



INSTITUTO INTERNACIONAL DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS ALIMENTARIAS

*soluciones sostenibles para acabar con el hambre y la pobreza*

2 0 2 0  
**FOCUS II**

# ACCIÓN COLECTIVA Y DERECHOS DE PROPIEDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

COMPILADO POR  
RUTH S. MEINZEN-DICK  
MONICA DI GREGORIO

2020  
VISION™

FOR FOOD, AGRICULTURE,  
AND THE ENVIRONMENT

**CAPRI**

CGIAR System-wide Program on  
COLLECTIVE ACTION AND  
PROPERTY RIGHTS

## Introducción

Millones de personas pobres de zonas rurales en países en desarrollo dependen de recursos naturales, tales como las tierras agrícolas y de pasto, las aguas de pesca y los bosques, para el sustento. Sin embargo, que puedan usar estos recursos de manera sostenible depende de las instituciones que gobiernan el uso de los recursos: los derechos de propiedad y la acción colectiva. Existe una multiplicidad de acuerdos por todo el mundo sobre derechos de propiedad y de acción colectiva, y los investigadores han sacado numerosas lecciones sobre qué clase de acuerdos son los que mejor funcionan y bajo qué condiciones. Para lograr que los derechos de propiedad y la acción colectiva funcionen para los pobres no basta simplemente con conceder nuevos títulos de tierras o aplicar estándares que han funcionado en otros lugares. Lo que se necesita es comprender cabalmente las condiciones de los recursos locales y las relaciones sociales, entre otros factores.

Esta colección de resúmenes se basa en un amplio corpus de investigación conducida por el Programa para todo el sistema del CGIAR sobre acción colectiva y derechos de propiedad (CAPRI) del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR). Describe los problemas complejos en torno a los derechos de propiedad y la acción colectiva que los diseñadores de políticas y los profesionales del desarrollo deben comprender y abordar si desean promover con éxito la gestión sostenible de los recursos naturales en pos de los pobres. Agradecemos a las compiladoras Ruth Meinzen-Dick y a Monica Di Gregorio, así como a todas las personas que han contribuido a su realización, por sus ideas sobre este tema crítico.

Joachim von Braun  
*Director General*

Rajul Pandya-Lorch  
*Jefe de la Iniciativa Visión 2020*

---

**El Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)** es uno de varios centros internacionales de investigación apoyados por el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR). “**Una visión de la alimentación, la agricultura y el medio ambiente en el año 2020**” es una iniciativa del IFPRI® cuyo objetivo es desarrollar una visión compartida y el consenso para la acción, para cumplir con las necesidades alimentarias futuras del mundo y a la vez reducir la pobreza y proteger el medio ambiente. Este juego de resúmenes presenta resultados de investigación técnica que engloban una amplia variedad de temas de investigación sobre aspectos de políticas relevantes en agricultura, pobreza, nutrición y medio ambiente. Contiene materiales que el IFPRI considera de interés clave para todas aquellas personas involucradas en afrontar los problemas emergentes en materia de alimentación y desarrollo. La iniciativa Visión 2020 agradece el apoyo de los siguientes donantes: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) y Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI).

**El Programa para todo el sistema del CGIAR sobre acción colectiva y derechos de propiedad (CAPRI)** es una de varias iniciativas entre los centros del CGIAR que fomenta la investigación y promueve la colaboración en aspectos institucionales de gestión de los recursos naturales, entre los centros CGIAR y los Institutos Nacionales de Investigación Agrícola. La intención del CAPRI es contribuir a las políticas y prácticas que alivian la pobreza rural, por medio del análisis y la difusión de conocimientos sobre las formas en que las instituciones de acción colectiva y derechos de propiedad influyen en la eficiencia, equidad y sostenibilidad del uso de los recursos naturales.

# ACCIÓN COLECTIVA Y DERECHOS DE PROPIEDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

## Perspectiva general

RUTH MEINZEN-DICK Y MONICA DI GREGORIO

2020  
VISION™

FOR FOOD, AGRICULTURE,  
AND THE ENVIRONMENT

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

Las instituciones de acción colectiva y los sistemas de derechos de propiedad moldean la forma en que la gente usa los recursos naturales. A su vez, estos patrones de uso afectan los resultados de los sistemas de producción agrícola de la gente. Juntos, los mecanismos de acción colectiva y los sistemas de derechos de propiedad definen los incentivos a los que la gente accede por llevar a cabo estrategias de gestión sostenible y productiva, y afectan el nivel y distribución de los beneficios de los recursos naturales. Los vínculos entre los derechos de propiedad, la acción colectiva y la gestión de los recursos naturales tienen repercusiones importantes para la adopción de tecnología, el crecimiento económico, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental. No empero, a pesar de su importancia en la vida de la gente, muy a menudo los derechos de propiedad y la acción colectiva se infravaloran y cuando se reconocen, no se interpretan correctamente.

### ¿QUÉ SON LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y LA ACCIÓN COLECTIVA?

A menudo, la acción colectiva sólo se considera en términos de organizaciones formales y los derechos de propiedad en términos de títulos otorgados por el gobierno. En realidad, son mucho más que eso.

La acción colectiva puede definirse como una acción voluntaria tomada por un grupo, para lograr intereses comunes. Los miembros pueden actuar directamente, de forma individual o a través de organizaciones. En el contexto de la gestión de los recursos naturales, aun el hecho de decidir y observar las reglas para el uso o el no uso de los recursos naturales puede considerarse como una acción colectiva, y se puede instituir por medio de regímenes de propiedad común o por medio de acciones coordinadas entre granjas individuales.

Los derechos de propiedad pueden definirse como “la capacidad de llamar a la colectividad a que apoye el reclamo a un flujo de beneficios” (Bromley, 1991). Los derechos no implican necesariamente la propiedad total y la autoridad única al uso y disposición de un recurso; diferentes personas, familias, grupos o hasta un estado pueden sostener el uso superpuesto y los derechos de toma de decisiones. Para que los derechos sean seguros, deben ser de suficiente duración como para obtener beneficios de la inversión, y deben ser apoyados por una institución eficaz y reconocida socialmente, que haga cumplir la ley. Esta institución no es siempre el gobierno; también las comunidades u otras instituciones pueden proveer el apoyo.

### VÍNCULOS CON LA SOSTENIBILIDAD DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LOS SISTEMAS AGRÍCOLAS

El gráfico siguiente ilustra cómo los derechos de propiedad y la acción colectiva afectan la aplicación de las tecnologías agrícolas y las prácticas de gestión de los recursos naturales. Las tecnologías convencionales en granjas, como las variedades mejoradas de cultivos de alta producción (por sus siglas en inglés HYVs), tienen un período de tiempo corto, por lo general estacional y una escala espacial corta, a menudo una sola parcela. Pueden ser adoptadas por un solo agricultor, y hasta por un solo arrendatario. Otras tecnologías pueden requerir períodos de tiempo más largos entre su adopción y sus resultados. En estos casos, los agricultores necesitan asegurar la tenencia (derechos de propiedad), para tener

el incentivo y autoridad para adoptarlas. Por ejemplo, a menudo los arrendatarios no tienen autorización para plantar árboles o suficientes incentivos para cultivar en terrazas. Pasar de tecnologías de granja a las que operan en una escala espacial más grande implica una necesidad mayor de acción colectiva, para que la tecnología funcione. Por ejemplo, la gestión integrada de plagas (GIP) debe coordinarse entre las granjas.

La mayoría de las prácticas de gestión de los recursos naturales requieren largo tiempo y grandes escalas espaciales. Por consiguiente, tanto los derechos de propiedad como la acción colectiva son cruciales para la gestión de bosques, tierras de pastoreo, pesca, cuencas o sistemas de irrigación que prestan

### Importancia relativa de los derechos de propiedad y de la acción colectiva en la adopción de la gestión de los recursos naturales y las prácticas agrícolas



servicios a más de una granja. En algunos casos, la escala de los recursos a gestionarse puede ir más allá de lo que se puede hacer con la acción colectiva de la comunidad. Las federaciones de grupos de usuarios a veces pueden ser capaces de gestionar grandes recursos, pero a menudo el estado o hasta las entidades internacionales se convierten en asociados fundamentales. En estos casos, la gestión conjunta entre la comunidad y el gobierno, más que solamente la gestión del gobierno, a menudo conduce a mejores resultados.

Los derechos de propiedad y la acción colectiva también afectan la gestión de los recursos naturales y los sistemas de producción agrícola en interacción con otros factores tales como la información, la riqueza, el riesgo, el trabajo y la comercialización. La acción colectiva y las redes entre los miembros de la comunidad pueden facilitar el acceso a la información y aun permitir a los agricultores participar en el desarrollo tecnológico. La propiedad de bienes puede servir de garantía para obtener crédito. Los programas de microfinanciamiento han demostrado que la acción a través de grupos también puede proporcionar acceso al crédito, brindando garantía por medio de los vínculos sociales. Con frecuencia, los derechos de los recursos de

propiedad común funcionan como amortiguador contra riesgos, en especial los daños ambientales y la pérdida de otros medios de subsistencia. De igual modo, la acción colectiva hace posible compartir el riesgo e inspira mecanismos de autoayuda colectiva. La acción colectiva y los acuerdos de reciprocidad ofrecen maneras de superar la escasez laboral, especialmente para las prácticas que requieren esfuerzos laborales intensos en períodos de alta concentración.

Los derechos de propiedad y la acción colectiva también son interdependientes. Esta relación es evidente en el caso de regímenes de propiedad comunes, donde tener derechos de propiedad en común refuerza la acción colectiva entre los miembros, tan necesaria para gestionar los recursos. Mantener los derechos de propiedad puede requerir de acción colectiva, en especial en el caso de los recursos a nivel del paisaje y donde las personas de afuera desafían los derechos locales.

## VÍNCULOS CON LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Los derechos de propiedad y la acción colectiva afectan a los medios de subsistencia de la gente. A menudo, los grupos rurales más vulnerables y marginados no tienen acceso a los recursos (es decir, no tienen derechos de propiedad y si los tienen no son seguros), y creen que participar en la acción colectiva es demasiado costoso, debido a la falta de tiempo y recursos. Mejorar los derechos hasta de parcelas relativamente pequeñas puede aumentar la seguridad alimentaria, al permitir a las mujeres sembrar hortalizas. Con frecuencia, los derechos de propiedad común constituyen un seguro para los pobres. La seguridad de la propiedad proporciona bienes clave para la reducción de la pobreza y permite a los pobres ayudarse a sí mismos mediante el cultivo, las inversiones en actividades más productivas o el uso de la propiedad como garantía para el crédito. La acción colectiva puede aumentar la seguridad alimentaria, a través de un aseguramiento mutuo.

