Acción colectiva y derechos de propiedad para un desarrollo sustentable

Fuentes:

Meinzen-Dick, R. y M. Di Gregorio. 2004. *Collective Action and Property Rights for Sustainable Development: Overview. 2020 Focus Brief 11*. International Food Policy Research Institute, Washington DC.

Las instituciones para la acción colectiva y los sistemas de derechos de propiedad determinan las formas en que las personas utilizan los recursos naturales. Estos patrones de uso inciden a su vez, en los resultados que la gente obtiene de sus sistemas de producción agrícola. Los mecanismos de acción colectiva y los derechos de propiedad definen, en conjunto, los incentivos con que cuenta una comunidad para llevar a cabo estrategias de manejo sustentables y productivas e inciden tanto en la magnitud de los beneficios que se obtienen a partir de los recursos naturales como en su distribución.

Los vínculos entre derechos de propiedad, acción colectiva y manejo de recursos naturales tienen implicaciones muy significativas en la adopción de tecnologías, el crecimiento económico, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y la sustentabilidad ambiental. Sin embargo, y a pesar de su trascendencia en la vida de las personas, los derechos de propiedad y la acción colectiva a menudo se subestiman, y cuando se les reconoce, es frecuente que se malentiendan.

Derechos de propiedad y acción colectiva

Con frecuencia la acción colectiva se plantea de manera limitada, en términos de las organizaciones formales, y los derechos de propiedad, sólo como títulos formales expedidos por el gobierno. En realidad, ambos conceptos son mucho más amplios.

Fuentes de derechos de propiedad:

Existen múltiples fuentes de derechos de propiedad. Éstas pueden ser:

- -Tratados y leyes internacionales-
- -Ley estatal o estatutaria
- -Ley religiosa y prácticas religiosas aceptadas
- -Ley consuetudinaria, que puede ser la costumbre que se acatan en la vida
- -Leyes fijadas por un proyecto (o por un donante), incluyend su reglamentación
- -Ley organizacional, como las reglas hechas por un grupo de usuarios o de no usuarios
- -El mercado

La acción colectiva puede definirse como la acción voluntaria que emprende un grupo para el logro de sus intereses comunes. Los miembros del grupo pueden actuar por cuenta propia o a través de una organización. En el contexto del manejo de los recursos naturales, incluso tomar decisiones sobre reglas de uso o de no uso de un recurso, y cumplirlas, puede considerarse una acción colectiva, y puede instituirse mediante regímenes de propiedad colectiva o a través de actividades coordinadas entre posesiones de tierra individuales.

Los derechos de propiedad pueden ser definidos, según Bromley (1991), como "la capacidad de apelar a lo colectivo para respaldar la reivindicación sobre el flujo de beneficios". Los derechos no implican forzosamente la propiedad absoluta o la autoridad exclusiva para usar o disponer de un recurso; es frecuente que distintos individuos, familias, grupos, o incluso el Estado posean derechos sobrepuestos de uso y toma de decisiones. Para que sean seguros, estos derechos deben ser suficientemente duraderos como para permitir que se obtengan los frutos de la inversión, y estar respaldados por una institución eficaz, validada socialmente, que garantice su cumplimiento. Esta institución no siempre es gubernamental; las comunidades u otras instituciones también pueden proveer dicho respaldo.

Vínculos para la sustentabilidad del manejo de los recursos naturales y los sistemas agrícolas

La figura 1 muestra cómo los derechos de propiedad y la acción colectiva repercuten en la aplicación de tecnologías agrícolas y en las prácticas de manejo de los recursos naturales. Las tecnologías convencionales que se emplean en los terrenos agrícolas, como las semillas mejoradas de alto rendimiento (HYV's, por sus siglas en inglés), tienen un límite de tiempo muy corto, generalmente estacional. Pueden ser adoptadas por un solo agricultor, incluso por un arrendatario.

Otras tecnologías pueden requerir de un tiempo más largo entre que se adoptan y se obtienen resultados. En estas situaciones, es necesario que los agricultores tengan una posesión segura (derechos de propiedad) para tener el incentivo y la autoridad para adoptarlas. Por ejemplo, a los arrendatarios generalmente no se les permite sembrar árboles o ni tienen incentivos para construir terrazas.

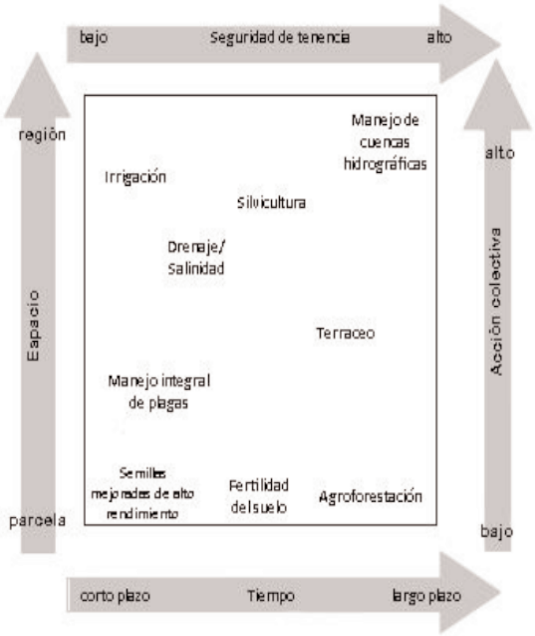


Figura 1: Papel de la acción colectiva y de los derechos de propiedad en el manejo de los recursos naturales.

Transitar de las tecnologías que se usan en parcelas agrícolas a otras que operan a escalas espaciales más grandes, conlleva una mayor necesidad de acción colectiva para que éstas funcionen. Por ejemplo, el manejo integrado de plagas (MIP) debe coordinarse entre distintas parcelas. La mayoría de las prácticas de manejo de recursos naturales tiene escalas de tiempo largas y escalas espaciales grandes. Por ello, tanto los derechos de propiedad como la acción colectiva son cruciales para el manejo de los bosques, las tierras de pastoreo, las pesquerías, las cuencas hidrográficas o los sistemas de irrigación que sirven a más de una parcela.

En algunos casos, la escala del recurso a manejar supera lo que puede hacerse mediante la acción colectiva voluntaria de una comunidad. En ocasiones, las federaciones de grupos de usuarios pueden manejar recursos más amplios, pero con frecuencia el Estado o incluso los organismos internacionales se convierten en socios de vital importancia. En estos casos, el comanejo entre comunidades y gobierno suele producir mejores resultados que el solo manejo del Estado.

Los derechos de propiedad y la acción colectiva también inciden en el manejo de los recursos naturales y en los sistemas de producción agrícola en su interacción con otros factores tales como la información, la riqueza, el riesgo, el trabajo y el mercado. La acción colectiva y las redes entre los miembros de una comunidad pueden facilitar el acceso a la información e incluso, permitir la participación de los agricultores en el desarrollo de nuevas tecnologías. La propiedad de los activos* puede servir como garantía para obtener créditos. Los programas de microfinanciamiento han demostrado que también las acciones grupales pueden proveer acceso a crédito, puesto que los vínculos sociales pueden funcionar como garantía. Los derechos de propiedad funcionan como amortiguadores frente a las contingencias, sobre todo en caso de catástrofes ambientales y pérdida de otros medios de subsistencia. De manera similar, la acción colectiva permite com-

Cuando no hay derechos de propiedad no existen incentivos para proteger los recursos y éstos se degradan con el pasar del tiempo.

Definición de los derechos:

La manera en que se definen los derechos determina que las personas sean incluidas o excluidas del control de un recurso que es vital para ellas. Por tanto, poseer derechos de propiedad, en particular los derechos de control que reconocen autoridad sobre la forma como se manejan los recursos, empodera a las personas y a los grupos.

*N. de la T.: Un activo es el "conjunto de todos los bienes y derechos con valor monetario que son propiedad de una empresa, institución o individuo, y que se reflejan en su contabilidad". www.rae.es

partir riesgos e inspira mecanismos colectivos de autoayuda. Aunada a los acuerdos de reciprocidad, brinda formas de superar la escasez de mano de obra, especialmente para actividades que requieren de fuerza de trabajo intensiva durante breves periodos.

Los derechos de propiedad y la acción colectiva son interdependientes. Esto resulta más claro en el caso de los regimenes de propiedad colectiva, donde la posesión de derechos comunes refuerza la acción colectiva entre los integrantes de la comunidad, y donde esta acción es necesaria para el manejo de los recursos. Mantener derechos sobre la propiedad puede requerir de acciones colectivas, especialmente en el caso de los recursos a nivel de paisaje y donde personas externas a la comunidad pueden poner en duda las reivindicaciones locales.

Vínculos con la reducción de la pobreza

Los derechos de propiedad y la acción colectiva inciden en los medios de subsistencia de la gente. Por lo general, los grupos rurales más vulnerables y marginados no tienen acceso a recursos (es decir, carecen de derechos de propiedad o no tienen seguridad sobre éstos) y la participación en acciones colectivas les resulta demasiado costosa por falta de tiempo u de otros recursos. Mejorar los derechos sobre parcelas familiares relativamente pequeñas puede incrementar la seguridad alimentaria permitiendo que las mujeres siembren hortalizas, y los derechos colectivos de propiedad suelen dar seguridad a los pobres. La seguridad de tenencia provee activos clave para la reducción de la pobreza, permitiendo que los pobres se ayuden a sí mismos sembrando alimentos, invirtiendo en actividades más productivas o usando la propiedad como garantía de crédito. La acción colectiva puede incrementar la seguridad alimentaria a través de seguros mutuos.*

Tanto los derechos de propiedad como la acción colectiva son herramientas para el empoderamiento. La gente pobre frecuentemente tiene dificultades para hacer oír su voz. Las inter-

Régimen de derechos de propiedad: el caso de los bosques de la región occidental de Ghana

En la región occidental de Ghana, el sistema tradicional de apropiación de la tierra mediante el aclareo para disponer de campos de cultivo, otorga derechos sobre la tierra a quien abre parcelas agrícolas en el bosque. El crecimiento poblacional sometió a presión este sistema. La agrosilvicultura, y en particular la producción de cacao, se volvieron más rentables que la rotación de cultivos, y generó presiones locales para individualizar la tenencia de la tierra. La individualización de la tenencia llevó frecuentemente a las mujeres a perder su acceso consuetudinario a la tierra, pero al mismo tiempo la introducción del cacao incrementó la demanda de mano de obra femenina. Los hombres necesitaban dar incentivos a sus esposas para que trabajaran en los campos de cacao.

Aunque tradicionalmente la tierra pertenecía sólo a los varones, las mujeres adquirían derechos de uso a través de su relación con los hombres, y las ofrendas ceremoniales, atestiguadas por la comunidad, fueron adaptadas para que los esposos pudieran transferir derechos individuales sobre la tierra a sus esposas a cambio de que ellas trabajaran en los campos de cacao. Así, con la introducción del cacao, las prácticas consuetudinarias fueron usadas para adaptar la tenencia de la tierra y otorgar a las mujeres derechos relativamente seguros sobre la tierra y los árboles.

*N. de la T.: Un seguro mutuo es un tipo de seguro en el cual los asegurados son sus propios aseguradores, es decir, está basado en la aportación de un fondo común que se utiliza para indemnizar a quien sufre un daño. En el seguro mutuo no hay finalidad de lucro y, en general, lo único que se hace es recoger lo necesario para pagar a quien resulte perjudicado.

venciones que fortalecen sus derechos de propiedad o que les ayudan a participar en actividades colectivas mejoran sus capacidades de negociación. La seguridad sobre los derechos y la capacidad de manejar recursos comunes locales permiten que la gente tome decisiones considerando el futuro. Este enfoque de más largo plazo suele traducirse en prácticas de manejo ambiental sustentables y en una base de recursos más sana para las generaciones futuras.

Implicaciones para la política y la práctica

En la actualidad, muchos países están adoptando políticas para devolver el manejo de los bosques, las pesquerías, la irrigación, las cuencas hidrológicas o las tierras de pastoreo a las comunidades locales, o para desarrollar formas de comanejo entre el Estado y las comunidades. Además, las iniciativas de desarrollo comunitario están ayudando a las organizaciones locales a establecer las prioridades del gasto público en educación y salud y a proporcionar servicios tales como escuelas y centros de salud. Para que estos programas tengan éxito es esencial que haya una acción colectiva efectiva en las comunidades.

La acción colectiva no siempre es exitosa, especialmente donde la emigración o la excesiva intervención estatal han debilitado a las instituciones tradicionales de manejo, como por ejemplo, en las comunidades pastoriles. Las agencias de gobierno deben trabajar con las comunidades para fortalecer las instituciones locales de manejo y permitir una mayor toma de decisiones por parte de los actores locales sin imponer reglas externas.

