

# ACCIÓN COLECTIVA Y DERECHOS DE PROPIEDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

## Comprender los derechos de propiedad

RUTH MEINZEN-DICK, RAJENDRA PRADHAN Y MONICA DI GREGORIO

2020  
VISION™

FOR FOOD, AGRICULTURE,  
AND THE ENVIRONMENT

PUNTO DE ENFOQUE II • RESUMEN 3 DE 16 • FEBRERO DE 2004

**R**ecoger leña de un bosque o acarrear agua de un arroyo, pastorear un rebaño, talar árboles, vedar la entrada a una zona protegida y tomar decisiones sobre quién debe o no debe tener derecho a recoger leña o acarrear agua son todas expresiones del ejercicio de los derechos de propiedad a los recursos naturales.

Los derechos de propiedad gobiernan quién puede hacer qué con los recursos. Especifican los reclamos y las obligaciones conexas de los diferentes participantes —personas individuales o grupos— ante los beneficios de un recurso. El conjunto de derechos y obligaciones asignados le dan forma a la estructura de autoridad e incentivos del portador de derechos.

### MUCHOS TIPOS DE DERECHOS

A menudo la gente piensa en los derechos de propiedad en un sentido estrecho de posesión: el derecho a controlar completa y exclusivamente un recurso. No obstante, los derechos de propiedad se entienden mejor como “manojos” de derechos superpuestos. Existen muchas combinaciones de esa clase de derechos pero con frecuencia se pueden agrupar de la siguiente manera:

- Derechos de *uso*, tales como el derecho de acceder a un recurso (por ejemplo, caminar a través de un campo), extraer de un recurso (recoger algunas plantas silvestres) o explotar un recurso para beneficio económico.
- Derechos de *control* o de *toma de decisiones*, tales como los derechos a la gestión (sembrar un cultivo), la exclusión (impedir el acceso de otros a un campo) o la enajenación (arrendar, vender o prescindir de los derechos).

Estos derechos también pueden estar condicionados a la cantidad, momento y otros aspectos del uso y la gestión del recurso. Varias personas o grupos pueden tener diferentes clases de derechos sobre el mismo recurso. Por ejemplo, se puede permitir que todos los miembros de una comunidad se bañen en un río o que busquen agua de beber, pero sólo ciertos agricultores podrán extraer agua para irrigar sus campos y decidir cómo distribuir el agua durante la estación de sequía, mientras que el estado puede reclamar la “propiedad” máxima del agua, incluidos los derechos de asignársela a otras personas. Aun en las tierras declaradas bosques estatales, los miembros de una comunidad pueden tener derecho a recoger plantas medicinales o ramas caídas para leña (uso), los grupos locales pueden tener derecho a plantar árboles (gestión) y a cuidarlos (exclusión), pero el estado puede retener el derecho de aprobar la tala de árboles y recaudar rentas de los usuarios.

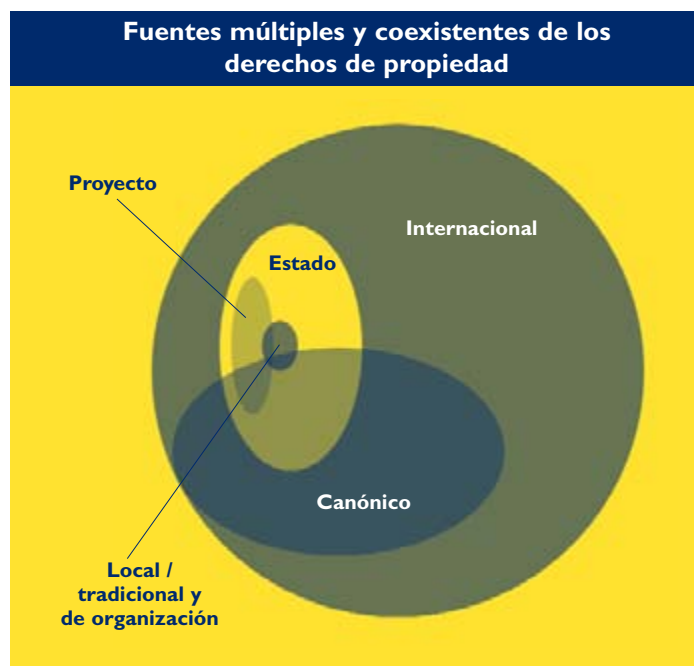
### PLURALISMO LEGAL: MUCHAS FUENTES DE DERECHOS

En la práctica, para reconocer los derechos de propiedad necesitamos ver más allá de los títulos otorgados por el estado. Como se ilustra en el gráfico, existen múltiples fuentes de derechos de propiedad, entre ellas:

- Tratados y leyes internacionales.
- Ley del Estado (o estatutaria).
- Derecho canónico y prácticas religiosas aceptadas.