Tanto los derechos de propiedad como la acción colectiva son herramientas de empoderamiento. A menudo la gente pobre tiene dificultad para hacer oír su voz. Las actividades para reforzar sus derechos de propiedad o para ayudarles a participar en acciones colectivas mejoran su posición de negociación. La seguridad de los derechos y la capacidad de gestionar recursos comunes locales permiten a la gente a tomar decisiones de cara al futuro. Por lo general, este enfoque a largo plazo se traduce en prácticas de gestión ecológicamente más sostenibles y en una base de recursos más sana para las generaciones futuras.

## REPERCUSIONES PARA LA POLÍTICA Y LA PRÁCTICA

Hoy en día, muchos países están adoptando políticas para transferir la gestión de los bosques, la pesca, la irrigación, las cuencas o las tierras de pastoreo a las comunidades locales, o para desarrollar alguna forma de cogestión entre el estado y las comunidades. Además, las iniciativas de desarrollo impulsadas por la comunidad están ayudando a las organizaciones locales a establecer prioridades para el gasto del servicio público local y para proporcionar servicios tales como escuelas y centros de salud. Para que estos programas tengan éxito, es esencial la acción colectiva eficaz dentro de las comunidades.

Como muestran los resúmenes sobre silvicultura, irrigación, pesca, y tierras de pastoreo de esta serie, la acción colectiva no siempre tiene éxito, especialmente donde las instituciones de gestión tradicionales (como las tribus en las tierras de pastoreo) se han debilitado debido a la migración o la excesiva intervención

del estado. Los organismos gubernamentales necesitan cambiar la forma en que trabajan con las comunidades, ser más conscientes de sus esfuerzos para reforzar las instituciones de gestión local, y permitir más toma de decisión local sin imponer reglas externas.

Con frecuencia, los programas de desconcentración que transfieren la responsabilidad de la gestión de los recursos naturales de los organismos gubernamentales a los agricultores no transfieren los derechos correspondientes. Sin embargo, los derechos a los recursos son necesarios para incentivar a los grupos a que conserven, e incluso, a que inviertan en los recursos. Sin derechos de toma de decisiones reconocidos, los grupos no tienen autoridad para gestionar los recursos o para evitar que otros miembros o personas de afuera infrinjan las reglas. Los derechos de propiedad reconocidos no sólo refuerzan la acción colectiva que se necesita para la gestión colectiva, sino que también proveen seguridad para las personas y los hogares. Varios resúmenes de esta serie sugieren formas de reforzar los derechos de propiedad para los pobres.

Muchos otros gobiernos y organizaciones no gubernamentales involucradas en el desarrollo comunitario están abordando temas de acción colectiva, como el crédito renovable, los esquemas de ganadería, los grupos de extensión agrícola o el abastecimiento de agua a los hogares. Hay una abundante experiencia práctica sobre las maneras de organizar o reforzar la acción colectiva. Los investigadores han documentado factores que afectan a la acción colectiva, pero a menudo sus conclusiones se basan en algunos pocos estudios de casos exitosos. Se necesita aprender mucho más sobre cuáles enfoques fomentan, o no fomentan, la acción colectiva después de la intervención del proyecto, así como sobre cómo interactúan las organizaciones externas con las organizaciones autóctonas para la acción colectiva. Los mecanismos prometedores sugeridos en los puntos de enfoque de esta colección incluyen: el uso de facilitadores, organizadores comunitarios o la enseñanza de agricultor a agricultor; la provisión de créditos a los grupos para la inversión y creación de derechos de propiedad, y el aumento del acceso a la información técnica sobre recursos. A medida que la acción colectiva crece, los grupos locales están formando federaciones hasta el nivel nacional, para abordar sus problemas en los ámbitos apropiados y para obtener una voz en las decisiones políticas, incluso en temas críticos sobre derechos a los recursos. ■

**Para mayor información ver:** D. Bromley, *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy* (Cambridge, MA: Basil Blackwell, 1991); R. Meinzen-Dick, A. Knox, F. Place, y B. Swallow, comps., *Innovation in Natural Resource Management: The Role of Property Rights and Collective Action in Developing Countries* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2002); R. Meinzen-Dick, A. Knox y M. Di Gregorio, comps., *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 [ZEL], 2001), [http://www.capri.cgiar.org/workshop\\_devolution.asp](http://www.capri.cgiar.org/workshop_devolution.asp); y A. Knox, R. Meinzen-Dick y P. Hazell, "Property Rights, Collective Action, and Technologies for Natural Resource Management," CAPRI Working Paper 1 (Washington, D.C.: IFPRI, 1998), <http://www.capri.cgiar.org/pdf/capriwp01.pdf>. También visite el sitio web del CAPRI en <http://www.capri.cgiar.org>.

Ruth Meinzen-Dick ([r.meinzen-dick@cgiar.org](mailto:r.meinzen-dick@cgiar.org)) es investigadora superior de la División de Medio Ambiente y Tecnología de Producción (EPTD) del IPFRI, y coordinadora del CAPRI. Monica Di Gregorio ([m.digregorio@cgiar.org](mailto:m.digregorio@cgiar.org)) es analista de investigación para el Programa CAPRI y la EPTD.



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

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



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

### COMPRENDER LA ACCIÓN COLECTIVA Y SUS PROBLEMAS

La acción colectiva ocurre cuando se requiere que más de una persona contribuya con un esfuerzo para lograr un resultado. Las personas que viven en zonas rurales y que usan recursos naturales participan en la acción colectiva a diario cuando:

- siembran o cosechan alimentos conjuntamente,
- usan una instalación común para comerciar sus productos,
- dan mantenimiento a sistemas de irrigación local o patrullan un bosque local para asegurar que los usuarios respeten el reglamento y
- se reúnen para decidir sobre las reglas relacionadas con todo lo anterior.

Sin embargo, con frecuencia resulta difícil excluir a los no participantes de los beneficios de la acción colectiva de otros. Esta situación crea un problema de acción colectiva para los que participan. Cuando las personas buscan beneficios a corto plazo únicamente para ellos mismos, obtienen mejores resultados cuando otros contribuyen a la acción colectiva y ellos no. En este caso, se benefician sin que les cueste nada. Por supuesto, si todas las personas buscan obtener beneficios para sí mismos a corto plazo, no se logran los beneficios colectivos.

### ¿PUEDEN LOS PARTICIPANTES SUPERAR LOS PROBLEMAS DE LA ACCIÓN COLECTIVA QUE ENFRENTAN?

Algunos tratados teóricos dan por sentado que las personas no son capaces de superar la tentación de buscar beneficios "egoístas" a corto plazo. De acuerdo con esta opinión, una acción colectiva eficaz puede lograrse sólo si los diseñadores de políticas externos imponen la propiedad gubernamental o privada. Es cierto que los sistemas de derechos de propiedad que han sido diseñados adecuadamente pueden ayudar a las personas a superar los problemas de la acción colectiva, pero esos sistemas no siempre tienen que ser impuestos desde afuera o tienen que involucrar la propiedad gubernamental o privada. De hecho, los esfuerzos de los gobiernos nacionales para imponer reglas generales para grandes extensiones de tierras con diversos sistemas ecológicos y sociológicos a menudo han conducido al empeoramiento de las condiciones de los recursos naturales, y no a su mejoramiento. Con frecuencia, los esfuerzos de terceros para imponer derechos de propiedad no toman en cuenta los derechos de propiedad autóctonos y las organizaciones que las personas mismas han instituido a través del tiempo.

Muchas instituciones locales autóctonas han evolucionado a medida que la gente afectada ha tratado de encontrar mejores formas de organizar actividades conjuntas. A veces, los métodos autóctonos para participar en la acción colectiva han sobrevivido durante siglos, a pesar de inundaciones, incendios, pestes, superpoblación y guerras. Puede ser que estas instituciones no estén inscritas en ningún registro formal y que con frecuencia sólo sean conocidas entre los participantes locales.

Cualquier esfuerzo para influenciar las políticas relativas a la gestión del agua, las tierras de pastoreo, los bosques, la pesca y otros recursos naturales debe tomar en cuenta los factores que aumentan la probabilidad de que las personas participen en sus

propias acciones colectivas para gestionar los recursos naturales. Al comprender estos factores y desarrollar políticas para mejorarlos, los organismos nacionales e internacionales pueden incrementar el nivel de la acción colectiva generada en el ámbito local. Entonces, las actividades de los organismos nacionales e internacionales pueden dedicarse a los problemas de la acción colectiva a gran escala, que requieren su atención y esfuerzo.

A veces, los diseñadores de políticas desean encontrar la fórmula exacta para resolver un problema particular. Sin embargo, extensas investigaciones han demostrado que no existen modelos, ni dentro ni entre los sectores, que puedan usarse con toda fiabilidad para resolver problemas de la acción colectiva. En vez de modelos uniformes, la investigación ha destacado diseños de principios amplios que han sido usados con éxito por algunos grupos. Además, los investigadores han identificado los atributos de grupos y recursos que facilitan soluciones exitosas a estos problemas.

### ¿CUÁLES SON LOS ATRIBUTOS DE LOS PARTICIPANTES QUE CONDUCEN A SUPERAR LOS PROBLEMAS DE LA ACCIÓN COLECTIVA?

La primera característica de los esfuerzos exitosos es que las personas involucradas estén de acuerdo en que el problema entre manos es importante. A primera vista esta característica parece insignificante, pero no lo es. Con frecuencia, los organismos gubernamentales se quejan de que la población local no percibe que los problemas de la acción colectiva son relevantes para sus intereses, ni que está dentro de su capacidad abordarlos. Por ejemplo, con respecto a la conservación de la fauna, a menudo las personas que residen en los alrededores de una reserva pagan costos altos y reciben pocos beneficios por la presencia de la reserva. Si se comen las cosechas de la gente, sus animales son amenazados y hasta la vida de sus hijos corre peligro, necesitarán ver beneficios importantes y tangibles del establecimiento de un parque, antes de que vean alguna razón para participar en la acción colectiva para preservar la fauna.

Un segundo factor es el grado de autonomía que un grupo tiene para actuar por sí mismo o dentro de un escenario institucional establecido, y este factor puede depender del entorno macro político institucional en que se encuentran las personas. Para muchos grupos locales, los intentos pasados de proceder a la acción colectiva resultaron ser peligrosos. En un régimen altamente autoritario, la acción independiente se percibe como una amenaza para el centro. A las personas que han vivido en esa clase de regímenes durante largos períodos de tiempo, la acción independiente siempre las pone nerviosas, aun cuando se les asegura que el régimen ha cambiado. Además, la capacidad de crear una asociación privada sin recurrir a largos y burocráticos procesos o sin tener que presentar costosos documentos mejora las capacidades de la gente local para resolver problemas.