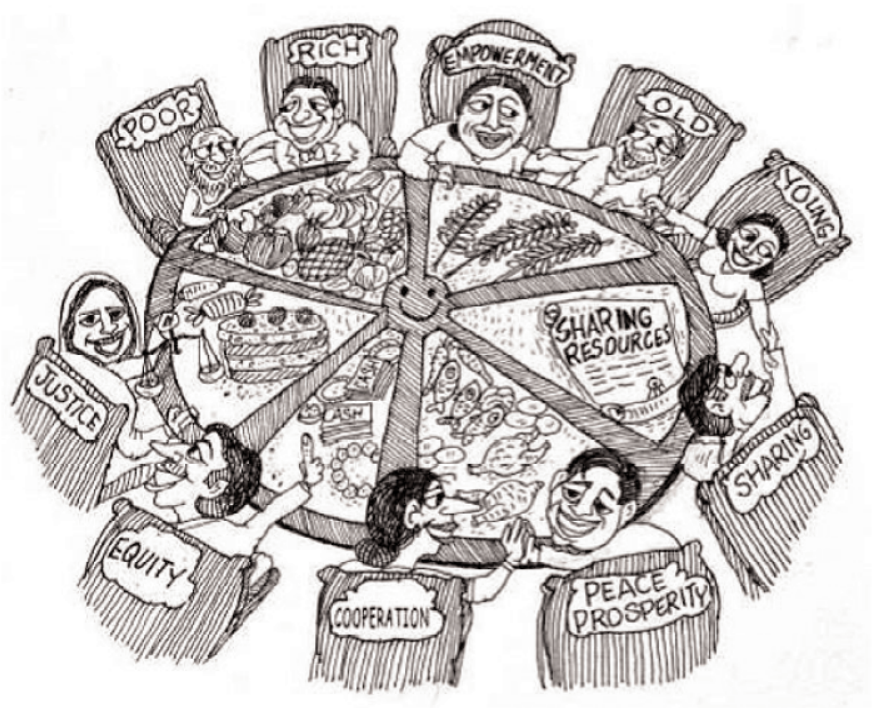
Muchas veces, los programas de devolución, que transfieren la responsabilidad sobre el manejo de los recursos naturales de las agencias gubernamentales a los agricultores fracasan en la transmisión de los derechos correspondientes.

Sin embargo, los derechos de propiedad sobre los recursos son necesarios para proveer incentivos para la conservación e incluso para la inversión en los recursos. Sin el reconocimiento de derechos en la toma de decisiones, los grupos carecen de autoridad para manejar los recursos y para impedir que personas, externas a, o de las mismas comunidades, rompan las reglas. El reconocimiento de los derechos de propiedad no sólo refuerza la acción colectiva necesaria para el manejo común de los recursos; también provee seguridad a los individuos y a los hogares.

Hay muchas formas de fortalecer los derechos de propiedad de los pobres. Muchas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas en el desarrollo comunitario están trabajando con esquemas de acción colectiva, mediante créditos revolventes, programas de ganadería, grupos de extensión agrícola o abasto doméstico de agua. Existen numerosas experiencias prácticas en cuanto a formas de organizar o fortalecer la

acción colectiva. Algunos investigadores han documentado los factores que inciden en la acción colectiva, pero sus hallazgos se basan frecuentemente en unos cuantos estudios de casos exitosos.

Es necesario saber más acerca de cuáles enfoques promueven la acción colectiva más allá de la intervención de proyectos, así como de la manera en que interactúan las organizaciones inducidas desde el exterior con las instituciones indígenas para la acción colectiva.



La acción colectiva ha ayudado a proveer servicios e infraestructura tales como servicios para el cuidado de la salud, o caminos para llegar a las escuelas, ahí donde los gobiernos no lo han hecho.

Lecturas recomendadas

Bromley, D. 1991. *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.

Knox, A., R. Meinzen-Dick y P. Hazell. 1998. *Property Rights, Collective Action, and Technologies for Natural Resource Management*. CAPRi Working Paper 1. International Food Policy Research Institute: Washington, DC, (http://www.capri.cgiar.org/pdf/capriwp01.pdf). Also visit the CAPRi website at http://www.capri.cgiar.org.

Meinzen-Dick, R., A. Knox y M. Di Gregorio (eds.), 2001. *Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy*. Feldafing, Alemania: German Foundation for International Development [DSE]/Food and Agriculture Development Centre (http://www.capri.cgiar.org/workshop_devolution.asp)

Meinzen-Dick, R., A. Knox, F. Place y B. Swallow (eds.), 2002. *Innovation in Natural Resource Management: The Role of Property Rights and Collective Action in Developing Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Cómo entender los derechos de propiedad

*N. de la T.: Con este término se hace referencia a la capacidad de vender, rentar o heredar un bien.

Fuente:

Meinzen-Dick, R. y M. Di Gregorio. 2004. *Collective Action and Property Rights for Sustainable Development Understanding Property Rights*, 2020 Focus Brief 11. International Food Policy Research Institute, Washington DC.

Con frecuencia, la gente concibe los derechos de propiedad en su sentido más limitado, como posesión –derecho de controlar completa y exclusivamente un recurso. Pero, una mejor comprensión de los derechos de propiedad lleva a considerarlos como 'paquetes' de derechos superpuestos. Existen muchas combinaciones de este tipo de derechos, pero por lo general pueden agruparse como:

- **Derechos de uso**: derecho a tener acceso a un recurso (por ejemplo, cruzar por una parcela), derecho a extraer un recurso (recolectar plantas silvestres) o derecho a explotar un recurso para obtener beneficios económicos (la pesca comercial); y
- **Derechos de control** o **toma de decisiones**: tales como, derechos de manejo (sembrar un cultivo), de exclusión (evitar el paso de otros en una parcela), o de alienación (rentar, vender o transferir derechos).

Estos derechos también pueden ser condicionados por la cantidad, la temporalidad y otros aspectos relacionados con el uso y manejo de los recursos. Distintos individuos o grupos pueden tener diferentes tipos de derechos sobre el mismo recurso. Por ejemplo, todos los miembros de una comunidad pueden tener permitido bañarse en un río o recoger agua potable, pero solo ciertos campesinos podrían tener permitido tomar agua para regar su sembradío o decidir cómo distribuir el agua de riego en la época de secas.

Al mismo tiempo, el Estado puede reivindicar la 'propiedad' definitiva del agua, incluyendo

el derecho de reasignarla a otros. Aún en tierras declaradas como bosques estatales, los individuos de una comunidad pueden tener derecho a recolectar plantas medicinales o ramas caídas para leña (uso), los grupos locales pueden tener el derecho a plantar árboles (manejo) y custodiarlos (exclusión), pero el Estado puede retener el derecho de aprobar la tala de árboles y a recaudar rentas de los usuarios.

Pluralismo legal: muchas fuentes de derecho

Para reconocer los derechos de propiedad en la práctica, es necesario observar más allá de los títulos que el Estado emite sobre los recursos. Como se ilustra en la **Figura 1**, existen múltiples fuentes de derecho sobre la propiedad, incluyendo:

- Tratados y leyes internacionales
- Ley estatal (o estatutaria)
- Derecho canónico y prácticas religiosas aceptadas
- Derecho consuetudinario, que puede estar escrito formalmente o tratarse de interpretaciones vivas de la tradición
- Ley fijada por un proyecto (o por un donante), incluyendo su reglamentación; y
- Ley organizacional, como las reglas hechas por grupos de usuarios.

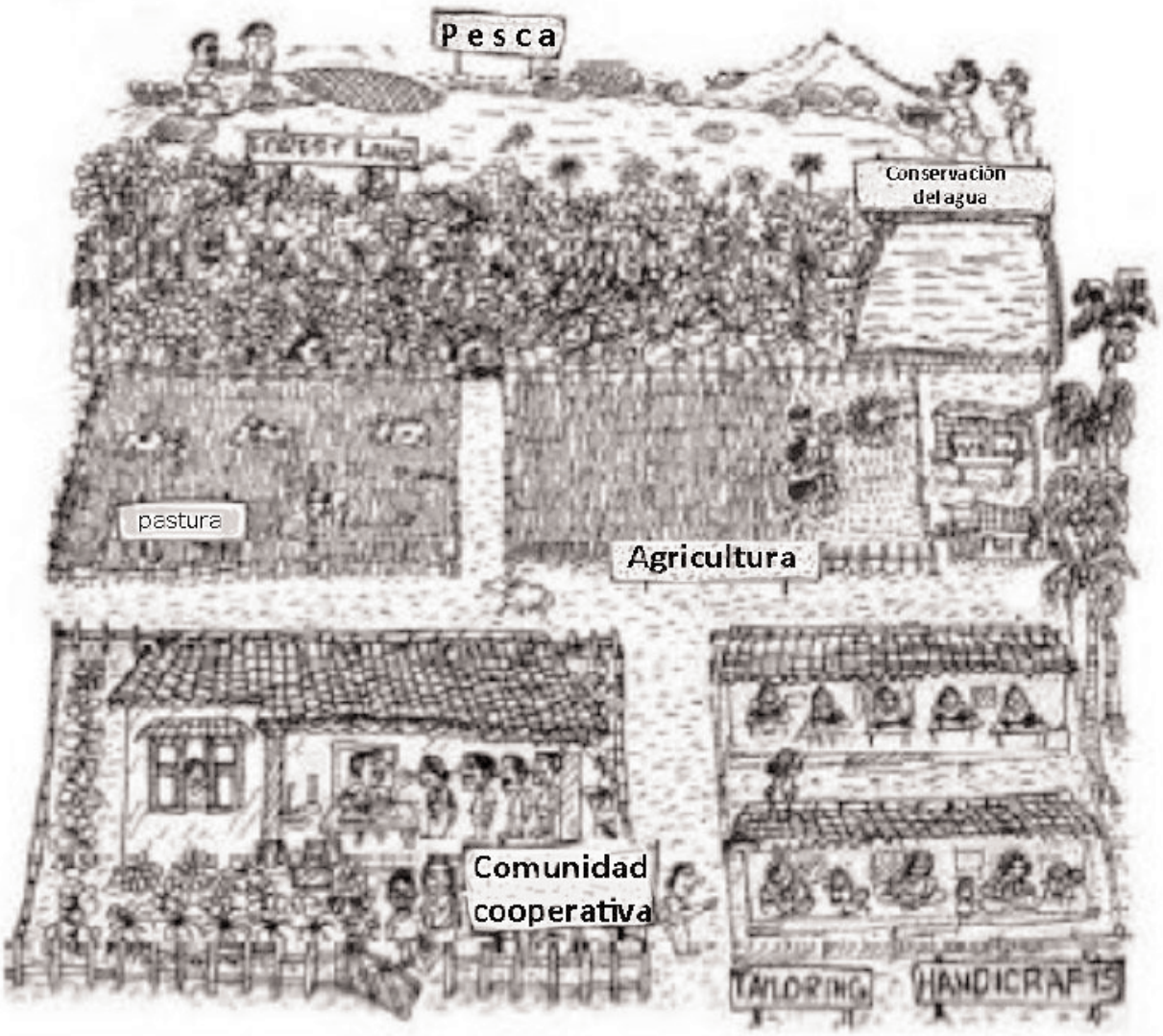
La coexistencia de estas leyes no significa que todas ellas sean equivalentes, o que tengan el mismo peso. Cada una tiene la fuerza de la institución que la respalda. Con frecuencia, la ley estatal es más poderosa y es utilizada por los funcionarios del gobierno para, por ejemplo, declarar que los bosques son de propiedad estatal y ejecutar este mandato. La ley estatutaria también es usada por personas poderosas extrañas a la comunidad, tales como las compañías madereras que tienen concesiones en tierras consuetudinarias para reclamar recursos mediante formas no reconocidas localmente como legitimas. Por otro lado, las acciones de comunidades locales, como presentación de peticiones, manifestaciones o bloqueos carreteros, son formas de reivindicar los derechos reconocidos localmente y de buscar su reconocimiento por parte del Estado.

Fig. 1. Coexistencia de múltiple fuentes de derechos de propiedad.

En algunos casos, la ley estatal no es tan relevante como el pueblo, la comunidad étnica o el grupo de usuarios para determinar, en la práctica, los derechos de propiedad.

Por ejemplo, muchas veces se ignoran las leyes estatales de herencia en favor de las leyes religiosas o las costumbres locales. La investigación ha demostrado que los programas estatales de titulación no siempre proporcionan mayor seguridad que los derechos consuetudinarios y pueden incluso ser una fuente de inseguridad para las mujeres y los grupos familiares con menos información o pocas relaciones para obtener el registro gubernamental de su tierra.

Mientras el pluralismo legal puede crear incertidumbre, porque demandantes rivales pueden utilizar un largo repertorio para reclamar derechos sobre un recurso, la multiplicidad de marcos legales también provee flexibilidad para que la gente haga maniobras en el uso de los recursos naturales.



Los derechos de propiedad como sistemas dinámicos

Por lo general, cuanto más variable sea un recurso, más flexibles son los derechos de propiedad que se desarrollan en torno a éste. Los derechos sobre el agua son particularmente fluidos pueden variar según las estaciones y año con año, según la disponibilidad del recurso y la demanda de agua.

De manera similar, en muchos sistemas tradicionales de manejo de tierras de pastoreo se negocian derechos de acceso a partir de factores como el clima y las relaciones sociales entre grupos. Esta flexibilidad constituye una medida de seguridad en tiempos de sequía u otros desastres, al crear expectativas recíprocas sobre el uso compartido de los recursos entre los distintos grupos.

Otra fuente de cambio en los derechos de propiedad procede de la interacción entre distintos tipos de ley. Los diferentes marcos legales no existen aislados, sino que se influencian entre sí. Los cambios en la ley estatal pueden influir sobre las costumbres locales, y los cambios en las prácticas tradicionales también pueden llevar a cambios en la ley estatal.

