

SEGURIDAD DE LA TENENCIA: POR QUÉ ES IMPORTANTE

Brent Swallow

INFORME DE REFERENCIA DE PIM

NOVIEMBRE DE 2021

La investigación internacional sobre la tenencia de la tierra se remonta al menos a principios de los años 1960, cuando se creó el Centro de Tenencia de la Tierra en la Universidad de Wisconsin-Madison y se realizaron algunos estudios en colaboración con los científicos sociales del Grupo Consultivo Internacional para la Investigación Agrícola (CGIAR). El interés del CGIAR por la tenencia aumentó a principios de la década de 1990, cuando se reforzó la gestión de los recursos naturales como componente de la agenda del CGIAR y se incorporaron al sistema los centros sobre bosques, agrosilvicultura y agua (Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), Centro Mundial de Agrosilvicultura (ICRAF) e Instituto Internacional de Gestión del Agua (IWMI)). El Programa para todo el sistema del CGIAR sobre acción colectiva y derechos de propiedad (CAPRI) comenzó a funcionar como un programa de investigación de todo el sistema sobre la tenencia y la acción colectiva a mediados de la década de 1990, y se convirtió en la iniciativa insignia 5 del programa del CGIAR de Investigación sobre Políticas, Instituciones y Mercados (PIM) sobre la gobernanza de los recursos naturales en 2011. A partir de 2021, es esencial contar con un programa de investigación renovado sobre la tenencia para avanzar en la misión del CGIAR: aportar «*ciencia e innovación que fomenten la transformación de los sistemas alimentarios, agrarios e hídricos en una crisis climática*».

Dos elementos de la declaración de la misión del CGIAR, la transformación y la crisis climática, subrayan la necesidad de innovaciones que alteren las tendencias a largo plazo de aumento gradual de la producción, uso ineficiente de los recursos, empeoramiento de la degradación, vulnerabilidad a las crisis, pobreza crónica y expansión de

MENSAJES CLAVE

- La seguridad de la tenencia es la certeza de que los derechos de una persona o grupo sobre la tierra y los recursos relacionados a ella serán reconocidos por otros y serán protegidos en caso de cuestionamiento o conflicto.
- La mejora de la seguridad de la tenencia es esencial para avanzar hacia la misión del CGIAR y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, especialmente los objetivos relacionados con la pobreza, el hambre, la igualdad de género, la reducción de las desigualdades y la justicia.
- Dependiendo del contexto y del diseño, los esfuerzos políticos para mejorar la seguridad de la tenencia pueden interrumpir o exacerbar los ciclos descendentes de pobreza, baja productividad, degradación y creciente desigualdad.
- Los investigadores deberían adoptar un enfoque de paisaje para investigar la seguridad de la tenencia, a través de los elementos del paisaje, así como las interacciones entre los individuos y grupos que los ocupan y utilizan.

la agricultura en zonas de importancia para la conservación y el medio ambiente (bosques, humedales, cuencas hidrográficas y laderas empinadas). Es probable que los cambios en las políticas de tenencia sean una de esas innovaciones disruptivas. En el mejor de los casos, el cambio de tenencia fomentará la mejora de la eficiencia, la inversión, la productividad, la resiliencia y la sostenibilidad, y contribuirá a la inclusión social; en el peor de los casos, favorecerá la desposesión, la desigualdad, la vulnerabilidad, la pérdida de activos medioambientales y el conflicto social.

Este informe es uno de los siete producidos por la iniciativa insignia 5 sobre la gobernanza de los recursos naturales en el marco del Programa de Investigación del CGIAR sobre Políticas, Instituciones y Mercados, que evalúa los temas centrales de nuestro trabajo, para contribuir al acervo bibliográfico general y servir como evaluación prospectiva del potencial de la investigación del CGIAR para añadir valor sobre el papel clave del género a fin de abordar la seguridad de la tenencia y la gobernanza del paisaje de los recursos naturales.

¿Qué es la seguridad de la tenencia?

La tenencia de la tierra se refiere a las condiciones de ocupación, acceso, uso, administración y protección de la tierra y de los recursos naturales basados en ella, por quién, durante qué tiempo, con qué propósito, de qué manera y con qué responsabilidades (basándose en Katila et al. 2020 y FAO 2002). Las condiciones de tenencia las definen y adaptan diversas autoridades sociales, y se aplican a través de acuerdos institucionales formales e informales, incluyendo normas, convenciones, privilegios, reglamentos, derechos y responsabilidades. Algunas condiciones de tenencia están codificadas en estatutos o reglamentos legales, otras son tradiciones y prácticas mantenidas por normas culturales y conocimientos indígenas y locales. La tenencia define las expectativas de los individuos, las familias, los grupos, las empresas y los organismos gubernamentales en cuanto a su relación con la tierra y los recursos relacionados con ella, así como las relaciones de los demás con respecto a esos recursos.