Otros factores están relacionados con la forma en que los usuarios de un recurso ven el futuro y a sí mismos. Si los usuarios reciben una tasa alta de descuento en relación con un recurso particular, es decir, ven la salida como una opción razonable a corto plazo, habrá poca motivación para poner tiempo y esfuerzo para crear un sistema de gobernabilidad sostenible a largo plazo. Por lo general, aquellos que han superado problemas de la acción colectiva tienen una tasa de descuento baja en relación con el problema particular entre manos. Los derechos de propiedad

seguros para el grupo pueden ayudar a reforzar la perspectiva a largo plazo. Los participantes también tienen que tener algún nivel de confianza en la responsabilidad de los demás y estar dispuestos a usar estrategias de reciprocidad amplias. Si los participantes temen que los otros se van a aprovechar de ellos, nadie querrá iniciar acciones costosas sólo para darse cuenta de que los demás no están haciendo lo mismo. La experiencia de organización anterior y la presencia de líderes locales que prestan apoyo también reducen los costos de transacción que deben pagarse antes de encontrar soluciones posibles.

## ¿CUÁLES SON LOS ATRIBUTOS DE UN SISTEMA DE RECURSOS QUE CONDUCEN A SUPERAR LOS PROBLEMAS DE LA ACCIÓN COLECTIVA?

Siempre es un desafío superar los problemas de la acción colectiva. Cuatro factores mejoran la probabilidad de que los usuarios locales den un paso hacia la creación de instituciones de desarrollo sostenible:

1. El flujo de unidades de recursos, tales como productos de pesca, agua o forestales, es relativamente predecible.
2. Los recursos son escasos pero no se han destruido completamente.
3. A nivel local, hay indicadores confiables, válidos y a precios razonables sobre la condición del sistema de recursos.
4. El tamaño del sistema de recursos es moderado.

La presencia de estas cuatro condiciones mejora la probabilidad de que los usuarios locales lleguen a un entendimiento común sobre la naturaleza del sistema que están usando, y sobre cómo su propia acción colectiva puede crear reglas acerca de quién usa cuántas unidades de recursos y dónde, cuándo y cómo se permiten estos usos. Es importante notar que no todos los grupos que enfrentan condiciones favorables logran organizarse con éxito, o logran mantener la organización a través del tiempo; tampoco es cierto que los grupos que enfrentan condiciones menos positivas están destinados a fracasar siempre.

Los problemas de la acción colectiva se encuentran dentro de los consejos, en los niveles más altos de gobierno, así como en aquellos relacionados con la gestión de los recursos locales. Para los diseñadores de políticas es importante comprender tanto la importancia de las iniciativas locales como el efecto que pueden tener las autoridades externas al permitir que los grupos tomen la iniciativa y experimenten con diferentes instituciones locales, y al influir sobre algunas condiciones a través del entorno político.

## ¿QUÉ PUEDE HACERSE?

Las “recetas magistrales” detalladas para resolver problemas de la acción colectiva, impuestas por diseñadores de políticas localizados lejos de los problemas, rara vez han sido una estrategia exitosa. No obstante, los organismos nacionales pueden lograr mucho:

- suministrando información exacta sobre los sistemas de recursos naturales, tales como las tasas de reposición de agua subterránea, estructura geológica y récords de precipitación a largo plazo;
- registrando información clave sobre el comportamiento de la flora, fauna y pesca que no está a disposición de los usuarios locales;
- proporcionando escenarios de bajo costo para la resolución de conflictos;
- diseñando mecanismos para la discusión y debate entre los usuarios locales, para aprender los unos de los otros y descubrir nuevas estrategias;
- difundiendo información sobre organizaciones exitosas y los principios de los diseños que las caracterizan, y
- creando mecanismos institucionales que los participantes locales pueden usar para organizarse, como a través de distritos especiales, asociaciones privadas y gobiernos locales o regionales.

También es importante que los diseñadores de políticas no presuman de ser los únicos participantes relevantes en los esfuerzos por resolver los problemas de la acción colectiva. Si desean reconocerlo, tienen partes asociadas. ■

**Para mayor información ver: A. Poteete y E. Ostrom, “An Institutional Approach to the Study of Forest Resources” (Indiana University, Bloomington, IN, 2002), [http://www.indiana.edu/~workshop/W01-8\\_counter.html](http://www.indiana.edu/~workshop/W01-8_counter.html); National Research Council, *The Drama of the Commons* (Washington, D.C.: National Academies Press, 2002), y C. C. Gibson, M. McKean y E. Ostrom, *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance* (Cambridge, MA: MIT Press, 2000).**

---

Elinor Ostrom ([ostrom@indiana.edu](mailto:ostrom@indiana.edu)) es codirectora del Center for the Study of Institutions, Population, and Environmental Change y del Workshop in Political Theory and Policy Analysis en la Universidad de Indiana.



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

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



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

# ACCIÓN COLECTIVA Y DERECHOS DE PROPIEDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

## Comprender los derechos de propiedad

RUTH MEINZEN-DICK, RAJENDRA PRADHAN Y MONICA DI GREGORIO

2020  
VISION™

FOR FOOD, AGRICULTURE,  
AND THE ENVIRONMENT

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

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

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

### MUCHOS TIPOS DE DERECHOS

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

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

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

### PLURALISMO LEGAL: MUCHAS FUENTES DE DERECHOS

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## LOS DERECHOS DE PROPIEDAD COMO SISTEMAS FLEXIBLES Y DINÁMICOS

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

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

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

## DERECHOS DE PROPIEDAD, RESPONSABILIDADES Y PROGRAMAS DE DESCONCENTRACIÓN

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

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

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

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

## REPERCUSIONES

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

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

---

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



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

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



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

**E**n las comunidades del mundo entero la gente trabaja conjuntamente para suministrar los bienes y servicios que sus gobiernos no les proporcionan. Construyen y mantienen parques locales, vías que desembocan en carreteras, edificios religiosos y centros sociales; operan grupos de bomberos voluntarios y establecen reglas para la gestión local de los recursos naturales. A veces, los grupos locales comparten con sus gobiernos locales o centrales la responsabilidad de mantener servicios públicos, como escuelas y centros de salud.

Sin embargo, no todas las comunidades proporcionan el nivel óptimo de bienes públicos locales. La evidencia no sólo demuestra que algunos servicios se suministran con más frecuencia que otros, sino también que algunas comunidades se movilizan con más facilidad para suministrarlos. Dada la vital importancia de los bienes públicos en el suministro de servicios básicos para aliviar la pobreza y gestionar la base local de recursos naturales para el desarrollo sostenible, este resumen ofrece un enfoque que ayuda a comprender los problemas que enfrentan las comunidades para proveer diferentes clases de bienes públicos.

### ¿POR QUÉ ALGUNOS BIENES PÚBLICOS SON “MÁS FÁCILES” DE SUMINISTRAR QUE OTROS?

Aun dentro de la misma comunidad, la gente coopera para suministrar algunos bienes públicos, pero no otros. Es posible explorar esta variabilidad preguntándonos cómo cambian los beneficios de una persona dependiendo del número de personas que en realidad contribuyen a una actividad específica. Utilizar la teoría de juegos para examinar los incentivos de una persona para contribuir a un bien público nos ayuda a descubrir la naturaleza exacta de la interdependencia entre los miembros de la comunidad, en términos de la decisión de contribuir o no.

Este resumen considera cinco estructuras de incentivos potenciales que pueden ser importantes empíricamente, aunque el número real de posibilidades es mucho mayor. En el primer caso, toda persona puede obtener beneficios si contribuye al bien público, aunque los demás no contribuyan. En este caso, quizás el único papel del grupo sea compartir información y coordinar actividades. Una estructura de incentivos como ésta puede ocurrir cuando hay un número cada vez mayor de rendimientos de las contribuciones en el suministro de un bien público. Algunas medidas de control de plagas pueden tener esta estructura: si cada persona controla las plagas en su propia granja, el nivel general de la plaga puede bajar hasta cero y, por consiguiente, todos obtienen grandes beneficios. Lamentablemente, una estructura de incentivos fortuita como ésta no se ve a menudo.

En el segundo caso, una persona puede obtener beneficios contribuyendo al bien público si nadie más lo hace; pero cuando otros contribuyen puede ser que la persona prefiera “viajar gratis”, o en otras palabras, no contribuir en absoluto. A menudo a este caso se le llama el “juego de la gallina”. Igual que en el primer caso, el papel fundamental del grupo es coordinar acciones entre los miembros. La coordinación es particularmente importante si el bien tiene que suministrarse repetidamente y los miembros tienen que turnarse para suministrarlo. La movilidad del rebaño es un ejemplo de ello: los pastores preferirían quedarse en casa y evitar

los costos de movilidad, pero si los demás se quedan en casa, prefieren moverse. Coordinar los movimientos del rebaño puede conducir a un modelo social óptimo de movilidad del rebaño.

En una tercera estructura de incentivo, la persona podría preferir contribuir al bien público si todos los demás lo hacen, pero no lo haría si los demás no lo hacen. Este es un ejemplo de un “juego seguro”. En este caso, el papel del grupo es asegurar a cada miembro que los demás no “viajan gratis”. Dada la estructura del incentivo, es posible que este caso sea más costoso de manejar que la simple coordinación de los movimientos que requiere la estructura del “juego de la gallina”. A veces, las inversiones en infraestructura comunitaria tienen esta estructura, especialmente cuando las inversiones son decisiones particulares, como la construcción de un edificio o un puente.

En el cuarto ejemplo, la persona puede optar por no contribuir si los demás no lo hacen o “viajar gratis” cuando todos los demás contribuyen, aunque todos los miembros obtendrían mejores beneficios si cada uno aportara su parte. En este caso, la estructura de incentivo se parece al “dilema del preso”. Esta situación puede ocurrir cuando los rendimientos de las aportaciones aumentan pero en una tasa decreciente, como en el caso de ciertas medidas de control de la erosión. Una estructura de incentivo como ésta también puede resultar cuando los rendimientos son muy variables, como por ejemplo, en las inversiones en técnicas de agrosilvicultura en regiones de clima altamente variable. Probablemente, la gestión de este tipo de estructuras de incentivo es la más costosa.

Finalmente, puede darse el caso de que, bajo ciertas condiciones existentes, lo mejor es no suministrar el bien público. En otras palabras, los rendimientos sociales de un bien público pueden ser simplemente demasiado bajos como para que los miembros de la comunidad lo suministren.

Algunos factores clave que determinan las externalidades y las estructuras de incentivos incluyen características tecnológicas (tales como los rendimientos de escala o si el bien es individual), costos de insumos, la medida en que los bienes privados pueden sustituir los bienes públicos y la incertidumbre o variabilidad de los rendimientos del bien público. El suministro de ciertos bienes públicos también puede afectar a los rendimientos de otros bienes públicos. Por ejemplo, los rendimientos de las inversiones de las medidas de control de la erosión del suelo, llevadas a cabo en tierras de pastoreo comunes pueden depender de la acción colectiva para la gestión de las tarifas de uso de esas tierras de pastoreo. Los rendimientos del mejoramiento de carreteras y puentes pueden ser más altos donde el control de plagas exitoso conduce a excedentes de cosechas comerciables más altos.