Para que la ley estatal sea efectiva en la práctica, se requiere una implementación eficaz. Podrían ser necesarios programas de 'alfabetización' legal para informar al público —e incluso a funcionarios gubernamentales— sobre los cambios en las leyes.

De qué modo exactamente estos distintos órdenes legales se influyen mutuamente, depende de las relaciones de poder existentes entre los 'portadores' de las distintas leyes. Las relaciones de poder también determinan la distribución de derechos y el que las personas puedan reivindicar eficazmente sus derechos. Los derechos existentes sobre recursos naturales son, por tanto, producto del lugar, la historia, los cambios en las condiciones de los recursos y su uso, la ecología y las relaciones sociales, y están sujetos a negociación. Así, en la práctica, los derechos de propiedad no son inamovibles o inflexibles, sino negociables.

Derechos de propiedad, responsabilidades y programas de devolución

El manejo eficaz de recursos supone equilibrar los derechos a los beneficios y las responsabilidades que conllevan los derechos de propiedad. Después de fracasar en el manejo centralizado de sistemas de recursos naturales, muchos gobiernos están emprendiendo actualmente programas de descentralización y de devolución para transferir responsabilidades de manejo de recursos a los gobiernos locales y a los grupos de usuarios. Desafortunadamente, muchos de estos programas enfatizan la transferencia de responsabilidades sin transferir los derechos correspondientes. Como resultado, los grupos de usuarios pueden no tener incentivos o incluso, autoridad para manejar los recursos.

Cuando los programas de devolución sí transfieren derechos sobre los recursos al grupo de usuarios o al gobierno local, esa institución obtiene la capacidad de determinar los derechos de los individuos sobre el recurso. El derecho de opinión en esas organizaciones se vuelve esencial para ejercer cualquier derecho en la toma de decisiones sobre el recurso. Esta situación puede ser particularmente problemática para las mujeres cuando las reglas formales restringen la afiliación al "jefe de hogar", o donde las normas sociales consideran inaceptable que una mujer hable en público. Puesto que fortalecer los derechos de control de algunos significa restringir los derechos de uso de otros, quienes no son miembros de los grupos en cuestión pueden tener un menor acceso al recurso.

Así, mientras la transferencia efectiva de derechos y responsabilidades de organismos gubernamentales centralizados a las organizaciones locales puede conducir a un manejo más sustentable de los recursos, las autoridades deben prestar atención a que los resultados sean equitativos, observando sobre todo a quienes pierden acceso a los recursos.

Implicaciones

Pese a que los derechos de propiedad tienen una gran influencia sobre el bienestar humano y el manejo de los recursos naturales, esta institución es compleja. Los derechos de propiedad cambian a lo largo del tiempo, pero es improbable que una reforma legislativa modifique por sí sola las expresiones de los derechos de propiedad en la práctica. Más bien, los cambios se dan a través de relaciones sociales y de poder y las negociaciones entre distintos grupos, que pueden apelar a una variedad de bases legales para reivindicar sus derechos de propiedad. En vez de buscar 'soluciones' sencillas a las cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad, es más útil tratar de comprender la complejidad.

Este enfoque implica prestar atención a las reivindicaciones que hacen los individuos, los grupos o las entidades de gobierno sobre distintos paquetes de derechos sobre el recurso, y observar en qué basan sus reivindicaciones, así como también tomar en cuenta los diferentes tipos de leyes que se relacionan con el uso o manejo del recurso. La seguridad de la tenencia es importante, pero también lo es la flexibilidad para responder a las condiciones cambiantes que afectan el uso del recurso y los derechos de propiedad.

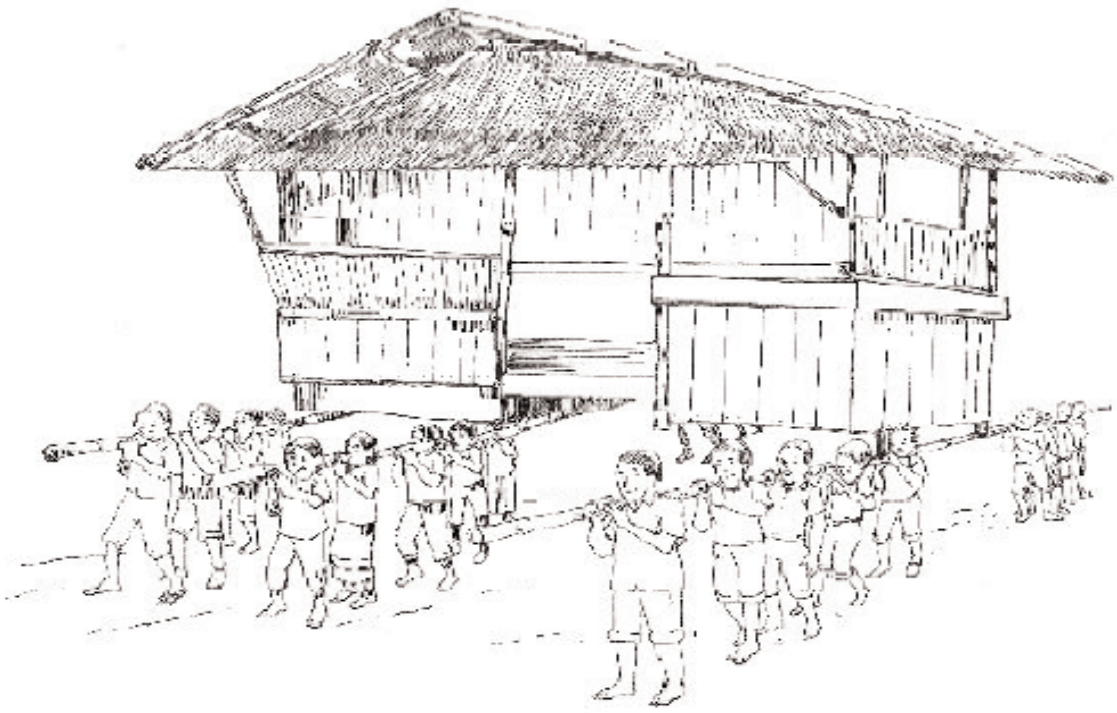
Lecturas recomendadas

Bruns, B. R., y R. Meinzen-Dick (eds). 2000. *Negotiating Water Rights.* Nueva Delhi y Londres: Vistaar Publications and Intermediate Technology Development Group Publishing.

Meinzen-Dick, R. y R. Pradhan. 2002. *Legal Pluralism and Dynamic Property Rights*. CAPRi Working Paper 22. Washington DC.: IFPRI. (http://www.capri.cgiar.org/pdf/capriwp22.pdf)

Spiertz, J. y M. G. Wiber (eds). 1996. *The Role of Law in Natural Resource Management.* The Hague, Holanda: VUGA.

Cómo entender la acción colectiva



Se entiende por acción colectiva una acción o serie de acciones que emprende un grupo de individuos para alcanzar un interés común. Para algunos puede ser voluntaria y obligatoria para otros, como en el caso de la afiliación forzosa en las asociaciones de usuarios de agua. El esfuerzo de los asalariados o de quienes ejecutan trabajo forzado no constituye una acción colectiva.

Fuentes:

McCarthy, N. 2004. *Local-level Public Goods and Collective Action, Focus Brief 11*, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
Meinzen-Dick, R., M. Di Greogorio y N. McCarthy. 2004. *Methods for Studying Collective Action in Rural Developmen*t. CAPRi Working Paper No. 33. International Food Policy Research Institute, Washington DC.
Ostrom, E. 2004. *Understanding Collective Action*. 2020. Focus Brief 11. Food Policy Research Institute, Washington DC.

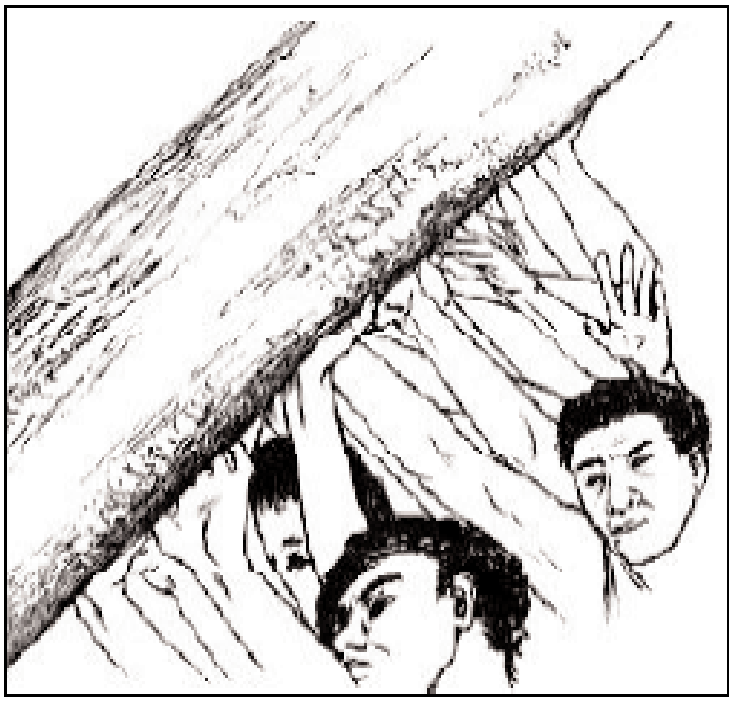
Aún cuando la acción colectiva se considera frecuentemente como las actividades de organizaciones formales, muchas de éstas solo existen en el papel y no fomentan ninguna acción colectiva real. Por otro lado, mucha de la acción colectiva ocurre de manera informal a través de las redes sociales e incluso cuando las personas se reúnen temporalmente en torno a propósitos específicos. Por tanto, la acción colectiva puede ser un evento (p.e. una marcha organizada), un proceso (una serie de ejercicios de participación), o una organización (un grupo de microcrédito). Puesto que los miembros pueden actuar directamente por su cuenta o a través de una organización, la acción colectiva no debe ser equiparada con la organización.

La acción colectiva puede suceder también en ámbitos no locales o en distintos niveles de grupos de interés, como una acción voluntaria entre actores locales y actores no locales. Por

ejemplo, las organizaciones pueden formar una coalición basada en intereses mutuos. Las comunidades locales pueden trabajar junto con encargados del gobierno local y representantes del sector privado para asegurar el acceso a los bosques y a los recursos forestales. La acción colectiva puede ayudar a grupos de pequeños productores a vincularse con otros miembros de la cadena de valor de alguna mercancía para formar alianzas de comercialización. Sin embargo, las obligaciones contractuales entre los miembros de una cadena de valor u otros grupos de interés no son consideradas como acción colectiva, puesto que no son acuerdos voluntarios.

La acción colectiva incide en los medios de subsistencia de la gente. Puede incrementar las oportunidades de generar ingresos a través de grupos de microfinanciamiento, servir como protección en tiempos de crisis mediante esquemas de seguridad mutua, y mejorar la provisión y acceso a servicios públicos a través de programas de desarrollo comunitario. La acción colectiva es particularmente importante en el manejo de los recursos naturales, en la medida en que los pobres se organizan en torno al acceso y la gobernanza de éstos.

Instituciones de acción colectiva



Las instituciones son las reglas o restricciones que modelan las interacciones políticas, económicas y sociales. Establecen y limitan las opciones de los individuos, y proveen incentivos que afectan el comportamiento humano, lo cual determina a su vez los resultados. Las instituciones pueden surgir de manera espontánea, cuando se organizan quienes toman las decisiones, o ser planificadas por una autoridad externa.

Las instituciones proveen maneras de vivir y trabajar juntos. A través de las éstas, los individuos interactúan con otros para obtener beneficios que no podrían alcanzar solos. Por ello, las instituciones pueden incentivar la acción colectiva y la cooperación.

Las instituciones más importantes para la acción colectiva incluyen:

- restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones, códigos de conducta)
- reglas formales (constituciones, leyes), y
- reglas, normas y estrategias utilizadas en interacciones repetidas.

Las reglas son prescripciones compartidas (p.e. deber, no deber, poder) que hacen cumplir los agentes responsables de dar seguimiento a las conductas e imponer sanciones. Estas reglas en acción determinan quién puede tomar decisiones, las acciones permitidas o prohibidas, las reglas de grupo, los procedimientos que deben seguirse, la información que debe darse y los pagos por acciones específicas. Las normas, por otro lado, son prescripciones compartidas autoreguladas que no se basan en sanciones o incentivos.

Incentivos para la acción colectiva

La acción colectiva es costosa en términos de tiempo y porque se pierden los beneficios de trabajar por cuenta propia, pero la gente participa en acciones colectivas cuando los beneficios rebasan los costos. Existen cinco estructuras comunes de incentivos para la acción colectiva local que contribuyen a la creación de bienes públicos locales.

