



¿Seguridad de tenencia o seguridad social?

Privatización de Tierras, Titulación y Comunidades
Indígenas en América Latina

Søren Hvalkof

DIIS Working Paper 2009:04

SØREN HVALKOF

Mag.Scient. Anthropology, Ph.D. equivalent
Senior Project Researcher, research unit on Natural resources and poverty
T: +45 3269 8899, E: shv@diis.dk, F: +45 3269 8700

Apoyo de traducción: Clara Vázquez Cortés
Translation support: Clara Vázquez Cortés

DIIS WORKING PAPER 2009:04

© Copenhagen 2009
Danish Institute for International Studies, DIIS
Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark
Ph: +45 32 69 87 87
Fax: +45 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Cover Design: Carsten Schiøler
Layout: Anine Kristensen
Printed in Denmark by Vesterkopi as

ISBN: 978-87-7605-312-3
Price: DKK 25.00 (VAT included)

DIIS publications can be downloaded
free of charge from www.diis.dk

CONTENTS

Resumen	2
1. Introducción e Antecedentes	3
2. Contexto Histórico	3
3. El Estudio	4
a. Criterios para la selección de comunidades	5
b. Prescendencia de la Amazonía y zonas similares	5
c. Areas y casos seleccionados	6
4. Hallazgos y conclusiones	7
a. La ambigüedad del Estado	7
b. Títulos de propiedad individual vs. colectivo	8
c. Acceso al crédito	10
d. Mercados de tierras	11
e. Impactos en la producción y economía familiar	12
f. Exclusión, fragmentación y proletarización	13
g. Relaciones de género y el acceso de las mujeres a la tierra	15
6. <i>Summa summarum</i> : de seguridad de tenencia a seguridad social	17
Bibliografía	19
Anexo 1	21

RESUMEN

El presente artículo resume las cuestiones, discusiones y conclusiones resultadas de un nuevo estudio sobre el impacto de procesos contemporáneos de privatización e individualización de tierras afectando las comunidades indígenas campesinas in Latino América, con un enfoque en las economías y sistemas de producción indígenas. El estudio está basado en la información proveniente de pesquisas de casos en Perú, Bolivia y Honduras, además de un estudio complementario de gabinete de México, cada uno con su informe específico.

Las políticas neoliberales de la década de los 1990s promovieron reformas legales y administrativas con un fuerte énfasis en el desarrollo de mercados de tierras, que supuestamente iba a tener un impacto directo en los sistemas de tenencia comunal, no obstante si fueron la meta o no. El estudio revela que hay contradicciones significativas entre los sistemas indígenas comunales de manejo territorial y tenencia y las reformas de las políticas de tierras basadas en el mercado promovido por las agencias internacionales de desarrollo multilateral. En el discurso convencional de desarrollo económico, seguridad tenencial se considera como un prerequisite para un crecimiento económico. Sin embargo el estudio muestra claramente, que en relación con comunidades indígenas la cuestión de seguridad de tenencia es mucho más compleja y intimadamente relacionada con la seguridad de la reproducción social, el resguardo del control comunal y la autoridad de toma de decisiones comunal. Así mismo la individualización y privatización de tenencia de tierras no ha generado los resultados esperados. El enfoque principal está en las sociedades indígenas campesinas en la Sierra y Altiplano Andina, en Centro América y en México, donde procesos de individualización se ha realizado.

I. INTRODUCCIÓN E ANTECEDENTES

El presente documento de trabajo resume los resultados de un estudio de la política de tenencia de tierras en América Latina, realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La propuesta del estudio fue concebida y formulada por el BID en 2005 con el fin de conocer el impacto de procesos recientes de privatización y titulación individual de tierras sobre las comunidades indígenas en diferentes partes de América Latina. El estudio, *“Privatización de tierras, titulación y comunidades indígenas”* (Hvalkof et al. 2008), se realizó entre 2006 y 2007 con un equipo de tres consultores daneses, Aage Jørgensen, Thomas Skielboe y el autor del presente documento, bajo contrato con la compañía consultora danesa NORDECO.¹

El informe está basado en la información proveniente de estudios de casos de Perú, Bolivia y Honduras, además de un estudio complementario de gabinete de México, cada uno con su informe específico. Los estudios de casos fueron realizados por los economistas Víctor Ágreda y Claudia Mendieta (Perú) con un equipo y José Antonio Péres (Bolivia) y su equipo; el antropólogo Jorge Travieso en Honduras; y la economista Kirsten Appendini (México) con Gabriela Torres-Mazuera. El reporte global está alimentado con los datos de los estudios de casos de dichos países, junto con la más reciente información complementaria sobre impactos de programas de privatización y

con comparaciones con otros casos sobre comunidades indígenas y tenencia de tierras. El reporte hace énfasis en la economía y sistemas de producción indígenas y elabora recomendaciones para mejorar la política de tierras, titulación y gestión de la región. El estudio se inició con un taller con los principales consultores en Lima, Perú, los días 15 y 16 de mayo del 2006. El informe global y los cuatro informes de estudios de países fueron entregados al BID a inicios de diciembre 2007 y la versión final en agosto 2008 (Anexo 1). Es la intención que los informes del estudio serán publicados por el BID como un tomo editado.

2. CONTEXTO HISTÓRICO

Un paradigma de reforma agraria neo-liberal emergió a finales de los 1990s, cuando el Consenso de Washington aún gobernaba la política de desarrollo. En el discurso pro-mercado las reformas gubernamentales agrícolas y de tierras eran consideradas muy ineficientes y contra-productivas para el desarrollo económico. Pero el consenso comenzó desintegrarse, en particular con el descenso y eventual colapso de la economía argentina (1999-2002) fortaleciendo la crítica hacia las políticas de ajustes estructurales neo-liberales (cf. Birdsall and de la Torre 2001, de Ferranti and Ody 2006, de Soto 2000). Las grandes reformas agrarias que tuvieron lugar en diversos países latinoamericanos durante los años 1950s, 60s y 70s fueron severamente criticados de ser: coercitivos y expropiadores, de distorsionar el desarrollo de los precios de las tierras; de estar regidos por la oferta y no la demanda, dando lugar a usuarios ineficientes o beneficiarios desinteresados; de ser centralistas, de lenta implementación, de socavar las inversiones privadas y los mercados libres de

¹ El autor, Søren Hvalkof, del Instituto Danés de Estudios Internacionales (DIIS) fue “prestado” por Nordeco para liderar el equipo y el estudio. El estudio constituye el seguimiento de un estudio anterior llamado Titulación de tierras y pueblos indígenas, publicado por el BID en 2002 (versión en inglés 2001) (Roger Plant y Søren Hvalkof 2001/2002).

tierras... mencionando con esto solo unos pocos aspectos comunes de la crítica pro-mercado contra los procesos de reforma agraria liderados por el Estado. La respuesta neo-liberal a todo esto era la privatización, individualización y reparto de tierras, el fomento al desarrollo de los mercados de tierras, lo que supuestamente conduce a un uso más productivo, un mejor acceso a los mercados financieros y de crédito, al incremento de empleo y por ende a un mayor estándar de vida para los habitantes rurales de escasos recursos.²