Los acuerdos de tenencia varían según el tipo de recurso y el contexto social. Algunos recursos naturales son relativamente duraderos, permanecen fijos en su lugar y están sujetos a cambios graduales, como las praderas, los bosques, los lagos y las diversas comunidades de plantas y animales que componen los ecosistemas. Otros recursos naturales son relativamente efímeros, fluyen y están sujetos a cambios más rápidos, como los ríos, los alimentos, las especies migratorias, los biocombustibles y el tratamiento de las aguas residuales. Los sistemas terrestres vinculan lo más permanente y de cambio lento con lo más efímero y de cambio rápido (Rockstrom et al. 2009).

La tenencia forma parte de las relaciones sociales con respecto a los recursos, en particular de las relaciones triangulares entre quienes tienen derechos de ocupación, acceso, uso, administración y protección; quienes tienen la obligación de respetar los derechos de los demás; y las autoridades sociales (Gobiernos, autoridades consuetudinarias, líderes elegidos) que mantienen y hacen cumplir esos derechos y obligaciones (Bromley 1989). Los derechos y deberes de tenencia pueden ser ostentados por individuos, por colectivos con una pertenencia definida o por el Estado en nombre de sus ciudadanos.

Hay varias dimensiones de la tenencia que se superponen entre ellas: (1) el conjunto de derechos (por ejemplo, la ocupación, el uso, la administración, la transferencia, la exclusión, el debido proceso), (2) las condicionalidades y responsabilidades que acompañan a esos derechos, (3) el marco temporal por el que se mantienen u otorgan los derechos, (4) las unidades que poseen los derechos (individuos, familias, clanes, comunidades, grupos indígenas,

empresas, cooperativas, organismos gubernamentales), y (5) la naturaleza, la legitimidad, el poder y la influencia de la(s) autoridad(es) social(es) que defienden los derechos y los deberes (Bromley 1989). En un contexto determinado pueden existir múltiples autoridades sociales, con funciones y competencias complementarias o concurrentes.

Este informe se centra en un elemento de la tenencia: la seguridad. El Land Portal (2020) ofrece una definición de seguridad de la tenencia que se centra en un miembro individual de un grupo: «*La seguridad de la tenencia es la certeza de que los derechos de una persona a la tierra serán reconocidos por otros y protegidos en casos de desafíos específicos. Las personas con una tenencia insegura corren el riesgo de que sus derechos a la tierra se vean amenazados, o incluso se pierdan, por otras reclamaciones en competencia*» ([Land Portal.org/book/sdgs/14/indicator-142](https://landportal.org/book/sdgs/14/indicator-142)). Este informe considera las situaciones en las que los derechos son poseídos por individuos, como se menciona en la definición del Land Portal, denominados propiedad privada, así como las situaciones en las que los derechos son poseídos por grupos o comunidades definidas, como los grupos indígenas o los hogares que viven en una determinada zona geográfica, denominados *propiedad común o comunal*. Los derechos de grupo, distintos de los derechos individuales, dan lugar a una seguridad de la tenencia anidada, en la que los individuos están más o menos seguros de sus derechos individuales dentro de un grupo concreto, y los grupos están más o menos seguros de sus derechos colectivos dentro de la sociedad en general. La investigación de la iniciativa insignia 5 del PIM muestra que la seguridad de la tenencia a menudo se ve afectada por la interseccionalidad, con derechos definidos por superposiciones de género, edad, origen y etnia (Pradhan, Meinzen-Dick y Theis 2018).

Seguridad de la tenencia y desarrollo sostenible

La seguridad de la tenencia puede concebirse y evaluarse en relación con un recurso natural concreto, una persona, un grupo social o un ecosistema de recursos y sistemas terrestres en interacción. Todas estas perspectivas son importantes para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU. Una perspectiva de recursos naturales sobre la seguridad de la tenencia está claramente vinculada al ODS2 (Hambre cero), así como a la misión del CGIAR. Las perspectivas centradas en el ODS1 (no a la pobreza), el ODS5 (igualdad de género), el ODS10 (reducción de las desigualdades) o el ODS16 (paz, justicia e instituciones sólidas) podrían considerar la seguridad de la tenencia para grupos particulares de personas desfavorecidas, incluidas las mujeres, los pueblos

indígenas, las castas sociales históricamente desfavorecidas, las minorías racializadas o las intersecciones de dichos grupos (por ejemplo, las mujeres indígenas jóvenes) (por ejemplo, Bose 2017). La seguridad de la tenencia para estos grupos puede derivar de sistemas sociales con profundos orígenes históricos y culturales. Los grupos indígenas, por ejemplo, tienden a tener relaciones económicas, culturales y espirituales únicas con la tierra; también suelen enfrentarse a prejuicios sistemáticos que debilitan su seguridad de tenencia como individuos y grupos. Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos de la tierra son importantes a escala mundial. Según la estimación de Fa et al. (2020), el 36 % (o 11,6 millones de kilómetros cuadrados) de los paisajes forestales intactos que quedan en el mundo se encuentran en tierras indígenas. La Iniciativa de Derechos y Recursos (2015) estima que el 18,2 % de toda la tierra en 64 países estudiados por la Iniciativa está designada para grupos locales o indígenas, o es de su propiedad (y esos 64 países comprenden el 84 % de la masa terrestre mundial). La inseguridad de la tenencia para los grupos desfavorecidos puede verse amplificada por los efectos del cambio climático (ODS13 sobre acción climática) y es especialmente importante para la salud de los ecosistemas que regulan el clima. Una perspectiva ecosistémica de la seguridad de la tenencia también es de importancia fundamental para el ODS 15 (la vida en la tierra).