Tabla 1: Diferentes estructuras de incentivos que pueden facilitar la acción colectiva

Situación	Ejemplo	Papel de grupo	Estructura del "juego"
Todo el mundo está mejor si contribuye, aún cuando otros no lo hagan	Rendimientos crecientes para los bienes públicos (p.e. el manejo de plagas)	Compartir información y coordinar actividades	"Juego de coordinación"
Individuos que contribuyen si nadie más lo hace, pero que si otros contribuyen tienden a tener comportamientos oportunistas	Movilidad de rebaños ganaderos	Coordinar actividades, en particular tomando turnos para contribuciones repetidas	"Juego de la gallina"
Los individuos prefieren contribuir si todos los otros lo hacen pero no contribuyen si nadie más lo hace	Construcción de infraestructura para la comunidad (p.e. construir un puente)	Asegurar a cada miembro que los otros también contribuirán.	"Juego de confianza"
Los individuos prefieren no contribuir si nadie lo hace y si los otros contribuyen tienen comportamientos oportunistas, aún cuando todo sería mejor si todos contribuyeran.	Erosión de los suelos o agrosilvicultura en ambientes variables.	Convencer a los miembros de que contribuyan, y castigar a quienes tengan comportamientos oportunistas (que es lo más difícil).	Dilema del prisionero

Principios para que la acción colectiva local sea exitosa

Algunas veces, no se puede excluir de los beneficios obtenidos por medio de acciones colectivas a quienes no participaron en ese esfuerzo. Por ejemplo, plantar vegetación en las riberas de los ríos para reducir la escorrentía y la erosión, beneficiará a todos, incluyendo a quienes no participaron en el esfuerzo colectivo.

En este caso, algunas personas se verán tentadas a no colaborar en la plantación puesto que saben que de todos modos gozarán de los beneficios. A esto se le llama "comportamiento oportunista" y pueden perturbar los esfuerzos de cooperación. Las reglas colectivas de uso, monitoreo y sanción pueden ayudar a reducir la probabilidad de que haya comportamientos oportunistas. Estas reglas restringen los incentivos para comportarse de manera oportunista a la vez que aseguran a los participantes que los demás también contribuirán.

PRINCIPIOS DE DISEÑO PARA UN MANEJO EFICAZ DE LOS RECURSOS COMUNES

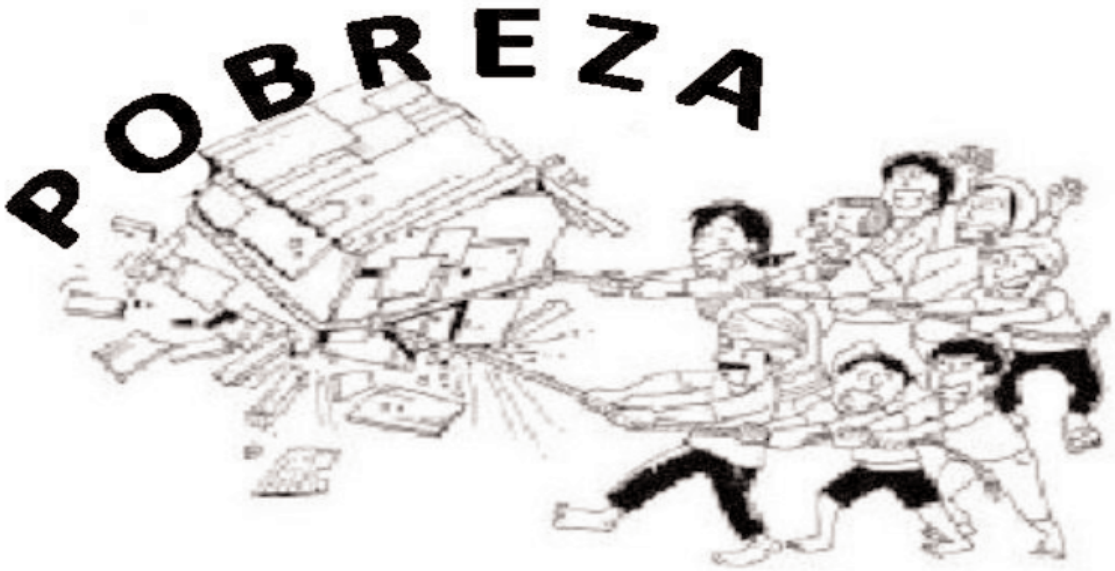
1. Los límites del grupo están claramente definidos.
   Ejemplo: hay un registro de los miembros de una asociación de usuarios del bosque y unademarcación del área que manejan
2. Las reglas que gobiernan el uso de bienes colectivos son compatibles con las condiciones y las necesidades locales.
   Ejemplo: las reglas sobre quién puede apacentar o cosechar diferentes productos en distintas épocas del año, la prohibición de talar madera cerca de manantiales, o las contribuciones de los miembros en el combate de incendios o la reforestación.
3. La mayoría de los individuos afectados por estas reglas pueden participar en su modificación.
   Ejemplo: un grupo puede ajustar las reglas de cosecha y modificarlas en un año de sequía.
4. El derecho de los miembros de una comunidad a definir sus propias reglas es respetado por las autoridades externas.
   Ejemplo: el gobierno respeta los estatutos desarrollados por los usuarios locales.
5. Existe un sistema para monitorear la conducta; los miembros de la comunidad se hacen cargo de este monitoreo por sí mismos.
   Ejemplo: grupos de miembros se observan mutuamente y realizan patrullajes para asegurar que gente externa no rompa las reglas.
6. Se utiliza un sistema graduado de sanciones.
   Ejemplo: la primera vez que se sorprende a alguien rompiendo las reglas se le pide no volverlo a hacer; a partir de eso hay multas crecientes por reincidir, p.e., por sobre explotar pastizales.
7. Los miembros de la comunidad tienen acceso a mecanismos de bajo costo para la resolución de conflictos.
   Ejemplo: un grupo local puede discutir y solucionar disputas locales, o apelar al gobierno para que le ayude a resolver disputas con grupos o personas externas.
8. Para los recursos que son parte de sistemas más grandes, existen empresas anidadas (vínculos de apoyo) entre grupos locales y organizaciones de mayor nivel.
   Ejemplo: los grupos locales de usuarios que manejan parte de un gran bosque son miembros de una federación de grupos de usuarios que maneja el bosque completo, y que también tiene vínculos con los organismos gubernamentales. En Nepal, hay incluso una federación nacional de grupos de usuarios de bosques que trabaja con el gobierno para representar los intereses de sus miembros en las políticas de manejo de bosques.

Aún cuando hay muchas razones por las cuales la acción colectiva es importante para los pobres, existen factores que determinan si es posible que surjan acciones colectivas y qué tan bien funcionan. Algunos principios pueden explicar qué hace que en ciertos contextos la acción colectiva funcione mejor que en otros. Las políticas, programas u otras intervenciones que se enfocan únicamente en las organizaciones formales obstaculizan el surgimiento de la acción colectiva y minan su efectividad.

Lecturas recomendadas

Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Nueva York, NY, USA: Cambridge University Press.

La acción colectiva en los programas para reducir la pobreza



Más de la mitad de las personas del mundo que padecen hambre son campesinos, pastores o pescadores en pequeña escala que, aún cuando producen alimentos, no tienen la certeza de poder alimentarse y alimentar a sus familias. Sin embargo, los pobres trabajan para ayudarse a sí mismos y mejorar su vida. Aún cuando sus recursos individuales pueden ser precarios, trabajar en conjunto puede ayudarles a superar las limitaciones de capital, tamaño de los terrenos agrícolas y poder de negociación.

Fuente:

Meinzen-Dick, R. y M. di Gregorio. 2005. "The Role of Collective Action in Fighting Hunger". En Sanchez, P. (ed). *Halving Hunger: It Can Be Done*. United Nations Development Programme.

La acción colectiva puede proveer instrumentos para luchar contra la pobreza a través del manejo de recursos naturales, la generación de ingresos, la reducción de vulnerabilidad, el aprovisionamiento de servicios básicos y la asignación de derechos. De esta manera, la acción colectiva ofrece el potencial para construir activos y superar las trampas de la pobreza.

Programas construidos sobre la acción colectiva

A lo largo de los años, se han documentado distintas experiencias de iniciativas de acción colectiva que han resultado exitosas en el ámbito de la agricultura y el manejo de recursos naturales, la comercialización y la prestación de servicios. Las situaciones que se presentan a continuación ilustran casos en que la acción colectiva logró, con diferentes niveles de éxito, mejorar el bienestar de los pobres.

• *Hacer fondos comunes o coinversiones puede mejorar la productividad de los agricultores de pequeña escala*. Las tecnologías agrícolas convencionales que se aplican en una parcela, como las semillas mejoradas, pueden ser adoptadas por un solo agricultor, incluso si renta la tierra; sin embargo, un grupo de agricultores puede invertir conjuntamente en equipo o en irrigación. Cuando se pasa de las tecnologías que se aplican en una sola parcela a tecnologías que operan en escalas espaciales mayores, hay más necesidad de acción colectiva para que la tecnología funcione.

•*La acción colectiva es fundamental en el manejo de propiedades colectivas.* Los recursos de uso común de los pueblos proveen leña, pastizales o agua que necesitan los hogares de manera regular para complementar los recursos de las tierras privadas. En tiempos de crisis, la gente puede depender mucho más de los recursos de uso común, y es por esto que los recursos de propiedad colectiva proveen una red de seguridad que reduce la vulnerabilidad. A través de los distintos sectores –irrigación, manejo de cuencas hidrológicas, pesquerías, silvicultura y pastoreo– se asoman dos grandes retos: la provisión de inversión inicial y la regulación de las cosechas en curso, y la protección de los recursos.

•*La devolución y el comanejo requieren acciones colectivas.* En las últimas décadas, los gobiernos han manejado los recursos naturales de manera más descentralizada en colaboración con comunidades locales. La devolución o el manejo descentralizado funciona bajo el principio de subsidiariedad ahí donde el manejo de los recursos naturales parece más efectivo cuando los actores locales están involucrados. La estrategia mostró que los actores locales son más capaces de monitorear y hacer cumplir las reglas en su nivel; que los costos de monitoreo son mucho más

bajos y, que la disponibilidad del valioso conocimiento local es de gran ayuda para afinar prácticas de manejo y mantener el equilibrio de los ecosistemas. Además, empodera a las comunidades locales, que dependen en gran medida de la base de recursos y tienen interés en su conservación y sustentabilidad, pues de ello depende su alimentación y subsistencia. La función de apoyo de las instituciones gubernamentales en los esquemas de devolución, en los que la autoridad se transfiere a los usuarios locales, también debe ejercerse en términos de brindar a los usuarios la seguridad de sus derechos. Algunas formas de comanejo entre comunidades y gobierno conducen a mejores resultados que cuando el gobierno o los grupos de usuarios intentan manejar los recursos por sí mismos.

Incremento de la producción de leche en India, a través de cooperativas

Las cooperativas de leche en India estimularon grandes incrementos en la producción y la disponibilidad de productos lácteos en todo el país, mediante la recolección de leche de más de 10 millones de productores, 60% de los cuales son pequeños propietarios, campesinos marginadas o sin tierra. Una estructura cooperativa tripartita, con un equipo profesional, vincula la recolección local con las plantas de procesamiento y con el mercado, para distribuir la leche a los consumidores, devolviendo las ganancias a los productores, y no a los intermediarios.

- *La acción colectiva abre oportunidades de mercado para los agricultores en pequeña escala.* Por lo general los agricultores en pequeña escala tienen un acceso limitado a insumos agrícolas, por la falta de disponibilidad de recursos o de dinero. Desde el punto de vista del comerciante, el costo de transacción por abastecer a muchos pequeños propietarios es más alto que abastecer a algunos grandes productores. Las cooperativas de mercado han jugado un papel importante para solucionar estos problemas, al proporcionar insumos y créditos a los agricultores y al adquirir y conjuntar los productos de muchas parcelas.

- *El desarrollo comunitario requiere de acción colectiva.* El desarrollo comunitario autodirigido (CDD, por sus siglas en inglés) ha ido ganando reconocimiento por su potencial para establecer cooperación con muchos programas de desarrollo para los pobres o los sectores marginados de la sociedad. En el desarrollo comunitario autosostenido, se espera que las personas pobres de las comunidades establezcan la agenda de las actividades de desarrollo, trabajando en colaboración con organizaciones sensibles a la demanda, ya sean gubernamentales o no gubernamentales (ONG), que están para proveer apoyo técnico y seguridad.

La relevancia de la acción colectiva para los programas de desarrollo comunitario autosostenido es doble: la acción colectiva es una precondición importante y puede predecir el éxito de los programas de desarrollo comunitario; al mismo tiempo, los programas de desarrollo comunitario pretenden fortalecer las capacidades de acción colectiva. El primer punto trata de la acción colectiva como vehículo para crear organizaciones locales así como grupos de manejo de recursos, que son cruciales para emprender programas de desarrollo comunitario.

Factores que contribuyen a la acción colectiva

Los proyectos de desarrollo producen mejores resultados si existe acción colectiva; sin embargo, no siempre puede esperarse que sea así. Por ello es importante determinar dónde es posible que surjan acciones colectivas, identificar cuándo es necesario hacer esfuerzos adicionales para fortalecer la acción colectiva, particularmente si se trata de extenderse más allá de donde se inician los proyectos pilotos, y conocer las condiciones en las que los pobres y quienes viven con inseguridad alimentaria pueden involucrarse en el proceso.

Por qué fracasan algunos esfuerzos de descentralización

Con frecuencia, las políticas de descentralización se llevan a cabo de manera parcial. En muchos casos se han transferido las obligaciones y los costos de manejo a las autoridades locales, pero es poco probable que se transfieran derechos relevantes y el acceso a los beneficios que les corresponden.