Impulsados por dichas ideas y promesas, varios países en la región liberalizaron algunos de sus disposiciones para tenencia colectiva de tierras, dando apertura a la privatización e individualización, proceso que ya había iniciado “espontáneamente” debido a que la tenencia de tierras indígena colectiva se veía bajo cada vez mayor presión por una serie de factores. Como se consta en el estudio la idea de la comunidad como un potencial organizativo nunca fue considerada por los desarrollistas neo-conservadores, y las comunidades fueron abandonadas a su propia suerte, en grande rasgos excluidos a su propio destino. Así mismo, los modelos regionales de regularización de tenencia no habían tomado en cuenta las prácticas tradicionales de tenencia de tierras, considerándolas sistemas estáticos, reliquias de regimenes feudales que se interponían en el camino de la modernización y desarrollo agrícola eficiente. Históricamente, los pueblos indígenas habían

² Sin embargo, la base empírica de varias de estas críticas ha sido cuestionada por varios profesionales, los cuales argumentan que las principales reformas agrarias estatales de la 1a. mitad del siglo 20 de hecho fueron muy eficaces en la redistribución de propiedades y reformar el sector agrícola; ver, por ej.,: Saturnino M.Borras 2005: *The Underlying Assumptions, Theory, and Practice of Neoliberal Land Policies*, <http://www.landaction.org/display.php?article=328>

tenido que escoger entre dos modelos: la propiedad colectiva o la privada individual. Las leyes indígenas tradicionales establecen una variedad de reglas al acceso y manejo de tierras que varía en cada región de acuerdo a sus tradiciones culturales y que se adaptan a la ecología e historia locales, las cuales difícilmente corresponden con los planes y modelos de tenencia privada o colectiva formal. Con la liberalización de la tenencia de tierras vino el apoyo de las instituciones multilaterales de desarrollo a varios programas de catastro y privatización de tierras a gran escala, principalmente en México y Perú, algunos de los cuales todavía se encuentran activos.

El presente estudio de impacto desea probar el fundamento empírico de las suposiciones neo-liberales sobre tenencia de tierras antes mencionadas, dentro del marco de las comunidades indígenas, en su contexto económico, histórico y cultural, evaluando los impactos de su implementación (Deininger and Binswanger 1999).

3. EL ESTUDIO

El estudio comprende Bolivia, Perú, Honduras y México, haciendo revisiones de casos de privatización de tierras y programas de titulación y una evaluación de su impacto sobre:

- (i) el acceso al crédito por medio del desarrollo de mercados de hipoteca
- (ii) mercados de tierras;
- (iii) mejora de estándares de vida

Así mismo, el estudio ha identificado el alcance de los impactos de capital social sobre las leyes tradicionales, gobierno y seguridad alimenticia y, específicamente:

- (iv) el manejo cultural de uso de tierras;
- (v) derechos de acceso a recursos naturales;
- (vi) derechos de herencia;
- (vii) acceso a la tierra para las mujeres;
- (viii) sistemas tradicionales de producción e intercambio (economía tradicional);
- (ix) procesos comunales de control y toma de decisiones.

A. CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE COMUNIDADES

Se identificaron los siguientes criterios para realizar la selección de los casos que permitiera una comparación entre los países:

- ✓ Titulación individual (temporalidad y especialidad).
- ✓ Pueblos y áreas con una historia e identidad que pudiera caracterizarse como indígena.
- ✓ Acceso a mercados dinámicos: productos, trabajo, finanzas (sistema crediticio), o sea, modernización.
- ✓ Organización comunal/comunitaria (sistema de economía tradicional), o sea, regulación/control de los recursos.
- ✓ “Representatividad socio-económica”.
- ✓ Sistema de catastro y registro.
- ✓ Acceso a servicios – Estado.
- ✓ Heterogeneidad de actores económicos (parceleros, comuneros, pequeños propietarios, empresas).
- ✓ Existencia de información secundaria (material y documentación)
- ✓ Área de fácil acceso (logística y social).

Las áreas para los estudios de caso en cada país fueron seleccionadas de acuerdo a estos criterios. En el caso de México no hubo

ningún estudio de campo; su análisis se basó en material secundario y estudios pre-existentes.

B. PRESCINDENCIA DE LA AMAZONÍA Y ZONAS SIMILARES

Fue importante buscar casos y lugares donde dichos procesos de individualización hubieran sido pertinentes y *de hecho* hubieran tenido lugar. Esto excluyó a la gran mayoría de comunidades indígenas de las tierras bajas tropicales del Amazonas y la mayor parte de las áreas de bosque tropical de Centro y Sudamérica, incluyendo las zonas húmedas costeras, donde las tierras comunales todavía no son sometidos a programas de individualización.

Esto puede ser fácilmente explicado con los sistemas de producción de los bosques tropicales (cf. Plant y Hvalkof 2002; Hvalkof 2006); este resumen, sin embargo, no nos permite hacerlo. Tradicionalmente en las tierras bajas tropicales se ha aplicado el concepto de derechos territoriales colectivos de los grupos indígenas o la tenencia comunal de las áreas mayores. A saber, no ha habido intentos sistemáticos de privatizar o individualizar tales áreas comunales, aunque sí han existido casos aislados.

Uno de los intentos mas agresivos recientes de eso (2008) venía del Presidente Peruano Alan García y su gobierno que por decreto presidencial emitió un paquete de leyes con el objetivo de privatizar e individualizar las tierras con título comunal indígena y campesina, y además facilitar la colonización y el acceso libre para intereses terceros en actividades extractivistas, que en particular iba a afectar los territorios de las Comunidades Nativas³ en la selva ama-

³ Comunidad Nativa (C.N.) es la denominación común y jurídica en Perú para comunidades indígenas en la Selva Peru-

zónica afectadas por las actividades de empresas madereras y petrolera. Esta figura también aplica a las zonas mineras en la sierra andina. La implementación de estas leyes sin duda iba a tener un impacto desastrosa a los bosques tropicales, al sistema de producción indígena y provocar conflictos entre los comuneros indígenas a un lado y los colonos, especuladores y contratistas madereras al otro, invadiendo sus territorios comunitarios.⁴

En ciertas regiones tropicales, particularmente en las fronteras de colonización (frecuente e incorrectamente referidas como “la frontera agrícola” (cf. Hvalkof 2008)) se ha visto una colonización agresiva y programas de titulación dirigidos a beneficiarios no indígenas que pueden llegar a impactar notablemente el sistema de tenencia y gobierno indígenas.

ana. Comunidades en la zona andina son denominados Comunidad Campesina (C.C.).

⁴ Estas leyes se promulgó como decretos leyes presidenciales (D.L. 1015 and D.L. 1073) eludiendo los procedimientos legislativos en el congreso bajo el pretexto de poderes especiales otorgado de los congresistas al presidente con el mandato de acelerar los acuerdos de el TLC con EE.UU. Este asalto contra el control y la terratenencia comunal, provocó una protesta masiva de las organizaciones indígenas, ONG y otros actores en la sociedad civil con acciones de bloqueo de carreteras etc. Un voto mayoritaria en el congreso Peruano respaldado por todos los partidos, (aparte lo del poder ejecutivo los Apristas), derogó las leyes con otro decreto revocatorio. Sin embargo el presidente García negó reconocerlo, refiriéndose as sus poderes presidenciales. Sin embargo el mismo presidente admitió más tarde que fue un error aplicar estas leyes en la Amazonía y que inicialmente el objetivo solo fue las Comunidades Campesinas en la sierra andina (sic.). El intento presidencial sigue siendo una maniobra antidemocrático y contra varios convenios internacionales como el Convenio 169 del OIT, ratificado por el Perú, que obliga un proceso de consultación previa con las comunidades afectadas.