Finalmente, las acciones en una comunidad pueden afectar a los rendimientos de las actividades en otras partes, de tal manera que los grupos que operan en varias comunidades pueden tener mucho más éxito que los más localizados. Las plagas, los incendios y el agua cruzan fácilmente los límites comunitarios y por lo tanto requieren la cooperación de muchas comunidades. Por supuesto, las externalidades que afectan a grandes segmentos de la población son precisamente aquellas que dan lugar a la participación del gobierno. Las alianzas reales y eficaces entre los organismos gubernamentales y los grupos comunitarios pueden gestionar estas externalidades con más éxito.

## ¿POR QUÉ ALGUNAS COMUNIDADES TIENEN MÁS ÉXITO QUE OTRAS CON EL SUMINISTRO DE BIENES PÚBLICOS?

Aunque la estructura de incentivos determina, en parte, el grado de dificultad para emprender una actividad colectiva concreta, también existen algunas características del grupo que determinan el costo de emprenderlas.

Cualquier factor que mejore la capacidad del grupo de identificar objetivos comunes, trabajar conjuntamente y negociar en buena fe mejorará la capacidad cooperativa y, por tanto, reducirá los costos de llevar a cabo acción colectiva. Uno de los primeros factores identificados fue la confianza entre los miembros. Un historial de acciones colectivas satisfactorias también mejora las oportunidades del éxito continuado de un conjunto de actividades prolongadas, y crea un círculo virtuoso. Desde hace mucho tiempo se cree que la heterogeneidad social, económica y cultural reduce la capacidad cooperativa, ya que esa diversidad dificulta el poder encontrar soluciones beneficiosas para todos. La diversidad socio-cultural también puede mejorar la capacidad cooperativa, no obstante, al ampliar el posible conjunto de arreglos cooperativos y evitar la inercia institucional. El reconocimiento y apoyo de los organismos externos, así como del gobierno, aumentan la autoridad de los grupos para dedicarse a la acción colectiva. Más foros participativos para establecer la agenda de la acción colectiva e implementar actividades, mecanismos de transparencia y responsabilidad, y mecanismos de resolución de conflictos fidedignos e imparciales contribuyen al éxito de la acción colectiva.

Otros factores pueden afectar tanto la capacidad cooperativa como los incentivos individuales. Por ejemplo, al aumentar el tamaño del grupo puede aumentar el incentivo individual a "viajar gratis". Por otra parte, al tener más miembros inicialmente se pueden sufragar los costos por miembro. Si el número de miembros continúa creciendo, la cooperación se vuelve más costosa debido a los costos más altos de negociación, seguimiento y seguridad. La distribución desigual de riqueza y oportunidades de trabajo fuera de la comunidad también afecta a la capacidad cooperativa y los incentivos.

## REPERCUSIONES PARA LOS DISEÑADORES DE POLÍTICAS

En los lugares en que las externalidades están relativamente localizadas, los miembros de la comunidad probablemente están mejor capacitados para suministrar bienes públicos porque conocen mejor las condiciones locales que las personas de fuera. Cuando los diseñadores de políticas determinan la mejor manera de ayudar a las comunidades en su búsqueda por suministrar bienes públicos, es importante que consideren cuidadosamente tanto los incentivos individuales para suministrar bienes públicos como los factores que afectan a la capacidad de las comunidades para cooperar. Por ejemplo, mejorar la capacidad de la comunidad para cooperar tendrá beneficios secundarios para todo el suministro de bienes públicos y, por lo tanto, quizás forme parte de una estrategia nacional para mejorar la acción colectiva. Sin embargo, en comunidades altamente heterogéneas, la intervención más útil puede ser el enfoque en la gestión de conflictos y mecanismos de resolución. En otras partes, puede ser más relevante difundir información sobre herramientas de organización.

Cuando los diseñadores de políticas toman decisiones en cuanto a transferir la responsabilidad de algunos bienes públicos específicos a la comunidad, deben llevar a cabo una evaluación realista de los incentivos individuales para participar en la acción colectiva. Esto significa que hay que evaluar las características tecnológicas fundamentales, estimar la incertidumbre o variabilidad de los beneficios a obtener y determinar la medida en que otros bienes y servicios públicos (o aun privados) afectan a las posibles retribuciones de una actividad concreta. Los costos de establecer, seguir y hacer cumplir los acuerdos varían según la estructura de incentivos fundamental y son mayores en el "dilema del prisionero". La estructura organizacional adecuada, las normas de procedimiento para establecer y hacer cumplir los acuerdos y determinar las multas o recompensas también difieren según la estructura del incentivo, y los proyectos y políticas deben tomar esto en cuenta.

Por último, existen algunas situaciones en que es necesario que operen instituciones que están por encima del nivel local. Bajo estas condiciones, los grupos locales y los organismos gubernamentales locales y nacionales necesitan coordinar y cooperar a través de una "cogestión" o de acuerdos establecidos. La carga no debe recaer solamente en las comunidades.

No se puede poner demasiado énfasis en la importancia de determinar los costos y beneficios relativos de promover la acción colectiva de base comunitaria antes de implementar políticas y programas a gran escala, en especial en el contexto de las políticas de desconcentración y descentralización dirigidas por el gobierno. Sin una comprensión clara de los costos y beneficios, los directores de proyectos y los organismos gubernamentales pueden imponer a la comunidad la responsabilidad de suministrar un bien o servicio público, para el cual los costos sociales superan con creces a los beneficios. Aun peor, el fracaso de la acción colectiva en el presente tendrá un impacto negativo en la capacidad de la comunidad de lograr el éxito de la acción colectiva en el futuro. ■

**Para mayor información ver: A. Knox, R. Meinzen-Dick y P. Hazell, "Property Rights, Collective Action, and Technologies for Natural Resource Management: A Conceptual Framework," CAPRI Working Paper 1 (Washington, D.C.: IFPRI, 1998); E. Ostrom, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems* (San Francisco: ICS Press, 1992); T. Sandler, *Collective Action: Theory and Applications* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992); N. McCarthy, C. Dutilly-Diané y B. Drabo, "Cooperation, Collective Action and Natural Resources Management in Burkina Faso: A Methodological Note," CAPRI Working Paper 27 (Washington D.C.: IFPRI, 2002).**

Nancy McCarthy ([n.mccarthy@cgiar.org](mailto:n.mccarthy@cgiar.org)) es investigadora del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).



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

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



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

La agrosilvicultura trata sobre los sistemas agrícolas integrados, en que los árboles juegan un papel prominente. La agrosilvicultura puede proporcionar una variedad de funciones o beneficios para los agricultores y las comunidades. Los más fáciles de identificar son los productos forestales utilizados por los humanos: leña para fuego, madera, vigas, frutas, medicinas y resinas. Un segundo grupo de beneficios consiste en los servicios que proporcionan los árboles a otras actividades agrícolas de los agricultores: abono vegetal, sombra, conservación de los suelos y estacas. Un tercer grupo incluye los beneficios en toda la comunidad o incluso los beneficios globales de los sistemas de agrosilvicultura: la biodiversidad, la protección de las cuencas, la captura de carbón y la regulación del microclima. En este resumen analizamos el papel que las instituciones sociales —específicamente los derechos de propiedad y la acción colectiva— pueden jugar en el desarrollo de la agrosilvicultura.

Los diferentes sistemas de agrosilvicultura requieren diferentes períodos de tiempo para su desarrollo y gestión. Dependiendo de los beneficios que se buscan, los agricultores adoptan diferentes grados de acción conjunta o de coordinación dentro del sistema. La importancia de los derechos de propiedad aumenta a través de largos períodos de tiempo; en las zonas extensas la importancia de la acción colectiva se torna más importante. El gráfico muestra la forma en que los resultados y las actividades de los diferentes tipos de agrosilvicultura exigen diferentes niveles de derechos de propiedad o de acción colectiva.

### LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y LA AGROSILVICULTURA

Para justificar la inversión en árboles, un hogar o un grupo debe tener una seguridad razonable de que recibirá beneficios por su inversión. Los inversionistas deben tener confianza en que en el futuro la tenencia estará asegurada. En muchos lugares del mundo, los derechos a sembrar, cosechar y beneficiarse de los árboles están vinculados a los derechos sobre las tierras. En los lugares donde las personas u hogares han obtenido tierras de forma permanente —por ejemplo, mediante compra o herencia— casi siempre tienen derecho a plantar y cosechar árboles.

Las complicaciones surgen cuando las regulaciones gubernamentales protegen un árbol en particular; cuando un árbol crece de forma natural y quizás precede a la ocupación de la tierra por parte de un hogar o cuando los derechos se superponen (por ejemplo, entre dos familias). En estos casos, los derechos a los árboles se pueden litigar. En el sistema de tenencia *mailo* de Uganda, tanto los propietarios como los inquilinos antiguos tienen derecho a reclamar la tierra. Las normas formales legales o basadas en la tradición pueden conceder ciertos derechos sobre los árboles a los no propietarios. Se puede conceder a los pobres el derecho de recolectar los frutos que caen de los árboles o las ramas secas para leña, o a los pastores el acceso a forraje arbóreo durante la temporada seca.

También existen situaciones en que los derechos y los incentivos para plantar árboles son débiles. Este es el caso de la tierra adquirida de forma temporal, por ejemplo, a través de acuerdos de aparcería. Puede ser que cuando el Estado es el propietario *de jure* de toda la tierra, los derechos no favorezcan la plantación forestal. En algunos casos, los derechos a la tierra están condicionados a cierto comportamiento. En las sociedades matrilocales, como las del sur de Malawi, los derechos de los maridos a la tierra están condicionados a la continuidad del matrimonio; en las sociedades patrilocales, las mujeres hacen la mayor parte del trabajo agrícola pero pierden sus derechos si el matrimonio se disuelve. En algunas partes de África las mujeres pueden carecer de derechos individuales para plantar árboles que producen productos de consumo directo, pero se les puede permitir plantar árboles para otros fines. La costumbre o ley local a menudo define clases específicas de derechos, tales como los derechos de los vecinos a recolectar los productos de los sembríos que crecen en los límites de las granjas adyacentes o sembrar árboles que tapen la luz de la casa de un vecino.

La importancia de la tenencia de árboles también se debe considerar a nivel de paisaje. Los incentivos de los agricultores para sembrar árboles en sus propias tierras se reducen en los montes o bosques donde tienen acceso ilimitado, aun cuando sus derechos a plantar árboles son incuestionables. Del mismo modo, si los agricultores pierden el derecho de acceso a las tierras comunales —por ejemplo, cuando la tierra se designa como zona protegida— los incentivos para plantar árboles en parcelas domésticas pueden aumentar. En los sistemas sólidos de tenencia de tierras comunales se puede estimular a las comunidades para establecer sistemas de agrosilvicultura que proporcionen beneficios a la comunidad, tales como vegetación ribereña o reservas comunes de forraje para la temporada seca.

