 8).

La discriminación de género en derechos al suelo está arraigada culturalmente. Es importante desarrollar una legislación más fuerte para la igualdad de género, junto con una acción colectiva para los derechos efectivos de la mujer a reivindicar de forma legal y documentada, a la propiedad conjunta con sus cónyuges, y a la protección legal para sus reivindicaciones consuetudinarias e informales al suelo.

Cuadro 8. Seguridad de la tenencia y empoderamiento de las mujeres a través de un enfoque incremental de bajo coste

Un reciente estudio financiado por el Plan de Acción del Grupo de Género del Banco Mundial examinó la certificación de tierras en Etiopía. En este país, mediante un esfuerzo patrocinado por el gobierno, se emitieron unos 20 millones de certificados de uso de la tierra (para unas seis millones de familias) en menos de dos años, a través de un proceso altamente participativo. Basado en un estudio amplio y representativo, el trabajo exploró los asuntos del proceso, su impacto y sostenibilidad para sacar conclusiones para Etiopía, así como para otros países africanos. El estudio encontró que la escala masiva de la operación no tuvo una influencia negativa en el proceso contra la participación de los pobres ni de las mujeres; a pesar de otros desafíos persistentes relacionados con la manutención de datos, gestión de los recursos de propiedad común y diferencias entre la política y la reforma legal (p.ej. restricciones de contratos de arriendo). La ayuda de los más viejos en la solución de conflictos llevó a una tasa de éxito de 95 por ciento. Los requisitos legales de la emisión de certificados conjuntamente en el nombre del marido y su esposa fue muy ampliamente aplicado- cuando se ofreció espacio suficiente para incluir la fotos de los dos cónyuges en el certificado (mientras que se usó menos cuando no se exigían las fotos). Más de 80 por ciento de los que respondieron la encuesta dijeron que la certificación redujo los conflictos, los animó a plantar árboles y alquilar la tierra y mejoró su posibilidad percibida de obtener compensación en caso de conversión del suelo. Más importante, del punto de vista de la cuestión de género, las mujeres que participaron de la encuesta con certificados conjuntos, casi en su totalidad dijeron que mejoraron su situación económica y social. Aunque los certificados se emitieron hace relativamente poco tiempo, el estudio encuentra un impacto positivo significativo en la inversión relacionada con el suelo.

Red del Banco Mundial para la Reducción y Gestión de la Pobreza 2008 Igualdad de género como economía inteligente.

La tenencia y los acuerdos de acceso bien definidos sobre los recursos naturales ofrecen la base para administrar y reconciliar reivindicaciones contrarias hechas por diferentes usuarios y grupos de interés.

2.5 Derechos al suelo para una urbanización sostenible

Paralelamente a los derechos seguros al suelo para las poblaciones urbanas existentes, es necesario tomar medidas urgentes en otra área: programas de mejora complementados con un enfoque “dual” para aumentar la oferta de suelo planificado, legal y asequible para habitación para atender la demanda presente y futura. Esto se necesita tanto en las ciudades existentes como en las áreas del perímetro urbano donde tiene lugar un cambio desorganizado en mayor medida; este enfoque dual puede alcanzarse a través de lo siguiente:

- Revisión de las regulaciones de planificación, estándares y procedimientos administrativos, reducir los costes de entrada y acelerar la demanda de nuevos proyectos legales. Las opciones pueden incluir la reducción de la parte de tierra asignada a carreteras y espacios públicos abiertos, suavizar restricciones sobre el uso del terreno y su desarrollo, y la simplificación de los procedimientos administrativos.
- Introducción y recaudación de impuestos de la propiedad en todo el suelo urbano, desarrollado o no.
- Permitir proyectos incrementales de construcción de tierra y oferta de servicios.
- Permitir que las familias obtengan servicios básicos, como agua, saneamiento y luz eléctrica, independientemente de su estado de tenencia.

2.6 Derechos del suelo para proyectos rurales

La pobreza frecuentemente se concentra en áreas rurales donde la agricultura es la principal forma de ganarse la vida. Las personas necesitan derechos seguros al suelo para ofrecer oportunidades confiables para la producción de alimentos. Las políticas deberían fomentar no sólo el acceso al suelo, sino también su uso productivo.

Aunque la mayoría de las oportunidades que generan ingresos están fuera de la agricultura, el acceso al suelo productivo y a los recursos naturales ofrece una fuente suplementaria de comida y una importante red de seguridad, tanto para los que tienen empleo como para los que están desempleados. En economías en expansión como en países como India o Brasil, los bajos salarios en la agricultura, la vulnerabilidad de los desalojos y reducción de gastos, junto con mano de obra explotadora y contratos de tenencia para crear sin tierras, condujeron las demandas políticas hacia una reforma agraria. Las políticas deben incentivar no sólo el acceso al suelo sino también a su uso productivo.

Los derechos de tenencia sobre los recursos naturales y el suelo son importantes para los sistemas productivos.

Los pobres rurales (incluyendo mujeres y grupos marginados) tienden a depender más que otros de los bosques, praderas y pantanos para ganarse la vida, tanto de manera rutinaria como en época de crisis. La caza, la pesca y la recogida de comida silvestre pueden ofrecer todos los recursos necesarios en tiempos de crisis.

Suelo y la gestión del cambio urbano – rural

La expansión de los centros urbanos avanzando dentro de áreas rurales implica un rápido cambio socio-económico. Los valores del suelo aumentan con la demanda por proyectos comerciales. La migración urbana causa interacción con diferentes tradiciones y prácticas sociales, culturales y legales. Las áreas del perímetro urbano son las más afectadas y donde las políticas deberían concentrarse de manera urgente. Cualquier cambio repentino diferente de los sistemas tradicionales de suelo y tenencia, va a causar resistencia al cambio, especialmente si los nuevos sistemas no consiguen atender las necesidades de las personas rápidamente. Por lo tanto, cualquier cambio debe ocurrir en un ritmo pragmático y gradual de forma coherente con la capacidad para ofrecer acceso a suelo seguro de acuerdo a las condiciones y necesidades locales.

2.7 Derechos al suelo y el medio ambiente

La tenencia y los acuerdos de acceso bien definidos sobre los recursos naturales ofrecen la base para administrar y reconciliar reivindicaciones contrarias hechas por diferentes usuarios y grupos de interés. Su falta en áreas rurales puede llevar a la degradación ambiental (p.ej. deforestación, agua, biodiversidad, pampas y desertificación).

En áreas urbanas en expansión, la falta de suelo para los pobres, a menudo lleva al crecimiento de asentamientos informales en locales peligrosos.

El uso del suelo de los pobres asociado con derechos al suelo no totalmente específicos también lleva a problemas de contaminación del aire y del agua, y de uso agrícola e industrial del suelo. Como resultado, en áreas densamente pobladas, los pobres están más expuestos a los peligros de la contaminación.

Es probable que el desafío de ofrecer derechos seguros al suelo para los desplazados y refugiados aumente con el cambio climático. Estas poblaciones que viven en áreas costeras bajas ya están sufriendo como resultado de menos lluvias y eventos de clima extremos cada vez más frecuentes, así como ocurre con la agricultura y la seguridad alimentaria.

2.8 Derechos al suelo después de conflictos y desastres naturales

Los derechos al suelo deben incluirse en la respuesta humanitaria y de desarrollo de los desastres o de conflictos civiles. La reconstrucción debe tratar asuntos de acceso al suelo para refugiados, retornados y desplazados; también debe incluir la reconstrucción de instituciones de la tierra y el establecimiento de políticas del suelo legítimas y justas después de conflictos violentos. Los conflictos sobre los derechos al suelo entre diferentes grupos étnicos, sociales o generacionales pueden llevar a violencia comunitaria, a inestabilidad económica y a guerras. Para ayudar a prevenirlo, las políticas del suelo deben garantizar derechos seguros al suelo para los grupos con intereses opuestos de una manera justa; esto incluye el reconocimiento de antiguas disputas que pueden surgir cuando algún grupo se siente alienado o excluido del suelo que consideran suyo por derecho. A menudo el escenario post conflicto implica un conjunto de reivindicaciones del suelo que se sobreponen. La reconstrucción y la reconciliación requieren un acuerdo para desenmarañar y negociar estas reivindicaciones. El establecimiento de instituciones legítimas que regulen el acceso al suelo para el re-asentamiento de los emigrantes y refugiados es muy importante, así como también lo es el asunto de la restitución a los dueños originales.

2.9 Derechos al suelo y gobernanza

La tenencia no puede separarse de la gobernanza de la tierra, recursos naturales y procesos del cambio del uso del suelo. La gobernanza de la tierra tiene que entenderse como “el proceso a través del cual las decisiones se toman en relación al acceso, uso del suelo, la manera en que estas decisiones se implementan y el modo en que los intereses contrarios en relación al suelo se reconcilian”⁸.

Al tratar la cuestión de la gobernanza de la tierra, UN-HABITAT adopta los siguientes principios:

- Es fundamental el liderazgo gubernamental / nacional, así como el empoderamiento y la capacidad de construcción en varios niveles de la sociedad
- No es suficiente cambiar las políticas o las leyes para solucionar intereses contrarios y para cambiar el desempeño discriminatorio, corrupto e ineficiente de las instituciones del suelo
- Sólo intervenciones mantenidas y de largo plazo pueden solucionar problemas del suelo y ofrecer derechos seguros al suelo para todos

8. Buena gobernanza de tenencia de la tierra y administración del suelo disponible en: <http://www.fao.org/docrep/010/a1179e/a1179e00.htm>

- Las mujeres y otras minorías deben tratarse como asuntos específicos de preocupación
- Los intereses de múltiples partes interesadas en el suelo y las diferentes visiones del desarrollo del suelo tienen que reconciliarse.
- Las agencias externas y los socios de desarrollo deben coordinar estrategias para involucrar y apoyar los procesos nacionales.

Para mejorar la gobernanza, las políticas de tenencia deben satisfacer los siguientes nueve criterios: sustentabilidad, la ley, subsidiariedad, igualdad, eficacia, transparencia y responsabilidad, compromiso cívico y ciudadanía y seguridad. Aunque la oferta de derechos seguros al suelo levante importantes cuestiones técnicas y de procedimiento, en definitiva es un asunto político, y esto se debe a que los derechos sobre el suelo no pueden separarse de los derechos civiles, políticos y humanos y dependen de la voluntad política, administrativa y profesional para garantizar un tratamiento justo y oportunidades iguales para todos.

En muchas sociedades, el control de los derechos al suelo es un medio de acumular y ostentar poder político y económico y privilegio a través del clientelismo, nepotismo y corrupción. Tratar estos asuntos es esencial para mejorar la gobernanza, pero va a necesitar un considerable compromiso de los legisladores y de lo que ejecutan las leyes.

El papel del gobierno es gestionar el suelo en el interés público. Su propio desempeño como propietario y regulador del suelo es esencial a la gobernanza. En la práctica, el suelo de propiedad del gobierno, a menudo se gestiona de maneras irresponsables e ineficientes, y está sujeto a la apropiación por parte de elites políticas o económicas aliadas.

La gobernanza de la tierra debe alejar su énfasis de los actuales enfoques técnicos y administrativos dominantes en la tenencia y administración del suelo, para adoptar enfoques basados en un mejor entendimiento de la economía política del suelo (p.ej. la naturaleza de intereses creados y las relaciones de poder, y su impacto en el acceso al suelo y los derechos al suelo así como sus usos cambiables).



Granja de reforma agraria, E. Cape, África del Sur. Photo © J. Quan

3. Innovación y buenas prácticas de los derechos seguros al suelo para todos

Enfoques innovadores a la gestión del suelo, política de tenencia y provisión de viviendas son asuntos siempre presentes en congresos internacionales⁹, reciben premios internacionales¹⁰ y se divulgan en todos los periódicos profesionales o académicos, así como en otros medios de comunicación.

La Internet también es una fuente poderosa de información en innovaciones eficaces. Por lo tanto, el desafío es el de fomentar y ayudar a los legisladores y a otros con influencia nacional e internacional para adoptar y adaptar estas innovaciones en escala.