Desde 2016, cuando se adoptaron los ODS, se ha hecho cada vez más evidente que el progreso general requiere enfoques holísticos, integrados y transformadores de la gestión de los recursos naturales (a nivel territorial, de cuenca hidrográfica o de paisaje), incluida la seguridad de la tenencia. Un enfoque holístico tiene en cuenta la seguridad de la tenencia de los individuos y los grupos, por el uso de los recursos, por la ubicación geográfica y en relación con las diferentes partes del paisaje y los flujos que vinculan esas partes (Sayer et al., 2013). En el contexto de una cuenca hidrográfica (ODS 15), un tipo de paisaje, un enfoque que considera los factores impulsores, las fuentes, los flujos (o vías), los filtros y los sumideros (receptores) ayuda a orientar la descripción, el análisis y la formulación de la política de tenencia (Swallow, Garrity y van Noordwijk 2002). Los factores impulsores son los procesos de los ecosistemas y del sistema terrestre, incluidos la hidrología y los ciclos de nutrientes (especialmente el nitrógeno y el fósforo); los flujos son los movimientos del aire y del agua que transfieren nutrientes, contaminantes y suelos entre las unidades del paisaje; las fuentes son las fuentes puntuales o no puntuales de contaminantes del suelo, el aire y el agua; los filtros son áreas localizadas que desempeñan grandes funciones de interceptación, amortiguación o remediación de los flujos; y los sumideros son por lo general áreas más grandes de humedales que reciben, retienen, remedian y reciclan el agua, los suelos y los contaminantes químicos.

Por lo tanto, un enfoque paisajístico de la seguridad de la tenencia investigará: importantes distinciones sociales e interseccionalidades; cómo diferentes individuos y grupos ocupan y utilizan diferentes recursos; la movilidad y la variabilidad de los flujos que pueden requerir flexibilidad temporal y espacial en el uso y la gobernanza; los efectos críticos de los filtros en la función del paisaje, así como la complicación de que los filtros a menudo están ubicados en áreas fronterizas que son disputadas por diferentes grupos de usuarios; y la naturaleza altamente disputada y de uso múltiple de los sumideros (por ejemplo, los humedales), a menudo con derechos superpuestos en diferentes estaciones (Swallow, Garrity y van Noordwijk 2002). Los derechos y las prerrogativas difusos (imprecisos) y/o condicionales pueden ser deseables para gobernar los recursos de los sumideros que son utilizados por múltiples grupos para diferentes propósitos (Goodhue y McCarthy 2008).

La teoría y las investigaciones anteriores de PIM y otros estudios al respecto indican los siguientes vínculos ampliamente aceptados entre la seguridad de la tenencia y los resultados del desarrollo. Para los individuos y grupos que dependen de los recursos relacionados con la tierra para la agricultura, la ganadería, la acuicultura, la pesca de captura o la recolección/extracción de alimentos recolectados y productos forestales no madereros, se ha demostrado que en algunas circunstancias la inseguridad en la tenencia conduce a resultados no deseados. Estos resultados no deseados incluyen:

- Incentivos a la sobreutilización de los recursos cuando el beneficio del uso recae en un individuo o grupo concreto, pero los costes los asumen otros individuos o grupos (Hayami y Otsuka 1993).
- Los usuarios de los recursos descuentan en gran medida los beneficios futuros inciertos, lo que lleva a un uso excesivo a corto plazo o a la «explotación» de los recursos de la tierra y el suelo.
- Escasa inversión en mejoras que generen beneficios a largo plazo (por ejemplo, terrazas, arboricultura, cercados para el ganado, estanques para peces, labranza de conservación, riego) (Ali, Dercon y Gautam 2007; Holden, Shiferaw y Pender 2001) y prácticas agrícolas inteligentes desde el punto de vista climático que aumenten la producción al tiempo que amortiguan los efectos de la variación climática y mitigan las emisiones de GEI (Persha, Strickler y Huntington 2015).
- Restricciones en el uso de la tierra como garantía para los préstamos a las familias campesinas, lo que limita la acumulación de activos de capital que pueden aliviar la pobreza crónica y amortiguar la variabilidad del clima, y el desarrollo general de los servicios financieros agrícolas (créditos, seguros, ahorros) (de Soto 2000).