La devolución, si es solo parcial, puede fortalecer el control de órganos de gobierno locales sobre los recursos, y en consecuencia, reducir ulteriormente el acceso de las comunidades locales.

Incluso si existen estructuras e instituciones para transferir autoridad a los usuarios locales, persiste el riesgo de apropiación por parte de las elites locales ahí donde los recursos se manejan siguiendo los intereses de algunos pocos titulares de derechos.

- *La acción colectiva sucede cuando los beneficios de manejar un recurso de manera colectiva superan los costos de la cooperación*. Un recurso tiene valor para los usuarios y ellos trabajan juntos si los beneficios justifican el esfuerzo. Esto significa que es improbable que la acción colectiva surja en áreas de degradación ambiental extrema. No obstante, es frecuente que sean las tierras de mayor degradación las que se transfieran bajo el esquema de "comanejo forestal", o los sistemas de irrigación que han dejado de funcionar e implican altos costos de funcionamiento. En estos casos, es posible que el Estado tenga que intervenir antes para rehabilitar los recursos.

- *Experiencias exitosas de acción colectiva o una historia de cooperación favorecen la cooperación posterior*. Los proyectos de desarrollo que implican la cooperación entre participantes deben, antes de constituir nuevos grupos, investigar la configuración de los grupos, asociaciones o redes informales ya existentes y tratar de vincular la nueva actividad con los grupos exitosos. Los programas deben tener cuidado de no sobrecargar tales grupos con las nuevas actividades.

- *La diversidad dentro de un grupo puede tener efectos positivos.* En términos de diferencias de riqueza y habilidades, la diversidad dentro de un grupo puede ser una ventaja hasta cierto punto, pues permite sacar ventaja de las características individuales de sus integrantes. Sin embargo, fuertes inequidades en recursos e ingresos también pueden hacer fracasar la acción colectiva, al engendrar intereses distintos dentro del grupo. Es más, si los beneficios obtenidos a través del manejo colectivo no se comparten de manera equitativa sino de acuerdo con la riqueza o el estatus —lo que indica acaparamiento por parte de un subgrupo—, es muy posible que la acción colectiva fracase. La presencia de una fuerte identidad de grupo probablemente muestra un gran potencial para la acción colectiva.

- *La acción colectiva es más favorable si la canalizan agentes eficaces.* Un liderazgo adecuado, hábil y cualificado, bien conectado con instituciones externas, complementa el enriquecimiento del capital social para fomentar la acción colectiva exitosa.

- *Es más fácil lograr la cooperación en áreas donde la población es estable.* La interacción repetida entre un mismo grupo de personas aumenta, generalmente, los incentivos a la cooperación y reduce los costos de transacción a medida que las personas se conocen unas a otras y establecen reglas y normas comunes. Una alta rotación de población hace más difícil la acción colectiva. La emigración crea más "opciones de salida" que reducen la necesidad de cooperación y los crecimientos rápidos de población pueden ejercer presión sobre los recursos.

- *El acceso a los mercados puede incrementar los beneficios potenciales de la acción colectiva para distintas actividades* (comercialización) *y fomentar la cooperación en nuevas áreas*. El desarrollo de mercados incide, de maneras diferentes y con frecuencia conflictivas, en las probabilidades de cooperación. Un mayor acceso a los mercados no solo reduce la dependencia de la gente sobre los recursos naturales, sino que a menudo también introduce una nueva forma de resolver riesgos que el manejo colectivo de los recursos naturales suele enfrentar, sobre todo cuando aumenta el acceso a mercados de crédito.

La acción colectiva empodera a las mujeres para participar en actividades de sustento que podrían mejorar potencialmente el ingreso de sus hogares.

- *Un contexto institucional propicio provee un escenario para la acción colectiva*. Esto es particularmente cierto cuando se reconoce la autoridad de las organizaciones locales y se respaldan sanciones para hacer valer las reglas de manejo colectivo o se brindan espacios para la resolución de conflictos. Pero aun más importante es el reconocimiento por parte de las autoridades externas, de que las organizaciones locales son capaces de crear sus propias reglas de conducta y sus mecanismos de monitoreo y sanción.

Casos en los que NO es probable que surjan acciones colectivas

Suposiciones equivocadas. No debe darse por hecho que los programas de devolución y los proyectos de desarrollo comunitario autodirigido a cargo de estructuras del gobierno local o de organizaciones de usuarios tienen siempre la capacidad de manejar los recursos por sí mismos, o que establecer nuevas organizaciones es fácil y que puedan con certeza emprender una acción colectiva. Esto no siempre es el caso.

- Pérdida de confianza en instituciones externas o colectivas.
- Experiencias negativas y recurrentemente decepcionantes.
- Exclusión de las personas muy pobres y marginadas. Los costos iniciales de participación, las limitaciones de tiempo y las distancias en términos espaciales o sociales (p.e. género, educación) son algunas de las razones que impiden que la gente pobre y marginada participe activamente en esfuerzos por el desarrollo.

Políticas que promueven la acción colectiva

No existen modelos para que la gente trabaje junta en cualquier situación. Los gobiernos no deben apresurarse en establecer objetivos para cuantas organizaciones deben ser formadas o registradas, ya que muchas de éstas nunca funcionan. Sin embargo, a continuación se dan algunas directrices para programas externos que intentan promover una acción colectiva real.

1. En lo que concierne a las políticas, los gobiernos deben obsrvar primero cuáles son los factores que impiden que la gente trabaje en conjunto. Podrían ser necesarias algunas regulaciones para asegurar que se incluya y se asista a ciertos grupos objetivo, pero imponer demasiadas reglas o procesos restringirá la participación local.

2. Debe haber un equilibrio entre responsabilidades y derechos efectivos. Sin esto, el grupo no tiene la autoridad para tomar decisiones, lo que limita el alcance de la participación local, incluso cuando la gente está deseosa de involucrarse. Además, los derechos proporcionan incentivos importantes para que la gente asuma responsabilidades. Pero, cuando se transfieren recursos a organizaciones locales es esencial observar si las organizaciones locales están excluyendo a algunas personas, p.e. a las mujeres o a quienes pertenecen a una cierta casta o grupo étnico.

3. Las organizaciones internacionales y los donantes pueden alentar la participación activa de las organizaciones locales en el diseño e implementación de proyectos, compartiendo experiencias de lo que ha funcionado, y lo que no. Al mismo tiempo, deben tener cuidado de no enfatizar demasiado en la acción colectiva. La acción colectiva es demasiado importante para convertirse en una moda pasajera. Más bien, debe reconocerse como un factor vital para garantizar la seguridad alimentaria, con derramas importantes a otros sectores, y que, en consecuencia, las instituciones en las que se basa, ameritan inversiones concertadas.

4. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas al desarrollo tienen una rica experiencia de trabajo con grupos comunitarios, fomentando la acción colectiva y empoderando a quienes han sido habitualmente excluidos. La restricción es usualmente de magnitud: aún ONG relativamente grandes solo han trabajado en pequeñas fracciones de comunidades donde la pobreza es frecuente. Compartir experiencias entre organizaciones no gubernamentales y emplear su equipo para capacitar a otros brinda mecanismos para propagar sus contribuciones.

La acción colectiva ofrece muchas oportunidades para luchar contra la pobreza y mejorar el bienestar. Los grupos locales, particularmente aquellos que pertenecen a comunidades pobres, están enfrentando muchos retos que les dificultan contribuir a los esfuerzos colectivos. Sin embargo, ahí donde existe el potencial para hacer coinversiones o fortalecer esfuerzos de cooperación se requieren en mayor medida inversiones substanciales por parte de los gobiernos, organizaciones internacionales, donantes, agencias de desarrollo, la sociedad civil, las instituciones de investigación y, sobre todo, de los mismos pobres.

Lecturas recomendadas

Agrawal, A. 2001. "Common Resources and Institutional Sustainability". En: Ostrom, E., T. Dietz, N. Dolsak, P. C. Stern, S. Stonich, y E. U. Weber (eds.). *The Drama of the Commons*. Washington D.C.: National Academy Press.

Bruns, B. y P. C. Bruns. 2004. *Strengthening Collective Action*. 2020 Focus Brief 11, International Food Policy Research Institute, Washington D.C. http://www.ifpri.org/2020/focus/focus11.htm.

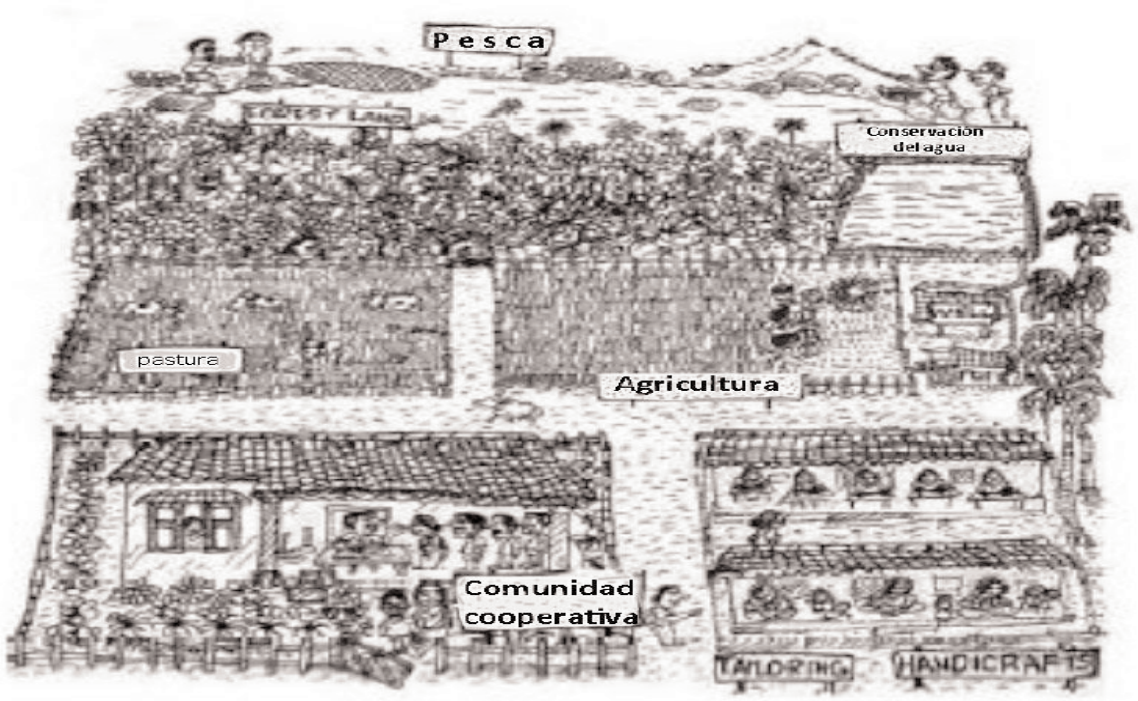
Krishna, A. 2003. *Understanding, Measuring and Utilizing Social Capital: Clarifying Concepts and Presenting a Field Application from India*. Working Paper No. 28. Collective Action and Property Rights for Poverty Reduction (CAPRi). International Food Policy Research Institute: Washington DC. [en línea] http://www.capri.cgiar.org/pdf/capriwp28.pdf

Meinzen-Dick, R.S., A. Knox , F. Place y B. M. Swallow (eds.). 2002. *Innovation in Natural Resource Management: The Role of Property Rights and Collective Action in Developing Countries*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

Swallow, B. y F. Place. 2002. "Assessing the Relationships Between Property Rights and Technology Adoption in Smallholder Agriculture: A Review of Issues and Empirical Methods". En: Meinzen-Dick, R., A. Knox, F. Place y B. M. Swallow (eds.). *Innovation in Natural Resource Management: The Role of Property Rights and Collective Action in Developing Countries.* Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

Wollenberg, E. y D. Edmunds. 2003. *Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*. Earthscan Publications

Derechos de propiedad: problemas y retos



Los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales juegan un papel fundamental en las sociedades humanas. La distribución misma de la riqueza y la pobreza es un reflejo de los derechos de propiedad subyacentes. Sin embargo, reformar los derechos de propiedad para dar a los hombres y mujeres pobres un mayor acceso y un más férreo control sobre los recursos no es una tarea fácil.

Fuentes:

Meinzen-Dick, R., P. Kameri-Mbote y H. Markelova. 2007. *Property Rights for Poverty Reduction. 2007. Focus Briefs on the World's Poor and Hungry People.* Washington, DC: IFPRI. International Food Policy Research Institute, Washington DC.

Los derechos de propiedad proporcionan activos para el sustento

La tierra es un activo crucial para los pobres. Cumple funciones económicas importantes al proveer medios de vida a través de la producción y venta de cosechas y otros productos. También puede servir como garantía para obtener créditos o venderse para comenzar otra actividad que genere ingresos. Quienes no tienen tierra están excluidos de estas oportunidades, por lo que generalmente se encuentran entre los más pobres. La gente sin tierra depende del empleo que les dan otros agricultores o de fuentes de ingresos no agrícolas, pero el crecimiento y la estabilidad de este tipo de empleo también dependen del incremento de los ingresos y los gastos en la agricultura local.

Carencia de tierras y pobreza

Datos del sur de Asia, donde vive el 40% de los pobres del mundo, muestran que la pobreza está fuertemente asociada con la falta de tierra y el acceso inseguro a ésta.