En los sistemas de tenencia tradicionales, los derechos individuales a la tierra son concedidos a aquellas personas que invierten en tierras. En el pasado, la mayor inversión que se

### Importancia relativa de los derechos de propiedad y de la acción colectiva en la agrosilvicultura



requería para abrir nueva tierra consistía en limpiar la maleza, por lo que la deforestación comenzó a asociarse con una mayor seguridad de tenencia individual. Hoy día, con la casi total desaparición de tierra virgen, se hacen nuevos tipos de inversión para asegurar la tenencia en tierras con derechos tradicionales. La siembra de árboles resulta ser una de las inversiones más fáciles y duraderas que la gente puede hacer, para evitar que surjan reclamos a la tierra por parte de otros miembros de la familia, miembros de la comunidad o autoridades. En situaciones en que la plantación de árboles puede mejorar la seguridad de la tenencia, no es necesariamente el nivel inicial de seguridad de tenencia el que determina la extensión de la plantación, sino la seguridad de tenencia esperada al momento de recoger los beneficios. Como resultado de ello, se puede observar una importante siembra de árboles en zonas en que se percibe que la seguridad de tenencia es relativamente baja. Esta tendencia también se aplica al Estado. Para el Estado, las plantaciones en tierras con derechos tradicionales puede ser una forma de reafirmar sus derechos sobre los sistemas legales tradicionales. Este objetivo mayor de extender el control explica la razón por la cual las comunidades locales en varias partes del sudeste de Asia han quemado o invadido las plantaciones de eucalipto en manos del estado.

## ACCIÓN COLECTIVA Y AGROSILVICULTURA

La mayoría de los sistemas de agrosilvicultura pueden establecerse en parcelas individuales y gestionarse sin acción colectiva explícita. Sin embargo, la acción colectiva puede aumentar la efectividad de la agrosilvicultura, ya sea reduciendo los riesgos o costos, o dando lugar a externalidades positivas. Algunos ejemplos de acción colectiva son: recolectar o mezclar semillas de árboles para prevenir la deterioración genética, utilizar viveros grupales para aprovechar las escasas fuentes de agua, establecer reglas para el pastoreo con el objeto de evitar el ramoneo, y controlar en forma colectiva los grupos de árboles valiosos para reducir los costos de protección.

Para los sistemas cuya intención es producir amplios beneficios agrícolas o ambientales para toda la comunidad, son esenciales otros tipos de acción colectiva en el establecimiento y la gestión. Algunos ejemplos son: la siembra coordinada de árboles para reducir la erosión del suelo en una cuenca; la colocación de una barrera contra el viento en toda la comunidad (como se hizo en Costa Rica para proteger el ganado lechero y las plantas de café); el cercado conjunto de las tierras; la recuperación de la vegetación leñosa natural en pro de la biodiversidad y la gestión de los recursos hídricos (como han hecho las grandes granjas de Australia). Estos ejemplos de acción colectiva para la agrosilvicultura se observan en el mundo entero.

Aunque las organizaciones no gubernamentales (ONG) o los proyectos externos a menudo intentan crear nuevas organizaciones locales para llevar a cabo esa clase de actividades, a largo plazo la movilización de los grupos locales existentes puede ser más eficaz. Aunque no conozcan el trabajo, estos grupos existentes pueden tener éxito, ya que el capital social (confianza y obligaciones mutuas) y los sistemas de organización ya están establecidos.

## LECCIONES IMPORTANTES PARA LA AGROSILVICULTURA

Como se muestra en el gráfico, la importancia de los derechos de propiedad o de los arreglos de acción colectiva para los incentivos de gestión dependerá de las tareas, productos o servicios concretos, relacionados con la agrosilvicultura, que se estén evaluando. Consideremos, por ejemplo, la diferencia entre los productos forestales madereros y los no madereros. En el caso de las plantaciones de madera (parte inferior derecha del gráfico), los incentivos para la inversión y la gestión determinan el nivel de los beneficios recibidos. Es fácil proteger los árboles, ya que es relativamente sencillo detectar las actividades de tala y a menudo el tamaño de la zona maderera es limitado. En un caso tal, un sistema de derechos privados claro conduce a un resultado de gestión eficiente. En el caso de los montes (parte superior izquierda del gráfico), la protección de los productos no madereros es costosa, pero la gestión de los árboles no es muy importante, debido a los rendimientos relativamente bajos de la gestión mejorada para estos productos de bajo valor. En este caso, a menudo la protección colectiva bajo un sistema de régimen de propiedad común funciona mejor. Finalmente, los derechos de propiedad o los arreglos de acción colectiva eficaces no necesitan ser formalizados. En muchos ejemplos alrededor del mundo, los sistemas autóctonos proporcionan incentivos apropiados para el desarrollo de sistemas de agrosilvicultura.

Las instituciones sociales para los derechos de propiedad y la acción colectiva dan claramente forma a las inversiones en agrosilvicultura. Las iniciativas de desarrollo para la agrosilvicultura deben tomar en cuenta estas instituciones cuando trabajan con la gente del lugar para identificar especies de árboles adecuadas, sistemas de agrosilvicultura, terrenos de siembra y sistemas de gestión. A corto plazo, puede que haya posibilidades limitadas para modificar estas instituciones pero un espacio considerable para trabajar de forma creativa dentro de ellas. A mediano o largo plazo, el desarrollo de los derechos de propiedad y de las organizaciones de acción colectiva será crítico para la gestión mejorada de la tierra y la agrosilvicultura.

En el futuro, los derechos de propiedad y la acción colectiva jugarán papeles cada vez más importantes para definir los derechos y responsabilidades relativos a las externalidades de las prácticas de gestión de árboles. A medida que los grupos de interés reconozcan la necesidad de una gestión eficaz —por ejemplo, de la erosión que resulta de la tala de árboles o de los derechos a la captura de carbón de las plantaciones de árboles—, irán valorando y dependiendo cada vez más las instituciones que protegen sus derechos de propiedad. ■

**Para mayor información ver: R. Meinzen-Dick, A. Knox, F. Place y B. Swallow, comps., *Innovation in Natural Resource Management: The Role of Property Rights and Collective Action in Developing Countries* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002); K. Otsuka y F. Place, comps., *Land Tenure and Natural Resource Management: A Comparative Study of Agrarian Communities in Asia and Africa* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001).**

---

Frank Place (f.place@cgiar.org) es líder temático y economista del World Agroforestry Centre de Nairobi; Keijiro Otsuka (otsuka@grips.ac.jp) es director del programa denominado Graduate Program of the Foundation for Advanced Studies in International Development (FASID) y profesor del National Graduate Program for Policy Studies, ambos en Tokio; y Sara Scherr (sscherr@aol.com) es analista superior de políticas en Forest Trends, en Washington, D.C., y consejera de Future Harvest.



**International Food Policy Research Institute**

2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.

Teléfono: +1-202-862-5600 • Fax: +1-202-467-4439

Correo electrónico: ifpri@cgiar.org

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



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

# ACCIÓN COLECTIVA Y DERECHOS DE PROPIEDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

## Irrigación, acción colectiva y derechos de propiedad

DOUGLAS L. VERMILLION

PUNTO DE ENFOQUE II • RESUMEN 6 DE 16 • FEBRERO DE 2004

**A**lrededor del 40% de los alimentos del mundo y el 60% de sus granos se producen utilizando métodos de irrigación. Entre los años 1900 y 1950, la superficie total irrigada a través del mundo entero prácticamente se duplicó, aumentando aproximadamente de 48 millones a 94 millones de hectáreas. Hacia el año 2000, la superficie había aumentado nuevamente más del doble, alcanzando 240 millones de hectáreas. Esta expansión dramática de las zonas irrigadas ha dado lugar a una infraestructura enorme y costosa. Los gobiernos que ya están sometidos a presiones de déficit fiscales a menudo no pueden cubrir adecuadamente los gastos de operación, mantenimiento, renovación y mejora de estos sistemas sin la ayuda de los usuarios.

### CAMBIO DE FUNCIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LOS USUARIOS DE AGUA

Hoy en día, los gobiernos están cambiando su papel, de la gestión directa de los sistemas de irrigación al de regulación del sector de agua, suministro de servicios de apoyo a las asociaciones de usuarios de agua, y fortalecimiento de la capacidad en las asociaciones de agua y los proveedores de servicios de irrigación. Durante las últimas dos décadas, más de 40 países en África, Asia, América Latina y Oriente Medio han adoptado programas para transferir la gestión de los sistemas de irrigación de los organismos gubernamentales a las asociaciones de usuarios de agua. Con frecuencia, los programas de transferencia de la gestión de la irrigación se han enfocado en organizar asociaciones de usuarios de agua y asignarles responsabilidades, pero no les han transferido adecuadamente los derechos de propiedad ni la autoridad, ni les han proporcionado planificación estratégica para cambiar los papeles y las modalidades del gobierno. Tampoco ha habido incentivos ni mecanismos de rendición de cuentas apropiados para todas las partes involucradas.

### INVERSIONES PROMOCIONADAS POR EL ESTADO Y LOS AGRICULTORES

Por lo regular, los usuarios de agua no son contribuidores activos de los proyectos de irrigación patrocinados por el estado. Por lo general, estos usuarios no tienen sentido de propiedad o responsabilidad por los sistemas de irrigación que se construyen, reparan y son provistos de personal por los gobiernos. Puesto que las asociaciones de usuarios por lo general no se forman antes de la construcción, los agricultores no participan en la toma de decisiones, y sus derechos en los sistemas de irrigación no se definen claramente. Debido a estas razones y dado que con frecuencia el servicio de agua se define y suministra deficientemente, los agricultores no están dispuestos a pagar por él. Cuando los gobiernos no pueden movilizar recursos adecuados para financiar la irrigación, la condición de la infraestructura y la calidad del servicio de agua desmejoran aun más.

En cambio, en muchas partes del mundo, grupos de agricultores locales han creado y gestionado sistemas de irrigación tradicionales. En muchos casos, estos sistemas han sido operados, mantenidos y mejorados por gente del lugar durante décadas y aun durante siglos. La investigación demuestra que la razón fundamental de su viabilidad a largo plazo es que se establecen en base a principios de derechos, reglas y obligaciones de agua y tierra locales. Con frecuencia, los derechos son parte de la infraestructura misma. Por ejemplo, muchos sistemas usan presas regu-

ladoras, estructuras que separan cantidades de agua para los campos basándose en los derechos proporcionales al agua que han sido asignados por la comunidad local. A menudo, esas cantidades o derechos de agua se basan en inversiones previas de los agricultores en el desarrollo colectivo o mantenimiento del sistema. Las obligaciones de los usuarios del agua están vinculadas a los derechos de propiedad a través de las reglas de la comunidad, que a su vez son apoyadas por la fuerza social de la comunidad.

Muchas veces, esas tradiciones se derrumban ante el desarrollo promovido por el estado. Por ejemplo, en Sumatra meridional (Indonesia) los gobiernos instalaron una arqueta de distribución de agua en un sitio donde los agricultores previamente habían usado presas reguladoras de agua tradicionales, sin consultar a la comunidad local. Después de la construcción, los agricultores rápidamente volvieron a instalar las presas reguladoras directamente debajo de la arqueta de distribución. Este caso ilustra la importancia de diseñar derechos de propiedad, instituciones locales e infraestructura de forma integrada.