3.1 Derechos seguros al suelo para la reducción de la pobreza

Los derechos seguros al suelo tienen muchos beneficios para los pobres y ofrecen medios ya listos para que las personas salgan de la pobreza, especialmente las mujeres. En las áreas rurales, del perímetro urbano y urbanas donde la densidad poblacional es alta y los mercados del suelo pueden ser muy competitivos, incluso pequeñas parcelas de tierra pueden ofrecer estos beneficios. Mientras más fuerte sea la seguridad de la tierra, más fácil es para las familias invertir en la tierra, mejorar la producción y escapar de la pobreza.

Cuadro 9. El valor de pequeñas parcelas familiares para los pobres en el Sur de Asia

En India, la proporción entre los sin tierra y el número limitado de parcelas de tierra disponible hace que los esquemas de distribución de grandes parcelas sean poco prácticos tanto desde el punto de vista financiero como político. La distribución de West Bengal de 1.04 millones de acres a 2.54 millones de familias pobres que no tenían tierras tuvo un impacto positivo en las oportunidades de tener una vida mejor, incluso cuando muchos sólo recibieron entre 0.07 y 0.38 acres.

En Pakistán y Bangladesh, incluso la propiedad de parcelas relativamente pequeñas de tierra está asociada con una reducción significativa de la pobreza.

Datos de 1999-2000 muestran que en India, pequeñas mejoras en la propiedad de la tierra estaban asociadas con reducciones de cinco a nueve por ciento en la incidencia de la pobreza. Esto se debe a que las pequeñas parcelas ofrecen una fuente suplementaria al ingreso y a la alimentación de los pobres, como parte de estrategias de sustento diversificado que también incluye el trabajo como mano de obra asalariada, industrias comerciales o caseras y remesas.

Las pequeñas parcelas también pueden funcionar como fuentes de crédito, status social y seguridad en tiempos de crisis. Mientras más grandes sean las parcelas de casa y tierra, más grande el ámbito para beneficios no relacionados con la vivienda. Las parcelas típicas de las familias (1.700 a 2.600 pies cuadrados) pueden abastecer verduras, frutas y leche suficientes para atender las propias necesidades de la familia que trabaja la tierra además de generar ingresos anuales de unas 11.000 rupias (o unos US\$ 268) de ventas comerciales. Para las mujeres, las parcelas de casa y tierra tienen fácil acceso y las pueden cultivar fácilmente, con productos frescos directamente disponibles resultando en un mejor bienestar para los niños y para la familia como un todo.

Hanstad T, Nielsen R, Bown J 2004 Lands and livelihoods: making land rights real for India's rural poor FAO Livelihood Systems Programme Paper, RDI, Seattle / FAO Rome; and Srivastava RS 2004 Land reforms and the poor in India: an overview of issues and recent evidence in Gazdar H and Quan J 2004 Poverty and Access to Land in South Asia: a study for the Pakistan Rural Support

Programmes Network NRI Chatham (Tierra y sustento: haciendo que los derechos al suelo sean reales para los pobres de India, Documento del Programa Sistemas de sustento de FAO, RDI, Seattle/FAO Roma; y Srivastava RS 2004 Reformas agrarias y los pobres en India: una revisión de los asuntos y recientes evidencias en Gazdar H y Quan J 2004 Pobreza y Acceso al Suelo en el Sur de Asia: un estudio para la Red de Programas de Apoyo Rural de Pakistán NRI Chatham)

9. El Simposio bi-anual de Investigación Urbana del Banco Mundial y el Foro Urbano Global son los principales ejemplos, aunque muchos eventos internacionales también presenten ejemplos de innovación y buena gobernanza.

10. Los premios anuales de UN-Habitat y los Premios Dubai de Mejores Prácticas son los principales ejemplos.

Cuadro 10. Aumentos graduales en la seguridad de la tenencia, crecimiento agrícola y reducción de la pobreza en la China rural

En los años cincuenta, el sistema de agricultura colectiva introdujo en China bruscas desigualdades históricas en la posesión de tierras, impidiendo el re-surgimiento del hambre después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la agricultura colectiva restringía la seguridad de la tenencia y los incentivos de las familias individuales a invertir en la tierra, impidiendo el crecimiento agrícola. Desde los años ochenta, y más especialmente desde los años noventa, la introducción gradual de derechos más seguros al uso del suelo ha contribuido para el dramático aumento en la productividad agrícola y reducciones en la pobreza rural.

Bajo un esquema de 1980, las familias adquirirían los derechos sobre la tierra y se les permitía retener cualquier aumento de ingresos de la actividad agrícola, llevando a una productividad más alta y a una reducción de la pobreza. No obstante, los Comités de los Pueblos continuaron la redistribución regular de la tierra en respuesta a los cambios poblacionales y de tamaño de las familias, desalentando la inversión de la familia en la mejora de la tierra. La Ley de Gestión del Suelo de 1998 ha ofrecido más seguridad de tenencia a las familias desde entonces. Sin embargo, hay derechos al suelo que continúan siendo un problema para las mujeres, que dependen de los familiares masculinos para tener acceso al suelo, como resultado de la discriminación debido a las prácticas de herencia consuetudinarias y a los Comités de los Pueblos.

Duncan, J. y Ping, L., 2001. Women and land tenure in China: a study of women's land rights in Dongfang County, Hainan Province, RDI Seattle; and Ravaillon, M. and van de Walle, D 2001 Breaking up the collective farm: welfare outcomes of Vietnam's massive land privatisation World Bank Washington DC (Mujeres y tenencia de la tierra en China: un estudio de los derechos de las mujeres al suelo en el condado de Dongfang, Provincia Hainan, RDI Seattle; y Ravaillon, M. y van de Walle, D 2001 Rompiendo con la agricultura colectiva: resultados de bienestar en la privatización masiva de tierra de Vietnam, Banco Mundial, Washington DC)

Cuadro 11. Seguridad y servicios en Colombia

A menudo, los sistemas de tenencia formal se consideran esenciales para influir en el acceso a los servicios públicos. Sin embargo, en Colombia, la legislación permite que los ciudadanos obtengan servicios como suministro de agua, saneamiento, electricidad, tratamiento de aguas pluviales, recogida de basura, telefonía y gas. La única condición es que deben probar que viven en sus casas y que pueden pagar por los servicios ofrecidos. Hay una gama de sistemas de tenencia intermediaria – tales como “Declaraciones de Posesión”, “Derechos de compra y venta para uso futuro” y “Tenencia comunal”- que ofrecen un trampolín con derechos fortalecidos y grados de protección contra desalojos, posibilitando que las familias pobres tengan viviendas seguras y asequibles. En tales condiciones, la tenencia de la tierra no es ni siquiera una preocupación para la mayoría de las familias pobres; y esto se debe al hecho de que están protegidas por ley de desalojos forzados sin un debido proceso legal, y tienen derecho a recibir todos los servicios esenciales independientemente de su status de tenencia.

Aristazabal, N. y Gomez, A. (2004) 'Improving security without titles in Bogotá' HABITAT International Vol 28 Issue 2 pp245-258 ("Mejora de la seguridad sin títulos en Bogotá" HABITAT Internacional, Vol. 28. Edición 2 pp 245-258)

3.2 Programas de titulación de tierra

El ejemplo de Perú (cuadro 5) muestra que los programas de titulación son extremadamente caros y no necesariamente alcanzan sus objetivos, incluso cuando se implementan a gran escala. Los títulos de tierra han beneficiado muchos propietarios informales y merecen un lugar en cualquier política de tenencia. Sin embargo, la titulación no necesariamente ha mejorado el acceso a crédito ni ha evitado el crecimiento de nuevos asentamientos informales. Con cada vez más cambios socio-económicos repentinos en todo el mundo, muchas familias de bajos ingresos prefieren la cohesión social que los acuerdos de tenencia consuetudinarios ofrecen, o la movilidad ofrecida por el alquiler, siempre que tengan una seguridad y protección legal adecuadas. La garantía de esta protección es más fácil en los lugares donde los mercados de tierra y la planificación fomentan una variedad de opciones de tenencia más allá de los títulos.

Además, muchos gobiernos en países en vía de desarrollo tienen poca experiencia en la formulación e implementación de políticas de tenencia de tierra adecuadas a todos los tipos de demanda. Las consecuencias directas e indirectas, positivas y negativas de una medida política específica son especialmente difíciles de predecir; y si no se pueden predecir, no se pueden controlar.

3.3 Opciones de tenencias alternativas

Dada las limitaciones de los títulos de tierra individuales, el valor de un enfoque incremental y la importancia de aprovechar los acuerdos de tenencia existentes con los que las personas ya están familiarizados, UN-HABITAT defiende el uso de una variedad de opciones de tenencias alternativas que pueden adaptarse a varias circunstancias en cualquier área.

Varias iniciativas innovadoras, opciones de tenencia “intermediaria” han sido desarrolladas por terratenientes, organizaciones de la sociedad civil, emprendedores inmobiliarios privados, gobiernos locales e incluso nacionales, así como por las propias comunidades. Son medios pragmáticos, de corto, medio y largo plazo para mejorar la seguridad y el acceso a oportunidades de sustento y servicios, como se muestra en los cuadros 11 al 17 a continuación.

3.4 Mejora de los derechos de ocupación

La mejora puede ocurrir como proclamaciones por parte de políticos más antiguos contra desalojos forzados y reubicaciones o su moratoria. Son ampliamente usados para ganar tiempo, además de ser populares y de fácil implantación, puesto que no es necesario ni estudios ni documentos. Las proclamaciones y moratoria se diferencian de las amnistías generales porque en éstas no se incluyen necesariamente el reconocimiento formal de un asentamiento no autorizado; por lo tanto, les permiten a las autoridades retener el control del suelo mientras exploran alternativas justas y rentables a un plazo mayor.

Cuadro 12. Registro y formalización de derechos consuetudinarios de bajo coste

Casos pilotos de la práctica muestran que los derechos pueden registrarse con muy bajos costes y de manera sencilla, como por ejemplo en Etiopía, Mozambique y Benin. De la misma forma, en algunos lugares los títulos y el registro puede importar mucho menos que el trabajo para fortalecer las instituciones locales con responsabilidad para gestionar los derechos al suelo y las disputas relacionadas. Aprovechar el conocimiento local y las prácticas de gestión de suelo ya existentes en un nivel local son ingredientes críticos y los sistemas de documentación de los derechos al suelo pueden ir refinándose con el tiempo. Los costes y técnica de la administración del suelo también deben observar el valor del suelo. Los procedimientos para reducir costes y simplificar los procesos son computadorización de los registros del suelo y el uso de Sistemas de Posicionamiento Geográfico (GPS para automatizar los estudios de suelo y la demarcación) y los Sistemas Geográficos de Información (para tener mapas amplios de parcelas y una ayuda para la planificación espacial). Sin embargo, la tecnología no puede sustituir los procesos legitimados localmente para asignar y registrar los derechos al suelo, aprobar transacciones de tierra y adjudicar reivindicaciones contrarias.

Cotula L, Toulmin C y Hesse C (2003) Land tenure, land reforms, and land administration in Africa: lessons of experience and emerging issues, IIED, London (Tenencia de la tierra, reformas agrarias y administración del suelo en África: lecciones de la experiencia y asuntos emergentes, IIED, Londres)

La experiencia también muestra que el acceso de bajo coste al suelo y a los derechos seguros al suelo pueden mejorarse incrementalmente y en escala. La experiencia de certificación de suelo rural en Etiopía ofrece un ejemplo, a pesar de los problemas persistentes con manutención de datos, gestión de recursos de propiedad común y fallos en reformas políticas y legales (p.ej. restricciones de los contratos de arriendo). Un reciente estudio del Banco Mundial muestra que la certificación no sólo estimuló la productividad sino también empoderó a las mujeres de manera notable.

Cuadro 13. Proclamaciones de suelo en Filipinas

Como su antecesor, el presidente filipino Macapagal-Arroyo ha hecho varias proclamaciones de tierra garantizando a los invasores ilegales de suelo público protección contra desalojos y prometiendo mejores servicios sociales. Entre 2000 y 2002, han sido beneficiadas más de 645.000 familias en 33 asentamientos informales. La política no se aplica a familias que invaden suelo privado, que forman la mayoría de los asentamientos informales; sin embargo, es una respuesta positiva y pragmática que ha motivado a muchas familias pobres a mejorar sus casas y barrios.

