

***Regímenes de tenencia de la tierra,  
Sistemas Financieros, y construcción de  
nuevas modalidades de gobernanza.***

---

*Seminario Internacional:  
Economías campesinas y  
Servicios Financieros  
Rurales*

*Sistemas financieros  
rurales, tierra y territorio.*

**FOROLAC**

*La Paz, 18, 19 y 20 de julio  
2007*

Michel Merlet



www.agter.asso.fr  
m.merlet@agter.org

***Regímenes de tenencia de la tierra, Sistemas  
Financieros, y construcción de nuevas  
modalidades de gobernanza.***

---

Contenido

- ⌘ Algunos problemas, no tan misteriosos
- ⌘ Una mirada hacia atrás.
- ⌘ Algunas lecciones para los sistemas financieros
- ⌘ Aprender a construir nuevas modalidades de gobernanza

## 1. Algunos problemas ... no tan misteriosos

- ⌘ Los pobres no acceden al crédito por no tener "títulos de propiedad" que puedan servir de **garantías**. Pero cuando los tienen, tampoco les prestan!
- ⌘ **Legalizar las "propiedades" de los pobres** permitiría un desarrollo de amplia base en los países del Sur. Pero las propiedades legalizadas vuelven a caer en la informalidad!
- ⌘ En tierras o **territorios** diferentes, la misma cantidad de trabajo invertida genera riquezas muy diferentes. ¿Que hacer con la gente que no está en los mejores sitios?
- ⌘ La tierra no es una mercancía, pero "se vende" y los ricos la compran. ¿Podría el acceso al crédito ayudar a los campesinas pobres a "**comprar tierra**" también?

## Ideas falsas, ceguera duradera, problemas sin solución

- ⌘ **Dos ideas presentadas como universales**
  - ☒ El **mito de "LA" Propiedad**
  - ☒ El **mercado libre** como único sistema de distribución eficiente
- ⌘ **En realidad, no es así.**
  - ☒ En ninguna parte del mundo.
  - ☒ Nunca lo ha sido, .... **y lo es cada vez menos**
- ⌘ **Re-descubriendo la diversidad**
  - ☒ sistemas distintos en diferentes países y momentos
  - ☒ múltiples soluciones

## 2. Una mirada hacia atrás

La constitución histórica de los derechos sobre la tierra en América Latina.

¿Como se construyeron los grandes bloqueos mentales y socioeconómicos que conocemos hoy?

Al inicio de todo ... unas Bulas papales y el genocidio provocado por la conquista

- ☒ **“apropiación”** por los reyes de España y de Portugal de la **totalidad de las tierras** (1492)
- ☒ instauración de **un régimen de tierra basado sobre la entrega de títulos por la autoridad colonial.**
- ☒ un **genocidio continental** (violencia y enfermedades) vacía territorios inmensos. **La mano de obra, más que la tierra se vuelve el recurso más escaso**, que conviene controlar

## Una situación colonial que va a perdurar

- ☒ Diversos mecanismos para un **régimen de apartheid** basado en la raza: indios y españoles.
- ☒ Origen del **binomio latifundio / minifundio**. El trabajador es atado al suelo, es "parte del paisaje".
- ☒ **Ni propiedad de la tierra, ni mercado de tierras** en el sentido actual de estas palabras: relaciones de dependencia personales.

## Frontera agrícola, independencia e importación de leyes "revolucionarias"

- ⌘ Importancia de las áreas vírgenes. --> necesidad de **controlar la migración de la mano de obra** hacia la F.A.
- ⌘ Importación del **Código Civil Napoleónico** y del concepto de "**propiedad privada absoluta**".
- ⌘ Privatización de las tierras de comunidades, de las tierras de la Iglesia, "denuncias" de tierras nacionales.
- ⌘ Un objetivo de las clases dominantes después de la independencia, mantener su posición social y económica frente a un campesinado "liberado"

## Lo legal se vuelve marginal

- ⌘ La **cesión legal de derechos sobre la tierra** aún no titulada ("tierras nacionales") sigue siendo la **prerrogativa de los Estados**. Heredaron de la potencia colonial la "propiedad" de todo el suelo.
- ⌘ Lo **extra-legal** se vuelve la regla. Una parte ínfima de las nuevas tierras ocupadas cada año es titulada.
- ⌘ Regularización hecha *a posteriori*, (tradición colonial) y **sin utilizar la disposición del Código Civil de la *prescripción adquisitiva*** que permite legalizar derechos adquiridos con el tiempo.

## En resumen, y simplificando

- ⌘ un sistema colonial (de arriba hacia abajo) basado en conceptos originarios del feudalismo
- ⌘ una concepción ideológica importada de propiedad absoluta, inventada para servir intereses específicos en Francia y recuperada para servir aquí otros intereses
- ⌘ un sistema social basado en la exclusión, y la negación de los derechos de los pueblos y de su identidades.
- ⌘ ... *aunque existan también otras situaciones distintas en América Latina (grandes plantaciones con asalariados, zonas de inmigración europea pobre reciente, zonas que nunca fueron ocupadas por haciendas, países que hicieron reformas agrarias "redistributivas")*

## Profundicemos un poco !

- ⌘ ¿De donde viene el concepto de propiedad absoluta?
- ⌘ Derechos múltiples, propiedades y no propiedad
- ⌘ Las leyes no son universales, se construyen.