En la actualidad, las limitaciones de la irrigación promovida por el estado se reconocen ampliamente. Para que los sistemas de irrigación sean productivos y sostenibles, los usuarios del agua deben jugar un papel más importante en su gobernabilidad, financiamiento y gestión. Para motivar a los usuarios de agua a que actúen colectivamente en apoyo del sistema, los encargados de la toma de decisiones deben adoptar procesos democráticos que comprendan incentivos y acuerdos de rendición de cuentas apropiados.

### DERECHOS DE PROPIEDAD PARA LOS USUARIOS DE AGUA

Los incentivos más importantes para obtener el apoyo de las asociaciones de usuarios de agua son los derechos sobre el agua, tierra e infraestructura, claros y reconocidos. Entre los derechos más importantes se incluyen los siguientes:

- El derecho a usar una cierta cantidad o porción de agua de calidad aceptable, tanto en granjas individuales como en los sistemas de irrigación en general.
- El derecho a cultivar la tierra y a escoger los cultivos que se desean sembrar, con protección colectiva contra la conversión de la tierra irrigada para otros usos.
- El derecho a usar, reparar y mejorar la infraestructura de irrigación.
- El derecho a determinar los servicios de irrigación que serán suministrados y por quién.
- El derecho a adoptar reglas, planes para los servicios de irrigación y presupuestos.
- El derecho a establecer, cobrar y usar una cuota para el servicio de irrigación (sin tener que transferir los fondos al gobierno).
- El derecho a imponer multas, resolver conflictos y obtener ayuda legal.
- El derecho a dar consentimiento o rechazar asistencia externa.
- El derecho a tener representación en un consejo público de alto nivel en la cuenca fluvial o a nivel de distrito.

Las políticas agrícolas y económicas pueden tener un efecto profundo en los incentivos de los agricultores para invertir en irrigación. En muchos países, las importaciones baratas, los cultivos de bajo precio y los precios altos de los insumos resultan en márgenes de ganancias bajos o nulos para la agricultura de irrigación. Esto limita la capacidad de las asociaciones de usuarios de agua a pagar más por los servicios de irrigación. En algunos países puede ser necesario aumentar el precio de los cultivos alimenticios para reflejar los costos reales de producción o de lo contrario, destinar impuestos de consumo para financiar parte de los costos de irrigación.

## GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS SISTEMAS DE IRRIGACIÓN

Puesto que los sistemas de irrigación son redes hidráulicas integradas, su gestión también debe ser integrada. El principio de federar las asociaciones de agua locales hasta los niveles más altos del sistema ha sido adoptado en diversos estados de India, China, Indonesia y México, para sistemas de irrigación de mediana y gran escala.

Para la gestión sostenible de la irrigación de agua subterránea, la unidad que debe gestionarse de manera integrada es el acuífero. Algunas zonas experimentales, en especial en Asia meridional, se está comenzando a adoptar este principio. Las asociaciones locales de usuarios de agua subterránea regulan los acuíferos pequeños o incorporan la gestión del agua subterránea en la gestión conjunta de los sistemas de canales de irrigación con los departamentos de irrigación. Establecer derechos de propiedad eficaces relativos al agua subterránea puede ser difícil, ya que a menudo es difícil medir las reservas del recurso, sus límites y el movimiento del acuífero, o la cantidad de agua extraída.

## CONCLUSIÓN

Los gobiernos se dan cuenta, cada vez más, de que motivar a los usuarios de agua a que asuman la responsabilidad del financiamiento y la gestión de los sistemas de irrigación también requiere transferirles la autoridad para que gobiernen los sistemas de irrigación. Los gobiernos deben reorientar la forma en que se relacionan con las asociaciones de usuarios de agua y crear nuevas alianzas para: 1) empoderar a las asociaciones de usuarios de agua con derechos de propiedad y autoridad para gobernar; 2) asegurar que los gobiernos proporcionen servicios de apoyo y regulen el sector en el nivel macro y 3) establecer que se compartan los costos de la inversión en irrigación. La transferencia de la gestión de irrigación se convierte en parte de un proceso de reforma más general, participativo y estratégico para el sector de la irrigación.

La experiencia internacional indica que los programas exitosos de reformas a la irrigación establecen un grupo de trabajo de políticas y un secretariado nacional para que ayuden a guiar y coordinar la planificación e implementación del proceso de reforma. El proceso debe incluir:

- planificación estratégica y participativa,
- investigación y consultas con las partes interesadas,
- movilización de apoyo político,
- diseño y adopción de un marco regulador apropiado político, legal e institucional,
- estrategia para coordinar el financiamiento y la asistencia técnica,
- campañas de concientización, y
- supervisión, evaluaciones y correcciones sobre la marcha.

Es irónico que a las grandes inversiones en la construcción de sistemas de irrigación no hayan seguido inversiones acordes en la gestión sostenible de estos sistemas. Para poder cumplir en el futuro con la demanda cada vez mayor de alimentos, bajo las condiciones de la competencia creciente por el agua, es vital que los agricultores se conviertan en participantes más activos en la gobernabilidad y gestión de los sistemas de irrigación. ■

**Para mayor información ver: A. Subramanian, N.V. Jagannathan, y R. Meinzen-Dick, comps., "User Organizations for Sustainable Water Services," World Bank Technical Paper No. 354 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997); D. L. Vermillion y J.A. Sagardoy, "Transfer of Irrigation Management Services: Guidelines," FAO Irrigation and Drainage Paper No. 48 (Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1999); E. Ostrom, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1992).**

---

Douglas L. Vermillion ([d.vermillion@cgiar.org](mailto:d.vermillion@cgiar.org)) es investigador principal del International Water Management Institute en Tailandia.



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

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



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

**H**asta finales de la década de los sesenta, los pobladores de la isla San Salvador, en Filipinas, gozaban del acceso libre e ilimitado a los recursos naturales costeros. A principios de los años setenta, una ola de inmigración, combinada con la integración de la economía de la isla al mercado internacional de peces ornamentales, y el cambio hacia las operaciones de pesca destructivas, arruinaron las zonas pesqueras y dieron lugar a los conflictos. Las reclamaciones del gobierno al completo control sobre el uso y protección de los recursos marinos y costeros no pusieron fin a la destrucción o degradación de los recursos.

En el mundo en desarrollo existen muchos ejemplos similares, en que la gestión de los productos pesqueros llevada a cabo por el gobierno central no es capaz de reducir la sobrepesca o de actuar contra los métodos de pesca destructivos. A menudo el gobierno no tiene la capacidad para hacer cumplir los derechos de propiedad y las reglamentaciones sobre el uso de los recursos.

La pesca es una serie de sistemas ambientales y sociales, interdependientes y complejos, que requieren enfoques de gestión integrada. Las acciones de una persona o de un grupo de usuarios afectan la disponibilidad de los recursos para otras personas.

Gestionar esos fondos de recursos comunes exige los esfuerzos conscientes de una amplia gama de grupos de interesados, para organizar y crear reglas que permitan el uso equitativo y sostenible de los recursos, en beneficio de todos. A menudo la acción colectiva es un requisito previo para el desarrollo de las instituciones de base comunitaria, y para la transferencia de la autoridad que se requiere, de los niveles centrales a los locales.

### ACCIÓN COLECTIVA EN LA PESCA

Existe extensa evidencia de que las comunidades pueden mejorar las condiciones de los recursos compartidos de los que dependen. A lo largo de la década pasada, con la ayuda del gobierno la comunidad de San Salvador organizó y creó un santuario y una reserva marinos. Un acuerdo para la gestión de los recursos marinos de base comunitaria promovió la acción colectiva, y se formaron y reforzaron organizaciones locales. Estas organizaciones asumieron la responsabilidad de la gestión de los recursos marinos y de los proyectos generadores de ingresos, y redujeron la sobrepesca y otras prácticas destructivas. Una ordenanza local prohibió la pesca dentro del santuario, permitiendo sólo métodos de pesca no destructivos en la reserva marina. El consejo municipal local aprobó una ordenanza que proporcionaba protección legal para el santuario. De 1988 a 1996, la media de la captura de peces aumentó, el coral vivo se reprodujo y el número de especies de coral se duplicó.

Sin embargo, no todos los esfuerzos para establecer la acción colectiva en la pesca tienen éxito. Una investigación llevada a cabo en Bangladesh indica que los límites de las masas de agua, la escala del recurso y el tipo de pesca juegan un papel significativo para determinar si los esfuerzos por promover la acción colectiva tendrán éxito. Los derechos de propiedad existentes también influyeron en los tipos de nuevas instituciones que podían establecerse. Una comunidad en Bangladesh no fue capaz de regular el acceso a las zonas de pesca cerradas donde los arrendatarios históricamente habían controlado el acceso y las reservas de carpa, aun después de que se introdujo la gestión de pesca de base comunitaria y se discontinuó el arrendamiento individual. Sólo a través de la acción colectiva exitosa fue posible proteger los derechos grupales sobre los derechos individuales.

### ACUERDOS DE DERECHOS DE PROPIEDAD

En la gestión de la pesca, el control —ya sea privado, estatal o comunitario— tiene sus propias limitaciones. A menudo, la propiedad privada conlleva costos de control prohibitivos y resultados distributivos no equitativos. El control directo del estado tiene altos costos de información y a menudo carece de mecanismos de seguimiento, personal capacitado o recursos financieros. En algunos casos, el control comunitario excluye a la gente más pobre del acceso a un recurso de propiedad común, aumentando así la desigualdad. Combinar el control de la pesca del estado, el privado y el comunitario de formas ingeniosas puede ofrecer una gestión más eficiente, equitativa y sostenible. A menudo, cuando se hace referencia a esta combinación se habla de cogestión.

En la pesca, la cogestión involucra la participación activa y la cooperación del gobierno, de las organizaciones no gubernamentales (ONG), de grupos organizados de pescadores y de otros grupos de interesados, en las decisiones de gestión. Esto puede ayudar a crear una acción colectiva interinstitucional. Constituye un sistema de gobernabilidad más democrático que la gestión del estado, porque los usuarios participan más en la determinación de los derechos de pesca y comparten la autoridad en la toma de decisiones. Además, mejora la eficacia de la gestión al hacer uso de los conocimientos autóctonos y asegurar una mayor conformidad con las normas.

### UN EJEMPLO DE COGESTIÓN EXITOSA

La gestión de la pesca engloba múltiples entornos naturales y humanos. La bahía de San Miguel, en Filipinas, es una bahía con múltiples especies y múltiple producción, circundada por tres ciudades y 74 aldeas costeras cuyo medio principal de supervivencia es la pesca. Desde la década de 1980, los problemas convencionales de la gestión de la pesca —la sobrepesca, la desigualdad distributiva y las oportunidades económicas limitadas— y los impactos negativos de varios sectores costeros y con base en tierra fija han sido evidentes.