Porio, E. y Crisol, C. (2004) 'Property rights, security of tenure and the urban poor in Metro Manila' HABITAT Internacional Vol. 28 Issue 2 pp203-220 ("Derechos a la propiedad, seguridad de tenencia y pobres urbanos en la región metropolitana de Manila", HABITAT Internacional, Vol. 28 Edición 2 pp. 203-220)

Cuadro 14. Licencias de ocupación temporaria en Kenya

Las licencias de ocupación temporaria (TOLs por su sigla en inglés) las introdujo el Concejo Municipal de Nairobi para promover el uso eficiente de suelo público desocupado en locales estratégicos, p.ej. cruces de calles, reservas de carreteras en barrios muy poblados y suelo abierto en la periferia urbana. Con las licencias de ocupación temporaria las autoridades locales asignan suelo para uso productivo al mismo tiempo que retienen su control a largo plazo, puesto que las licencias son renovables anualmente y el que recibe la licencia tiene permiso para construir estructuras semi-permanentes, pagando un alquiler anual por el suelo, que se suma a las rentas municipales. Aunque está más destinado a fines comerciales y de generación de ingresos, las licencias de ocupación temporaria también se usan a veces con fines residenciales y podrían reproducirse en otros lugares con esta finalidad.

Yahya, S. en Payne, G (2002) Land Rights and Innovation: improving tenure security for the urban poor, ITDG Publishing, London (Derechos al suelo e Innovación: mejora de la seguridad de la tenencia para los pobres urbanos, ITDG Editora, Londres)



Sri Lanka. Foto © UN-HABITAT

Cuadro 15. Certificado de Confort en Trinidad y Tobago

Las personas que viven en asentamientos espontáneos e informales en Puerto España pueden obtener un abrigo asequible cerca de las comodidades urbanas a través del "Certificado de Confort" por la Ley 25 de 1988. El beneficio de este tipo de certificado es que ofrecen seguridad de tenencia suficiente para permitir que las familias inviertan con confianza para mejorar y mantener sus casas. También preservan el interés de largo plazo del sector público en el suelo. Los Certificados de Confort también preparan el camino para los contratos de arriendo estatutarios, pero el reconocimiento de una reivindicación superior del gobierno a su suelo significa que las familias no tienen derecho a título tan fácilmente como ocurre con los habitantes de otros asentamientos informales.

Gobierno de Trinidad y Tobago, Ley 25 de 1998.

3.5 Mercados de arrendamiento

Los mercados de arrendamiento pueden ampliar la gama de opciones de tenencia disponibles, pudiendo incluir reconocimiento, legalización y aprovechar prácticas de alquiler informales existentes. Con el monitoreo del progreso, las familias y los gobiernos pueden aprender con la experiencia y ajustarse a los cambios a un ritmo adecuado.

Cuadro 16. Arriendo temporal del suelo en Bangkok

Las comunidades de bajos ingresos en Bangkok han elaborado un acuerdo práctico con los propietarios de tierras para permitirles vivir en áreas con fácil acceso a las oportunidades de sustento. Los pobres buscan a propietarios que esperan que sus tierras ganen más valor antes de desarrollarlas; ofrecen alquilarlas a través de contratos de arriendo de corto a medio plazo, pagando lo que pueden permitirse. Los propietarios apoyan esta idea como una defensa contra invasiones de otras personas. En los últimos años, las comunidades y autoridades han explorado cómo los servicios básicos pueden llegar a asentamientos temporales. Los contratos de arriendo a largo plazo preparan el camino para condiciones de servicios mejores, pero los habitantes deben estar dispuestos a desocupar el área cuando sea necesario.

Este acuerdo ha permitido que muchas familias pobres vivan en áreas, que de otra manera les sería totalmente imposible. Como el crecimiento urbano lleva oportunidades de sustento a otros lugares, los pobres pueden mudarse también con el flujo y negociar un acuerdo semejante con otros propietarios.

Savant-Mohit, R. en Payne G. (2002) Land Rights and Innovation: improving tenure security for the urban poor, ITDG Publishing, London (Derechos al suelo e Innovación: mejora de la seguridad de la tenencia en los pobres urbanos, ITDG Editora, Londres)

Cuadro 17. Anticrético en Bolivia

La necesidad de usar la reserva existente de viviendas al máximo y mejorar el acceso para los que lo necesitan ha llevado a un sistema de tenencia innovadora en Bolivia, llamado "anticrético", o "contra un crédito normal". Esta modalidad incluye un contrato legalmente obligatorio a través del cual el propietario recibe una suma de dinero (en dólares) del ocupante, en pago por el derecho de uso de la propiedad, normalmente durante un periodo de dos años. Al final del plazo del contrato, el propietario devuelve toda la cantidad depositada por el ocupante de la propiedad. Para el dueño, es una forma efectiva de ganar capital sin tener que pagar altas tasas de interés a los bancos, para el usuario es una forma efectiva de vivir a bajo precio, para los que se puedan permitir el depósito inicial. La tenencia Anticrético también alienta a las personas a mantener la propiedad, debido a la posibilidad de comprarla cuando expire el plazo del contrato. Aunque el sistema goza de amplia aceptación social, depende del cumplimiento de las obligaciones de las dos partes. Los recientes intentos del gobierno de formalizar el sistema y sacar ingresos de una tasa de transferencia han hecho esta modalidad más burocrática y cara.

Farfan, F. en Payne G. (2002) Land Rights and Innovation: improving tenure security for the urban poor, ITDG Publishing, London (Derechos al suelo e Innovación: mejora de la seguridad de la tenencia en los pobres urbanos, ITDG Editora, Londres)



Letrero de la Secretaría de Suelo Consuetudinario, Wassa Ghana. Foto © J. Quan. 2007

3.6 Aprovechamiento de los sistemas de tenencia consuetudinaria existentes

En las áreas rurales y del perímetro urbano de muchos países, especialmente de África Subsahariana y en algunas partes del Sudeste asiático, la tenencia consuetudinaria es la principal forma de acceder al suelo. Cuando tienen reconocimiento y un buen apoyo, los sistemas consuetudinarios pueden ofrecer derechos seguros documentados y legales a parcelas de casas, tierras de cultivo y recursos naturales.

Cuadro 18. Secretarías de suelo consuetudinario en el área del perímetro urbano de Ghana

En Ghana, 80% del suelo es de propiedad consuetudinaria. Después de reconocer que la seguridad de tenencia estatutaria es un desafío, el gobierno intenta buscar una transferencia gradual a la gestión de suelo consuetudinario de agencias formales a consuetudinarias "Secretaría de Suelo Consuetudinario" – CLS (por su sigla en inglés).

En Gbawe, fuera de Accra, una Secretaría de Suelo Consuetudinario desarrollada como una innovación espontánea por el clan Gbawe-Kwartey propietario de las tierras, ha creado una Secretaría de Suelo Consuetudinario espontáneamente debido a la demanda de emigrantes y nuevos asentados por más parcelas para viviendas. La Secretaría de Suelo Consuetudinario registra los derechos al suelo, hace un levantamiento de la tierra y señala parcelas para proyectos, cobra alquileres, gestiona las finanzas, elabora contratos de arriendo de suelo y facilita el registro en la Comisión del Suelo. Una parte de las rentas del suelo apoya el desarrollo de las instalaciones e infraestructura de la comunidad. Un sistema organizado de asignación de tierras con derechos documentados se une a mejores servicios locales para estimular la demanda por parcelas. Los miembros del clan que perdieron suelo agrícola debido a la conversión residencial tienen derecho a compensación; lo que incluye provisión de una parcela residencial y derecho a las ganancias de las ventas de otras parcelas residenciales, que pueden usarse para invertir en empresas de producción más intensiva.

Ubink J y Quan J 2008 "How to combine tradition and modernity, Regulating customary land management in Ghana" Land Use Policy, forthcoming ("Cómo unir tradición y modernidad, Regulación de la gestión consuetudinaria del suelo en Ghana" Política de uso del suelo de próxima aparición).

Cuadro 19. Derechos seguros al suelo para pueblos de pastores

Para la sobrevivencia de los sistemas pastoriles es fundamental el acceso periódico a recursos estratégicos como agua, pasto en la temporada de secas y veredas para el ganado, permitiendo el movimiento entre los pastos de temporadas. Por su naturaleza, no están sujetos a acuerdos de tenencia individual, sino que los derechos de acceso a estos recursos pueden protegerse con la adopción de marcos legales e institucionales adecuados.

Legislación pastoral progresiva en Mali y Níger

Algunos países en el Sahel intentan aclarar derechos pastoriles a través de la descentralización a las comunidades locales y de la elaboración de leyes o cartas pastoriles, que regulen el uso de recursos contrarios (pasto y agricultura), y que incorpora elementos de la gestión del suelo pastoral consuetudinaria, tales como la movilidad de los rebaños, acceso recíproco negociado a recursos naturales y el uso múltiple y secuencial de los pastos y recursos hídricos por parte de los diferentes miembros interesados.

El Código Rural de Níger junta en un único libro las leyes y regulaciones relacionadas con la transferencia y tenencia de suelos agrícolas y pastoriles. Da a los pastores libre acceso a los recursos naturales y presenta el concepto "terroir d'attach". Un "terroir d'attach" es un lugar donde una comunidad de pastores pasa la mayor parte del año y donde vuelven después de periodos de transhumancia. El Código no les da a los pastores derechos exclusivos a un "terroirs d'attache", ni la propiedad del suelo, sino que le da a la comunidad acceso prioritario a los recursos mientras permanecen abiertos a otros usuarios. La Carta Pastoral de Mali da a los pastores el derecho de movilidad en áreas agrícolas y pastoriles en Mali y acceso a los recursos naturales. Protege los derechos de los pastores al uso prioritario de recursos naturales definidos, pero no les da la posesión del suelo.

Bruce JW y Mearns R 2002, Natural resource management and land policy in developing countries: lessons learned and new challenges for the World Bank. Drylands Programme Issues Paper No. 115, IIED London; and Thebaud B 1995 Land tenure, environmental degradation and desertification in Africa: some thoughts based on the Sahelian example. Dryland Programme Issues Paper No. 57. IIED London. (Gestión de recursos naturales y políticas del suelo en países en vías de desarrollo: lecciones aprendidas y nuevos desafíos para el Banco Mundial. Programa de tierras secas Documento No. 115. IIED Londres; y Thebaud B 1995 Tenencia de la tierra, degradación ambiental y desertificación en África: algunas ideas basadas en el ejemplo saheliano. Programa de tierras secas Documento No. 57 IIED Londres).

3.7 El papel de las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar los derechos seguros al suelo

Los movimientos y organizaciones sociales pueden ayudar a aumentar la oferta de suelo disponible para los pobres. En los lugares donde grupos poderosos tienen interés comercial para desarrollar el suelo público, la garantía de los derechos al suelo para los pobres puede depender de la movilización de organizaciones de la sociedad civil para ayudar a implementar políticas gubernamentales que pongan suelo a disposición de los sin tierra, como ocurre en Bangladesh. En India y Pakistán, las ONGs también han intervenido en los mercados de suelo privado para facilitar contratos de alquiler seguro para los pobres y para grupos de mujeres.



Suelo agro-pastoral en el Nordeste de Brasil. Foto © J. Quan.2007

Cuadro 20. El trabajo realizado para que la asignación de suelo público funcione efectivamente en Bangladesh

En Bangladesh, las ONGs a favor de los pobres como Samata y Nijera Kori facilitan el acceso de los pobres a suelo público (khas), 3.3 millones de hectáreas de los que han sido ocupados ilegalmente. Estas ONGs son contrarias a las elites locales, que controlan el suelo público a través de conexiones políticas, administrativas y judiciales así como a través de la violencia organizada e intimidación. Estas ONGs que promueven los derechos al suelo ofrecen servicios a redes de agricultores y pobres y les ayudan a obtener acceso al suelo. También ayudan a los pobres a involucrarse con propietarios privados y con la gestión del suelo.