La inseguridad de la tenencia también puede producir resultados indeseables a escala colectiva o de paisaje:

- Falta de inversión en el tratamiento de las fuentes de erosión o de contaminación y la sobreutilización de las zonas de filtración y sumideros (Swallow, Garrity y van Noordwijk 2002).
- Prejuicios que empujan a las personas desfavorecidas (incluidas las mujeres, los pueblos indígenas, las castas inferiores y los inmigrantes recientes) hacia tierras de baja calidad, frágiles y expuestas a mala utilización por parte de otros (Boone 2017).
- Limitación de la transición de la tierra y otros recursos hacia usos que generen mayores rendimientos y, por tanto, reduzcan la pobreza.
- Conflictos no resueltos entre individuos y grupos con reivindicaciones contrapuestas que se ven exacerbados por los fenómenos climáticos extremos (Boone 2017).
- Gestión inadecuada o insuficiente por parte de las organizaciones estatales autorizadas a gestionar los recursos en fideicomiso para el pueblo.
- Usuarios que actúan en respuesta a investigaciones que aumentan la productividad expandiendo las actividades agrícolas, ganaderas o pesqueras a nuevas zonas que pueden ser más adecuadas para usos de la tierra menos extractivos y/o para la conservación de la biodiversidad (Hamant 2020).

Estas afirmaciones pueden ser tomadas como hipótesis comprobables por los investigadores interesados en los efectos de la inseguridad de la tenencia en contextos específicos.

Causas de la inseguridad en la tenencia

Hay dos causas principales de la inseguridad de la tenencia: (1) ambigüedades y conflictos entre las formas de gobierno consuetudinarias y las estatutarias, esto puede ocurrir tanto si la autoridad social que mantiene y hace cumplir los derechos sobre la tierra está definida por la ley, por la costumbre o por alguna combinación de ley y costumbre; y (2) políticas y prácticas gubernamentales, incluidos casos en los que las autoridades pertinentes limitan deliberadamente los derechos sobre la tierra individuales o de grupo o no aplican los objetivos políticos declarados para mejorar la seguridad. Los Gobiernos pueden limitar deliberadamente la seguridad de la tenencia de los individuos y grupos como forma de mantener el control centralizado sobre los recursos y las personas.

Se calcula que el 70 % de las tierras del mundo no están registradas y se administran al margen de los sistemas

legales de administración de tierras (Williamson et al. 2010). En el África subsahariana, se estima que hasta el 90 % de la tierra se rige por algún tipo de tenencia consuetudinaria (Boone 2017), incluidas casi todas las tierras de pastoreo y dos tercios de las tierras cultivadas (Wily 2011). Si bien países como Burkina Faso, Ghana, Kenia, Sudáfrica, Sudán del Sur, Tanzania, Uganda y Zambia han intentado armonizar la tenencia de la tierra legal y consuetudinaria, las contradicciones y la ambigüedad siguen siendo la norma en gran parte de África (Chimhowu 2019; Meinzen-Dick y Mwangi 2009).

Muchos países en vías de desarrollo siguen defendiendo el principio de que la tierra es propiedad del conjunto de sus ciudadanos, y el Estado la tiene en custodia para el pueblo. Bajo este paradigma, el Estado solo concede derechos de uso temporal que se consideran acordes con los intereses del pueblo. Esto es particularmente evidente en países socialistas como China, Cuba, Laos y Vietnam, aunque también es común en África. Por ejemplo, en China, el artículo 10 de la Constitución de 1982 declara que toda la tierra es propiedad del país o de sus colectivos agrícolas; una enmienda de 1988 permite a los inversores privados obtener del Gobierno derechos de uso de la tierra, que luego pueden transferirse a terceros (Yuan 2004).

Esfuerzos para garantizar la tenencia de la tierra

Para los defensores de los derechos de propiedad privada (a veces denominados la escuela de los derechos de propiedad), las preocupaciones sobre la inseguridad de la tenencia se centran en los efectos de limitar la compra y venta transparente de la tierra. Sin embargo, también existen importantes preocupaciones sobre las posibles consecuencias negativas cuando se emprenden iniciativas de titulación o certificación de tierras con la intención de aumentar la seguridad de la tenencia de la tierra para individuos o colectivos. La investigación retrospectiva ha demostrado que las reformas de la tenencia de la tierra en los años 1970 y 1980 tendieron a tener el efecto de garantizar los derechos de partes externas, inversores u otras élites, mientras que debilitaron o desposeyeron a las partes locales y a aquellos con derechos garantizados por instituciones informales o consuetudinarias. Por ejemplo, el fortalecimiento de los derechos de los cultivadores puede equivaler a un debilitamiento de los derechos de los pastores o de los recolectores indígenas. Las reformas emprendidas para restaurar las tierras comunes degradadas (terrenos baldíos en la India) pueden despojar a las personas sin tierra que más dependen de esos recursos (Baka 2013). Las mujeres y los habitantes indígenas de los bosques pueden ser especialmente vulnerables

al despojo. Se pueden fomentar las adquisiciones de tierras a gran escala por parte de inversores no locales – también conocido como acaparamiento de tierras– con el consiguiente desplazamiento de los agricultores, pescadores, pastores o habitantes de los bosques locales orientados a la subsistencia (www.landmatrix.org). Incluso las reformas de la tenencia de la tierra bien intencionadas y cuidadosamente diseñadas pueden dar lugar a un aumento de las transacciones comerciales de tierras, ya que los agricultores de escasos recursos venden sus tierras respondiendo a la presión y las personas más ricas consolidan explotaciones cada vez más grandes. El aumento de la concentración de la propiedad de la tierra puede dar lugar, a su vez, a una mayor concentración de los servicios públicos y de la influencia política, y a largo plazo puede provocar disturbios civiles.