En los años noventa, el WorldFish Center llevó a cabo aquí un análisis multisectorial y multidisciplinario (que incluía perspectivas ecológicas, económicas, sociales, políticas y administrativas), basado en los problemas existentes y que condujo a la elaboración de un perfil del medio ambiente costero, un informe técnico detallado del estado de la pesca y un plan de gestión integrada de la pesca. El plan de gestión incluía esquemas financieros y de seguimiento, planes de implementación conjunta entre diversas organizaciones y niveles institucionales, y el establecimiento del consejo San Miguel Bay Fisheries Management Council, compuesto de representantes de los gobiernos provinciales y municipales, ONG, instituciones académicas y varias organizaciones locales.

La experiencia de San Miguel pone énfasis en: 1) el papel crítico de una adecuada percepción humana de la situación; 2) la importancia de la acción colectiva y la participación de las partes interesadas en las fases clave de investigación, planificación e implementación; 3) la utilidad de los métodos de decisión estructurados para la investigación, la planificación y debates asociados, y 4) la eficacia de la investigación combinada con los esfuerzos de planificación para asegurar, por una parte, su utilización y relevancia, y por otra, para proporcionar una base científica para la planificación de la gestión.

## EMPODERAMIENTO DE LAS COMUNIDADES

Desafortunadamente, los gobiernos rara vez emprenden la cogestión como un medio para empoderar a las comunidades de pescadores y para aumentar la democracia. En cambio, a menudo los gobiernos consideran la cogestión como un instrumento para alcanzar sus objetivos de manera más eficiente, involucrando a las comunidades de pescadores en el proceso de implementación. Parte del problema radica en que las estructuras organizacionales de los departamentos gubernamentales no se han adaptado al nuevo concepto de cogestión. La mayor parte del personal de los departamentos pesqueros son científicos naturales, quienes enfocan su trabajo casi exclusivamente en la conservación del recurso y no en los medios de supervivencia de las comunidades pesqueras.

Tal como demuestra el ejemplo de San Salvador, la acción colectiva puede ayudar a empoderar a las comunidades pobres. Pero para alcanzar la gestión sostenible del recurso, la cogestión eficaz requiere que los gobiernos transfieran los derechos reales y substanciales y las responsabilidades a los representantes de las organizaciones de la industria pesquera o de grupos de pescadores. Por otra parte, en general, la transferencia de los derechos no tiene éxito sin la acción colectiva.

Para que la acción colectiva tenga éxito, los gobiernos y los pescadores deben reunirse para discutir los problemas y sus posibles soluciones, y para elaborar acuerdos pertinentes a la gestión. Debe pedirse a los pescadores que expresen sus inquietudes e ideas, y debe dárseles oportunidad de que formen sus propias organizaciones, redes y coaliciones. El papel del gobierno es proporcionar legitimidad y responsabilidad a las organizaciones locales, y ayudar a establecer instituciones de acción colectiva, tales como las organizaciones de base comunitaria y de cogestión. Los antiguos acuerdos para la cogestión de la pesca marina que han tenido éxito, como los de Japón y Noruega, están todos fundados en bases legales.

En los casos en que las autoridades no transfieren algunos de sus poderes, los gobiernos pueden abusar de los acuerdos de cogestión y extender su control hasta donde no existía previamente. Los organismos gubernamentales necesitan proporcionar a su personal nuevos conocimientos profesionales y desarrollar las capacidades para poder manejar simultáneamente los procesos de gestión en diversas comunidades. Los cambios de esta naturaleza pueden requerir cambiar el modo de pensar, tanto en las organizaciones gubernamentales como en las comunidades.

## LOS DESAFÍOS FUTUROS

A pesar del progreso de los alcances de la acción colectiva y de la cogestión de la pesca, todavía queda un número de desafíos:

- *Crear instituciones de cogestión en gran escala*

Muchos de los problemas y asuntos que enfrenta la pesca pueden solucionarse sólo en los niveles provinciales, nacionales o incluso internacionales. Por lo general, los recursos pesqueros son demasiado grandes para estar enteramente bajo el control de unas pocas comunidades. En estos casos es imperativo proporcionar representación de los grupos pesqueros en los diferentes niveles.

- *Conciliar los programas locales y mundiales*

A menudo, los acuerdos internacionales relativos a la pesca y la gestión local del medio ambiente se contradicen. El gobierno necesita cumplir con su doble obligación de atender los convenios internacionales y, al mismo tiempo, compartir con las comunidades la toma de decisiones para la gestión de la pesca.

- *Identificar una base de conocimientos de gestión aceptable para los grupos de interés*

Para mantener la validez científica y alcanzar una amplia aceptación, los sistemas de cogestión deben conciliar el conocimiento científico formal con el conocimiento de los pescadores. Una solución puede ser identificar indicadores de tipo científico sobre el estado del sistema del recurso, que también reflejen las observaciones de los pescadores.

- *Desarrollar enfoques para manejar conflictos*

Los acuerdos de gestión pueden requerir que los derechos de acceso se limiten a algunos usuarios del recurso y que excluyan a otros, lo que por lo general da lugar a conflictos. Los enfoques participativos para manejar tales conflictos son cruciales para el éxito de la cogestión.

- *Reformar las instituciones existentes para empoderar a las comunidades locales para que participen en la determinación de los objetivos de la gestión*

Este paso puede requerir cambios sustanciales en los organismos gubernamentales de gestión de la pesca y en las percepciones de los grupos de interés sobre sus respectivos papeles.

Estos problemas deben abordarse en experimentos prácticos de acción colectiva y cogestión. Es necesario documentar los resultados y comunicar las experiencias a otros que estén en el proceso de establecer o crear la capacidad de la acción colectiva entre los pescadores. ■

**Para mayor información ver: M. Ahmed, A. D. Capistrano y M. Hossain, "Experiences of Partnership Models for the Co-Management of Bangladesh Fisheries," *Fisheries Management and Ecology* 4 (3): 233-248; B. Katon, R. S. Pomeroy y A. Salamanca, "The Marine Conservation Project for San Salvador: A Case Study of Fisheries Co-Management in the Philippines," Working Paper No. 23 (Manila: International Center for Living Aquatic Resources Management, 1997); K. Kuperan Viswanathan y M. Ahmed, "Communities and Institutions for Common Property," *Fisheries Co-Management News*, No. 10 (Penang, Malasia: WorldFish Center, 2002); G.T. Silvestre, *Integrated Management of Coastal Fisheries: Lessons from Initiatives in San Miguel Bay, Philippines* (Manila: International Center for Living Aquatic Resources Management, 1996); y K. Kuperan Viswanathan, J. Raakjaer Nielsen, P. Degnbol, M. Ahmed, M. Hara y N. Mustapha Raja Abdullah, "Fisheries Co-Management—Findings from a Worldwide Study: A Policy Brief" (Manila: WorldFish Center, 2003).**

---

Mahfuzuddin Ahmed ([m.ahmed@cgiar.org](mailto:m.ahmed@cgiar.org)) es científico principal y director del programa Policy Research and Impact Assessment Program en el Worldfish Center en Penang, Malasia; K. Kuperan Viswanathan ([k.viswanathan@cgiar.org](mailto:k.viswanathan@cgiar.org)) es investigador científico y jefe de proyecto, y R.A. Valmonte-Santos ([b.santos@cgiar.org](mailto:b.santos@cgiar.org)) es científico asistente en el Worldfish Center.



**International Food Policy Research Institute**

2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.

Teléfono: +1-202-862-5600 • Fax: +1-202-467-4439

Correo electrónico: [ifpri@cgiar.org](mailto:ifpri@cgiar.org)

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



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

# ACCIÓN COLECTIVA Y DERECHOS DE PROPIEDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

## Gestión colaborativa de los bosques

EVA WOLLENBERG, BRUCE CAMPBELL, SHEONA SHACKLETON, DAVID EDMUNDS Y PATRICIA SHANLEY

PUNTO DE ENFOQUE 11 • RESUMEN 8 DE 16 • FEBRERO DE 2004

En el mundo entero, los gobiernos buscan cada vez más gestionar sus bosques con la colaboración de la gente que vive cerca de ellos. Por lo general, los ministerios forestales o sus equivalentes lo hacen ofreciendo a la población local acceso a productos forestales seleccionados o a tierras de bosques, ingresos provenientes de los recursos forestales u oportunidades de comunicarse con las autoridades forestales gubernamentales. A cambio de ello, el organismo insta a la población local a colaborar en la gestión de los bosques cercanos a ellos, protegiendo los bosques existentes o plantando árboles. Los gobiernos afirman que los programas transfieren el control de los bosques a la gente y que proveen medios de subsistencia más seguros al tiempo que ayudan a mantener y regenerar los bosques. Al compartir los derechos entre los grupos locales y el estado, los programas también ayudan a reconciliar el reclamo de la población local a los recursos con los reclamos del gobierno nacional. Aparentemente todos ganan.

En la actualidad, millones de gente pobre de zonas rurales participan en los esquemas de la gestión colaborativa de los bosques, bajo una variedad de acuerdos organizacionales y de tenencia. Nosotros examinamos esos arreglos y nos preguntamos si en realidad la población local ha ganado más acceso a los beneficios de los bosques y el control sobre ellos. Nuestras conclusiones sugieren que la mayoría de los proyectos de cogestión realmente mantienen, e incluso extienden, el control del gobierno central. En Orissa y Uttarakhand (India), el gobierno les pidió a las comunidades que ya gestionaban los bosques que compartieran sus ingresos con los departamentos forestales estatales. Como es costumbre, en muchos países los gobiernos predeterminan qué clase de especies pueden sembrarse en los esquemas de reforestación o agroforestales, y a qué clase de organizaciones se les pueden otorgar derechos para la gestión de los bosques. A pesar de que la gente ha obtenido más acceso legal a los bosques y que algunos han incrementado sus ingresos, muchos también han sufrido pérdidas. Por ejemplo, con frecuencia se han establecido zonas de caza y plantaciones en tierras usadas por miembros pobres de la comunidad para el pastoreo o la siembra. La gente tampoco ha demostrado interés constante en la gestión de los bosques.

### EL MODELO DE GESTIÓN COLABORATIVA

La gestión colaborativa o programas de “cogestión” de bosques ha tenido un gran impacto. En India, más de 63.000 grupos se han inscrito en programas conjuntos de gestión de bosques, para regenerar 14 millones de hectáreas. En Nepal, 9.000 usuarios de bosques están tratando de regenerar 700.000 hectáreas de bosques. En Brasil, los agricultores ayudan a manejar 2,2 millones de hectáreas como reservas extractivas. La mitad de los distritos de Zimbabwe participan en los programas CAMPFIRE, en los que las comunidades locales pueden compartir los ingresos generados por el uso de las zonas de flora y fauna para el turismo. Por lo general, estos programas han ayudado a proteger los bosques y a mejorar los derechos de acceso de la gente pobre a los recursos forestales, pero a menudo no han podido alcanzar su potencial de mejorar significativamente los medios de subsistencia de los pobres.