Barkat A 2004 Land reforms and the poor in Bangladesh, an overview of issues and recent evidence, in Gazdar H and Quan J 2004 Poverty and Access to Land in South Asia: a study for the Pakistan Rural Support Programmes Network NRI Chatham; and DFID 2007 Land: better access and secure rights for poor people, DFID London (Reformas agrarias y los pobres en Bangladesh, una revisión de asuntos y evidencias recientes, en Gazdar H y Quan J 2004 Pobreza y Acceso al suelo en el Sur de Asia: un estudio para la Red de Programas de Apoyo Rural de Pakistán NRI Chatham; y DFID 2007 Suelo: mejor acceso y derechos seguros para los pobres, DFID Londres)

Cuadro 21. Organizaciones de base comunitaria y acceso al suelo en Filipinas

La Asociación de Propietarios de casas de Kabalaka es una red local de organizaciones de base comunitaria en Iloilo, Filipinas, que moviliza 1.000 familias invasoras muy pobres contra la tenencia insegura y contra condiciones de habitación inadecuadas. Desde 1977, han ahorrado colectivamente 2.5 millones de pesos (o unos U\$ 50.000.00) para comprar 4.4 hectáreas de suelo cerca de sus asentamientos originales. Los grupos encuentran el suelo y estudian su posesión, haciendo un zoneamiento y derechos de paso antes de la compra. Las organizaciones de base comunitaria también tienen el apoyo de la Autoridad Nacional de Habitación para desarrollar tres nuevos locales en su Programa de Asistencia a la Tenencia de la Tierra. Una vez concluida la compra del suelo, la Autoridad Nacional de Habitación desarrolla la tierra de acuerdo con los requisitos establecidos por la comunidad. Las personas construyen sus propias casas.

Fundación de Misionarios Vicentinos de Desarrollo Social

Cuadro 22. Arriendos de suelo rural por ONGs para un acceso más seguro en el Sur de Asia

En India, la Sociedad Deccan de Desarrollo ha arrendado suelo privado desocupado en Andhra Pradesh para el uso de las mujeres Dalit (casta más baja) en régimen de arriendo. El esquema ha mejorado la seguridad alimentaria y se ha reproducido en el Programa de Corporación de Desarrollo de Castas del país. Esto ocurrió ante las restricciones de arriendos de suelo del Estado de Andhra Pradesh. En Bihar, las ONGs han actuado como fiadores en acuerdos colectivos de cosechas compartidas para grupos de mujeres, además de darles capacitación y ofrecerles apoyo de marketing.

En Pakistán, las organizaciones de base comunitaria respaldadas por programas de apoyo rural de ONGs, ahora van más allá de la provisión de servicios para los pobres rurales: arriendan grandes áreas de los propietarios a tasas favorables, ofreciendo ingresos de arriendos garantizados durante varios años y sub-arriendo a grupos comunitarios.

El Gobierno de India 2004, 10º Plan Nacional. Suelo y sustentos: haciendo los derechos al suelo reales para los pobres rurales de India Programa de Apoyo a Sustentos de FAO, RDI, Seattle/FAO Roma; y Srivastava RS 2004 Reformas agrarias y los Pobres en India: una revisión de asuntos y evidencias recientes en Gazdar H y Quan J 2004. Pobreza y Acceso al suelo en el Sur de Asia: un estudio para la Red de Programas de Apoyo Rural de Pakistán NRI Chatham.

3.8 Alfabetismo y empoderamiento para derechos seguros al suelo

La capacidad de los individuos y grupos para defender sus reivindicaciones del suelo y gestionar los recursos naturales pueden depender de su capacidad de organizarse y negociar con el Estado y con otros grupos de interés. Normalmente, los grupos vulnerables y marginados no tienen ni los recursos, ni el tiempo, ni las habilidades ni la oportunidad de participar en acciones colectivas; dependen de la ayuda externa para reivindicar y defender los derechos al suelo y a los recursos naturales. La ayuda incluye capacitación en cultura legal y concienciación, defensa, campaña política y acción, intervención en los mercados y asignación de suelo, capacidad de crecimiento y el apoyo a acciones y organización colectivas. Además de ofrecer crédito, educación, salud, suministro de agua y apoyo a la producción, las ONGs también pueden facilitar los recursos comunes de la propiedad y facilitar la transferencia de los derechos a la propiedad de los grupos usuarios.

3.9 Integración de la tenencia y estrategias de desarrollo

La combinación de políticas de tenencia innovadoras con una planificación urbana y rural sensible (incluyendo provisión de infraestructura y gestión de recursos) es el medio más efectivo para mejorar las condiciones económicas – y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para reducir la pobreza. El desarrollo urbano estratégico y la planificación territorial descentralizada pueden ofrecer un marco espacial para el desarrollo local y pueden fomentar la participación y la inversión local. También pueden aumentar el sector público y la influencia democrática sobre el desarrollo del suelo urbano y rural.

Cuadro 23. Garantizando que las mujeres se beneficien de los programas de tenencia de tierra en Laos

Laos ha pasado por muchos sistemas de registro de tierras, tanto formales como informales, que han sido siempre perjudiciales para las mujeres. El Sindicato oficial de Mujeres de Laos y un centro de estudios de género han mostrado la baja representación de las mujeres en los programas de asignación de tierras rurales y de títulos de suelo urbano; especialmente encontraron que los nombres de los documentos del suelo no siempre reflejaban su propietario real. Lanzaron una campaña informativa, incluyendo información sobre títulos de tierras. Se informó que las reuniones informativas de los pueblos eran la forma más importante y efectiva de llegar hasta los beneficiarios. Como resultado, el número de títulos de tierras emitidos para mujeres duplicó dentro del área del proyecto, y el número de títulos conjuntos aumentó significativamente.

Birte Scholz, 2007 Estudio de caso: Women's Participation in Land Processes. COHRE, Ginebra. (Participación de las mujeres en los procesos del suelo. COHRE, Ginebra)

3.10 Reconciliación de las reivindicaciones de suelo y recursos naturales de múltiples grupos

Junto con enfoques semejantes (como el de un pueblo del Oeste de África francófona basado en la “gestión del terror”), los esquemas de la Gestión de Recursos Naturales basada en la Comunidad (CBNRM por su sigla en inglés) ha descentralizado los derechos de propiedad de grupos para los grupos usuarios de la comunidad. Sin embargo, ha habido una tendencia a designar el acceso a recursos y a derechos de usuarios como exclusivos de determinados grupos. En la práctica, varios grupos pueden reivindicar legítimamente recursos como pasto de la estación de secas, pantanos o playas de pesca, y por lo tanto es extremadamente importante elaborar acuerdos para la negociación entre grupos sobre acceso a derechos y restricción de límites.



Cuadro 24. Empoderamiento de la comunidad y de las mujeres para derechos seguros al suelo y generación de ingresos en India

Las federaciones y redes de grupos locales pueden extender acciones colectivas de niveles locales a nacionales para dar a conocer las preocupaciones de los pobres a nivel de políticas. En toda India, se han hecho varias innovaciones de base comunitaria en la gestión del suelo, a menudo respaldadas por ONGs para mejorar el acceso de los pobres a varios tipos de suelo y recursos naturales. Las organizaciones de base comunitaria también están intentando cada vez más intervenir en mercados de alquiler de suelo y de cosechas compartidas para facilitar el acceso de los pobres al suelo. Este es el caso de Andhra Pradesh, donde la Asociación para el Desarrollo de Deccan abrió nuevos canales para que las mujeres tengan acceso al suelo, trabajando con grupos locales para alquilar suelo independientemente de la asignación de la tierra basada en prácticas familiares y controlada por los hombres. El éxito depende del apoyo de instituciones establecidas, tales como ONGs nacionales e internacionales, así como organizaciones confesionales.

Meinzen Dick RS y Di Gregorio M 2004 Collective Action and Property Rights for Sustainable Development, 2020 Vision Focus Briefs No.11 IFPRI, Washington DC; and Hanstad T, Nielsen R, Bown J 2004 Lands and livelihoods: making land rights real for India's rural poor FAO Livelihood Support Programme Paper, RDI, Seattle / FAO Rome (Acción Colectiva y Derechos a la Propiedad para el Desarrollo Sostenible, 2020 Resúmenes del enfoque No 11 IFPRI, Washington DC; y Hanstad T, Nielsen R, Bown J 2004 Suelos y sustentos: haciendo que los derechos al suelo sean reales para los pobres rurales de India, Documento del Programa de FAO de Apoyo a Sustento, RDI, Seattle/FAO Roma)

Cuadro 25. Planificación de desarrollo urbano estratégico en Tanzania

De la misma forma que ocurre en la mayoría de países en vías de desarrollo, Tanzania ha intentado gestionar el desarrollo urbano a través de planes maestros. Sin embargo, estos planes son demasiado estáticos para responder a las necesidades de crecimiento que cambian tan rápidamente. Para superar estas limitaciones y aumentar la contribución de la población local en los planes de desarrollo urbano, el Consejo del Distrito de Kahama decidió en 1999 un marco de planificación de desarrollo urbano estratégico (SUDPF por su sigla en inglés) para poder tratar muchos puntos críticos. Se organizaron talleres con el sector comercial local, organizaciones de la sociedad civil, empresas de servicios y grupos de la comunidad local para identificar problemas y opciones, que después fueron desarrollados por grupos de tarea multi-disciplinarios. El enfoque ofreció un ambiente previsible para las familias que quieran invertir en la construcción de sus casas o en la mejora de sus barrios.

Halla, F. 2002 'Preparation and implementation of a general planning scheme in Tanzania: Kahama strategic urban development planning framework' HABITAT International Vol. 26 Issue 2 pp281-293 (Halla, F. 2002 "Preparación e implantación de un esquema de planificación general en Tanzania: marco de planificación de desarrollo urbano estratégico" HABITAT Internacional Vol. 26, Edición 2 pp. 281 - 293)

Cuadro 26. Posibilitando derechos seguros al suelo para la comunidad en Mozambique

En Mozambique, el suelo y los recursos naturales pertenecen en definitiva al Estado. En la mayor parte del campo, las personas se ganan la vida a través de actividades que dependen de los recursos naturales, incluyendo suelo arable, fauna y turismo. Pero esto depende de los derechos efectivos al suelo y a los recursos naturales a través de la delimitación del suelo comunitario. La Ley del Suelo de Mozambique ofrece protección legal para dos categorías: usuarios del suelo establecidos consuetudinariamente y personas que ocuparon el suelo con buena fe y lo usaron productivamente durante por lo menos 10 años. La ley también facilita la delimitación de suelo comunitario, aunque no sea necesario; establece procedimientos para consultar la comunidad antes de asignar la tierra a gente de fuera. Aunque la legislación del suelo, bosques y fauna es mayormente adecuada, el gobierno aún no ha elaborado derechos a la propiedad efectivos sobre los recursos naturales para las comunidades locales, que a menudo compiten con los inversionistas locales y extranjeros por el control del suelo. La asignación de arriendos y concesiones está sujeta al control político centralizado, que no siempre es transparente.

La capacidad continúa siendo débil, tanto en el gobierno como en las comunidades, para establecer derechos seguros a la comunidad, garantizando una consulta y adjudicación efectivas entre intereses contrarios. Además, un sistema ineficaz de gestión y registro del suelo no facilita la asignación clara y transparente de concesiones, un proceso que todavía no está integrado a la planificación descentralizada basada en distritos o territorios. Desde 2007, la Iniciativa de Suelos Comunitarios de Mozambique (una alianza del gobierno, organizaciones sociales rurales, ONGs y agencias donadoras) lanzó un programa orientado por la demanda. El esquema promueve delimitación de suelo comunitario, construcción de capacidades e intervenciones estratégicas a nivel provincial y distrital, incluyendo alianzas justas y el uso sostenible del suelo y de los recursos naturales, todo basado en derechos seguros al suelo.

Norfolk S 2004 Examining Access to natural resources and linkages to sustainable livelihoods: a case study of Mozambique FAO Livelihood Support Programme Paper, FAO, Rome; and Mozambique Community Lands Initiative, project documentation 2006-2008 (Revisión del acceso a recursos naturales y vínculos con sustentos sostenibles: un estudio de caso del Documento del Programa de Apoyo al Sustento de FAO en Mozambique, , FAO, Roma: e Iniciativa de Suelos Comunitarios de Mozambique, documentación del proyecto 2006-2008)

Cuadro 27. Descentralización y derechos al suelo negociados y su gestión en el Sahel

La implementación de leyes progresivas del suelo rural, tales como las de Mali y Níger están muy vinculadas con la descentralización que confía grandes poderes a autoridades locales. La descentralización de la región del Sahel también tuvo lugar en Benin, Burkina Faso y Senegal.