-En India, más de 30% de las personas sin tierra o casi sin tierra (con menos de 0.2 ha.) viven en pobreza.

-En Bangladesh, aquéllos que tienen menos de 0.2 ha. representan dos terceras partes de los pobres.

Para quienes tienen acceso a la tierra, la fuerza de sus derechos determina los incentivos para que sigan produciendo, garantizando tanto su seguridad alimentaria como el abasto regular de los mercados locales.

En consecuencia, los derechos sobre la tierra inciden en la seguridad alimentaria de los individuos y de las naciones. Diversas investigaciones sugieren que la tenencia de la tierra incrementa la inversión en el capital humano de los niños. Por tanto, los derechos de propiedad son particularmente importantes en la configuración de quién tiene acceso a alimentos y puede servir como instrumento para prevenir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La tierra provee un amortiguador en tiempos de crisis. Cuando hay desempleo o los costos de los alimentos son altos, quienes tienen acceso a la tierra pueden acudir a su parcela para autoemplearse y producir alimentos. Cuando se pierden las cosechas o suceden otros desastres, los propietarios de tierra pueden vender o hipotecar su tierra para satisfacer sus necesidades básicas de consumo, lo que les da más estabilidad que la que tienen los campesinos sin tierra, que carecen de este amortiguador.

Los que tienen asegurados sus derechos sobre la tierra también se benefician cuando aumenta su valor, ya sea vendiendo a precios más altos o destinando la tierra a usos más rentables. Por ejemplo, con la expansión urbana, aún los pequeños agricultores pueden lograr grandes ganancias mediante la conversión de sus tierras en terrenos para vivienda, mientras quienes han utilizado la tierra sin derechos de propiedad seguros serán expulsados. Pero la venta de tierras no siempre beneficia a los pobres en el largo plazo, en particular si se trata de ventas provocadas por la angustia o que se basan en información incompleta sobre el valor de sus tierras. En estos casos se necesitan activos o medios de sustento alternativos para que la venta de tierras no conduzca a un mayor empobrecimiento.

Los derechos de propiedad incluyen a los recursos de uso común

Las tierras agrícolas no son lo único que importa. Sin agua, los cultivos no crecerán, por lo que en las zonas áridas los suministros de riego son de vital importancia, además de que toda la gente necesita acceso al agua para beber, cocinar, bañarse y lavar. Los árboles, ya sea en bosques u otros tipos de suelo, son cruciales para el suministro de frutas, combustible, materiales para la construcción de viviendas, medicinas e insumos artesanales.

Las tierras de pastoreo proveen alimento para el ganado. Los humedales ofrecen una gama de alimentos, medicinas, materiales para la construcción de vivienda o insumos artesanales. Los cuerpos de agua son fuente de pescado y otros animales y plantas acuáticas. Todos estos recursos tienen un papel fundamental como medio de vida principal o complementario.

Muchos de estos recursos son de propiedad colectiva más que individual. El acceso a los recursos de uso común también es una fuente clave de alimentación, ingreso y otros recursos productivos

(como agua, combustible, materiales de construcción). De hecho, las áreas de propiedad colectiva, como los humedales, los bosques y las tierras de pastoreo, cubren más de 30% del total de la superficie en África.

Los pobres y sudesposeimiento de la tierra

En India, los bosques comunitarios contribuyen con hasta 29% del ingreso de los hogares más pobres, aportando $5 mil millones de dólares al año.
En Zimbabwe, 20% de la población más pobre obtiene más de 40% de sus ingresos totales de recursos de uso común.

Las implicaciones sociales, políticas y en los hogares, de los derechos de propiedad

En muchas sociedades rurales, la propiedad de la tierra es un indicio de identidad social de la persona. Por ejemplo, el término balabbat, con el que en Etiopía se llama a la persona que posee tierras altas, significa textualmente "un hombre que tiene un padre."

La posesión de la tierra también determina el acceso a muchos servicios gubernamentales, la influencia en la política local, la participación en redes sociales y las relaciones dentro del hogar. Los agentes de extensión cooperativa concentran su atención en los propietarios de tierras, a menudo excluyendo a sus esposas, hijos o arrendatarios. La pertenencia a muchas de las asociaciones de usuarios del agua está restringida a los propietarios de tierra, privando a otros del derecho a opinar sobre el manejo de este recurso crítico.

Con demasiada frecuencia, comunidades enteras se ven privadas de los servicios gubernamentales porque no se reconocen sus derechos de propiedad. En el ámbito mundial, el control de la tierra y de los territorios se ha convertido en un problema fundamental para las minorías étnicas y las comunidades indígenas.

Tabla 1. Las múltiples funciones de los derechos sobre la tierra.

Funciones	Ejemplos
Funciones económicas	Actividades productivas (agricultura y ganadería) Venta y renta de tierras Beneficios provenientes de la plusvalía de la tierra Incentivos para la inversión
Seguridad alimentaria	Fuente de alimentos e ingresos Amortiguador frente a incrementos inesperados en los precios
Reducción de la vulnerabilidad / mitigación frente a crisis	Fuente de alimentos y empleo Garantía para créditos Ingresos provenientes de la venta o renta de tierras
Funciones sociales	Posición social /capacidad de negociación dentro del hogar, la comunidad y la nación. Pertenencia a grupos Identidad cultural Funciones religiosas
Conservación	Autoridad para tomar decisiones y hacer inversiones Incentivos para el manejo sustentable

Los derechos de propiedad seguros permiten a los pobres participar en el proceso político sin temor a perder su fuente de manutención. Por lo tanto, garantizar los derechos de propiedad para los sectores desfavorecidos de una comunidad rural puede aumentar su participación en la vida comunitaria y su presencia en la arena política local, lo que a su vez puede tener efectos positivos directos sobre su bienestar.

Los derechos de las mujeres sobre la propiedad

La distribución de los derechos de propiedad de la tierra se hace entre padres, esposos, hijos u otros hombres; para las mujeres, el acceso a la tierra depende de la calidad de sus relaciones con cierto hombre. Con frecuencia, muchas esposas pierden sus derechos sobre la tierra si enviudan o se divorcian.

Las mujeres que tienen una garantía sobre sus derechos a la tierra son más propensas a involucrarse en actividades económicas independientes y tienen mayor poder de negociación en el hogar y en la comunidad. Esto, a su vez, contribuye al bienestar de los hogares y a la inversión en la educación y el bienestar de sus hijos.

Los derechos de propiedad y la promoción de prácticas sustentables

La seguridad de la tenencia de la tierra a largo plazo constituye un incentivo para invertir en tecnologías de producción y conservación que pueden mejorar los rendimientos de los cultivos y favorecer un uso más sustentable de la tierra y otros recursos naturales. La gente no hará inversiones de largo plazo a menos que tenga derecho de plantar, cosechar y beneficiarse de esas inversiones, que están vinculadas a los derechos sobre la tierra. Incluso dentro de los hogares, si las mujeres o los jóvenes no tienen derechos sobre la tierra, no pueden hacer tales inversiones. Por lo tanto, los derechos sobre la propiedad son una herramienta para promover un manejo ambientalmente racional.

Retos para fortalecer los derechos de propiedad

Los esfuerzos para crear políticas y programas que promuevan la seguridad de la tenencia enfrentan muchos retos. No existe ninguna prescripción universal, porque los regímenes de tenencia necesitan adaptarse a la naturaleza del recurso y a la sociedad en la que operan. Los sistemas que son

apropiados en las zonas de riego pueden no funcionar en tierras de pastoreo o en bosques; los que son adecuados en una sociedad altamente individualizada pueden no ser apropiados en donde existen fuertes tradiciones de gestión de los recursos colectivos, y viceversa.

Los derechos de propiedad tienen significados y orígenes complejos

Para crear estrategias eficaces de reducción de la pobreza basadas en mejorar la seguridad de tenencia, es importante recordar que para la población rural, la tierra es un activo fundamental que tiene múltiples funciones y significados. Además de su función económica como fuente de producción de alimentos e ingresos, la tierra tiene un valor social y político, así como importantes significados religiosos y culturales (tierras ancestrales, por ejemplo). Para muchos pueblos indígenas, la tierra tiene implicaciones en las identidades de los individuos y de las comunidades. Por lo tanto, las políticas que sólo consideran el valor económico de los recursos de la tierra pueden enfrentar resistencias, incluso con violencia.

Para comprender, en la práctica, la complejidad de los derechos de propiedad es importante ir más allá de los títulos de propiedad emitidos por el Estado y reconocer la existencia de múltiples orígenes de los derechos de propiedad. En cualquier comunidad, el acceso a la tierra y a los recursos relacionados puede depender de los siguientes tipos de leyes y de sus interacciones:

- Tratados y leyes internacionales
- Ley estatal o estatutaria
- Derecho canónico y prácticas religiosas
- Derecho consuetudinario (formal e informal)
- Reglas del proyecto o del donante (incluyendo la normatividad del proyecto o programa), y
- Reglas de organización (como las formuladas por los grupos de usuarios).

Las políticas que solo consideran la ley estatal pueden minar el acceso y el uso de tierras de las que dependen las poblaciones locales. Cuando los sistemas jurídicos gubernamentales son más accesibles para quienes tienen estudios, dinero o una posición privilegiada, los pobres y marginados pueden depender más de los fundamentos tradicionales o religiosos para reivindicar sus derechos sobre los recursos. Sin embargo, es importante no idealizar; las prácticas consuetudinarias también pueden perjudicar a las mujeres o a las personas más pobres. En tales casos, la intervención del gobierno puede ayudar a fortalecer las reivindicaciones de los miembros más débiles. No obstante, este proceso no es automático: una mujer podría no querer incurrir en sanciones sociales por demandarle a su esposo derechos sobre la tierra más sólidos o un arrendatario podría no querer arriesgarse a perder alguna ayuda por parte del propietario-patrón. Las reformas legales pueden proporcionar una base para el cambio, pero si se busca que tengan algún efecto, deben aplicarse cuidadosamente para asegurar que la gente conozca las leyes y tenga acceso a las autoridades pertinentes.

Lo que importa no es necesariamente tener la 'propiedad absoluta' de la tierra, sino la seguridad de la tenencia. Muchas personas tienen derechos restringidos, sobrepuestos, o condicionales para usar y manejar los recursos, como pastorear animales o cosechar determinados productos en tierras que son oficialmente 'propiedad' del Estado o de otras personas. Simpli-

ficar los derechos sobre la tierra, dando plena autoridad a un propietario a nombre de una eficiencia aparente, puede excluir éstas otras reivindicaciones, que son importantes para el sustento, la posición social o la seguridad de los otros. Cuando se ignoran estas reivindicaciones, los pobres y marginados son, por lo general, los más afectados.

La tierra es escasa

Otro reto es el hecho de que la tierra es limitada. Con una población en crecimiento que necesita comida, agua y otros recursos, los pobres del campo seguirán estando en desventaja en su búsqueda de medios de subsistencia seguros. En muchos países en desarrollo, donde no existen otras actividades económicas, la tierra sigue siendo el principal recurso productivo, y la economía y los medios de sustento dependen, ambos, fuertemente, de la agricultura y de otros recursos naturales. Pero la posesión de la tierra puede ser sesgada a favor de algunos grupos, excluyendo a los pobres.

En algunos casos, los pobres son expulsados de la tierra por la fuerza para dar paso a lo que se consideran usos más productivos, como la inversión extranjera, el desarrollo urbano o nueva infraestructura, como las presas. Desposeer la tierra implica perder los recursos de los cuales dependen las personas para su subsistencia. Cuando la gente pobre ha ejercicio derechos sobre la tierra sin reconocimiento jurídico formal, y los derechos otorgados a los nuevos usuarios se basan en la ley, las personas pobres corren el riesgo de perder sus derechos sin ninguna compensación. En este contexto, la compensación debe considerar la injusta expropiación y extinción de los derechos de los pobres.

Cuando se expropia una propiedad de uso común, es posible que se tenga que compensar a grupos enteros. La justicia exige también que los términos de la compensación sean mutuamente acordados por todas las partes interesadas, lo que podría incluir la restitución de la tierra cuando sea posible. Puesto que la tierra tiene muchos valores de continuidad aparte de su precio de 'venta', una cantidad global puede ser inadecuada, especialmente cuando el dinero puede desviarse para cubrir gastos inmediatos. En lugar de esto, deben identificarse otros activos que proporcionen un flujo de beneficios.

Hay diversidad entre los pobres

El tercer desafío es garantizar la inclusión de todos los pobres. Entre las personas identificadas como pobres y excluidas de la propiedad de la tierra y del acceso, hay otras formas de exclusión basadas en la casta, el género y la edad. Concebir a los pobres como comunidades monolíticas puede resultar en una mayor marginación para algunos segmentos de la población rural.

¿Qué puede hacerse?

Se necesitan políticas para asegurar que los pobres tengan un acceso seguro a la tierra y a otros recursos vitales. La ley sigue siendo un instrumento útil de política para la asignación de derechos de propiedad. Se puede utilizar de forma creativa para cambiar los derechos sobre las parcelas y para garantizar que los pobres tengan acceso a la tierra que necesitan para sobrevivir. Pero, como los derechos de propiedad deben adaptarse al contexto físico, social y económico, no existen recetas universales. Las políticas tienen que considerar no sólo la productividad económica, sino también temas de equidad y consideraciones menos tangibles como la significado social o religioso relacionado con la tierra.