- Ley consuetudinaria, que puede ser costumbres formales escritas o interpretaciones vivas de costumbres.
- Leyes del proyecto (o de donantes), incluidos reglamentos del proyecto o programa.
- Leyes de organización, tal como reglamentos constituidos por los grupos de usuarios.

### Fuentes múltiples y coexistentes de los derechos de propiedad



Para comprender esta complejidad es útil comenzar por las experiencias de la gente con acceso a los recursos y su control. Es claro que desde esta posición ventajosa la gente se base en estrategias para reclamar y obtener recursos, dependiendo de su conocimiento y evaluación de lo que es más conveniente en su situación.

La coexistencia de estas leyes no significa que todas las leyes son iguales o que tienen el mismo poder. Cada una de ellas es tan poderosa como la institución que las apoya. A menudo, la Ley del Estado es más poderosa y es la que usan las autoridades gubernamentales, por ejemplo, para declarar los bosques propiedad del estado y hacer que la ley se cumpla. Algunas terceras partes con poder, como las empresas extractoras de madera que tienen concesiones en tierras con propiedad atribuida por tradición o costumbre, también usan la Ley del Estado para reclamar recursos mediante procedimientos que no son reconocidos localmente como legítimos. Por otra parte, las acciones de las comunidades locales, tales como peticiones, manifestaciones y bloqueo de carreteras, son formas de reclamar los derechos reconocidos localmente y obtener el reconocimiento de sus derechos por parte del estado.

En algunos casos, a pesar de su importancia, la Ley del Estado no es tan relevante para determinar los derechos sobre la tierra, como lo son la aldea, la comunidad étnica o el grupo de usuarios. Por ejemplo, a veces, las leyes estatales relativas a la herencia se

ignoran, en favor del derecho canónico o de las costumbres locales. Las investigaciones han demostrado que los programas estatales de adjudicación de títulos de propiedad de la tierra no siempre proveen más seguridad que los derechos consuetudinarios y que hasta pueden ser una fuente de inseguridad para las mujeres y hogares que tienen poca información o menos conexiones para obtener registros de tierra oficiales.

Aunque el pluralismo legal puede crear inseguridad, ya que los demandantes rivales pueden usar un repertorio legal amplio para reclamar un recurso, los múltiples marcos legales también proveen flexibilidad para que la gente maniobre en el uso de los recursos naturales.

## LOS DERECHOS DE PROPIEDAD COMO SISTEMAS FLEXIBLES Y DINÁMICOS

A menudo, cuanto más variable es el recurso, más flexibles son los derechos de propiedad que se desarrollan a su alrededor. En particular, los derechos sobre el agua son especialmente inciertos y cambian cada estación y cada año, dependiendo de la disponibilidad del recurso y las demandas de agua. De forma similar, muchos sistemas de gestión de tierras de pastoreo originados en la tradición negocian derechos de acceso en base a factores tales como el clima y las relaciones sociales entre los grupos. En épocas de sequía o de otros desastres, esta flexibilidad proporciona una medida de seguridad creando expectativas recíprocas sobre la distribución de los recursos entre los grupos.

Otra fuente de cambio en los derechos de propiedad resulta de la interacción entre tipos de leyes. Los diferentes marcos legales no están aislados, sino que se influyen los unos a los otros. Los cambios en la Ley del Estado pueden influir en las costumbres locales, pero los cambios en las prácticas tradicionales también pueden conducir a cambios en la Ley del Estado. Para que la Ley del Estado sea efectiva en el terreno, se debe implementar eficazmente. Puede ser que se necesiten programas de información legal para el público —incluso para los funcionarios gubernamentales— sobre los cambios en las leyes.

La forma exacta en que estos diferentes órdenes legales se influyen los unos a los otros depende de las relaciones de poder entre los “portadores” de leyes diferentes. Las relaciones de poder también determinan la distribución de derechos y si la gente realmente puede reclamar sus derechos. Los derechos reales a los recursos naturales son un producto de la localidad, la historia, los cambios en la condición y uso de los recursos, la ecología y las relaciones sociales, y están sujetos a negociación. Por tanto, en la práctica, los derechos de propiedad no están grabados en piedra o en escrituras de propiedad sino que se negocian.