Esto puede incluir la transferencia de competencia al desarrollo de infraestructuras locales y de recursos. En Mali, los *collectivités* territoriales locales tienen el poder de imponer un impuesto al acceso de algunos recursos. En el Sahel, un conjunto de acuerdos recíprocos consuetudinarios entre grupos pastoriles y agrícolas han regulado el acceso y el uso controlado de los pocos recursos naturales. Algunos se han formalizado como Convenciones locales sancionadas por las autoridades locales; que incluyen la elaboración de acuerdos compartidos para el acceso y la gestión sobre amplias áreas negociadas entre toda la gama de partes interesadas (incluyendo a los pastores). Estos esquemas pueden superar las deficiencias de una gestión de terroir más localizada, que se enfoca en las comunidades individuales de pueblos y tienden a excluir pastores errantes.

Gueye MB y Tall SM 2004 Conventions Locales – Local Agreements in the Sahel: an instrument for co-governance of natural resources IIED Sahel, Dakar ;and Thebaud B 1995; and Land tenure, environmental degradation and desertification in Africa: some thoughts based on the Sahelian example. Dryland Programme Issues Paper No. 57. IIED, London (Convenciones Locales –Acuerdos locales en el Sahel: un instrumento para la co-gobernanza de recursos naturales IIED Sahel, Dakar; y Thebaud B 1995; y Tenencia de Tierra, degradación ambiental y desertificación en África: algunas ideas basadas en el ejemplo de Sahel. Documento del Programa de Tierras Secas No. 57. IIED, Londres)

4 . Estrategias de derechos seguros al suelo para todos

Con el aumento de la demanda por mejor acceso a suelo productivo y viviendas, el suelo y los recursos naturales sufren grandes presiones. Esto obliga a los gobiernos, emprendedores inmobiliarios y comunidades a ofrecer derechos seguros al suelo y a mejorar la gestión del ambiente urbano y rural. Instrumentos como los programas convencionales de títulos, los planos maestro urbanos y estrategias de desarrollo rural ya no son más apropiados delante del rápido crecimiento urbano y del cambio del uso del suelo. Es necesario crear estrategias más flexibles de desarrollo y gestión. Si hay que acomodar el crecimiento poblacional y los usos contrarios del suelo, una planificación pro-activa puede ayudar a producir crecimiento económico en las áreas urbanas y rurales. Sin embargo, esto requiere bastante voluntad política y compromiso profesional para alcanzar los desafíos de una provisión a gran escala de derechos seguros al suelo. Los sectores público, privado y de la sociedad civil deben mejorar la cooperación, así como también lo deben hacer el gobierno central, provincial y local; esto ofrecería un gran ámbito para un acceso más seguro al suelo para todos. De este modo, se pueden comprobar estos enfoques de iniciativas colaboradoras y desarrollarlos en proyectos individuales antes de reproducirlos en una escala mayor.

4.1 Evaluación de las condiciones de tenencia

Antes de tomar cualquier decisión sobre las políticas en relación a la tenencia de la tierra o derechos de propiedad, es aconsejable revisar la situación actual de tenencia para entender los problemas existentes. Una forma sencilla de hacerlo es a través de un levantamiento de las principales partes interesadas involucradas en la provisión de suelo y viviendas. El próximo paso es clasificar los datos primero por categorías de tenencia y después por tipos de derechos disponibles a los que ocupan el suelo. Esto debe ser bastante directo para las categorías de tenencia formal y estatutaria. Será más difícil para las tenencias consuetudinarias o no estatutarias, donde la seguridad percibida, los derechos legales y los derechos ejercidos en la práctica pueden ser diferentes. Estos levantamientos deben identificar todas las categorías y sub-categorías de tenencia formales y no formales, incluyendo las que aparecen en la lista de la Tabla 1 en la primera parte de este documento.

Se aconseja identificar las varias formas de tenencia y los derechos aplicables tanto para hombres como para mujeres. Esto lo deben hacer directamente los habitantes de tugurios, los usuarios consuetudinarios del suelo y los propietarios, así como los que están ocupando asentamientos informales, puesto que un contacto directo permite una mejor comprensión de los problemas locales y puede sugerir opciones de políticas apropiadas. En los lugares donde funcionan sistemas de tenencia consuetudinaria, hay que identificar las prácticas de tenencia y las formas de derechos involucrados. También se debe distinguir entre los que reivindican la posesión de la propiedad y los que la alquilan o la usan, puesto que las decisiones de políticas pueden afectarles de formas muy diferentes.

4.2 Consideración de las opciones de tenencia

Las opciones para mejorar el acceso al suelo y la seguridad de la tenencia dependerán del las circunstancias y recursos locales, incluyendo la capacidad institucional. El desafío que enfrentan los gobiernos, emprendedores inmobiliarios y terratenientes (de categorías de tenencia estatutaria, consuetudinaria y no formal) es mejorar la eficacia del uso del suelo al mismo tiempo que protegen a los pobres y a los más vulnerables. Esto es crítico para el desarrollo sostenible y la buena gobernanza. La legislación sobre tenencia de la tierra y derechos de la propiedad exige una consideración cuidadosa de los beneficios y limitaciones de las diferentes opciones de tenencia, como se resume en la Tabla 2.

La legislación sobre tenencia de la tierra y derechos de la propiedad exige una consideración cuidadosa de los beneficios y limitaciones de las diferentes opciones de tenencia, como se resume en la Tabla 2.

Tabla 2 Beneficios y limitaciones de las diferentes opciones de política de tenencia

Opción de política	Beneficios	Limitaciones
A: Desalojo de colonos no autorizados	Libera el suelo para uso más productivo. Puede facilitar más tenencia segura en otros lugares.	Reduce la reserva de viviendas, a menos que se ofrezca abrigo alternativo. Desplaza el problema para otro lugar. Disputas sociales y políticas. Lugares de reubicación normalmente lejos de servicios y de fuentes de ingresos.
B: Títulos individuales	Ofrece un alto nivel de seguridad. Concede a las familias pobres un activo que no se podrían permitir de otra forma. Puede facilitar el acceso a crédito formal, pero sólo si los ingresos son suficientes para préstamos de servicios. Anima a los residentes a invertir en mejoras de casas y barrios. Puede aumentar ingresos de impuestos de propiedad, donde se exigen.	<p>A menudo vinculado con provisión de servicios. Coloca una carga pesada en agencias relevantes y no pueden hacerse fácilmente en escala. Desvirtúa los mercados del suelo y de la vivienda, a menos que se ofrezcan a gran escala.</p> <p>Abierto a abusos y nepotismo si se conceden a pequeña escala.</p> <p>Puede estimular litigios sobre reivindicaciones contrarias, y desgastar derechos al suelo pre-existentes acordados con familiares y otros.</p> <p>No mejora necesariamente el acceso a préstamos bancarios.</p> <p>Puede fomentar el desarrollo no autorizado por parte de grupos que esperan obtener títulos más tarde.</p> <p>Puede exponer a residentes pobres a impuestos de propiedad y tasas de servicio no asequibles.</p> <p>Puede generar o acelerar desplazamientos orientados por el mercado o términos desfavorables para residentes que recientemente recibieron sus títulos.</p> <p>Puede resultar en rentas más altas o desalojo de inquilinos</p>
C: Opciones de tenencia intermediaria, tales como las Licencias de Ocupación Temporal; contratos de arriendo de suelo comunitario; Certificados de Derechos, Certificados de Confort, derechos de posesión adversa, etc..	<p>Aumenta la seguridad, protección contra desalojos y pérdida de acceso a recursos naturales.</p> <p>Anima a los residentes a invertir para mejorar sus casas, granjas y barrios.</p> <p>Reduce las distorsiones del mercado de suelo y viviendas.</p> <p>Desanima otros proyectos no autorizados.</p> <p>Reduce la carga administrativa.</p> <p>Mejora la cohesión social y la solidaridad comunitaria.</p> <p>Los residentes menos inclinados a ganancias repentinas de la venta de casa a grupos con más ingresos.</p> <p>Facilita accesos futuros para grupos de bajos ingresos y para generaciones más jóvenes.</p>	<p>No es probable que aumente las ganas de los beneficiarios para solicitar préstamos o para que las instituciones financieras los acepten ampliamente como garantía.</p> <p>Puede tardar años para introducir marcos de reforma legal.</p> <p>Requiere ajustes en el marco legal y regulador si se introduce fuera del marco existente de tenencia convencional, especialmente si las innovaciones se van a implantar a gran escala.</p> <p>Requiere construcción de capacidades a gran escala entre los implementadores.</p>

<p>D: Fortalecimiento de los derechos de uso, ocupación, desarrollo, etc.</p>	<p>Aumenta la seguridad de facto. Sólo necesita un anuncio, que no supone más carga de las tareas administrativas. Los residentes menos inclinados a ganancias repentinas de la venta de casa a grupos con más ingresos.</p> <p>Facilita accesos futuros para grupos de bajos ingresos y para generaciones más jóvenes.</p> <p>Ofrece tiempo para desarrollar alternativas de tenencia más formales.</p>	<p>No ampliamente aceptado por las instituciones financieras como garantías para préstamos.</p>
<p>E: Integración de la política de tenencia con planificación y provisión de infraestructura (p.ej. desarrollo urbano estratégico o planes territoriales rurales)</p>	<p>Crea sociedades urbano–rurales diversas y dinámicas donde los pobres pueden desempeñar un papel pleno.</p> <p>Permite que todas las partes interesadas contribuyan.</p> <p>Mejora la seguridad y la calidad de vida para los grupos de menos ingresos.</p> <p>Mejora la salud pública y la productividad de la mano de obra.</p> <p>Reduce la necesidad de subsidios.</p>	<p>La estructura administrativa debe ser sensible a la participación activa de los grupos locales.</p> <p>Puede consumir mucho tiempo, especialmente en las etapas iniciales.</p> <p>Requiere una coordinación y una comunicación efectivas entre las agencias relevantes y otras partes interesadas para obtener una colaboración efectiva.</p>
<p>F: Formalización de los derechos consuetudinarios y la construcción de sistemas de tenencia consuetudinarios</p>	<p>Ofrece respaldo legal a los derechos al suelo establecidos a través de canales consuetudinarios.</p> <p>Aclara los derechos y aumenta la seguridad para los que corren el riesgo de perder el acceso al suelo.</p> <p>Protege los derechos de la comunidad a los recursos naturales.</p> <p>Facilita la documentación de bajo coste de los derechos a nivel local.</p>	<p>Requiere capacitación y construcción de capacidades a nivel local.</p> <p>Requiere vínculos entre sistemas de información y administración formales del suelo.</p> <p>Riesgos de abusos, desorganización y mala responsabilidad si los poderes de las autoridades consuetudinarias sobre el suelo están formalizados pero continúan sin verificarse.</p> <p>Puede que no se acepte políticamente si los intereses comerciales externos quieren desarrollar el suelo consuetudinario.</p>

4.3 Mejora de la seguridad de la tenencia – un enfoque incremental

Un enfoque incremental para fortalecer los derechos al suelo puede mejorar la seguridad a corto y medio plazo a gran escala, mientras que también le da tiempo a las autoridades para construir capacidades para opciones más amplias y localmente sensibles a largo plazo. Este enfoque incluye cinco pasos seguidos, como se muestra a continuación:

1. Ofrecer seguridad básica de corto plazo para todas las familias que viven en tugurios y en asentamientos no autorizados y con derechos consuetudinarios informales o consuetudinarios, en áreas urbanas, del perímetro urbano y rurales. La mejor forma para conseguirlo es a través de proclamaciones de tierra, o a través de una simple declaración por parte del ministro relevante, durante un periodo específico (p.ej. de tres a nueve meses). Para una seguridad de más largo plazo, se puede hacer a través de la legislación adecuada.
2. Durante este periodo, hacer un levantamiento de todos los asentamientos extra legales en las áreas urbanas y del perímetro urbano e identificar cualquiera que necesite reubicación. Ofrecer a los residentes prioridad para reubicación en sitios con acceso próximo de oportunidades para ganarse la vida junto con opciones de tenencia a largo plazo.
3. Designar todos los otros asentamientos extra legales con derecho a formas de tenencia de medio plazo con mejores derechos aunque no necesariamente títulos plenos. Una opción sencilla es asignar arriendos de base comunitaria durante un

periodo de tiempo designado, con opciones para extenderlo. Siempre que sea posible, la forma precisa de este tipo de tenencia y derechos deberá basarse en sistemas de tenencia ya conocidos por las comunidades locales. Esto aumentará la seguridad sin fomentar aumentos rápidos en el precio del suelo que llevan a desplazamientos y desalojos de los pobres motivados por el mercado; también creará oportunidades para procesos más participativos de desarrollo físico y socio-económico. Para asentamientos no autorizados en suelo privado, las opciones pueden incluir suelo compartido, por el que los asentados pueden recibir tenencias de largo plazo en parte de su local y el propietario desarrolla el resto.