C. AREAS Y CASOS SELECCIONADOS

El estudio se ha enfocado principalmente en las sociedades indígenas campesinas del Altiplano Andino de Bolivia y sierra del Perú como las de México. Además, para ejemplificar el impacto indirecto de proyectos de desarrollo a mayor escala no indígena sobre las comunidades indígenas colindantes, se ha incluido un estudio de caso de las comunidades Garífuna en las costas bajas de Honduras.⁵

- El estudio de caso de Perú se realizó en cinco comunidades agrícolas quechuas en el Distrito de Pucyura, Provincia Anta, situada en el Departamento de Cusco.
- En Bolivia, el estudio de caso tuvo lugar en el Altiplano, en siete comunidades agrícolas Aymara en el Municipio de Sica Sica, en la Provincia de Aroma, Departamento de La Paz.
- En Honduras dos estudios de caso fueron realizados: uno en las comunidades Garífuna de Tornabé y San Juan en la costa atlántica, y otro en San Francisco de Opalaca, municipalidad Lenca en la región oeste del país.
- En el caso de México, se realizó un estudio de gabinete basado en investigaciones existentes de impacto de la reforma constitucional de 1992 y el programa de reforma agraria PROCEDE de 1993.

⁵ En Perú la encuesta incluyó a 216 viviendas, en Bolivia 220 viviendas y en Honduras 58 viviendas de la región Lenca. Durante el estudio de campo encontramos que no era posible realizar la encuesta de hogares en las dos comunidades Garífuna debido a un conflicto con el proyecto de turismo apoyado por el BID.

Se consideró esencial comparar las experiencias de los actuales estudios de caso con las del programa de reforma del *ejido* mexicano, que ha sido una de las formas de pertenencia de tierra comunal agrícola más extensivamente enfocada. A pesar de numerosas similitudes estructurales, la realidad empírica de las cuatro áreas es muy diferente, y nunca se ha dado un proceso uniforme y extenso de privatización de territorios indígenas colectivos en los cuatro países. Solamente en México y Perú se han realizado reformas de tenencia a gran escala, involucrando recientemente la privatización de tierras comunales. Por lo tanto, el objetivo del estudio no ha sido realizar una comparación cuantitativa en el sentido estricto estadístico, sino analizar y discutir los hallazgos en las cuatro áreas, así como ilustrar y describir las experiencias indígenas de titulación tanto colectiva como individual. A la vez que los casos revelan la complejidad y diversidad de las experiencias, apuntan también a patrones y soluciones comunes.

Sin embargo no debemos olvidar que no es posible homogenizar una realidad tan diversa con la norma. Como dijo un historiador Boliviano en 1932: *“Cada unidad geográfica, políticamente denominada departamento, es un complejo absoluto que no se aviene con la generalizaciones... [no]...hay un problema agrario a resolver, sino infinidad de problemas que estudiar para su resolución regional”*. (Sanjinés 1932: 13 y ss.) Eso no se limita a Bolivia pero sigue siendo vigente para toda la región.

4. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

a. La ambigüedad del Estado

En base a los anteriores estudios, así como a la literatura complementaria sobre asun-

tos de tenencia indígena, es evidente que los pueblos indígenas, sus comunidades y organizaciones tienen una relación muy ambigua con el Estado. Aún cuando su papel y políticas han cambiado con el paso del tiempo, existe una fuerte desconfianza hacia el Estado y sus instituciones, así como una profunda sospecha hacia nuevas políticas y programas enfocados a las comunidades indígenas, particularmente sobre la tenencia y derechos de tierra. Obviamente, esta desconfianza se basa en muy malas experiencias con la implementación de políticas de tierra en general a través de la historia moderna. Por ej.; las políticas enfocadas a disolver la tenencia comunal resultaron en pérdida de control y territorio para los pueblos indígenas; cuando las leyes de las reformas agrarias supuestamente beneficiarían a los campesinos indígenas, frecuentemente no fueron implementadas, como en el caso de Bolivia, o tardaron décadas en ser implementadas, como en el caso de Perú, o las tierras terminaron siendo privatizadas con diferentes maniobras de mercado, o la legislación fue tan poco clara y mal regulada que dejó asuntos cruciales de administración de tierras y de toma de decisiones abiertos a interpretaciones dudosas, alimentando conflictos locales latentes, como en el caso de Honduras y México. Existen numerosas versiones de la misma historia de mal gobierno y agendas ocultas, resultando casi siempre con los pueblos indígenas de pocos recursos pagando las consecuencias.

Por otro lado, las comunidades y organizaciones indígenas tienen grandes expectativas del Estado y sus instituciones; ellos esperan que sean desarrolladas e implementadas políticas favorables para las poblaciones indígenas de pocos recursos y mejoren su situación de vida. El hecho de que el Estado no reconozca

la situación especial de los pueblos indígenas no significa que los pueblos indígenas no reconozcan al Estado.

Esta ambigüedad es conspicua cuando las organizaciones y comunidades indígenas apelan a los gobiernos nacionales para la salvaguardia de sus derechos e implementación de reformas y leyes que aumenten la seguridad de su tenencia. Las comunidades indígenas han debido apoyarse en sus propios sistemas de gobierno y regulación de tenencia durante muchos años debido a la ausencia de instituciones estatales y lineamientos políticos; inclusive, han intentado modificar sus sistemas tradicionales para adaptarse a las nuevas estructuras legislativas introducidas por los gobiernos, que por su lado se muestran estar más preocupados por detalles legales remirados.

Las comunidades y organizaciones indígenas han reconocido que necesitan el Estado para garantizar su integridad territorial y sociocultural, integridad que ya constituye parte de los derechos constitucionales en varios estados “multi-culturales”. Por lo tanto, aun cuando las comunidades indígenas y sus organizaciones parecen estar de acuerdo con los argumentos neo-liberales relacionados a la incompetente burocracia y un estado ineficiente (y costoso) que obstruye el desarrollo de mercados descentralizados competitivos, al mismo tiempo son defensores fieros de una regulación estatal e instituciones de control eficientes que salvaguarden sus derechos y acceso justo a los recursos de tierra, financieros y productivos. Por lo anterior están totalmente en contra de la desregularización del Estado y sus instrumentos.

b. Títulos de propiedad individual vs. colectivo

El estudio reveló que el problema de formalización de tenencia de tierras no es una

simple decisión para la mayoría de las comunidades indígenas campesinas entre derechos de tierra colectivos vs. individuales. Por otro lado, en el caso de las sociedades indígenas hortícolas con economías de bosque tropical, el reparto de tierras y titulación individuales son enteramente contradictorios para un sistema de producción indígena sostenible (cf. Plant y Hvalkof 2002). Por esta razón, este estudio se concentró en las sociedades indígenas en que ha habido un proceso de repartición individual y privatización de tierras, como ya se hizo mención en la introducción.

En todos los casos estudiados en los tres países, se encontraron simultáneamente y en diferentes variantes tanto títulos comunales como individuales (familiares). El mismo caso se encuentra ampliamente documentado en el estudio mexicano. En la

Entrevista con Don Primitivo Cachi, Sica Sica, Bolivia

“Tenemos aynuqas en proindiviso que para el cultivo rota cada cuatro años. En la aynuqa tenemos cada uno nuestras propiedades individuales. Los originarios son los que tienen más tierras, por eso se dice que son originarios. El agregado es el que tiene menos tierras, casi la mitad de aquél, pero con el tiempo las tierras de agregados han sido divididas en pequeñas parcelas, que resultan ser actualmente parcelas muy pequeñas. Otros tienen grandes tierras, por eso la gente no tiene la misma cantidad de tierra, todas las familias tienen diferente cantidad de tierra.”