No obstante, los programas de registro y certificación de la tenencia pueden diseñarse de forma que garanticen los derechos sin despojar a los grupos marginados. Las opciones incluyen la formalización de los derechos de grupo, como se ha hecho con algunos grupos de pastores en África y con grupos indígenas en muchas partes de América Latina. En el sur de África, hay pruebas de que los beneficiarios de las reformas agrarias valoran más la inclusión social que la viabilidad comercial (Aliber y Cousins 2013). La desposesión de las mujeres puede reducirse mediante el registro intencionado de mujeres y hombres como copropietarios, como se ha hecho recientemente en Etiopía y Ruanda y como prescribe el protocolo de la Unión Africana sobre los derechos de las mujeres en África. Sin embargo, la formalización de los derechos de las mujeres mediante estos sistemas puede imponer altos costes, al servir inadvertidamente como una restricción adicional a los derechos de las mujeres (Ghebru 2019).

En general, las innovaciones para mejorar la seguridad de la tenencia deben tener en cuenta el equilibrio de la productividad, la reducción de los conflictos, la justicia, la inclusión social y la equidad. Las innovaciones también deben equilibrar los derechos individuales, familiares y de grupo, y tener en cuenta las interacciones a nivel de paisaje o de cuenca hidrográfica que se producen en función de la seguridad de la tenencia en diferentes partes del paisaje.

Inversiones en seguridad de la tenencia

Como se ha mencionado anteriormente, la seguridad de la tenencia puede contribuir a avanzar en múltiples ODS, entre ellos el ODS1 (fin de la pobreza), el ODS2 (hambre cero), el ODS3 (buena salud y bienestar), el ODS5 (igualdad de género), el ODS6 (agua), el ODS13 (acción climática)

y el ODS15 (vida de los ecosistemas terrestres). Dos de los indicadores de estos objetivos están relacionados directamente con la seguridad de la tenencia. El indicador 1.4.2 tiene dos componentes: *La proporción del total de la población adulta con derechos seguros de tenencia de la tierra, a) con documentación legalmente reconocida, y b) que percibe sus derechos sobre la tierra como seguros, por sexo y tipo de tenencia.* El indicador para el ODS 5.a.1 también tiene dos componentes: *a) proporción de la población agrícola total con propiedad o derechos seguros sobre la tierra agrícola, por sexo; y b) proporción de mujeres entre los propietarios o titulares de derechos de la tierra agrícola, por tipo de tenencia.* La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículos 26, 27, 28 y 32) trata específicamente de los derechos a la tierra y los recursos relacionados de los pueblos indígenas.

La creencia en la importancia de la seguridad de la tenencia ha llevado a realizar importantes inversiones en la certificación de tierras y el registro de títulos en todo el mundo en desarrollo y en las economías en transición de Europa del Este. Desde 2020 se han invertido cientos de millones de dólares en la titulación y certificación de tierras.

Base empírica

¿Cuál es la base empírica que respalda estas inversiones? Sin duda alguna, en los últimos 60 años se han realizado cientos de estudios sobre la tenencia de la tierra. Sin embargo, al igual que en muchas otras áreas del desarrollo, relativamente pocos de estos estudios siguen enfoques fiables y científicos para confirmar (o refutar) las distintas hipótesis de causa y efecto presentadas anteriormente. Muchas de las reformas de las políticas de tenencia se han centrado exclusivamente en el aumento de las inversiones y la productividad agrícola. Por ello, los programas de registro y titulación tienden a dirigirse a las poblaciones rurales (agricultores, pastores, habitantes de los bosques) y a las regiones más interesadas y capaces de soportar los costes de transacción necesarios. Pero es probable que los estudios empíricos de estos programas se vean complicados debido a una causalidad inversa: los ingresos más elevados suscitan un mayor interés por el registro de la propiedad tanto como el registro de la propiedad conduce a unos ingresos más elevados. Por tanto, los resultados pueden reflejar diferencias subyacentes más que los efectos de la reforma de la tenencia por sí sola. No obstante, las investigaciones realizadas por PIM y otras entidades han demostrado que hay varias formas de sortear estos problemas, por ejemplo, los ensayos controlados aleatorios (ECA) y los diseños de estudios que combinan métodos cuantitativos y cualitativos. La investigación de acción

participativa que incluye los programas piloto también puede desempeñar un papel importante (por ejemplo, Evans, Flores y Larson 2019).

Se han publicado recientemente revisiones sistemáticas de los trabajos publicados sobre los efectos de las intervenciones en la tenencia de la tierra por parte de Higgins et al. (2018), Lawry et al. (2017), Meinzen-Dick et al. (2019), Singirankabo y Ertsen (2020), Paul et al. (2019) y Tseng et al. (2021). Los investigadores del PIM han participado intensamente en varios de ellos. Existen numerosas pruebas que demuestran que la inseguridad de la tenencia debilita los incentivos para invertir en la mejora de las tierras, lo que constituye un resultado fundamental para los esfuerzos del CGIAR en favor de la agricultura sostenible, las prácticas agrícolas inteligentes desde el punto de vista climático y la restauración del paisaje. También hay pruebas de que la seguridad de la tenencia mejora los resultados medioambientales. Sin embargo, se considera que las pruebas para las demás hipótesis presentadas anteriormente son escasas, moderadas o dispares. La falta de pruebas puede implicar relaciones que se desarrollan durante largos periodos de tiempo, durante los cuales muchos otros procesos complican las relaciones causa-efecto. Las pruebas dispares pueden indicar variaciones en el contexto y, por tanto, la importancia de comprender mejor los factores contextuales relevantes mediante un análisis cualitativo profundo.