4. En los lugares donde hay acuerdos locales efectivos de gestión del suelo, las comunidades pueden ofrecer tenencia a largo plazo, como por ejemplo a través de los Fondos de Suelo Comunitario, títulos de base comunitaria o cooperativas.
5. Las familias que quieran obtener títulos individuales obtienen el acuerdo de la comunidad, acuerdan límites con los vecinos y son responsables por la financiación y los procedimientos administrativos y legales necesarios, incluyendo nombrar y pagar los topógrafos, abogados y el registro de la propiedad.

Estas medidas pueden ofrecer una manera sostenible, rentable y socialmente progresiva de mejorar la seguridad de la tenencia y derechos para millones de pobres.

4.4 Mejora de la gestión y administración del suelo

Junto con el marco legal, los sistemas de administración del suelo son el principal instrumento de administración de política del suelo. Incluyen organizaciones y procedimientos para el levantamiento, demarcación y mapeamiento de tierras, registro de los derechos al suelo y transacciones, provisión de evidencia documentaria de los derechos al suelo, así como la resolución de disputas de tierras y reivindicaciones opuestas. Los sistemas de administración del suelo son normalmente gestionados por instituciones formales especializadas en el asunto del suelo, establecidas por el gobierno. Sin embargo, las responsabilidades para la asignación de tierras, documentación y gestión de derechos pueden descentralizarse para organismos locales, comunitarios o consuetudinarios, así como algunos servicios pueden entregarse al sector privado.

Cuadro 28. Los procedimientos burocráticos inhiben el desarrollo legal del suelo

En muchos países, los procedimientos administrativos para el registro de parcelas de suelo, para obtener aprobaciones de planificación y construcción o efectuar las transferencias de propiedades son tan voluminosos, caros y confusos que en realidad animan los proyectos no autorizados que quieren evitar. El tratamiento de este asunto tan importante requiere liderazgo político y administrativo. En Egipto, la adquisición y el registro legal de una parcela en suelo desocupado de propiedad del Estado supone por lo menos 77 procedimientos burocráticos en 31 agencias públicas y privadas. En Perú, construir una casa en suelo de propiedad del Estado requiere 207 diligencias en 52 oficinas gubernamentales. En Filipinas, establecer la propiedad legal lleva 168 pasos y entre 13 y 25 años. En Haití, obtener un contrato de arriendo en suelo del gobierno – un requisito para la compra- lleva 65 pasos.

Banco Mundial 2001 Citado en Los Desafíos de los Tugurios, UN-HABITAT 2003

Los sistemas de administración del suelo efectivos y bien adaptados facilitan la realización de las metas de las políticas de suelo ampliamente aceptadas para suelo seguro, puesto que los servicios relacionados con el suelo son asequibles a todos los usuarios del suelo, incluyendo los pobres y vulnerables y también los inversores comerciales.

Si se quiere que los derechos al suelo sean efectivamente seguros, que se mejore el acceso al suelo, que las asignaciones de tierra sean más justas, que el suelo sea más productivo y la demanda mejor atendida con la oferta disponible, hay dos condiciones que tienen que darse:

- Acuerdos institucionales para la administración del suelo asequibles a todos, que se obtienen más fácilmente de una manera descentralizada, que pueden responder a prioridades locales en vez de con sistemas altamente centralizados.
- Sistemas de información del suelo amplios y actualizados que puedan captar la complejidad de la ocupación actual del suelo, su uso y reivindicaciones, incluyendo el conjunto de derechos que se sobreponen.

Los servicios formales de administración del suelo son más efectivos cuando se ofrecen a nivel local. Una opción es un establecimiento local donde sólo sea necesario hacer una única parada para los servicios relacionados al suelo. Otra es la creación de concejos locales de suelo que representen y respondan a todos los intereses de las partes interesadas: los de las autoridades locales y consuetudinarias, propietarios de tierras, usuarios de suelo masculinos y femeninos y miembros de la comunidad.

Los servicios formales de administración del suelo también deben incluir acuerdos de gestión del suelo a niveles de barrio y pueblos. Deben ofrecerse a través de los niveles más bajos del gobierno local vía oficinas locales del suelo conectadas a Internet, concejos de pueblos, concejos tradicionales, autoridades consuetudinarias o secretarías locales, basadas en prácticas consuetudinarias y apoyadas por sencillos sistemas manuales de documentación y testigos. La mejor comprensión, que resulta de la administración del suelo a nivel local, permite que los gobiernos elaboren enfoques ajustados a las diferentes realidades, y que aumenten los derechos y sistemas con el tiempo.

Por lo tanto, la oferta efectiva de derechos seguros al suelo, depende de la reforma de agencias estatales del suelo centralizadas con una perspectiva para descentralizar responsabilidades a las instituciones locales y consuetudinarias.

Cuadro 29. Gestión descentralizada del suelo en África Subsahariana

Las nuevas leyes y políticas del suelo que muchos países africanos han adoptado recientemente estipulan una gran descentralización en la gestión y administración del suelo- con una gran variedad de modelos y enfoques a la naturaleza y papeles de instituciones locales; el papel concedido a los jefes consuetudinarios; y los poderes a las instituciones descentralizadas en la gestión de conflictos del suelo.

Ejemplos de estos procesos de descentralización incluyen los Concejos del Suelo de Botswana, los Concejos Distritales del Suelo de Uganda y los Comités del Suelo Regionales, los Concejos Comunitarios de Suelo de Namibia, los Concejos de Pueblos de Tanzania, las Comisiones Locales del Suelo de Níger y los Registros de Escrituras descentralizados y las Secretarías de Suelo Consuetudinario, que están en fase piloto.

Tanto los procedimientos de registro de suelo y títulos basados en oficinas o en el campo pueden mejorarse computando los registros del suelo y los sistemas de registro.

Los grupos más pobres gozarán de mejor acceso al suelo si tienen una información más clara sobre sus derechos legales y sobre cómo funciona el sistema de administración. Esto se puede mejorar si los servicios de administración del suelo están disponibles localmente, si operan en idiomas locales, si usan unidades de medida claramente comprensibles, si aceptan prueba oral como apoyo de reivindicaciones de suelo y si aplican tarifas de usuario asequibles.

Cuadro 30. Ejemplos del papel de los sistemas de información del suelo en los derechos seguros al suelo

- En Brasil, los esfuerzos para mejorar el inventario de suelo público, con identificación del suelo de propiedad del Estado disponible y ocupado ilegalmente y del suelo privado no utilizado, debe facilitar la asignación de tierras a grupos de reforma agraria, y reducir la demanda de expropiación de nuevas tierras.
- Los esfuerzos pioneros en la modernización de los registros de tierras en algunos estados hindúes han posibilitado la protección de los derechos al suelo de pueblos de tribus indígenas, al incluir sus reivindicaciones en el sistema; también poniendo a disposición del público los registros del suelo en línea a través de una red de quioscos, facilitando las aplicaciones de suelo y reduciendo los riesgos de asignaciones duplicadas y búsqueda de alquiler por parte de las autoridades.
- Hay esfuerzos para regular y registrar las transacciones de suelo consuetudinarias en el Oeste de África simplemente por el uso de documentos y testigos, bajo la jurisdicción de autoridades consuetudinarias o grupos de ancianos.

4.5 Evaluación de las opciones de políticas para la gestión urbana del suelo

Las políticas de tenencia deben considerarse como parte de la oferta de gobernanza, planificación espacial e infraestructura. Esto es para garantizar que la seguridad y los derechos están equilibrados con esfuerzos de desarrollo más amplios y con un acceso mejor a oportunidades para ganarse la vida y servicios. En las áreas urbanas y del perímetro urbano, las cuatro opciones más comúnmente adoptadas para alcanzar estos objetivos incluyen:

- Implementación de planes maestros convencionales y regulaciones. A menudo suponen el desalojo y la reubicación de asentamientos no autorizados, reflejando una preocupación con un orden visual. Los estándares que imponen no son asequibles para grandes secciones de la población. Como resultado, los asentamientos no autorizados pueden, de hecho, aumentar.
- El reconocimiento de la complejidad de mercados de suelo existentes y de que los procesos donde se aprovecha lo que ya existe funcionan bien. Esto permite que las partes interesadas públicas, privadas y de la sociedad civil puedan desarrollar una gama de alianzas productivas. El gobierno puede promover y regular mercados plurales de suelo y viviendas, donde una amplia gama de proveedores compiten en términos iguales para atender las necesidades de varias secciones de la población.
- La promoción de la participación pública en una visión común de cómo los asentamientos pueden planificarse para atender necesidades futuras. Para las áreas urbanas, las Estrategias de Desarrollo Municipal, como las promovió la Alianza de Ciudades,¹¹ ofrece un marco para desarrollar e implementar esta visión.
- La revisión de un marco para planificar y construir regulaciones, estándares y procedimientos administrativos para el procesamiento de nuevos proyectos, cambio de uso, transferencia, etc.; para asegurar que esto refleje toda la gama de necesidades y recursos locales. En los lugares donde las normas y procedimientos oficiales imponen incertidumbres o atrasos o costes excesivos, van a obligar a muchos a proyectos no autorizados, que de otra manera estarían autorizados por ley. Una auditoría reguladora puede revelar cualquier limitación que deba renovarse o relajarse para facilitar un desarrollo incremental.

4.6 Derechos seguros al suelo y mejora de la gobernanza del suelo

La buena gobernanza es crítica delante de la creciente presión por suelo rural y urbano y para la oferta de derechos seguros al suelo. Por lo tanto, la asignación y gestión de los recursos del suelo deben ser transparentes y se deben explicar públicamente si queremos alcanzar los objetivos de desarrollo y reducción de la pobreza.

La buena gobernanza del suelo trata varios asuntos, incluyendo:

- La gestión de suelo público por parte del gobierno: darle al suelo un uso eficaz por el que se pueda responder social y económicamente. Esto incluye las grandes carteras de suelo normalmente poco utilizadas en poder de los gobiernos y de las agencias del sector público en muchos países.
En algunos casos, esto se consigue maximizando la parte de suelo en usos privados y que generen ingresos y reduciendo el uso público que no genere ingresos.
- El papel del gobierno es vital al ofrecer un marco para la gestión efectiva de la propiedad común y recursos naturales, incluyendo regulación de reivindicaciones contrarias a ellos.
- Accesibilidad, responsabilidad, transparencia y adecuación general a los fines de los sistemas de administración del suelo para atender las necesidades de todos los usuarios del suelo. Los marcos legales/reguladores complejos, limitados e incoherentes son contrarios al interés público; deben armonizarse mejor para una gestión adecuada del suelo.
- La gestión de disputas y conflictos por tierras: donde los derechos son complejos, se sobrepone y están sujetos a disputas, la prioridad es implantar mecanismos efectivos y legítimos de resolución de disputas y negociación entre los grupos interesados; esta es una alternativa mejor a los amplios ejercicios de registro, que son caros y pueden quedarse anticuados rápidamente.

Son necesarios esfuerzos continuos para construir la capacidad institucional necesaria para ofrecer derechos seguros al suelo; esto también trata los intereses creados, la búsqueda de alquileres, la inercia burocrática, así como las prácticas discrecionales corruptas, irresponsables e injustas.