Sica Sica, Provincia de Aroma, Bolivia, 2006.

mayoría de las comunidades estudiadas se encontró *de hecho* la repartición de lotes para familias individuales dentro de los territorios comunales, y en ocasiones títulos individuales formalizados, por ej., en Perú. En otros casos como Bolivia se encontraron diferentes modelos; en algunas comunidades solo había títulos comunitarios (aunque internamente también había distribución de lotes específicos a diferentes familias); otras comunidades optaron por una repartición del territorio comunal completo, como en el caso de las *ex-haciendas* en Bolivia, aun cuando la comunidad seguía siendo el cuerpo de gobierno y toma de decisiones.

Es evidente que existe el interés por adquirir un título individual de tenencia en varios miembros de la comunidad como una seguridad adicional de propiedad, pero también es obvio que reconocen la legitimidad del título comunal y, no menos importante, a las autoridades comunales como cuerpo legal de gobierno, a la par con cualquier institución estatal. Por lo tanto, el título individual de tenencia es considerado

como un complemento a los acuerdos comunales tradicionales de tenencia, y no como una alternativa.

La premisa del discurso económico convencional sobre la solución a un desarrollo rural distorsionado ha sido el de *la seguridad de tenencia*, como la clave para liberar su dinámica económica. Sin embargo, como lo ha recalcado en este estudio, esto definitivamente no es la solución milagrosa que va a cambiar la problemática de estancamiento económico de las áreas rurales (Deininger 2003, Ellickson 1993).

Todas las comunidades encuestadas han dado mayor prioridad a la reproducción y salvaguardia del control y autoridad comunales para la toma de sus decisiones, independientemente de la diversidad de sus arreglos de tenencia tanto, comunal como individual. Por ello, es evidente que el parámetro clave es *la seguridad social*, en el sentido amplio de la palabra, y no la seguridad de tenencia. Mientras el Estado continúe mostrando su incapacidad y falta de interés por garantizar cualquier tipo de seguridad social a las comunidades indígenas, terminando servicios de extensión agrícolas, anulando garantías de mercado, etc., y disminuyendo radicalmente la presencia de instituciones de servicio público, no hay alternativas a *la comunidad* y lo comunal.

Es la comunidad la que garantiza a sus miembros el acceso a las tierras productivas, la que regula el acceso a los recursos naturales, que reafirma el reconocimiento social de sus miembros, su identidad cultural, y da significado y cohesión social. Hasta hora, el Estado no ha podido dar tales garantías a los pueblos indígenas; al contrario, ha puesto su integridad en venta en un mercado controlado por fuerzas e intereses totalmente ajenos a ellos. Todo esto no engaña a cualquier persona con sentido co-

De entrevista con campesino Lenca, Honduras:

“Es muy difícil que teniendo títulos comunales, estos se individualicen. Estamos tratando de sanear los títulos comunitarios, aún quedan tierras que son nacionales. En Agua Sucia hay título individual. Ojalá que el BID cambie sus políticas y que con título comunitario se pueda acceder a préstamos y otras formas de apoyo financiero”.

*Campesino Lenca, San Francisco de
Opalaca, 2006*

mún; no se puede arriesgar el propio futuro en un mercado sin garantías, especialmente tratándose de una persona pobre, indígena y con otro mundo de ideas. La historia ha mostrado que el Estado no ha sido confiable, hecho que no se puede solucionar con meras leyes o reformas aisladas de tenencia de tierras.

c. Acceso al crédito

Los estudios de los cuatro países mostraron un interés general en los miembros de las comunidades por el acceso a opciones adecuadas de crédito. La mayoría de los entrevistados desean poder invertir y mejorar su producción. También se vio claramente que los prestamistas justifican la ausencia de opciones de préstamo con la falta de posibilidades de hipoteca entre los miembros comunitarios. A la vez, existe un temor generalizado entre dichos miembros de incurrir en deuda, especialmente si sus tierras deben ser utilizadas como garantía en cualquier modalidad institucionalizada. El pasado no muy lejano de sistemas de servidumbre como *el enganche* a los *hacendados* y otros patrones de ataduras por deuda todavía está vivo en la memoria de las personas, y la comprensible aversión a arriesgar las tierras por las que se ha luchado durante generaciones explica el porque, aún cuando las familias han obtenido títulos individuales como en el caso de Perú, solo unos cuantos utilizan sus títulos de propiedad como colateral para préstamos y créditos.

Por supuesto, uno de los motivos es que existen muy pocas instituciones de crédito rural que desean trabajar con comunidades indígenas, además de que los tipos de préstamos y créditos solicitados son créditos de producción muy pequeños y a corto plazo, donde aún el término micro-financiamiento parece ser demasiado ambicioso. El caso de

Perú que constituye la más próspera de las tres áreas estudiadas y donde algunas comunidades han tenido éxito en individualizar parte de las tierras comunales más productivas; los créditos típicamente se han utilizado para convertir pequeñas parcelas de cultivos para el mercado a producción de crianza de cuyes, así adaptándose a las fluctuaciones de mercado y a una demanda cambiante. Se trata de créditos al máximo de unos cuantos cientos de dólares. Tal cantidad nunca podrá justificar los costos administrativos en los procedimientos usuales de hipoteca. En estos casos como en los de otros países estudiados, cuando las personas expresan haber utilizado su título de propiedad como garantía, rara vez se trata de una hipoteca oficial con el título registrado como colateral. Casi siempre el título individual es utilizado como especie de prueba de compromiso de que se tiene acceso a la tierra como medio de producción, haciendo factible generar el excedente suficiente para pagar el crédito o préstamo (Véase también Deininger 2003: 28-29).

En todas las comunidades estudiadas existía gran interés por, y necesidad de, instituciones crediticias y bancos alternativos, con instrumentos financieros diseñados para el productor indígena a pequeña escala. Dicho productor tal vez nunca se convierta en un capitalista agrícola de gran tamaño, pero lo esencial es que es trabajador y tiene potencial de crecimiento, sobre todo con asistencia técnica adicional y en la búsqueda de productos innovadores.

Los estudios de los cuatro países indicaron que la privatización de tenencia de tierras y títulos individuales no resuelve el problema de crédito. Este problema requiere la intervención de otros sectores. De nuevo, los bancos multilaterales de desarrollo podrían ir a la vanguardia para desarro-

llar tales instrumentos financieros y productos de crédito especialmente elaborados para solucionar el problema de créditos de producción a pequeña escala para las comunidades indígenas rurales y otras similares.

Como se argumentó antes, es muy poco probable que la individualización de la tenencia pueda resolver el problema fundamental de crédito e inversión. Es necesario considerar el desarrollo de modelos financieros que *disocien* los créditos rurales de los acuerdos de tenencia, buscando nuevas formas de garantía y seguridad para la inversión. También es pertinente tomar en cuenta el capital cultural y social como esferas de interés en la problemática del colateral. Hace falta una innovación financiera e insumos interdisciplinarios que partan de la realidad comunitaria y sus relaciones de producción.

d. Mercados de tierras

Una de las tesis centrales de la reforma agraria liberal es que, a través del proceso de la privatización, con la demarcación y repartición de lotes individuales, catastro y registro, elaboración de títulos individuales y con el apoyo de servicios institucionales adecuados, se generará rápidamente un mercado de tierras transparente y una dinámica de arrendamiento de tierras, lo que a su vez creará un uso más eficiente y productivo de las tierras y mayores inversiones, todo ello en una espiral ascendente.