## La construcción del mito de la propiedad absoluta

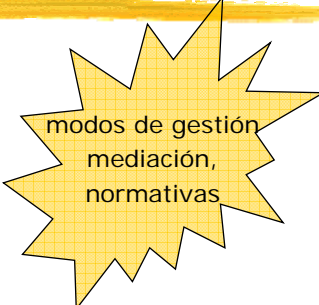
- ⌘ El nacimiento de la idea
  - ⊞ Propiedad útil, propiedad directa
  - ⊞ Muchas situaciones de tierra comunitaria
  - ⊞ Feudalismo, revolución francesa
- ⌘ Diferente en otros lados, pero amplia difusión del modelo

## Que dicen los textos fundadores ?

- ⌘ El código civil de 1804 (Francia). Artículo 544
  - ☒ "la propiedad es el derecho de gozar y de disponer de las cosas de la manera más absoluta ...
  - ☒ ... bajo la reserva de que el uso que se le da no sea prohibido por las leyes y los reglamentos."
- ⌘ La declaración de los derechos humanos
  - ☒ Artículo añadido al último momento
  - ☒ El texto original decía: "las propiedades siendo un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ellas, salvo cuando se trata de necesidad pública, legalmente constatada, y a condición de recibir una indemnización justa y previa

## Diferentes « tipos » de derechos

- ⌘ Derechos de uso / recursos
- ⌘ Derechos de gestión de control / territorio
- ⌘ Derechos de transferencia / tiempo
- ⌘ variaciones en función de los periodos del año
- ⌘ Diferentes poseedores: individuo, familia, grupo social, asociación, o derechos de todos



modos de gestión  
mediación,  
normativas

## Una matriz simplificada de los derechos sobre la tierra y los recursos

Tipo de derecho ↓ Poseedor →	"eminentemente"	Transito	Recolección o caza	Explotación	Cesión temporal del Derecho x	Venta del Derecho X	Etc.
Estado	X						
Grupo social 1			X				
Grupo social 2 o institución I						X	
Individuo 1				X	X		
Individuo 2		X					

AGTER 2007

Michel Merlet

15

## Matriz de derechos en tierras comunales (Altiplano Boliviano)

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

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

AGTER 2007

Michel Merlet

16



## Los fundamentos de los derechos sobre la tierra: dos mecanismos fundamentales

### ⌘ abajo -> arriba

- ⌘ Derechos adquiridos con el tiempo
- ⌘ Mecanismo legal fundamental : la prescripción adquisitiva (usucapion)
  - ☒ Típico de los Estados centrales

### ⌘ arriba -> abajo

- ⌘ Derechos cedidos por el Estado
- ⌘ Mecanismo legal fundamental : el título y los registros sobre la tierra / catastros
  - ⌘ Típico de las colonias

## Dos mecanismos

- ⌘ Volver seguros los contratos y las transacciones  
*relativo*

- ⌘ Volver seguros los títulos o más bien los derechos como tales  
*absoluto*

### **Exigencia de información "pública"**

Gestión de los derechos y resolución de conflictos

## Algunas conclusiones sobre el uso de las palabras y de los conceptos

- ⌘ No hablar de "tierra", sino de "derechos sobre la tierra"
- ⌘ Un título cubre algunos derechos, no todos los derechos
- ⌘ Distintos "**regímenes de propiedades**", más claro que distintos '*tipos de propiedad*'
- ⌘ No hay un marco legal universal, sino múltiples sistemas posibles que cambian constantemente

## 2. Sistemas financieros y tierra. Lecciones y pistas de trabajo.

- ⌘ ¿Como establecer garantías que sirvan para los productores familiares?
- ⌘ Tres temas complementarios

## Garantías y títulos / productores familiares

- ⌘ Problemas de los títulos de propiedad usados como garantía ("colaterales")
  - ☒ limitaciones de las hipotecas (costo muy alto, globalidad, )
  - ☒ Imposibilidad de recuperar el valor de la tierra
    - ☒ *si control social contrario*
    - ☒ *o si el valor de la tierra es reducido*
  - ☒ documentos sustraídos (ilegalmente) y conservados como medio de presión
- ⌘ La base de la garantía, la confianza, no entra en estos mecanismos (procedimientos judiciales)

## Visiones y posiciones peligrosas

- ⌘ **Hacer creer que la única solución para obtener crédito es pasar a un régimen de propiedad absoluta.**
  - ☒ *La Propiedad Absoluta de la Tierra solo incrementa la seguridad de una minoría, expropia a menudo muchos más*
  - ☒ *Apoyo de intereses particulares de corto plazo (emigrantes)*
  - ☒ *Efectos irreversibles en el mediano plazo*
- ⌘ **Negar a los individuos y a las familias la posibilidad de tener derechos individuales respetados y seguros.**
  - ☒ *riesgo político*
  - ☒ *compromete la posibilidad de hacer alianzas amplias*
  - ☒ *al final fortalece a menudo la opción contraria*
- ⌘ **La gobernanza de los territorios exige otras modalidades.**