- *Asegurar el acceso a los pobres*. Una vez que un país establece procedimientos normativos de inclusión, se debe asegurar que los pobres tengan acceso a estas disposiciones. El impacto de las políticas debe permitir a una mujer rural pobre tener tenencia segura que le permita invertir y beneficiarse de la tierra, su comunidad debe tener derechos sobre los recursos, su familia debe tener derechos a la tierra dentro de la comunidad y ella debe tener garantizados sus derechos en el hogar. Si estas condiciones no se cumplen, pueden ser necesarias otras políticas para abordar los problemas en cada ámbito.
  Estas políticas podrían incluir un mayor reconocimiento de los derechos comunitarios de la propiedad colectiva, el acceso a créditos o a mercados de arrendamiento para ayudar a que haya tierra disponible para los hogares sin tierra, y cambios en las leyes de la familia y de la herencia para que las mujeres tengan mayores derechos sobre la tierra.

Cuando nuevos usuarios adquieren títulos legales, los derechos de los pobres son con frecuencia eliminados sin ninguna compensación.

- *Basarse en los acuerdos consuetudinarios.* Las políticas agrarias efectivas deben tener en cuenta que en muchas zonas rurales, los sistemas gubernamentales de administración de tierras son muy diferentes de los acuerdos habituales. Imponer políticas de titulación de tierras que ignoran los regímenes tradicionales de tenencia puede tomar mucho tiempo para ponerse en práctica (dada la ausencia de infraestructura de apoyo) y conducir a un mayor empobreci-

miento y desigualdad en la propiedad de la tierra. Además, las intervenciones que promueven derechos de propiedad individualizados e ignoran las provisiones benéficas, reales o potenciales, de la propiedad común pueden empeorar la distribución de la tierra dentro de la comunidad. Por lo tanto, las políticas de titulación legal de la tierra deben seleccionarse cuidadosamente y buscar cierta armonía con los acuerdos existentes.

- *Reconocer los múltiples valores de la tierra*. Los derechos de propiedad deben configurarse de tal modo que se reconozcan los múltiples valores que tiene la tierra: es un recurso económico que debe ser manejado de forma productiva, es un recurso significativo al que los miembros de la sociedad deben tener acceso equitativo, es un recurso finito que debe utilizarse de manera sustentable y es un patrimonio cultural que debe ser conservado para las generaciones futuras. Este enfoque garantiza la inclusión de distintos intereses, valores y personas relacionadas en torno a la propiedad y mejora la visibilidad de las vulnerabilidades menos evidentes.

Lecturas recomendadas

Kameri-Mbote, P. y J. Onyango Oduor. 2007. "Following God's Constitution: The Gender Dimension in the Ogiek Claim to Mau Forest Complex". En: Hellum, A. y J. Stewart. 2007. *Paths Are Made by Walking: Human Rights Interfacing Gendered Realities and Plural Legalities*. Harare: Weaver Press.

Meinzen-Dick, R.S. y R. Pradhan. 2002. *Legal Pluralism and Dynamic Property Rights*. CAPRi Working Paper 22. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

Mwangi, E. (ed). 2007. *Land Rights for African Development: From Knowledge to Action*. CAPRi Policy Brief 5. International Food Policy Research Institute: Washington, DC.

Acción colectiva: problemas y retos

Los grupos son de importancia fundamental para obtener resultados económicos, sociales y políticos. La formación de grupos entre los pobres puede incidir en la pobreza directamente a través de la generación de ingresos, o indirectamente, a través del empoderamiento y la acción política.

Fuentes:

Thorp, R., F. Stewart y A. Heyer. 2005. *When and How Far is Group Formation a Route Out of Chronic Poverty?* World Development 33(6): 907–920.

Los grupos pueden ser importantes vehículos para representar y promover los intereses de sus miembros. Sin embargo, en una serie de aspectos significativos, los pobres endémicos están en desventaja para la formación de grupos, y esto puede constituir una parte importante del círculo vicioso y la dinámica de la pobreza crónica.

Diferentes grupos con diferentes funciones

Fallo del mercado o funciones de eficiencia. Para superar fallos del mercado tales como las externalidades asociadas a la no exclusión, son necesarios los grupos o la acción colectiva para producir bienes públicos. Hay tres tipos de grupos de fallos del mercado: las asociaciones de productores, los grupos de crédito y ahorro y las organizaciones para el manejo de los recursos naturales.

Empoderamiento

El empoderamiento a menudo significa tener seguridad y mayor control sobre los procesos de toma de decisiones.

Grupos de crédito y ahorro

En los grupos de crédito y ahorro el control del capital y la administración recaen completamente en el grupo; por lo tanto, los grados de autonomía y responsabilidad son altos. Operar a través de un grupo inculca la disciplina para ahorrar mediante el estímulo y la solidaridad de los demás, difíciles de conseguir de manera individual. Los grupos, en este sentido, fungen como protectores en contra de las demandas de los parientes y el clan, que puede ser crucial para las mujeres miembros.

Funciones de reivindicación. Éstas surgen cuando el propósito primordial de un grupo es promover las demandas de sus miembros por poder y/o recursos. Ejemplos de esto son los grupos de presión, los sindicatos, los grupos de mujeres, las asociaciones de pobres, como los 'sin tierra'. Para que estos grupos tengan éxito, es importante la movilización de redes sociales de beneficio mutuo y de instituciones.

Funciones pro bono (de beneficencia). Este tipo de funciones tiene por objeto modificar la distribución de beneficios dentro de la sociedad, pero (en teoría) se dirige principalmente a individuos fuera del grupo, en contraste con los grupos de reivindicación. Las funciones pro bono (sin pago) son realizadas por grupos del sector público u organizaciones no gubernamentales (ONG), y están generalmente asociadas con el suministro de servicios de salud, educación o microcrédito. Los grupos que desempeñan funciones de beneficencia a menudo también contribuyen a superar fallos del mercado, como pueden ser las externalidades o indivisibilidades, y a reivindicar objetivos.

Factores que inhiben la formación exitosa de grupos entre los pobres

Los grupos ofrecen potencialmente una salida de la pobreza. Sin embargo, los pobres pueden ser menos susceptibles a formar grupos o a hacer que éstos sean un éxito. Los más pobres suelen estar excluidos de los grupos exitosos. A continuación se presentan los principales factores que inhiben la formación de grupos exitosos entre los pobres y, en particular, entre los más pobres:

La falta de activos

La pobreza, y en particular la pobreza crónica, se asocia con la falta de educación, capital, trabajo, condición social y otros activos. No obstante, éstos contribuyen de manera importante a la formación de grupos y a la organización. Por lo tanto, los pobres son estructuralmente débiles en términos de formación de grupos, en comparación con otros sectores de la sociedad. Con respecto a los grupos de fallos del mercado, por lo general los pobres no pueden hacer contribuciones productivas que justifiquen su inclusión. Esto da lugar a lo que algunos han analizado como un efecto de mediana, según el cual los más pobres y los más ricos tienden a ser excluidos de los grupos. Mientras que los ricos podrían no necesitar grupos para producir de manera eficiente, los más pobres podrían ser excluidos porque no tienen activos para contribuir a las iniciativas del grupo.

Falta de acceso a los mercados

El acceso desigual a las redes se traduce en información asimétrica sobre oportunidades. En particular, los pobres carecen a menudo de acceso a las redes sociales, lo cual puede ser un gran obstáculo para el éxito de los grupos. Para quienes viven en pobreza crónica, la falta de redes sociales puede inhibir incluso, y en primer lugar, la formación de grupos, puesto que la miseria deja poco espacio para la creación de redes.

Además, la miseria tiende a empeorar algunas formas de conflicto y, por lo tanto, daña la confianza, esencial para la creación de redes y el intercambio económico en general. A su vez, las limitadas y parciales redes económicas entre los pobres, generalmente más fuertes dentro de su propio grupo de ingresos, limitan el conocimiento sobre las oportunidades del mercado y el acceso a éstas. La falta de acceso a información de mercado se ve agravada por el aislamiento de la pobreza rural.

Falta de derechos

Entre los pobres, el acceso a las instituciones políticas parece tener una relación decisiva con la aptitud de los grupos para tener éxito. En esto influye fuertemente el obligatorio cumplimiento de garantías o derechos políticos, mientras que la falta de ciudadanía, de reivindicaciones territoriales, de influencia y otros factores, puede ser agobiante.

El caso de Tailandia y del sur de Asia

En Tailandia, a pesar de que el Estado adoptó una legislación para promover la silvicultura comunitaria, ciertos grupos no pudieron beneficiarse con esta iniciativa debido a que no tenían derechos políticos, entre éstos algunos inmigrantes de los últimos 100 años que no habían podido obtener la ciudadanía.

En el sur de Asia, la estratificación social explica por qué en algunas regiones la cooperación está prácticamente ausente, mientras en otras es común. Esto sucede sobre todo cuando la casta y la pertenencia étnica interactúan con la clase social. Por ejemplo, en los humedales arroceros de Bengala Occidental, la única 'cooperación' que se observa es una forma de trabajo forzado para construir caminos. En muchos países, los inmigrantes, los ocupantes ilegales y los pepenadores sufren desventajas similares en relación con su estatus y sus derechos políticos, lo que dificulta que se organicen y actúen como un grupo.

Liderazgo

La formación de grupos suele necesitar un catalizador, y la naturaleza del catalizador es crucial. Generalmente, el liderazgo, ya sea interno o externo al grupo, es esencial para el éxito. El liderazgo interno es la forma más sana, susceptible de alcanzar el delicado equilibrio entre el liderazgo y la dominación / explotación.

Dependencia de la intervención externa

Entre los pobres, muchas empresas exitosas de grupo dependen de agentes externos tales como el Estado, una ONG o activistas sociales. Cuanto más pobre sea el grupo, más importante es el papel de los actores externos; aunque el liderazgo interno puede ser exitoso. Pero, tales funciones de liderazgo externo habitualmente no funcionan. Entonces, los pobres, por la misma dependencia que tienen de estos actores externos, quedan en desventaja.

En muchos casos, cuando grupos con fines ide-

ológicos, políticos o económicos ajenos al grupo se apropian de los objetivos de éste, los resultados son desastrosos. Los grupos forestales y los grupos de microfinanciamiento con frecuencia son subordinados a objetivos externos (conservación del ambiente, sustentabilidad financiera, etc.), resultando en una falta de participación genuina y en la pérdida de poder de los así llamados 'beneficiarios'.

Los grupos y las personas más pobres

Para los grupos de eficiencia, el problema es que la mayoría de las veces son excluyentes. Las personas sin tierra suelen estar automáticamente excluidas de las empresas de producción agrícola. Muchos de los grupos de microfinanciamiento excluyen a las personas más pobres, y cuando las incluyen, generalmente las explotan.

Aunque, los grupos formados en torno a reivindicaciones, que buscan el derecho de expresión, tienden a excluir menos; pueden surgir problemas de inclusión en relación con factores tales como la casta, el género y la pertenencia étnica.

Algunos grupos pueden excluir buscando una mayor cohesión, como en el caso de los grupos que reclamaban vivienda en Sudáfrica y que excluían a los más pobres, en su mayoría inmigrantes ilegales.

Es frecuente que las personas más pobres sean excluidas o explotadas en los proyectos de grupo.

Implicaciones de las políticas y recomendaciones

Es necesario concertar esfuerzos para examinar la propagación generalizada de las normas de mercado y enfatizar aquellas relacionadas con la confianza y la cooperación.

Las organizaciones internacionales, ONG y los gobiernos pueden contribuir de varias maneras, incluyendo sus propios modos de operación y mediante las recomendaciones que hacen y las exigencias que imponen a las instituciones de los países en vías de desarrollo. Entre los pobres también hay grupos exitosos, y debería de ser parte de la política de los gobiernos nacionales y locales documentar y divulgar tales éxitos y promover su replicación.

- Es necesario revisar la mayoría de las estructuras de gobierno (y las políticas de ayuda) para que apoyen a los grupos de los pobres.
- Deben revisarse los sistemas jurídicos para asegurar que no discriminen el activo pobre.
- Los sistemas de crédito se pueden reorientar para que los grupos sean más favorables a la incorporación de los pobres. En India, por ejemplo, las regulaciones bancarias establecen destinar una cierta proporción de préstamos a actividades de bajos ingresos.
- Es necesario revisar el gasto público en infraestructura, educación y capacitación, particularmente, para evaluar y mejorar su impacto en el funcionamiento de grupos en favor de los pobres.
- Las políticas eficaces de descentralización, basadas en la devolución de poder y recursos, y con un respaldo adecuado para mejorar la rendición de cuentas y promover la comprensión de la formación de grupos, pueden ser un mecanismo importante de apoyo para muchas de las actividades de grupo, y verse, a su vez, beneficiadas por el predominio de grupos proactivos, generando un círculo virtuoso. Sin embargo, los gobiernos locales también pueden estar sujetos a los grupos de presión de las élites.