Este puede ser el caso ideal para el ámbito rural, donde la tenencia individual ya existe bajo diferentes estructuras informales; sin embargo, este no es el caso de las áreas dominadas por comunidades indígenas y sistemas tradicionales de control de tenencia (Boucher et. al. 2005: 107-128). En general, en los tres estudios de caso no

se han desarrollado grandes mercados de tierras. Esto es evidente en el caso de Honduras, donde las ventas individuales y los acuerdos de tenencia están prohibidos para las tierras comunales, con excepción de ventas internas y acuerdos de renta entre miembros de la comunidad.

El caso de Cuzco, Perú, se encuentra en el otro extremo; Cuzco es una zona rural con tierras productivas, sistemas de irrigación, buena infraestructura de caminos, acceso al mercado y con una economía en crecimiento, - y con uno de los programas de parcelización y privatización más recientes activamente involucrado. A pesar de ello, el mercado de tierras ha sido incipiente y limitado. El efecto más notable ha sido el alza de precios de las tierras con título, que significa que una mayor seguridad en la tenencia de tierras es considerada un factor positivo. En este caso, sin embargo, un factor externo puede estar a la base de dicha tendencia: una industria turística en flor, con un creciente interés por la compra de tierras para inversiones de infraestructura y vivienda turística que fomenta una mayor especulación con las tierras, sin considerar el aspecto de la titulación. Debido a la baja densidad de lotes individuales en el área y a otros factores que impiden el desarrollo de un mercado abierto de tierras, los costos de transacción son tan altos que dificulta la realización de transacciones formales.

Si bien este caso pudiera considerarse un caso atípico, el estudio de México indica que de hecho es un patrón general; aún el muy completo programa PROCEDE ha sido incapaz de crear un mercado de tierras transparente y eficiente. Lo que sí parece ser general en los cuatro países es que ha aumentado el mercado informal y las transacciones internas de las comunidades, así como en los *ejidos* en el caso de México.

En el caso de Bolivia, el 90% de las transacciones de tierras han sido ventas internas comunitarias, sobre todo relacionadas con la expansión de la industria lechera en el área.

Por otro lado, los acuerdos internos de alquiler o acceso basado en arrendamiento pagado con una parte de la producción (como el antiguo sistema feudal de pagar el diezmo) son frecuentes en todas las regiones estudiadas. Desde la perspectiva del Estado son sistemas informales; sin embargo, desde el punto de vista local son sistemas bien establecidos de acceso y distribución de tierras permitidos por la sociedad comunal.

En general, el proceso formal de titulación parece estimular las transacciones de alquiler y arrendamientos internos e informales, aunque no siempre con resultados positivos, ya que en varias ocasiones tierras comunales marginales han sido incautadas para su parcelización. En México las tierras comunales, frecuentemente tierras marginales para pastizal, han sido tomadas por las autoridades *ejidatarias* para propósitos agrícolas, ejerciendo presión sobre los ecosistemas y aumentando la población en la unidad agrícola. Varios estudios indican que se ha dado una extensa fragmentación de tierra en los *ejidos*, como resultado del proceso de PROCEDE.

La conclusión es que los mercados de tierras y sistemas de arrendamiento formalizados no han evolucionado, a pesar del ordenamiento de tierras y la titulación privada, sino que las comunidades locales han utilizado estos procesos de forma innovadora y reinterpretándolos para beneficiarse al máximo de la situación y mantener el control comunitario.

Es evidente que los sistemas comunales indígenas de tenencia, así como los merca-

dos internos y acuerdos de arrendamiento son mucho más persistentes de lo anticipado por los economistas agrarios de las campañas de privatización. Por otro lado, los sistemas de tenencia comunales también tienen sus fallas en cuanto al acceso para sus miembros; existe una diferenciación entre los pobres de la comunidad y los menos pobres, hecho cada vez más visible con los programas de privatización que han cambiado las relaciones con el mundo externo y los precios de mercado.

Una vez más, consideramos que el BID y otros actores institucionales involucrados deben desarrollar los sistemas internos de transferencia y arrendamiento partiendo de las propias premisas de los sistemas tradicionales, y además introduciendo criterios de equidad para todos los miembros de la comunidad. Como se ha visto en varios de los estudios de caso, existe la necesidad de una distribución más equitativa de tierras en las comunidades y la democratización del proceso de toma de decisiones.

e. Impactos en la producción y economía familiar⁶

Uno de los principales objetivos de las iniciativas de titulación individual ha sido crear impactos positivos para la producción agrícola y las economías domésticas. La expectativa general es que la tenencia segura sería un incentivo para que el dueño/a aumente sus inversiones e innovaciones en su propio lote.

En la muestra peruana el 83.5% de las unidades domésticas entrevistadas mani-

⁶ No existe información de línea base para los estudios de caso que permitan cuantificar en detalle los cambios económicos de los hogares y en los estándares de vida antes y después de un programa de titulación. Los datos e información de esta sección han sido reunidos principalmente con entrevistas a los hogares.

festó que las inversiones en las tierras tituladas no habían aumentado (Agreda and Mendieta 2007: 39). El impacto en la innovación y cambios en la producción debido a la titulación no había sido significativa, y el título en sí no había sido el principal determinante en estas decisiones. La opinión del 80% de los *comuneros* es que el nivel de innovación había permanecido constante al previo a la titulación. Estos resultados concuerdan con su percepción del bajo impacto de la titulación sobre la intensidad del uso de los lotes titulados: 79.8% consideran que el nivel de uso había sido el mismo al previo a la titulación; 71.6% consideró que el nivel de cosecha también era el mismo, y 73.4% manifestaron que las ganancias se habían mantenido en el mismo nivel. En resumen, la titulación en sí había sido insuficiente para crear un aumento en la inversión, producción e ingresos en los hogares.

El mismo caso se presenta en México: que no había diferencia significativa entre las inversiones de los *ejidatarios* o *comuneros* con título y aquellos sin título. En una encuesta el 90.8% de los *comuneros* con título de propiedad consideraron que la titulación no había generado cambios significativos en el portafolio de su producción. Un estudio del Banco Mundial (2001) (cf. Appendini y Torres 2007)⁷ encontró un nivel de ingresos ligeramente superior en los *ejidos* titulados con el programa de PROCEDE que en aquellos no titulados. El estudio también encontró una relación significativa entre los predios con lote titulado y actividades no-agrícolas. No había relación significativa, sin embargo, entre la posesión de título de propiedad y el ingreso por actividades agrícolas.