Investigación futura

Dado que todavía se desconoce mucho sobre los efectos de la inseguridad de la tenencia y las innovaciones para mejorarla, ¿cuáles son las prioridades de la investigación sobre la tenencia de la tierra en los países en desarrollo y en transición? Una forma de evaluarlo es examinar el enfoque de los trabajos presentados en las conferencias anuales sobre Tierra y Pobreza, convocadas por el Banco Mundial, que «presenta las últimas investigaciones e innovaciones en políticas y buenas prácticas sobre la gobernanza de la tierra en todo el mundo» (por ejemplo <https://landportal.org/event/2019/09/land-and-poverty-conference-2020-institutions-equity-and-resilience>). En 2019 y 2020, los temas principales fueron los siguientes:

- implementación de sistemas de administración de tierras, incluida la utilización de datos geoespaciales, datos abiertos y blockchain
- asignación, adquisición y consolidación de terrenos
- derechos territoriales de las mujeres y los pueblos indígenas
- reconocimiento de los derechos consuetudinarios y comunes

Debido a la importancia de estos temas para el desarrollo sostenible, organizaciones como el CGIAR deben ser tanto productores como usuarios de dicha investigación. El compromiso activo con esta comunidad de investigación para el desarrollo seguirá siendo importante en los próximos años. Gracias a su mandato, sus asociaciones, su presencia y sus competencias, el CGIAR se encuentra en una posición única para llevar a cabo una investigación sobre la tenencia y un compromiso político que pueden marcar la diferencia.

El programa de investigación debería incluir estudios rigurosos en varios países para comprender mejor tanto las tendencias generales como los elementos clave del contexto. Entre las principales necesidades y oportunidades de investigación sobre la seguridad de la tenencia se encuentran:

1. *Adopción de un enfoque de transformación de sistemas para crear múltiples beneficios en cinco áreas de impacto vinculadas a los ODS.* Como se ha indicado anteriormente, es probable que la innovación en materia de tenencia tenga múltiples repercusiones y es importante anticiparse a esos cambios y supervisarlos. También es importante adoptar un enfoque de paisaje/cuenca hidrográfica/ecosistemas para la seguridad de la tenencia, con especial atención a la seguridad de la tenencia de fuentes puntuales, filtros y sumideros.
2. *Aprovechamiento de las asociaciones para impulsar el cambio.* La investigación sobre la seguridad de la tenencia debería colaborar con los organismos multilaterales, como el Banco Mundial, la FAO, el Banco Africano de Desarrollo, USAID y el FIDA, quienes ya están realizando importantes inversiones en la reforma de la tenencia de la tierra, así como con los Gobiernos y los socios que aplican las reformas sobre el terreno, de manera que la investigación sirva para el diseño y la aplicación de las reformas, y estas ofrezcan oportunidades de investigación que contribuyan a una comprensión más amplia de la tenencia.
3. *Generación de pruebas científicas sobre múltiples vías de transformación.* Como se ha señalado anteriormente, los cambios en la tenencia de la tierra pueden tener múltiples repercusiones en la seguridad alimentaria, la sostenibilidad, la igualdad de género y la reducción de la pobreza. En el mejor de los casos, estos cambios alejan a las personas de las trampas de la pobreza y de los ciclos de baja inversión y productividad, y las conducen hacia una mayor inversión, productividad e ingresos. Una tenencia segura que proporcione mayor garantía y certidumbre y promueva la inclusión social puede ser la forma más eficaz de lograr la protección social y la mitigación de riesgos. Documentar cómo

los cambios en la tenencia están vinculados a estos resultados puede orientar el diseño y la aplicación de políticas y programas de tenencia.

4. *Protección de los acuerdos de tenencia indígenas y consuetudinarios que garantizan los derechos a los recursos de la tierra de los miembros de la comunidad.* En los regímenes de tenencia indígena en América Latina y en los sistemas de tenencia consuetudinaria en el África subsahariana, las personas tienen acceso a la tierra como un derecho social, basado en la pertenencia a grupos sociales. La tierra asegurada a través de acuerdos sociales indígenas y consuetudinarios es uno de los pocos activos económicos seguros de los que dispone la población pobre. Es importante comprender los acuerdos de tenencia en estos entornos para garantizar que las intervenciones no disminuyan

esta importante función de las instituciones indígenas y consuetudinarias de la tierra.