Se necesitan esfuerzos específicos ya sea para ampliar los grupos de pobres a fin de incluir a los más pobres, o a través de iniciativas especiales dirigidas hacia los más pobres. Las políticas de los gobiernos y de las ONG enfocadas en la formación de grupos entre los pobres deben tratar de fomentar la inclusión en la cobertura, mediante programas de capacitación, acuerdos institucionales, desarrollo de liderazgo y en las formas en que los grupos tienen que rendir cuentas.

Siempre seguirá habiendo retos en la formación de grupos, pero los efectos globales de los grupos —la creación de la autoestima, el empoderamiento, la identidad compartida y el apoyo mutuo— parecen superar todos estos desafíos.

LECTURAS RECOMENDADAS

Agarwal, A., y C.C. Gibson. 1999. *Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation*. World Development, 27(4), 629-649.

Heyer, J. y F. Stewart. et al. (eds.) 2002. *Group Behaviour and Development: Is the Market Destroying Cooperation?* Oxford: Oxford University Press.

Molinas, J. R. 1998. *The Impact of Inequality, Gender, External Assistance and Social Capital on Local-Level Cooperation*. World Development 26(3): 413–431.

Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Acción colectiva, empoderamiento y mediación de conflictos

La noción de 'empoderamiento' ha sido planteada más frecuentemente de manera deductiva que definida con cuidado o evaluada de manera inductiva. En Indonesia, el Programa de Desarrollo Kecamatan (PDK) brinda un buen ejemplo de la forma como los programas empoderan a sus participantes (en particular a los miembros de grupos marginales) mediante la construcción de sus capacidades para manejar conflictos locales.

Fuentes:

Gibson, C. y M. Woolcock. 2005. *Empowerment and Local Level Conflict Mediation in Indonesia: A Comparative Analysis of Concepts, Measures, and Project Efficacy.* Policy Research Working Paper 3713. The World Bank.

Los colectivos organizados —sindicatos, partidos políticos, concejos comunales, los grupos de mujeres, etc.— son fundamentales para que la gente tenga la capacidad de elegir las vidas cuyas causas valoran. "Proporcionan un espacio donde se pueden formular valores y preferencias compartidas, y las herramientas para alcanzarlos, incluso frente a una oposición poderosa" (Evans, 2002).

Un creciente número de investigaciones acerca de los procesos deliberados de toma de decisiones ha dado lugar a hipótesis sobre una serie de mecanismos a través de los cuales las innovaciones institucionales pueden empoderar a los miembros de grupos marginales. Estas investigaciones generalmente concuerdan en que ligar fuertemente el ejercicio del poder público a una amplia participación ciudadana activa puede, en presencia de ciertas condiciones, expandir la influencia de los grupos que han sido privados de sus derechos de voto o representación.

Definir el empoderamiento

El empoderamiento es el proceso de mejorar las capacidades individuales o grupales para tomar decisiones y transformar esas decisiones en acciones deseadas y resultados. Este es un término cada vez más popular que sugiere una incipiente comprensión compartida sobre el hecho de que los individuos y los grupos marginales frecuentemente poseen influencias limitadas para modelar los procesos de toma de decisiones que afectan su bienestar. Sin embargo, aún existe relativamente poca experiencia empírica para demostrar si y cómo el desarrollo comunitario autosostenido (CDD, por sus siglas en inglés) u otros proyectos incrementan la capacidad de los más débiles de incidir en los procesos de toma de decisiones y mejorar así los procesos de desarrollo y sus resultados.

Cuando la enseña del intercambio público y la toma de decisiones se convierten en un razonamiento basado en la justicia en sí mismo, las voces más débiles pueden ser escuchadas con más facilidad. En tales casos, los grupos socialmente marginados pueden desarrollar las herramientas para influir en conflictos productivos relacionados con la estructuración intencional de futuros proyectos a cargo de grupos de reciente creación.

Al generar foros más abiertos y accesibles para tratar los conflictos intergrupales productivos, los acuerdos deliberadamente democráticos dan a los grupos marginados un lugar a la mesa, junto a intereses más poderosos. Y lo que es aún más importante, también codifican la deliberación en sí misma, el valor general de la justicia, y la toma de decisiones basada en las razones del grupo se configuran como enseña preferida del intercambio social, respecto de la cual se estructura el apoyo de los facilitadores, con una serie de incentivos para la participación de las mujeres y los pobres.

Es de esperarse que existan diferencias cualitativas substanciales entre los modos como interactúan las personas y los grupos, determinados por las diferencias de concentración y tipos de influencia de grupo. De manera más obvia, una práctica de manejo del conflicto que surge de las altas concentraciones de poder perpetuará, generalmente, las desigualdades de grupo, mientras que las formas de poder compartido o poder compensatorio pueden generar mayor margen de discrecionalidad para los grupos marginados.

Poder compartido o compensatorio

La noción de poder compensatorio se desarrolló en gran medida fuera del análisis de la política de los grupos de interés en ámbitos antagónicos. Se refería a la capacidad de los sindicatos, las organizaciones de consumidores y otros grupos de interés, organizados para moldear las reglas y regulaciones del gobierno que mantuvieron altamente concentradas a las industrias americanas en el periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial.

La forma en que el poder compensatorio subyace en los experimentos exitosos de colaboración participativa difiere sustancialmente de la forma en que se desarrolla en escenarios de confrontación. En parte, el poder compensatorio de colaboración se refiere a la capacidad de los grupos, en otras condiciones desfavorecidos, para poner en marcha un tipo totalmente distinto de reglas para tomar decisiones en grupo: el principio de equidad en sí mismo. La convergencia de la deliberación basada en la equidad como regla de decisión, con la colaboración como un estilo institucionalizado de toma de decisiones colectivas, desalienta la perpetuación de los intereses prefabricados de grupos preformados y promueve que nuevos grupos de identidad (con frecuencia) orientados funcionalmente exploren intereses comunes.

En la práctica, el surgimiento de este tipo de rutinas neutraliza parcialmente las ventajas de las elites en cuanto a organización, conocimiento, intensidad del interés, capacidades retóricas y habilidad para definir prioridades, disminuyendo, por tanto, numerosas herramientas clave de la exclusión y el sometimiento. Un resultado potencial de este cambio es una distribución más amplia de la influencia entre los grupos marginados y grupos dominantes.

Se proponen dos parámetros de comparación analíticamente cruciales, para quienes se interesan en comprender las rutinas que rigen la gestión local de conflictos y las relaciones de poder entre los grupos: las reglas para la toma de decisiones basadas en la justicia vs. las reglas basadas solamente en intereses; y foros antagónicos vs. foros de colaboración.

Los colectivos organizados proporcionan un espacio donde se pueden formular valores y preferencias compartidas, y las herramientas para alcanzarlos, incluso frente a una oposición poderosa.

A distintas fuentes, formas, funciones y efectos corresponden distintas combinaciones de cada uno de estos elementos, y determinar las cualidades de las distintas combinaciones es la tarea del análisis empírico. A pesar de que la creciente bibliografía sobre la colaboración participativa sugiere que las formas más duraderas de empoderamiento requieren tanto de poder compensatorio como de foros de colaboración, la evidencia sugiere que tales combinaciones afortunadas son raras. Con frecuencia, las prácticas de manejo de conflictos tienen uno u otro elemento, o ninguno.

Foros de colaboración

Los foros de colaboración promueven prácticas de diálogo, acción y toma de decisiones grupales en los que grupos más y menos poderosos definen, defienden y representan sus intereses menos con una orientación dirigida hacia la preservación de nichos y más con una orientación hacia la exploración de preferencias compartidas. Cuando los foros alientan a grupos de identidad a reconocer a otros grupos de identidad en espacios sociales compartidos como posibles aliados y no como enemigos, surge finalmente, el potencial de los individuos marginados para formar coaliciones y comenzar a actuar colectivamente y con más influencia.

Sin embargo, tanto la teoría como la observación empírica muestran que los grupos marginados a menudo ejercen poca influencia, padecen por preferencias inestables y pueden no estar acostumbrados a representar, con seguridad, sus preferencias en entornos de asociación formales. Sin contar con las herramientas para hablar y para actuar en esos entornos, inevitablemente luchan para ser tomados en serio por actores que son peritos (e incluso podrían haberlas inventado) en las normas dominantes y las reglas de interacción. Para contrarrestar esta desventaja inherente, para evitar ser explotados y para establecer la colaboración como norma de preferencia para la interacción dentro de un foro, los grupos marginados deben de llenar el vacío de evidencia comprobable de sus habilidades particulares.

El poder de la acción colectiva en la resolución de conflictos: el caso de la presa Sumorobangun

En un caso en el pueblo de Biting, en Ponorongo, al este de Java, un prolongado conflicto en torno a la reparación de una presa que goteaba sirvió como detonador para que los agricultores y otros habitantes del pueblo, dependientes del depósito vacío para el riego, se organizaran. Al inicio del conflicto, el grupo utilizó principalmente los canales burocráticos para solicitar la reparación de la presa de Sumorobangun. Después de que, en 1996, comenzaron a escribir una serie de cartas al líder de la Asamblea Legislativa del Distrito (DPRD, por sus siglas en inglés) y al Jefe del Distrito, el grupo de agricultores tuvo la impresión de que sus demandas habían caído en oídos sordos y comenzó a expresar su sentimiento de rechazo e ira de manera destructiva. En la medida en que los agricultores sufrían cada vez más por la escasez de agua, estallaron frecuentes discusiones y actos de violencia en pequeña escala, incluyendo una pelea entre dos miembros de una familia, que resultó en lesiones en la cabeza, pero sin muertos.

En 2001, cuando los disturbios alcanzaron su punto máximo, el grupo de agricultores cambió sus tácticas. Al organizar una manifestación pública, el grupo de agricultores movilizó una amplia red de grupos sociales que incluyó a maestros, policías, funcionarios públicos, propietarios, agricultores y trabajadores de los arrozales provenientes de cuatro subdistritos. Esta movilización llamó la atención de un candidato de un pequeño partido político local, que contendía por un escaño en la Asamblea Legislativa del Distrito, y aprovechó la oportunidad para aplicar presión sobre los responsables del dique. Cientos de personas bloquearon una carretera clave que conecta dos distritos y a la mitad del camino pusieron dos sillas orientadas hacia la destartalada presa. El grupo de agricultores exigió que dos funcionarios vieran las condiciones de la presa y testimoniaran que eran cientos de pobladores los que demandaban su reparación, finalmente el grupo de agricultores obtuvo una respuesta.

El jefe de la Asamblea Legislativa del Distrito acudió al lugar y se comprometió a reparar la presa, promesa que el gobierno del distrito cumplió finalmente, un año después. Además, a esto le siguió un fuerte activismo pacífico que logró que el gobierno diera compensaciones por tierras que habían sido inundadas anteriormente por la presa. Estos grupos utilizaron el conflicto para desarrollar rutinas nuevas y más eficaces para promover sus intereses desde abajo.

En este caso, el grupo de agricultores logró canalizar un conflicto prolongado y cada vez más difícil en una rutina unificadora de diálogo y acciones, generando resultados repetidos. Por otro lado, apelando a un amplio grupo de manifestantes, los agricultores generaron un considerable poder de negociación, porque mientras el titular de la Asamblea Legislativa del Distrito y su rival podían darse el lujo de ignorar a un pequeño grupo del subdistrito, ambos tenían un claro incentivo para responder a un amplio número de potenciales votantes que estaban protestando. Por otro lado, el uso que hicieron los agricultores de una acción de protesta muy simbólica, bloquear la carretera con una multitud de gente de los pueblos y poner dos sillas vacías fue una puesta en escena pública que transformó a su nueva asociación en una fuerza poderosa.

La acción colectiva puede empoderar a la gente y traer el cambio. En Indonesia, una manifestación exitosa para pedir la reparación de una presa causó una respuesta positiva por parte del gobierno.

Canalizar hacia el diálogo un conflicto creciente

El caso de la presa de Sumorobangun ilustra cómo una coalición de pobladores marginados modificó las prácticas dominantes y los razonamientos habituales en la gestión de un conflicto en curso. Mediante el uso de un lenguaje altamente simbólico de protesta pública, expusieron los intereses compartidos por quienes eran aliados naturales, cuyos bienes comunes habían pasado inadvertidos o no se habían usado previamente.

El caso de la presa fue un claro ejemplo de una coalición organizada localmente de grupos marginados que se movilizaron en torno a un asunto en un momento estratégico y con tácticas y prácticas altamente innovadoras que las autoridades más poderosas no pudieron ignorar. Los numerosos intentos de persuadir a los funcionarios a arreglar la presa, empleando tácticas convencionales: cartas, cabildeo personal y quejas formales ante las autoridades públicas finalmente fracasaron.

La protesta de 2001, que siguió a los tres años del Programa de Desarrollo Kecamatan —un enorme proyecto de desarrollo comunitario centrado en la participación de la comunidad en la toma de decisiones, en Biting— surtió efecto, por numerosas razones. Entre otras cosas, se generaron nuevas normas altamente simbólicas que situaron a los grupos más débiles y tradicionalmente menos organizados como capaces de desafiar el dominio de las autoridades del subdistrito, en torno a un tema en particular.

Lecturas recomendadas

Evans, P. 2002. *Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen's Development as Freedom*. Studies in Comparative International Development 37(2): 54-60.

Fung, A. y E. Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Londres: Verso.

Galbraith, J.K. 1956. *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. Nueva York: Houghton Mifflin.