En general, las actividades no-agrícolas son importantes para la población rural de México. Un reciente estudio encontró que el 45% de los productores de *ejidos* titulados por PROCEDE no consideraban la agricultura como su actividad principal, mientras que el 55% respondió que la agricultura era su principal fuente de ingresos y su segunda ocupación principal (Appendini y Torres 2007: 32). Estas cifras reflejan las diferentes estrategias que las familias rurales deben utilizar para generar ingresos. En muchos casos, la agricultura no es suficiente para cubrir las necesidades alimenticias, y el ingreso familiar debe suplirse con la migración u otras fuentes de ingreso.

f. Exclusión, fragmentación y proletarización

El concepto de comunidad indígena, como se presenta en las publicaciones de la reforma agraria liberal convencional y en las campañas de privatización es tan ambiguo como la relación indígena con el Estado. Por una parte, los sistemas comunales de tenencia y control son vistos como arcaicos, reliquias anticuadas que impiden el progreso económico y el bienestar de sus miembros, sistemas condenados a perecer. Por otro lado, las políticas de ajuste estructural están también enraizadas en una ideología que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y su prerrogativa a escoger otro tipo de vida, particularmente si ésta es auto-suficiente, autónoma y no interfiere con un Estado minimalista. Así, es aceptable que el Estado proteja sus diferentes formaciones sociales, islas en el océano del capitalismo moderno, esperando pacientemente el momento en que estos fenómenos desaparezcan y la razón triunfar. La privatización de tierras es vista meramente como un incentivo para unirse a este cambio.

⁷ Banco Mundial 2001: Mexico. Land Policy. A decade after the ejido reform, cf. Appendini 2007

Sin embargo, no ha resultado así. Los sistemas indígenas no solo sobrevivieron sino que se han adaptado, desarrollado y propagado. La constante demanda de establecer nuevas comunidades o expandir las tierras comunales existentes es prueba de ello. Por otro lado, la opción legal de los pueblos indígenas es, o ser miembros de una comunidad y renunciar a la seguridad de la tenencia individual, o unirse al mercado y aceptar ser dueños de un lote privado, renunciando a su membresía y mentalidad comunales. No pueden ser ambas cosas, pues es visto como una contradicción de términos. La ecuación es la siguiente: o se es Indígena con el derecho a permanecer bajo el yugo del comunalismo, o se debe renunciar a la propia identidad y convertirse en uno de “nosotros” del mercado de oportunidad individual.

Esta dicotomía es particularmente evidente en la legislación peruana, donde se pueden privatizar las comunidades agrícolas o parte de ellas y ponerlas a la venta en el mercado, pero los miembros de las comunidades indígenas *no pueden comprar su propia tierra privatizada* mientras sean miembros de la comunidad. Deben primero renunciar a su membresía (como si fuera un club deportivo). Por otro lado, si la comunidad acepta el reparto de tierras comunales no es problema vender a mestizos u otras terceras partes interesadas.

El mensaje de esta legislación pervertida es que si deseas ser parte de la economía nacional y recibir apoyo debes renunciar a ser Indígena. Tal mecanismo de exclusión étnica es sumamente discriminatorio, casi racista, y debe ser rechazado. Esta es parte de la base operacional del famoso programa PETT en Perú, totalmente financiado y apoyado por el BID.

En Honduras muchos miembros de la

comunidad Garífuna se encuentran en un estado de extrema pobreza, impidiéndoles participar en el nuevo crecimiento económico local inducido por los proyectos de desarrollo turístico apoyados por el BID. Se ha ofrecido a las comunidades la oportunidad de asociarse e invertir en dichos proyectos, pero hasta ahora los requerimientos financieros han sido desproporcionados, dado el nivel de subsistencia de su economía comunal. Ahí se está creando una realidad distorsionada, ejerciendo enorme presión sobre las comunidades locales Garífunas que cuentan con muy pocas opciones a escoger. El intento de adaptarse a las fuerzas del mercado termina para muchos individuos en un fracaso; frecuentemente terminan siendo proletarios, peones en lo que antes fue su propia tierra (cf. Travieso 2007).

Otro problema bien conocido, resultado de la individualización de la tenencia en y alrededor de las comunidades, es el proceso de fragmentación de las tierras, la *minifundización*, un problema particularmente conspicuo en el Altiplano boliviano. Ello no es resultado de los proyectos de ordenamiento de tierras del Banco Mundial, sino se ha dado como un proceso “espontáneo” de individualización. Podemos acertar que esto se debe en gran parte a no haber fortalecido el desarrollo de sistemas comunales como alternativa a la privatización individual (cf. Péres 2007).

Definitivamente, el problema se ha acelerado por el aumento de acuerdos de tenencia individual, junto con una baja productividad y bajo empleo, resultando en una migración masiva de labor a los centros urbanos y a las tierras bajas tropicales, creando nuevos problemas sociales y ecológicos en ambos lugares. Esta tendencia es menos prominente en aquellos lugares

donde el control comunal de la tenencia se ha mantenido; sin embargo, la presión para lotización las tierras, generalmente ha estado en aumento.

Un nuevo aspecto de este proceso está relacionado a los cambios en la estructura de edad y género en las comunidades, pues son los hombres jóvenes sobre todo los que emigran de la comunidad. También existe un número cada vez más aumentado de parcelas con muy bajo uso, muy conspicuo en el Altiplano Boliviano, debido a que sus dueños han emigrado a centros urbanos o a las fronteras de colonización en el oriente tropical.

Los programas de reforma agraria ignoran por lo general la importancia y efectos de los nuevos nexos entre la comunidad y los miembros que viven fuera y lejos de la Comunidad pero que todavía tienen derecho a tierras comunales, por lo que debe darse mucho más énfasis a comprender las dinámicas y efectos de estas relaciones. Es bien conocido por los estudios de migraciones de campesinos indígenas a los EEUU que las remesas juegan un papel considerable en las economías locales (y por lo tanto en la economía nacional) y que, por otro lado, el sistema de control comunal se ha extendido al ambiente urbano de dicho país, reproduciendo la dinámica cultural de los sistemas comunales y conservando los deberes y responsabilidades sociales de los miembros emigrados (e.g. Trans 2006).⁸

También se está dando un proceso similar dentro de los países, ya que las comunidades luchan por mantener el control y sobrevivir, adaptándose a nuevas circunstan-

cias en su intento por optimizar la seguridad social. El intercambio de bienes y servicios de la comunidad con su diáspora es un fenómeno que debe examinarse mucho más a fondo. Una vez más, esto indica que el enfoque en el sistema de vida comunal íntegro podrá llegar a ser mucho más fructífero en la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo para la población rural de escasos recursos, en vez de enfocarse en las relaciones aisladas de tenencia de tierras.

g. Relaciones de género y el acceso de las mujeres a la tierra

Las estadísticas muestran diferencias enormes de género en Latinoamérica respecto al acceso a recursos productivos clave como la tierra. Un estudio de cinco países con información de género muestra que solo del 11 al 27% de los dueños de tierras son mujeres (Deere and Leon 2002). Existe una relación positiva entre los derechos a las tierras de las mujeres y el ingreso doméstico. Una correlación entre estos derechos y los ingresos domésticos en Nicaragua y Honduras encontró que, en los casos en que las mujeres tenían derecho sobre las tierras, ya sea individuales o colectivas, el ingreso doméstico era considerablemente superior a aquel en las mujeres no contaban con este tipo de derechos formales (Katz 2002). Una revisión reciente de las reformas agrarias de Latinoamérica apuntó a evidencia en África y Asia, donde los derechos de las mujeres a las tierras juegan un papel aún mayor en la distribución doméstica interna de los recursos (Baranyi et. al. 2004). Los derechos a las tierras también se asocian con una mayor autoridad para la mujer, mejorando su posición respecto a los hijos y el esposo (Deere and León 2001), otros resultados positivos son desembolsos domésticos más altos para alimentos, cuidados médicos y educativos de los hijos, además de un aumento

⁸ Este sistema también ha existido durante años entre emigrantes (europeos) en las ciudades de Europa (cf. Philpot 1968).

en las actividades productivas agrícolas y una diversificación en las actividades generadoras de ingresos en general. (Baranyi et al. 2004, op.cit.)