5. *Aprovechamiento de financiaciones innovadoras para potenciar y llevar a cabo la investigación.* Los ensayos clínicos aleatorios y la investigación cualitativa en profundidad pueden incorporarse fácilmente a las inversiones a gran escala en la reforma agraria.
6. *Aprovechamiento de la revolución digital.* Hay un margen considerable para que las innovaciones en la tenencia de la tierra aprovechen los nuevos instrumentos disponibles, por ejemplo, la cadena de bloques. El reto es lograr que estos sistemas estén accesibles para la población pobre, que corre el riesgo de quedarse atrás con la revolución digital (Thakur et al, 2020; de Vries, Bugri y Mandhu 2020).

Bibliografía citada

- Ali, D.A., D. Dercon y M. Gautam. 2007. «[Derechos de propiedad en un país muy pobre: Inseguridad de la tenencia e inversión en Etiopía](#)». World Bank Policy Research Working Papers, Banco Mundial, Washington, DC.
- Aliber, M. y B. Cousins. 2013. «[Medios de vida tras la reforma agraria](#)». *Revista sobre el cambio agrario* 13 (1): 140-165.
- Baka, J. 2013. «[La construcción política de la tierra baldía: Gubernamentalidad, adquisición de tierras y desigualdad social en el sur de la India](#)». *Desarrollo y Cambio* 44 (2): 409-428.
- Boone, C. 2017. «[Conflicto de los Hijos de la Tierra en África: Determinantes institucionales del conflicto étnico por la tierra](#)». *Desarrollo Mundial* 96: 276-293.
- Bose, P. 2017. «[Tenencia de la tierra y derechos forestales de las mujeres rurales e indígenas en América Latina: Pruebas empíricas](#)». *Foro Internacional de Estudios sobre la Mujer* 65: 1-8.
- Bromley, D.W. 1989. «[Relaciones de propiedad y desarrollo económico: La otra reforma agraria](#)». *Desarrollo Mundial* 17 (6): 867-877.
- Chimhowu, A. 2019. «[La «nueva» tenencia consuetudinaria de la tierra en África: características, rasgos e implicaciones políticas de un nuevo paradigma](#)». *Política sobre el uso de la tierra* 81: 897-903.
- de Soto, H. 2000. *El Misterio del Capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Nueva York: Basic Books.
- de Vries, W.T., J.T. Bugri, y F. Mandhu. 2020. *Intervenciones responsables e inteligentes de gestión de la tierra: Un contexto africano*. Boca Raton: CRC Press.
- Evans, K., S. Flores y A.M. Larson. 2019. «[Seguimiento participativo en las comunidades forestales para mejorar la gobernanza, la responsabilidad y la participación de las mujeres](#)». *Silvicultura a pequeña escala* 18 (2): 165-187.

- Fa, J. E., J.E. Watson, I. Leiper, P. Potapov, T.D. Evans, N.D. Burgess y colaboradores, 2020. «[Importancia de las tierras de los pueblos indígenas para la conservación de los paisajes forestales intactos](#)». *Fronteras en la Ecología y el Medio Ambiente* 18(3): 135-140.
- FAO. 2002. *Tenencia de la tierra y desarrollo rural*. Estudios de la FAO sobre la tenencia de la tierra 3. Roma.
- Ghebru, H. 2019. «[Derechos de las mujeres en África](#)». En el *Informe Anual de Tendencias y Perspectivas 2019: La igualdad de género en el África rural: De los compromisos a los resultados*, eds. A.R. Quisumbing, R.S. Meinzen-Dick, y J. Njuki, capítulo 4, 44-56. Washington, DC: IFPRI.
- Goodhue, R.E. y N. McCarthy. 2008. «[Derechos de propiedad tradicionales, propiedad común y movilidad en los sistemas de pastoreo semiáridos de África](#)». *Medio ambiente y economía del desarrollo* 14: 29-50.
- Hamant, O. 2020. «[Los científicos botánicos ya no pueden ignorar la paradoja de Jevons](#)». *Plantas de la naturaleza* (7): 720-722.
- Hayami, Y. y K. Otsuka. 1993. *La economía de la elección del contrato: Una perspectiva agraria*. Oxford: Clarendon Press.
- Higgins, D., T. Balint, H. Liversage y P. Winters. 2018. «[Investigación de los efectos del aumento de la seguridad de la tenencia en las tierras rurales : Una revisión sistemática de la evidencia](#)». *Revista de Estudios Rurales* 61: 34-62.
- Holden, S., B. Shiferaw y J. Pender. 2001. «[Imperfecciones del mercado y productividad de la tierra en las zonas montañosas](#)». *Revista de Economía Agrícola* 52: 53-70.
- Katila, P., C. McDermott, A. Larson, S. Aggarwal y L. Giessen. 2020. «[La tenencia de los bosques y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una visión crítica](#)». *Política y Economía Forestal* 120: 102294.
- Lawry, S., C. Samii, R. Hall, A. Leopold, D. Hornby y F. Mtero. 2017. «[El impacto de las intervenciones en los derechos de propiedad de la tierra sobre la inversión y la productividad agrícola en los países en desarrollo: Una revisión sistemática](#)». *Revista de Eficacia del Desarrollo* 9(1): 61-81.
- Meinzen-Dick, R.S. y E. Mwangi. 2009. «[Cortar la red de intereses: Los escollos de la formalización de los derechos de propiedad](#)». *Política sobre el uso de la tierra* 26 (1): 36-43.
- Meinzen-Dick, R.S., A. Quisumbing, C. Doss y S. Theis. 2019. «[El derecho a la tierra de las mujeres como vía para la reducción de la pobreza: Marco y revisión de la evidencia disponible](#)». *Sistemas agrícolas* 172: 72-82.
- Paul, C., A.-K. Tehen, J.S. Robinson y K. Helming. 2019. «[Efectos rebote en la gestión de las tierras y suelos agrícolas : Revisión y marco analítico](#)». *Revista sobre producción ecológica* 227: 1054-1067.
- Persha, L., M.M. Strickler y H. Huntington. 2015. «[¿Una mayor seguridad en la tenencia de la tierra incentiva una agricultura más inteligente en relación con el clima para los pequeños agricultores? Comprender los motores de la inversión agrícola en la provincia oriental de Zambia](#)». Documento presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre la Tierra y la Pobreza 2015, Banco Mundial, Washington, DC.
- Pradhan, R., R.S. Meinzen-Dick y S. Theis. 2018. «[Derechos de propiedad, interseccionalidad y empoderamiento de las mujeres en Nepal](#)». Documento de debate del IFPRI 01702. IFPRI, Washington DC.
- Iniciativa sobre Derechos y Recursos. 2015. *Quién es el dueño de la tierra del mundo: Una referencia global de los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas y las comunidades*. Washington, DC.
- Rockström, J., W. Steffen, K. Noone, Å. Persson, F.S. Chapin III, E. Lambin y colaboradores. 2009. «[Límites planetarios. Análisis del espacio operativo seguro para la humanidad](#)». *Ecología y Sociedad* 14 (2): 32.
- Sayer, J., T. Sunderland, J. Ghazoul, J.L. Pfund, D. Sheil, D., E. Meijaard y colaboradores 2013. «[Diez principios de un enfoque paisajístico para conciliar la agricultura, la conservación y otros usos de la tierra que compiten entre sí](#)». *Actas de la Academia Nacional de Ciencias* 110 (21): 8349-8356.