Los sistemas de registro efectivos y adaptados, los inventarios de suelo público y los mecanismos apropiados para la regulación de la tenencia y resolución de disputas son importantes; garantizan una mejor gestión del suelo público y de los recursos de propiedad común, así como un mejor desarrollo del suelo y cambios más sutiles en el uso del suelo.

11. Ver <http://www.citiesalliance.org>



Nairobi. Kenya. Foto © U. Westman/UN-HABITAT. 2005

Los derechos seguros al suelo para todos se consiguen en aquellos lugares donde éstos se encuentran dentro de marcos de gobernanza coherentes.

Los derechos seguros al suelo para todos se consiguen en aquellos lugares donde éstos se encuentran dentro de marcos de gobernanza coherentes – por ejemplo, a través de la oferta conjunta de suelo, servicios básicos, crédito, *marketing* y apoyo comercial – y que construyen una responsabilidad y una participación más fuertes.

4.7 Construcción de capacidades

La construcción de capacidades es el eslabón que falta entre innovación y buenas prácticas del suelo por un lado y su divulgación e implementación en escala por otro. Mientras que la construcción de capacidades requiere recursos adecuados para una gestión adecuada del suelo y para las instituciones de administración, también es extremadamente importante para equipar a los legisladores y ejecutores con las habilidades y el conocimiento adecuados. La construcción de capacidades es necesaria por tres propósitos importantes: (1) la re-estructuración y mejora de los procesos de administración del suelo; (2) la conversión de los registros del suelo del formato manual al digital y (3) mejores servicios al cliente para todos los tipos de usuarios del suelo, incluyendo los pobres y vulnerables, así como los usuarios de negocios. A menudo incluyen capacitación del personal en relación al uso del suelo, preparación de resúmenes de planificación para los emprendedores inmobiliarios privados, regulaciones para la co-propiedad marital, derechos consuetudinarios y de propiedad común, así como la reducción de la corrupción. La construcción de capacidades en la gestión y administración del suelo puede adoptar muchas formas: trabajo de red incluyendo intercambio entre pares y diálogo local a local; gestión del conocimiento; desarrollo incremental de recursos humanos (desde la capacitación práctica a estudios formales de grado: provisión de asistencia técnica, información, apoyo analítico, etc.)

4.8 Mejora de la gestión del suelo y políticas de tenencia

Un objetivo principal de la política de tenencia de la tierra debería ser ofrecer una gama de opciones. Un sistema plural de tenencia, vivienda y suelo es más sensible a las necesidades actuales y futuras que uno “cerrado”. Mientras más opciones tengan

Cuadro 31. Capacitación de residentes en la elaboración del inventario de tierras en el periodo de post-conflicto en Afganistán

Como resultado de décadas de conflicto en Afganistán, es evidente que muchos registros de tierras se destruyeron, se robaron o se perdieron. En un proyecto liderado por la Federación Internacional de Topógrafos, se usó la tecnología informática para ayudar a reconstruir los archivos originales de los registros de tierras, como lo sugirieron los profesionales del suelo. Al mismo tiempo, se comprobó un enfoque en los asentamientos informales. Se tomaron fotos aéreas y un ingeniero geodésico mostró a los residentes cómo delinear las carreteras y las aceras en el asentamiento, así como los límites de las parcelas individuales y áreas usadas por instituciones comunitarias (escuelas, etc.). Los registros para la comunidad eran marcas hechas a mano en las fotos aéreas.

las personas, más capaces serán de encontrar una opción que atienda sus necesidades. Por lo tanto, los gobiernos deberían intentar ampliar la gama de opciones de oferta por suelo, vivienda, formas de tenencia y acceso a servicios. Esta “oferta institucional” tiene demandantes que explotan su familiaridad y lazos con varias autoridades y procesos formales y consuetudinarios en un intento de obtener acceso al suelo. Esto puede llevar a una gran incertidumbre, con conflictos que surgen entre usuarios del suelo que reivindican diferentes fuentes de legitimidad y a veces, entre diferentes grupos sociales.

Al preparar y revisar políticas de tenencia y gestión del suelo, es importante considerar lo siguiente:

- El principio de desarrollo incremental permite que las personas inviertan lo que puedan tanto en áreas urbanas como rurales, siempre que sus derechos estén seguros,
- Las barreras reguladoras para el desarrollo asequible e incremental deben revisarse y ajustarse siempre que sea necesario, para reducir costes e incertidumbre en la planificación de procesos y en la construcción de aplicaciones.
- Si bien gestionada, la vivienda es un medio de desarrollo económico y no tiene por qué ser una carga del bienestar en la economía.
- De la misma forma, una buena gestión del desarrollo rural del suelo, inversiones de agro-negocios y la conservación de la naturaleza puede aumentar y mejorar el crecimiento de la inclusión social- siempre que los derechos al suelo de la población rural estén seguros.
- Una gama de opciones de tenencia puede atender las necesidades de todos los grupos sociales, fortalecer los mercados y fomentar la estabilidad económica.

Las políticas del suelo y de la vivienda deben ser amplias y reconocer aspectos económicos, sociales, culturales y de derechos humanos del desarrollo. Además hay cinco acciones que tienen un impacto directo y efectivo en la mejora general de las condiciones de vida y habitación y en las buenas políticas nacionales para un abrigo y acceso al suelo adecuados, a seguir:

1. Promoción del acceso justo al suelo y a los recursos de habitación,
2. Promoción de la seguridad de la tenencia y de los derechos de propiedad
3. Prevención de desalojos forzados y discriminación en los sectores del suelo y de la habitación
4. Combate el fenómeno de las personas sin hogar y sin tierra, al tiempo que se defienden sus derechos y
5. Promoción del acceso a soluciones legales, administrativas y de cualquier otro tipo.

4.9 Exploración de otros requisitos de las políticas

Los asentamientos urbanos y rurales nuevos y existentes deben tener mejor acceso a oportunidades para ganarse la vida y a servicios asequibles para todos. Puesto que es poco probable que los subsidios llenen el vacío, la seguridad de la tenencia y la gobernanza de recursos del suelo deben mejorarse de la siguiente forma:

- Recursos y responsabilidades descentralizadas al nivel administrativo más bajo;

Las políticas del suelo y habitación deben ser amplias y reconocer los aspectos económicos, sociales, culturales y de derechos humanos del desarrollo.

- Participación comunitaria fortalecida en la formulación y en la implementación de políticas de desarrollo urbano;
- Promoción de alianzas y *joint ventures* entre gobiernos, emprendedores inmobiliarios y comunidades para extraer un beneficio público de las inversiones y proyectos del sector privado. Estos proyectos también pueden ayudar a generar subsidios transversales internos para facilitar el acceso de bajos ingresos a;
- Fomento de proyectos de uso mezclado del suelo, excepto para actividades contaminadoras;
- Fomento de instituciones financieras para ofrecer crédito sin la necesidad de títulos como garantías;
- Fortalecimiento de la capacidad administrativa de las agencias de administración y registro del suelo;
- Mejora del transporte entre las áreas residenciales, comerciales e industriales.

4.10 El compromiso de todas las partes interesadas

Junto con la distribución y la gestión del suelo, los derechos seguros al suelo tienen importantes aspectos políticos. Es el papel de las organizaciones de la sociedad civil ofrecer frenos y contrapesos en la toma de decisión de los gobiernos y la implementación de la política del suelo. Como los asuntos del suelo involucran opciones políticas, es esencial hacer un amplio debate público de las opciones ofrecidas. En vez de elaborar una nueva legislación, normalmente es mejor para el gobierno involucrarse con varias partes de la sociedad en todos los niveles; garantizando que las políticas y prácticas reflejen un interés público más amplio y proteja los grupos vulnerables. Este proceso lleva tiempo, pero es en definitiva más eficiente.

Cuadro 32. Una voz en el proceso de elaboración de presupuesto de Brasil

Muchos municipios hoy en día usan el presupuesto participativo. Esta modalidad tuvo su origen en Porto Alegre, Brasil, en 1990. A principio de cada año, las asambleas de barrios establecen prioridades del presupuesto; eligen 44 miembros para participar en un Concejo de Presupuesto Participativo, que negocia con la autoridad local. Después se hace la asignación del presupuesto combinando “las preferencias subjetivas de los ciudadanos con los criterios cuantitativos objetivos”. Después de una década y con 40.000 personas participando en el proceso, el suministro de agua pasó del 78% a 99% de las casas y el alcantarillado de 46% a casi 83%, con la recogida de basura llegando a todas las residencias. Además de la implementación y monitoreo del proyecto, el procedimiento participativo puede usarse a nivel local, regional/ municipal y nacional para proyectos del suelo; en los lugares donde las prioridades sobre recursos, tipos de tenencia o métodos de registro son asuntos delicados. Los departamentos de planificación también pueden adoptar el presupuesto participativo al elaborar planes municipales y de zonas para garantizar que no predominen residentes ricos.

S Tikare et al. 2001 Organizing participatory processes in the PRSP World Bank, Washington DC, and K. Sharma et al 2000, Governing our cities: will people power work? Panos Institute, London (Organización de procesos participativos en el PRSP del Banco Mundial, Washington DC, y K. Sharma et al 2002, Gobernando nuestras ciudades: ¿funcionará el poder del pueblo? Instituto Panos, Londres)

4.11 El desarrollo y la implementación de los procesos de la política del suelo

Antes de la reforma legislativa debe haber un debate público sobre los principales puntos de la política, que debe incluir una consulta con los grupos interesados en todo el país. Una comisión investigadora puede seguir este proceso, de la misma forma que debe haber un documento de discusión (o documento “verde”).

Los comités directivos de comisiones y políticas deben ser interdisciplinarios y transversales, con un fuerte apoyo de la sociedad civil y de un grupo independiente de especialistas; evitando así el dominio por parte de instituciones del sector del suelo cuyos papeles y mandatos pueden necesitar cambiar. El papel de las políticas debe ser identificar las principales áreas y opciones para la reforma legislativa, antes de que los comités gubernamentales de todos los partidos consideren propuestas para el borrador de la ley.

Cuadro 33 . Grupos Protectores en el Distrito de Kakamega, Kenya

En Julio de 2005, en un intento de tratar la pérdida de los derechos de las mujeres al suelo y de desheredación de mujeres y huérfanos, GROOTS Kenya ayudó en los proyectos de elaboración de mapas comunitarios en el Distrito de Kakamega, Kenya. Esto ocurrió a través de entrevistas individuales, discusiones de grupo y diálogo con la comunidad.

Durante el ejercicio, los residentes femeninos ofrecieron información a los ancianos y jefes del pueblo sobre asuntos de propiedad local y disputas. Después de un diálogo de tres días, éstos concordaron en ayudar a evitar el robo de activos y las desheredaciones. Se formó un Grupo Conjunto Protector del Distrito, enfocado en la educación y concienciación de las mujeres en relación a sus derechos, animándolas a registrar y formalizar matrimonios y nacimientos. Las mujeres también recibieron concejo legal gratis de asistentes jurídicos. En 2006, el Grupo Protector del Distrito de Kakamega tenía un representante en el Tribunal Local del Suelo.

El modelo del grupo protector fue reproducido más tarde en otras cinco regiones. GROOTS Kenya notó que los Grupos Potectores tuvieron más éxito cuando los miembros de la comunidad podían crear alianzas con las autoridades locales y con autoridades consuetudinarias.

Adaptado del estudio de caso ofrecido por GROOTS Kenya y la Comisión Huairou

La formulación detallada de la política, la reforma legislativa y el cambio institucional deben tener lugar en paralelo, en vez de en secuencia. Las principales partes interesadas avalan un mapa de ruta que establezca claros hitos para la reforma. La política debe tener en cuenta los costes de la implementación de la reforma institucional y debe reforzar, sobre todo de manera clara, cuando sea necesario crear nuevas instituciones.

La legislación debe evitar prescripciones y programaciones detalladas para el cambio institucional, a menos que sea muy claro que son viables y que los costes se pueden alcanzar. Es probable que sean necesarios cambios institucionales fundamentales (p.ej. la fusión de agencias del suelo, la creación de nuevas agencias del suelo independientes del servicio civil, y la formalización del estado, el mandato y la autoridad de los nuevos organismos, tales como concejos locales del suelo o secretarías de suelo consuetudinario o de pueblos).