En cuanto a los derechos formales de las mujeres a la propiedad de tierras, los cuatro países abarcados por el estudio se reconocen el derecho equitativo de mujeres y hombres de heredar tierra y propiedad. No obstante, el análisis muestra también que los primeros programas de reforma agraria favorecían excesivamente al sexo masculino, mientras que los paquetes recientes de reformas agrarias de varios países de Latinoamérica han logrado un equilibrio un poco mejor entre los sexos en cuanto a pertenencia y legislación por medio de leyes bilaterales de herencia. Sin embargo, todavía existe una fuerte dominancia masculina en las comunidades campesinas indígenas respecto a la repartición y herencia de tierras. Esto es así en casi todos los estudios de caso, a excepción de las comunidades Garífuna, donde el patrón de organización social ha sido tradicionalmente matrifocal.

El caso peruano muestra que las mujeres tanto son excluidas como cuentan con menos derecho a las tierras. Solo en alrededor del 10% de los hogares de la encuesta se encontraba una mujer a la cabeza y la mayoría formaba parte del grupo de familias de mas escasos recursos. Además, las mujeres frecuentemente experimentaban que recibían menor atención de las autoridades comunales para resolver conflictos relacionados con las tierras.

Un problema generalizado en las comunidades indígenas es la falta de documentos personales de identificación para las mujeres como, por ej, el no estar registradas como ciudadanas peruanas, y por ende quedar sin derecho al voto o a la posibilidad de heredar o de ser propietarias en un

contexto legal formal. Este problema también se manifiesta en que los nombres de las mujeres no se incluyen en los títulos y otros documentos de propiedad de tierras, exacerbando así el problema de su exclusión. La mayoría de las mujeres expresaron su interés por formalizar sus derechos de herencia como medio para asegurar el futuro de sus hijos.

En el caso de Bolivia, la mayoría de las personas en la encuesta (el 70%) había obtenido sus tierras por medio de la herencia. Tradicionalmente, el último hijo varón es el que hereda la tierra, (*últimogenitura*), costumbre que se mantiene en la actualidad y que confirma el fuerte favoritismo hacia el varón en los acuerdos tradicionales de tenencia. Las entrevistas mostraron que otros hijos también pueden heredar tierras y otros tipos de propiedad como ganado, excluyendo una vez más a las hijas. Un desarrollo desequilibrado de género similar se observa en México. La reforma de 1992 de PROCEDE instituyó que el dueño del *ejido* es libre para escoger a la persona que heredará sus tierras, no teniendo necesariamente que ser miembro de la familia. Estos cambios dejan a las mujeres en una posición aún más vulnerable, ya que el padre o el esposo puede excluirlas del acceso a las tierras, tendencia que se ve reforzada por un favoritismo pronunciado hacia el varón en la sociedad rural.

Continuando en este contexto, en el caso boliviano se observó una “feminización de la población rural” relacionada con la migración de la población joven masculina. Las mujeres y los hijos frecuentemente se quedan para atender la producción y la vida diaria de las comunidades. Teniendo que asumir aún mayores responsabilidades y una doble función, las mujeres indígenas llevan una carga más pesada debido a las

pésimas políticas agrarias. Esta tendencia es una aberración, sobre todo el que no se permita a las mujeres heredar según la interpretación tradicional de las leyes de tenencia o participar en la vida política nacional debido a la falta de documentos de identificación personal.

La problemática de género en todos los estudios de caso, inclusive el de México, corrobora las observaciones hechas sobre los demás aspectos de los programas de reforma agraria: dichos programas no toman en cuenta el potencial de los acuerdos comunales. Este potencial debe ser enfocado y fortalecido para llevarlo a la par con las posibilidades de desarrollo rural contemporáneo, en vez de aislarlo e insistir en verlo como un retroceso histórico, dejándolo a su propia suerte y supervivencia.

El enfoque de género necesita también tomar en cuenta las estructuras y acuerdos locales comunales. En este enfoque es vital tomar como punto de partida las posibilidades de desarrollo de los acuerdos comunales pre-existentes y considerarlos como un aspecto dinámico de la realidad rural contemporánea, no como estructuras arcaicas y estáticas, como tan frecuentemente son percibidas por los programas de tenencia.

6. Summa summarum: de seguridad de tenencia a seguridad social

Una observación de todos los casos en este estudio es que el enfoque en la seguridad de tenencia de tierras, como premisa aislada para el desarrollo de las economías de la población indígenas rural de escasos recursos, posiblemente es erróneo o al menos insuficiente. Indudablemente, la seguridad de tenencia es un aspecto importante en cualquier proceso de desarrollo rural, y esta problemática ha estado al centro de numerosos conflictos desde el tiempo de la

conquista española; sin embargo, dicha seguridad, especialmente la de la tenencia individual, no es la panacea para curar los males de un ambiente rural dominado por las comunidades indígenas.

Debe comprenderse la función de la *Comunidad* en sí. La comunidad indígena es la única institución social que puede y desea garantizar los derechos y acceso a las tierras y recursos de sus miembros. La *Comunidad* es el sistema de seguridad social para los habitantes rurales de pocos recursos. Durante la presentación de los resultados de encuesta a un grupo de miembros de la comunidad de Anta, Perú, un anciano que vivía fuera de la comunidad en un lote privado, pero que todavía era miembro activo de la comunidad (sic!), se puso de pie y remarcó al consultor danés que la *Comunidad* era mucho más que el título de propiedad:

“Es nuestra vida, nuestra cultura, nuestros antepasados, nuestro idioma. Es el futuro de nuestros hijos. Nunca abandonaremos la comunidad, títulos o no títulos”

El meollo del problema con el concepto de la reforma agraria convencional es: Confundir la tenencia comunal con la *Comunidad* en sí. Este también es el motivo por el cual el hecho de individualizar y privatizar la tenencia de las áreas rurales no hace desaparecer el sistema de control comunal ni desarrollar las relaciones de mercado, prerequisite para la inversión y el crecimiento de capital esperados. Mientras el Estado no sea capaz de establecer y garantizar la suficiente seguridad social a sus miembros – seguridad social en el sentido más inclusivo e integral de la palabra – ellos continuarán estableciendo sistemas alternativos al Estado.

La comunidad indígena es una de las instituciones más antiguas, reconocidas y eficaces, con acceso a todas las funciones e

instrumentos requeridos. Por lo tanto, es evidente y lógico que, al reducir el Estado sus servicios públicos e instituciones, lanzando a la vez programas de privatización a gran escala, como en el caso de México y Perú, incapaces de iniciar o dar seguimiento a las extensiones técnicas y financieras necesarias para garantizar las esperadas inversiones y aumentos en la productividad, se está obligando a la *Comunidad* como instrumento innato a retomar el control.

La *Comunidad* es mucho más que la suma de sus miembros, y está en capacidad de incluir y absorber los sistemas individuales de tenencia, sobre todo cuando la llamada individualidad, manifestada en este caso como familias individuales aisladas de la colectividad, muestra ser la más débil y vulnerable de todas las formas de organización social posibles, y en especial para los miembros indígenas que viven en sociedades nacionales repletas de connotaciones étnico-racistas.

El desafío de toda iniciativa de reforma agraria actual es reconocer la importancia vital de la *Comunidad* y hacerla el punto de enfoque de futuras iniciativas, desarrollando tanto su potencial como mejorando sus funciones y capacidades.