- Singirankabo, U.C. y M.W. Ertsen. 2020. «[Relaciones entre la seguridad de la tenencia de la tierra y la productividad agrícola: Análisis de los efectos del registro de la propiedad](#)». *Tierra* 9: 138.
- Swallow, B.M., D.P. Garrity y M. van Noordwijk. 2002. «[Los efectos de las escalas, los flujos y los filtros en los derechos de propiedad y la acción colectiva en la gestión de cuencas hidrográficas](#)». *Política de gestión del agua* 3 (6): 457-474.
- Thakur, V., M.N. Doja, Y.K. Dwivedi, T. Ahmad y G. Khadanga. 2020. «[Registros de tierras en Blockchain para la implementación de la titularidad de las tierras en la India](#)». *Revista Internacional sobre la Gestión de la Información* 52: 101940.
- Tseng, T.W.J., B.E. Robinson, M.F. Bellemare, A. BenYishay, A. Blackman, T. Boucher y colaboradores 2021. «[Influencia de las intervenciones en la tenencia de la tierra sobre el bienestar humano y los resultados medioambientales](#)». *Naturaleza sostenible* 4 (3): 242-251.
- Williamson, I., S. Enemark, J. Wallace y A. Rajabffard. 2010. *Administración del territorio para el desarrollo sostenible*. Redlands, CA: SRI Press Academic.
- Wily, L.Z. 2011. «[La culpa es de la ley: La situación de vulnerabilidad de los derechos de propiedad común en el África subsahariana](#)». *Desarrollo y Cambio* 42 (3): 733-757.
- Yuan, Z. 2004. «[Derechos de uso de la tierra en China](#)». *Revista inmobiliaria de Cornell* 3 (6): 73-78.



RESEARCH
PROGRAM ON
Policies,
Institutions,
and Markets
Led by IFPRI



Brent Swallow es profesor de la Facultad de Ciencias Agrícolas, de la Vida y del Medio Ambiente, Departamento de Economía de los Recursos y Sociología Ambiental, Universidad de Alberta, Canadá (bswallow@ualberta.ca).

Esta publicación ha sido preparada como un producto del Programa de Investigación del CGIAR sobre Políticas, Instituciones y Mercados (PIM) dirigido por el IFPRI y no ha sido revisada por pares de forma independiente. Las opiniones expresadas aquí pertenecen a su(s) autor(es) y no representan necesariamente al IFPRI, al PIM o al CGIAR, ni están avaladas por ellos.

Traducido de la versión original en inglés publicada por el PIM <https://doi.org/10.2499/p15738coll2.134784>. En caso de divergencia entre el texto original y esta traducción, prevalecerá la versión original en inglés.

Para más información, consulte [los informes PIM](#), visite www.pim.cgiar.org o póngase en contacto con Frank Place, Director de PIM (f.place@cgiar.org).

Crédito de la foto: CIFOR / Daniel Tiveau

© 2021 Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Esta publicación está autorizada para su uso bajo una licencia internacional de Creative Commons Attribution 4.0 (CC BY 4.0).