## Existen otras vías, que abren nuevas posibilidades de garantías para el crédito

- ⌘ Hay una multitud de posibilidades entre propiedad colectiva y propiedad individual absoluta, si se acepta la existencia de derechos múltiples.
- ⌘ Pero estas deben construirse y se debe mostrar que es posible salir del paradigma de la propiedad absoluta, o de su contrario, la propiedad colectiva sin derechos individuales asegurados.
- ⌘ Diferentes caminos son posibles, incluso partiendo de una concepción inicial de propiedad absoluta, limitada por leyes y reglamentos.
- ⌘ Estos sistemas ofrecen **nuevas posibilidades de garantías** sin los inconvenientes anteriores

## ¿Como concebir y hacer funcionar estos otros tipos de garantía?

- ⌘ Existen ejemplos (anticresis, etc.)
- ⌘ Romper el círculo vicioso título / acceso al crédito, y trabajar con otros tipos de derechos (derechos de uso).
- ⌘ Aprovechar los sistemas de gobernanza locales (usos y costumbres), la confianza, y las reglas aceptadas por todos los miembros
- ⌘ **Construir nuevos acuerdos sociales** que articulen las instancias financieras locales y las instancias locales de gobernanza
- ⌘ Problema: el **reconocimiento de los arreglos internos fuera de la comunidad**. Exige la existencia de normas y de políticas públicas, de transparencia incluso dentro de los espacios de autonomía relativa.



## Tres temas complementarios

- ⌘ Servicios financieros y territorios
- ⌘ Interés y límites del crédito para compra de derechos sobre la tierra
- ⌘ Aprendizaje de nuevas formas de gestión social de recursos comunes

## Servicios financieros y territorios, un tema importante.

- ⌘ Las ayudas al desarrollo de las zonas marginales forman parte de las demandas de financiamiento. Pasar de una visión de subsidio a la optimización del uso de los recursos a una escala espacial más amplia.
- ⌘ Necesidad de mecanismos de redistribución de las áreas más favorecidas hacia las menos favorecidas. Políticas públicas. Impuestos para redistribuir la renta diferencial.
- ⌘ ¿Papel de las instituciones financieras en estos mecanismos?
- ⌘ Un enfoque de derechos múltiples permitiría reducir la especulación sobre la tierra.

## Crédito para la compra de derechos sobre la tierra

- ⌘ Los mercados de derechos de uso de la tierra son útiles, pero deben ser regulados
  - ☒ Una cierta movilidad de estos derechos es necesaria para que los sistemas de producción familiares sean sostenibles
  - ☒ Interés del arrendamiento, si es seguro y protegido por la ley
- ⌘ Mercados de derechos sobre la tierra: imperfectos y compartimentados. → necesidad de crédito para mejorar estos funcionamientos
- ⌘ La venta de ciertos tipos de derechos bajo ciertas condiciones no significa mercantilización de la tierra.
  - ☒ Ejemplos: SAFER en Francia, reservas campesinas en Colombia
- ⌘ Nada que ver con la llamada reforma agraria asistida por el mercado

## Aprendizaje de nuevas formas de gestión social de recursos comunes

- ⌘ La construcción de nuevos arreglos sociales es compleja. No existen soluciones ya hechas.
- ⌘ Los fondos de inversión local pueden ser excelentes herramientas de aprendizaje de nuevas modalidades de gobernanza
  - ☒ carácter progresivo y reversibilidad
  - ☒ control social cruzado
  - ☒ formación de capacidades
  - ☒ dispositivo que permita aprender haciendo, en temas poco sensibles y con acciones reversibles
- ⌘ Es otra articulación posible de los sistemas financieros con el mejoramiento de la Gobernanza.

## Conclusión # 1

- ⌘ Para construir sistemas financieros rurales sostenibles para los pobres:
  - ☒ Hay que cambiar de visión sobre tierra y territorio, saber combinar derechos múltiples, individuales y colectivos y construir mecanismos de regulación, de gobernanza a distintos niveles.
  - ☒ Esto permite innovar en los mecanismos de garantía
  - ☒ La solución no es "la" propiedad legalizada para permitir la capitalización de los pobres

## Conclusión # 2.

- ⌘ Articular mejor la reflexión sobre financiamiento y gestión de Recursos Naturales y tierra permitiría hacer evolucionar:
  - ☒ no solo los Sistemas Financieros
  - ☒ sino también las propuestas de administración de tierra y de regulación.

## Conclusión # 3

⌘ Construir nuevas modalidades de gobernanza de los territorios implica:

- ☒ una revisión de los conceptos de bases de los cuerpos jurídicos
- ☒ la construcción de nuevos pactos sociales
- ☒ incorporar los diferentes niveles
  - ☒ local,
  - ☒ nacional,
  - ☒ mundial

⌘ No es un problema específico de los pueblos indígenas, sino algo que concierne a todos

Muchas gracias.