## DERECHOS DE PROPIEDAD, RESPONSABILIDADES Y PROGRAMAS DE DESCONCENTRACIÓN

La gestión eficaz de los recursos supone equilibrar los derechos a los beneficios y las responsabilidades de los derechos de propiedad. Después de fracasar en la gestión centralizada de los sistemas de recursos naturales, hoy día muchos gobiernos están llevando a cabo programas de descentralización y desconcentración, para transferir la responsabilidad de la gestión de los recursos a los gobiernos locales y a los grupos de usuarios. Lamentablemente, muchos de estos programas ponen énfasis en la

transferencia de las responsabilidades sin transferir los derechos correspondientes. Como resultado, a los grupos de usuarios les puede faltar el incentivo o hasta la autoridad para gestionar el recurso.

Cuando los programas de desconcentración transfieren a los grupos de usuarios o al gobierno local los derechos a los recursos, esa institución se convierte en el guardián que determina los derechos de las personas al recurso. Es esencial que esas organizaciones hagan oír su voz para ejercer todos los derechos de toma de decisiones sobre el recurso. Esta situación puede ser problemática, especialmente para las mujeres, cuando las reglas formales limitan la participación al “jefe de familia” o cuando las normas sociales no aceptan que las mujeres hablen en público. Dado que reforzar los derechos de control de algunos significa restringir el uso de los derechos de otros, los que no son miembros del grupo en cuestión pueden tener menos acceso al recurso.

Por tanto, mientras que las transferencias efectivas de derechos y responsabilidades de los organismos del gobierno central a las organizaciones locales pueden conducir a una gestión de recursos más sostenible, las autoridades deben prestar atención adecuada a los resultados equitativos, especialmente tomando nota de quién pierde acceso a los recursos.

## REPERCUSIONES

Aunque los derechos de propiedad tienen una influencia poderosa en el bienestar humano y en la gestión de los recursos naturales, esta institución clave es compleja. Los derechos de propiedad cambian a través del tiempo pero no es factible que la reforma legislativa por sí sola cambie la manifestación de los derechos de propiedad en el terreno. Más bien, el cambio ocurre a través de las relaciones sociales y de poder, y de las negociaciones entre diferentes grupos, que pueden apelar a una variedad de bases legales para reclamar los derechos de propiedad. En vez de buscar “soluciones” simples a los problemas de los derechos de propiedad, es más útil tratar de comprender su complejidad. Este enfoque consiste en examinar los reclamos y las bases de los reclamos hechos por personas, grupos o entidades gubernamentales acerca de los diferentes conjuntos de derechos a los recursos, y de los diferentes tipos de leyes relativas al uso o gestión del recurso. La seguridad de la tenencia es importante pero también lo es la flexibilidad de responder a las condiciones cambiantes que afectan el uso del recurso y los derechos de propiedad. ■

Para mayor información ver: R. Meinzen-Dick y R. Pradhan, “Legal Pluralism and Dynamic Property Rights,” CAPRI Working Paper 22 (Washington, D.C.: IFPRI, 2002), <http://www.capri.cgiar.org/pdf/capriwp22.pdf>; J. Spiertz y M. G. Wiber, comps., *The Role of Law in Natural Resource Management* (La Haya, Países Bajos: VUGA, 1996); B. R. Bruns y R. S. Meinzen-Dick, comps., *Negotiating Water Rights* (Nueva Delhi y Londres: Vistaar Publications and Intermediate Technology Development Group Publishing, 2000).

---

Ruth Meinzen-Dick, ([r.meinzen-dick@cgiar.org](mailto:r.meinzen-dick@cgiar.org)) es investigadora superior de la División de Medio Ambiente y Tecnología de Producción (EPTD) del IFPRI y coordinadora del Programa para todo el sistema del CGIAR sobre acción colectiva y derechos de propiedad (CAPRI) del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR); Rajendra Pradhan ([rpradhan@mail.com.np](mailto:rpradhan@mail.com.np)) es Director Ejecutivo del International Centre for Study of Nature, Environment, and Culture (ICNEC), Katmandú, Nepal; y Mónica Di Gregorio ([m.digregorio@cgiar.org](mailto:m.digregorio@cgiar.org)) es analista de investigación para el Programa CAPRI y la EPTD.



**International Food Policy Research Institute**  
2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.  
Teléfono: +1-202-862-5600 • Fax: +1-202-467-4439  
Correo electrónico: [ifpri@cgiar.org](mailto:ifpri@cgiar.org)

[www.ifpri.org](http://www.ifpri.org)



CGIAR System-wide Program on  
**COLLECTIVE ACTION AND  
PROPERTY RIGHTS**  
[www.capri.cgiar.org](http://www.capri.cgiar.org)