Una vez establecidas las líneas generales de la política y de la legislación propuesta, puede comenzar un esquema piloto o una implementación por etapas. Los programas pilotos necesitan un monitoreo cuidadoso de cualquier nuevo acuerdo institucional, procesos y sistemas técnicos para que se puedan aprender las lecciones antes de hacer un proyecto detallado, o de terminar las regulaciones legales prescribiendo nuevos procedimientos administrativos. UN-HABITAT publicó una guía sobre “Cómo desarrollar una política del suelo a favor de los pobres”¹²



*Reunión comunitaria en el Oeste de Kenya
Foto © U. Westman/UN-HABITAT. 2006*

12. UN-HABITAT, 2007, *Cómo desarrollar una política del suelo a favor de los pobres: Procesos, Guía y Lecciones*.

5 . El Futuro: conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

La importancia de los derechos seguros al suelo

La tenencia segura de la tierra y los derechos seguros a la propiedad para los usuarios sostienen el desarrollo económico, la inclusión social y una gestión ambiental adecuada. Permiten que las personas inviertan para mejorar sus casas y tierras y para realizar actividades que generen ingresos. La tenencia segura y los derechos seguros a la propiedad tienen un papel directo en la realización plena de los derechos humanos, incluyendo el derecho a abrigo, el derecho a ganarse la vida y la eliminación de la discriminación contra las mujeres, grupos vulnerables y de indígenas y otras minorías. La tenencia segura y los derechos a la propiedad son de importancia directa e indirecta para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y son esenciales para la reducción de la pobreza, puesto que sustentan el desarrollo económico.

La tenencia y los derechos seguros a la propiedad pueden empoderar a las mujeres y aumentar sus contribuciones al desarrollo económico y social. Como a menudo las mujeres enfrentan discriminación en los sistemas de tenencia, los asuntos de desigualdad de género deben adaptarse como asunto principal en todos los aspectos de las políticas del suelo e instituciones relacionadas.

Administración de la tenencia y de los derechos al suelo

Para muchos de los pobres, la seguridad de la tenencia importa más que la propiedad del suelo o de la casa, como muestran los resultados desiguales de los programas de titulaciones.

Hay varias formas dentro de la secuencia de la tenencia que pueden ofrecer una seguridad adecuada para todos los usuarios del suelo, especialmente para los pobres y los vulnerables tanto en las áreas urbanas como rurales. A medida en que las diferentes necesidades se ven satisfechas, los mercados del suelo funcionan mejor y la estabilidad económica mejora.

Para cualquier marco de gobernanza eficaz es crucial tener agencias de administración del suelo eficaces, accesibles, transparentes y responsables, trayendo justicia social y un desarrollo económico sostenible.

Para todos los esfuerzos de muchos gobiernos y agencias internacionales, los intereses creados hacen de los derechos al suelo un asunto intensamente político, y en la práctica los intereses de los pobres y vulnerables son a menudo descuidados.

El gobierno central y local necesita un deseo político renovado y mejores incentivos si se quiere que el acceso al suelo sea seguro para todos en un ambiente de cambio climático y crisis ambientales.

Los derechos seguros al suelo y a la propiedad para los usuarios del suelo sostienen el desarrollo económico, la inclusión social y una adecuada gestión ambiental. Permite que las personas inviertan en mejorar sus casas y tierras y en actividades que generan ingresos.

5.2 Recomendaciones

1. Las políticas y la ley deben reconocer y proteger los derechos al suelo establecidos bajo sistemas de tenencia consuetudinaria, religiosa e informal; deberían ofrecer garantías y remedios legales contra desalojos arbitrarios sin compensaciones adecuadas.
2. Los legisladores deben adoptar enfoques incrementales de largo plazo, con una gama de opciones de tenencia para mejorar la seguridad de los derechos al suelo y a la propiedad para los que viven en asentamientos informales y para los pobres rurales.
3. Las políticas deben enfocarse con urgencia en las áreas del perímetro urbano presionadas por el rápido desarrollo residencial y sustitución de usos rurales, para poder garantizar los derechos de todos los usuarios del suelo y promover la urbanización sostenible.
4. Los legisladores y planificadores deben desarrollar estrategias para garantizar los derechos al suelo en toda la secuencia urbano-rural, en respuesta a las cuatro principales tendencias inter-conectadas: urbanización acelerada, aumento de la migración, cambios en el uso del suelo, y riesgos relacionados con la degradación ambiental y el cambio climático.
5. Los legisladores y planificadores deben revisar los marcos reguladores y retirar o suavizar las limitaciones del acceso para suelos y viviendas más asequibles.
6. Nuevos tugurios y asentamientos no autorizados deben detenerse urgentemente a través del aumento de la oferta de suelo planificado, legal y asequible para la demanda actual y para la que se proyecta para el futuro.
7. Hay que adoptar Sistemas de Información del Suelo (LIS por su sigla en inglés) totalmente inclusivos para:
 - a. Identificar áreas de prioridad para derechos seguros al suelo y resolución de conflictos (p.ej. cualquier área que necesite regulación de tenencia); y
 - b. Captar interés en el suelo en áreas donde los derechos al suelo no estén totalmente especificados (p.ej. asentamientos informales y recursos rurales de un fondo común).
8. Aquellos países que enfrenten una mayor incidencia de desastres naturales, peligros ambientales y conflictos sociales, deben hacer un mapa de todos los asentamientos inseguros e identificar el suelo disponible para aumentar los asentamientos humanos y las poblaciones desplazadas.
9. Además de opciones y políticas de tenencia mejores y más amplias, y además del aumento de las capacidades de la administración del suelo, los legisladores deberían alcanzar derechos seguros al suelo para todos a través de:
 - a. Recursos y responsabilidades descentralizados al nivel administrativo más bajo posible; fortalecimiento de la participación comunitaria en la planificación y formulación de políticas y su implementación;
 - b. Promoción de alianzas y *joint ventures* entre gobiernos, emprendedores inmobiliarios y comunidades, que fomenten la inversión al mismo tiempo que protegen los derechos al suelo y a la propiedad de los pobres y ofrece beneficios públicos de proyectos privados;
 - c. Alianzas con la sociedad civil para ofrecer educación, defensa y concienciación de los derechos para los usuarios del suelo que son pobres y están en situación insegura, especialmente mujeres y grupos minoritarios.
10. La comunidad global debe apoyar los esfuerzos sistemáticos para desarrollar capacidades y el conjunto de habilidades adecuadas para la efectiva gobernanza de los recursos del suelo, así como la administración y gestión inclusiva del suelo en todo el mundo.

Otras lecturas relevantes y más fuentes de información

Alianza de las ciudades: www.citiesalliance.org

Davidson, F y Payne, G (Editors) (2000) 'Urban Projects Manual' Liverpool University Press (second edition) ("Manual de Proyectos Urbanos", Editora de la Universidad de Liverpool, segunda edición)

Deininger, K (2003) 'Land Policy for Growth and Poverty Reduction' World Bank Washington DC ("Política del suelo para el crecimiento y reducción de la pobreza" Banco Mundial, Washington DC)

DFID (2007) 'Land: Better access and secure rights for poor people' DFID London ("Suelo: Mejor acceso y derechos seguros para los pobres" DFID Londres)

DFID (2004) 'Land reform, agriculture and poverty reduction' Agriculture and poverty reduction working paper 5, DFID, London ("Reforma del suelo, agricultura y reducción de la pobreza" Documento de trabajo 5, DFID, Londres, Agricultura y reducción de la pobreza)

FAO (2002) 'Land tenure and rural development' FAO Land Tenure Studies no3

Global Land Tool Network: www.gltm.net ("Tenencia de la tierra y desarrollo rural" Estudios de Tenencia de la Tierra FAO no 3 Red Global de Herramientas del Suelo: www.gltm.net)

Payne, G y Majale, M (2004) 'Urban Housing Manual: Making regulatory frameworks work for the poor' Earthscan, London ("Manual de Habitación Urbana: Haciendo que los marcos reguladores funcionen para los pobres" Earthscan, Londres)

Quan J, Tan SF, and Toulmin C (2005) 'Land in Africa: Market Asset or Livelihood Security?' proceedings and conclusions from the "Land in Africa" conference, November 8-9th 2004, IIED, NRI and RAS, London ("Suelo en África: ¿Activo de mercado o asegurar el sustento?" Procedimientos y conclusiones del Congreso "Suelo en África, 8-9 de Noviembre de 2004", IIED, NRI y RAS, Londres)

Sida (2007) 'Natural resource tenure: a position paper for SIDA', Stockholm ("Tenencia de recursos naturales: un documento de posición para SIDA": Estocolmo)

Sida (2007) 'Beyond Titling: 4th Urban Research Symposium 2007', Stockholm ("Más allá de la titulación: 4o Simposio de Investigación Urbana 2007", Estocolmo)

Toulmin, C y Quan, J (2000) 'Evolving land rights, policy and tenure in Africa'

International Institute for Environment and Development, London ("La evolución de los derechos al suelo, políticas y tenencia en África" Instituto Internacional para el medio ambiente y el desarrollo, Londres)

UN-HABITAT: www.unhabitat.org

UN-HABITAT (2003) 'Handbook on best practices, security of tenure and access to land' United Nations ("Manual de mejores prácticas, seguridad de la tenencia y acceso al suelo" Naciones Unidas)

UN-HABITAT (2004) 'Urban Land for All', UN-HABITAT, Nairobi ("Suelo urbano para todos", UN-HABITAT, Nairobi)

UN-HABITAT (2004) 'Pro poor Land Management: Integrating Slums into City Planning Approaches' UN-HABITAT, Nairobi ("Gestión del suelo a favor de los pobres: Integración de tugurios en los enfoques de planificación de la ciudad" UN-HABITAT, Nairobi)

UN-HABITAT (2007) 'Policy Makers Guide to Women's Land, Property and Housing Rights Across the World'. UN-HABITAT, Nairobi ("Guía para legisladores sobre derechos al suelo, a la propiedad y a la vivienda en todo el mundo". UN-HABITAT, Nairobi)

UN-HABITAT (2007), 'How to Develop a Pro-poor Land Policy: Process, Guide and Lessons', UN-HABITAT, Nairobi (Cómo desarrollar una política del suelo a favor de los pobres: Proceso, Guía y Lecciones, UN-HABITAT, Nairobi)

USAID (2007) 'Land and business for the legal empowerment of the poor: Strategic overview paper' Washington DC ("Suelo y negocios para el empoderamiento legal de los pobres: Documento de revisión estratégica" Washington DC) World Bank Institute (2007) 'Approaches to Urban Slums: A Multimedia Sourcebook on Adaptive and Proactive Strategies' Washington DC (Instituto del Banco Mundial (2007) "Enfoques de los Tugurios Urbanos: Un libro de referencia multimedia sobre estrategias adaptativas y pro-activas" Washington DC)

La publicación **Derechos Seguros al Suelo para Todos** demuestra cómo los derechos seguros al suelo son particularmente importantes para ayudar a cambiar tres tipos de fenómenos: discriminación de género, exclusión social de grupos vulnerables y amplias inequidades sociales y económicas vinculadas a derechos injustos e inseguros al suelo. Propone que los legisladores deben adoptar e implementar derechos al suelo continuos porque ninguna forma de tenencia puede satisfacer las diferentes necesidades de todos los grupos sociales. Sin embargo, una serie de opciones de tenencia de la tierra permite que mujeres y hombres de todos los grupos sociales atiendan a tiempo sus necesidades, que van cambiando a lo largo del tiempo. Este estudio puede apoyar a los legisladores a entender y aplicar las formas prácticas en que los derechos al suelo de las personas pueden ser más seguros, al mismo tiempo que mejora políticas de suelo como base para un desarrollo urbano y rural mejor, más justo y más sostenible.



UN-HABITAT

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

División de Desarrollo Sustentable de Asentamientos Humanos y Vivienda

Oficina de Vivienda (UN-HABITAT)

Casilla Postal 30030, 00100 GPO Nairobi, Kenya. Tel +254 20 762-3120, Fax +254 20 762-4266

Página Web: www.unhabitat.org/



**GLOBAL
LAND
TOOL
NETWORK**

**GLTN Contribuye a la implementación de las
políticas de suelo a favor de los pobres para
alcanzar derechos seguros al suelo**

www.gltn.net