Lo anterior requiere que el Estado asuma su papel de proveedor de servicios y actúe como garantía de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y sus miembros. Exige, además, cambiar el enfoque de la reforma agraria *de seguridad de tenencia a la seguridad social*. Una vez más, esto implica la presencia de un Estado con instituciones de buen servicio y funcionamiento, y no desapareciendo o siendo sustituido por los mecanismos salvajes de un mercado sin moral.

BIBLIOGRAFÍA

- Agreda, Víctor and Claudia Mendieta 2007. *Impacto de la Titulación Individual de Tierras en Comunidades Campesinas De Pucyura-Cuzco*. Informe Final Vol. 2: Peru Case Study Report, NORDECO e IDB, Copenhagen y Washington, DC. En prensa.
- Appendini, Kirsten and Gabriela Torres 2007. *Estudio de Gabinete Sobre los Impactos del Programa PROCEDE en Ejidos y Comunidades con Población Indígena en México*, Informe Final Vol. 5: Mexico Case Study Report, NORDECO e IDB, Copenhagen y Washington, DC. En prensa.
- Baranyi, Stephen; Carmen Diana Deere and Manuel Morales 2004. *Land and Development in Latin America: Openings for Policy Research*. International Development Research Centre and North South Institute, Ottawa.
- Banco Mundial 2001 *Mexico. Land Policy. A decade after the ejido reform*, Informe 22187-ME, Colombia, Mexico and Venezuela Country Management Unit, Environmentally and Socially Sustainable Development Sector Management Unit. Latin America and the Caribbean Region, junio 15.
- Birdsall, Nancy and Augusto de la Torre 2001. *Washington Contentious. Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue, Washington DC.
- Borras, Saturnino M. 2005. *The Underlying Assumptions, Theory, and Practice of Neoliberal Land Policies*, <http://www.landaction.org/display.php?article=328> .
- Boucher, Stephen R., Bradford L. Barham and Michael R. Carter 2005. "The Impact of "Market-Friendly" Reforms on Credit and Land Markets in Honduras and Nicaragua" pp. 107–128 in *World Development Vol. 33, No. 1*.
- Deere, Carmen Diana and Magdalena León 2001. *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- 2002 "The Gender Dimensions of Land Access: La brecha de propiedad entre los géneros: La tierra en Latinoamérica." Paper presented at the World Bank LAC Workshop in Pachuca, Mexico, May 19-22, 2002
- Deininger, Klaus 2003. Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report. World Bank and Oxford University Press, Washington, DC.
- Deininger, Klaus and Hans P. Binswanger 1999. *The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges*, World Bank Research Observer 14(2), 1999: 248. Washington, DC.
- de Ferranti, David and Anthony J. Ody 2006. *Key Economic and Social Challenges for Latin America: Perspectives from Recent Studies*. Brookings Institution, Washington, DC.
- de Soto, Hernando 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books, New York.
- Ellickson, Robert C. 1993. "Property in Land," pp. 1315-1400 in *Yale Law Journal* 102(6), New Haven, CT.
- Hvalkof, Søren 2006. "Progress of the Victims. Political Ecology in the Peruvian Amazon". In: *Reimagining Political Ecology. "Ecologies for the Twenty-First Century Series"* pp. 195-233 in *Reimagining Political Ecology*, (eds.) Aletta Biersack and James B. Greenberg, Duke University

- Press, Durham.
- Hvalkof, Søren 2008. "Colonization and Conflict in the Amazon Frontier: Dimensions of interethnic relations in the Peruvian Montaña," pp. 217-288 in *Frontier Encounters: Indigenous Communities and Settlers in Asia and Latin America*, edited by Danilo Geiger, IWGIA and Swiss National Centre of Competence in Research North-South.
- Hvalkof, Søren, Aage Jørgensen and Thomas Skielboe 2008. *Land Privatization, Titling, and Indigenous Communities in Latin America. Vol. 1: Main Report*. Noviembre 2007. Versión revisada agosto 2008. NORDECO e IDB, Copenhague y Washington, DC. En prensa.
- Katz, Elizabeth 2002. *The Gender Dimensions of Land Access, Comments*. Presented at the World Bank LAC Workshop in Pachuca, Mexico, May 19-22, 2002.
- Pérez Arenas, José Antonio 2007. *La Problemática de la Tenencia de la Tierra en Comunidades del Municipio de Sica Sica*, Informe Final, Vol. 3: Bolivia Case Study Report, NORDECO e IDB, Copenhague y Washington, D.C. En prensa.
- Philpott, Stuart B. 1968. "Remittance Obligations, Social Networks and Choice Among Montserratian Migrants in Britain." *Man, New Series, vol. 3, no.3* (465-476). London.
- Plant, Roger y Søren Hvalkof 2002. *Titulación de tierras y pueblos indígenas*. Series de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C. January. <http://www.iadb.org/sds/doc/IND-109S.pdf>
- Sanjinés, Alfredo 1932. *La Reforma Agraria en Bolivia*. Casa Editora Renacimiento, La Paz.
- Travieso, Jorge F. 2007. *Estudios de Caso de Honduras: Lencas y Garífunas*. Informe Final Vol. 4: Mexico Case Study Report, NORDECO e IDB, Copenhague y Washington, DC. En preparación.
- Trans, Lars O. 2006. *Vamos volando papa ser pueblo fantasma! The Transnational Organization of a Zapotec Village*. Master's thesis. May 2006, Institute of Anthropology, University of Copenhagen.
- World Bank 2001. *Mexico. Land Policy. A decade after the ejido reform*. Report 22187-ME; Colombia, Mexico and Venezuela Country Management Unit, Environmentally and Socially Sustainable Development Sector Management Unit. Latin America and the Caribbean Region. The World Bank, Washington, DC.

ANEXO I

Estudio: Land Privatization, Titling, and Indigenous Communities in Latin America. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.

Disposición de los informes del estudio:

Vol. 1: Informe Principal

Hvalkof, Søren, Jefe del Equipo; Aage Jørgensen & Thomas Skielboe,
Privatización de Tierras, Titulación y Comunidades Indígenas en Latino-América.
Noviembre de 2007. Versión final agosto de 2008.

Vol. 2: Estudio de Caso de Perú

Ágreda, Víctor y Claudia Mendieta & equipo de campo:
Impacto de la Titulación Individual de Tierras en Comunidades Campesinas de Pucyura-Cuzco. Informe
final, julio de 2007. Versión revisado setiembre de 2008.

Vol. 3: Estudio de Caso de Bolivia

Péres Arenas, José Antonio & equipo
La Problemática de la Tenencia de la Tierra en Comunidades del Municipio de Sica Sica,
Informe final, julio y octubre de 2007. Versión revisado setiembre de 2008.

Vol. 4: Estudio de Caso de Honduras

Travieso, Jorge F. & equipo de campo
Estudios de Caso de Honduras: Lenca y Garífunas.
Informe final, abril de 2007. Versión revisado octubre de 2008.

Vol. 5: Estudio de Caso de Mexico

Appendini, Kirsten
*Estudio de Gabinete Sobre los Impactos del Programa PROCEDE en Ejidos y Comunidades con Población
Indígena en México.* Informe final, marzo 2007. Versión revisado agosto de 2008.

Contratado:

Agencia Nórdico de Desarrollo y Ecología - NORDECO
Skindergade 23
DK-1159 Copenhagen K
Dinamarca