La acción colectiva ha sido un factor clave de los acuerdos organizacionales para la cogestión. Estos arreglos han incluido: 1) organizaciones corporativas legales de portadores de derechos, tales como las organizaciones huleras en Brasil, los ejidos en

México o los fondos fiduciarios en Botswana; 2) comités de aldeas facilitados por departamentos gubernamentales, tales como los comités de protección de bosques en India; 3) organizaciones del gobierno local, tales como los consejos del distrito rural en Zimbabwe, y 4) estructuras distritales de grupos de interés múltiples, asociadas con departamentos del gobierno, como las autoridades de gestión de la flora y fauna en Zambia. La acción colectiva presta ayuda a la cogestión reduciendo el número de personas con quienes tienen que tratar los organismos forestales y reuniendo a diferentes grupos para que jueguen papeles complementarios en la gestión forestal. Aun cuando los gobiernos cierran contratos directamente con hogares o personas, por lo general las organizaciones comunitarias colaboran con los programas, como en el caso de Integrated Social Forestry, en Filipinas.

### CONTROL DEL ESTADO

Los acuerdos de organización para la cogestión pueden influenciar considerablemente la manera en que los organismos del gobierno controlan la gestión de los bosques y sus resultados para la población local. En los casos en que se ha transferido la gestión a los gobiernos locales o a las organizaciones de escala mayor, los organismos forestales ejercen más control sobre las decisiones de la selección de especies, las técnicas de recolección, las ventas, el consumo y la distribución de los beneficios. En esos casos, los intereses de los organismos en la producción de madera, la generación de ingresos y la conservación ambiental a menudo cuentan más que los intereses de los miembros de la comunidad en los medios de subsistencia.

Los organismos forestales ejercen control sobre las personas y también sobre los grupos comunitarios, haciendo que las organizaciones locales rindan cuentas a los organismos y no a los grupos de interés locales. Los organismos usan acuerdos contractuales y regulaciones estándar que limitan la autodeterminación de la gente. Los grupos locales que se organizan colectivamente están mejor capacitados para movilizar recursos y negociar los beneficios que desean. Pueden ejercer más influencia cuando tienen el apoyo directo de las organizaciones no gubernamentales (ONG), de los donantes, federaciones y otros participantes externos. En consecuencia, la acción colectiva, tanto dentro de las comunidades, como con otros grupos de fuera, ayuda a la gente local a convertirse en grupos de interés más influyentes en los acuerdos de cogestión. Sin embargo, en los lugares en que los grupos locales han administrado sus propios bosques sin la intervención del estado, no han salido ganando necesariamente. A menudo, sin la ayuda del gobierno tienen dificultad para implementar sus decisiones o para hacerlas cumplir.

### AFRONTAR LA POBREZA

La gestión colaborativa ha mejorado el acceso formal de las poblaciones rurales a los bosques. Cosechar los recursos forestales les ayuda a satisfacer sus necesidades de subsistencia y les ofrece una red de seguridad en tiempos de escasez. Sin embargo, los derechos de la gente a los productos comerciales valiosos, como la madera o la caza todavía siguen siendo restringidos. Cuando los bosques producen beneficios financieros, los gobiernos a menudo no le entregan a la gente local los ingresos prometidos o se los entregan principalmente a las élites locales. Para que los pobres se beneficien sustancialmente del acceso a los bosques necesitan derechos de propiedad más seguros sobre los

recursos valiosos. Las comunidades pobres reciben beneficios financieros sustanciales en raras ocasiones, como en Botsuana, donde 45 familias compartieron anualmente cerca de US\$125.000 del Chohe Trust.

Enfocarse demasiado en la organización de la acción colectiva en torno de la gestión de un solo recurso, como un bosque, puede desviar los esfuerzos productivos potenciales. Transformar los bosques a la agricultura o a otros usos, o iniciar una reforma agraria, puede reportar grandes beneficios económicos para la gente local en muchas esferas. Los programas de cogestión de bosques no bastan para abordar la pobreza.

## ORGANIZAR LA ACCIÓN COLECTIVA: DESAFÍOS PARA EL FUTURO

La cogestión ha revelado la dificultad de dividir funciones, derechos y responsabilidades, especialmente cuando los intereses de los grupos involucrados son altamente divergentes. Los organismos forestales han tenido diferentes experiencias en la organización de la acción colectiva. Los conflictos internos y la falta de liderazgo en muchas comunidades y la dificultad de organizar acción colectiva donde el capital social local es débil contrapesan los ideales románticos de comunidades armoniosas y del conocimiento local y las capacidades de la "gente tradicional". La creciente competencia y fragmentación de los bosques ha conducido a más privatización *de facto* de la tierra, dificultando que las comunidades se organicen juntas en torno a un recurso común. Muchos esfuerzos de cogestión dependen de agentes externos para facilitar la acción colectiva, pero se ha comprobado que sustentar esa acción es difícil. A menudo, otros grupos de interés, como los gobiernos locales o las ONG, crean sus propios conjuntos de incentivos o presiones para la gente local que obra en contra de las iniciativas de cogestión.

La cogestión de bosques ha creado un punto de entrada institucional útil. Parece ser que ahora es el momento para construir más activamente a partir de las lecciones aprendidas. Las autoridades estatales y la gente local han tenido diferentes expectativas sobre el proceso y las metas de la cogestión. Los departamentos forestales han controlado los términos de la cogestión y se han mostrado renuentes a compartir sus beneficios. Ahora la gente de las zonas forestales debe obtener los derechos y el poder para lograr una división justa del control, responsabilidad y beneficios entre ellos mismos y los gobiernos.

Es necesario aplicar frenos y contrapesos para asegurar que las élites locales u otros grupos no monopolicen los beneficios y la toma de decisiones. El proceso debe reconocer los intereses múltiples entre los diferentes grupos y prestar especial atención a las necesidades de subsistencia de los pobres. Las iniciativas deben basarse más en las prácticas de gestión existentes y mejorar las opciones locales para los medios de subsistencia.

Los enfoques burocráticos actuales a la gestión no abordan la complejidad de estas diferentes necesidades. Los marcos para la gestión de los recursos naturales elaborados localmente por los grupos de interés y que luego se vinculan con los objetivos nacionales son más flexibles y responden a los intereses locales. En el pasado fue difícil para los organismos forestales —grandes y centralizados— dar lugar a los intereses locales, y los grupos locales han tenido muy poca voz en la toma de decisiones. Esto está cambiando, a medida que los gobiernos se descentralizan y el papel de las ONG aumenta. Escoger a los facilitadores y los entornos adecuados para estas negociaciones es muy importante para asegurar que los intereses de los pobres se cumplan. La experiencia indica que la receptividad local será más alta cuando los acuerdos institucionales faciliten una buena comunicación y el aprendizaje entre los grupos de interés. Para reflejar los diferentes intereses, el proceso de aprendizaje debe incluir tanto a los grupos de interés locales como a los diseñadores de políticas nacionales. Cuando los ingresos forestales son limitados y menos atractivos que los ingresos de otros usos sostenibles de la tierra y de otras actividades, se debe estimular a la gente pobre de las zonas rurales a buscar otras opciones económicas además de las forestales, para que puedan satisfacer mejor sus necesidades.

Suscitado por experiencias pasadas y por la creciente complejidad de las demandas de diferentes grupos de interés, el paradigma de la cogestión está cambiando. Cada vez más la gestión involucra no sólo a grupos locales y al gobierno, sino también a una gama de grupos de interés, y reconoce los sistemas de gestión superpuestos y los diversos intereses. Los participantes involucrados han reconocido que se necesita poner más énfasis en los aspectos institucionales y políticos del diseño de la gestión. Por tanto, los esfuerzos de la gestión de bosques se están centrando en la negociación y en los marcos que promueven los derechos de la gente local a la autodeterminación, y que permiten la representación real de la gente pobre de las zonas rurales en las negociaciones. Los pobres de las zonas rurales y sus federaciones y defensores están aportando una nueva sofisticación a las negociaciones y están reclamando que sus voces se escuchen. ■

**Para mayor información ver: J. M. Baland y J. P. Platteau, *Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?* (Oxford: Clarendon Press, 1996); J. Ribot, *Democratic Decentralization of Natural Resources* (Washington, D.C.: World Resources Institute, 2002); S. Shackleton, B. Campbell, E. Wollenberg y D. Edmunds, "Devolution and Community-Based Natural Resource Management: Creating Space for Local People to Participate and Benefit," *Natural Resource Perspective* (Overseas Development Institute), No. 76, 2002.**

---

Eva Wollenberg ([l.wollenberg@cgiar.org](mailto:l.wollenberg@cgiar.org)) es científica en el Center for International Forestry Research (CIFOR), en Bogor, Indonesia; Bruce Campbell ([b.campbell@cgiar.org](mailto:b.campbell@cgiar.org)) es director del programa Livelihoods Programme en CIFOR; Sheona Shackleton ([shackleton@ru.ac.za](mailto:shackleton@ru.ac.za)) es investigadora asociada de Rhodes University, en Grahamstown, Sudáfrica; David Edmunds ([edmundsdavid@lycos.com](mailto:edmundsdavid@lycos.com)) es profesor en la Universidad de California, Santa Cruz, e investigador asociado en CIFOR; Patricia Shanley ([p.shanley@cgiar.org](mailto:p.shanley@cgiar.org)) es científica en CIFOR.



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

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



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

La teoría de Garret Hardin, “la tragedia de los comunes”, usa como ejemplo las tierras de pastoreo para sostener que cuando mucha gente tiene acceso al mismo recurso existe la posibilidad de que las personas sobreexploten el recurso y no inviertan suficientemente en él. Esta teoría ha suscitado un debate sobre la eficacia de la gestión de la propiedad común de los recursos, especialmente en relación con las tierras de pastoreo.

En realidad, las tierras de pastoreo no sólo han estado expuestas a la situación de acceso abierto que describe Hardin, sino también a una amplia gama de acuerdos de tenencia, con diferentes estructuras para regular el acceso, uso y gestión. Éstos incluyen muchos acuerdos institucionales tradicionales y tribales, que han funcionado durante largos períodos. Cada uno de estos regímenes de derechos de propiedad y opciones institucionales está asociado con diferentes costos para lograr varios objetivos, como la reducción de la pobreza, el acceso equitativo a los recursos y el uso y la gestión sostenibles de todos esos recursos. Este resumen considera los beneficios y costos de la tenencia alternativa y de los acuerdos institucionales, y el impacto de los marcos legales y políticos existentes en la sostenibilidad y equidad de los sistemas de producción pastoril, bajo tres categorías de propiedad de la tierra: 1) propiedad del estado, 2) propiedad individual y 3) propiedad común.

### PROPIEDAD ESTATAL

Los postulantes de la participación del estado mantienen que sólo una autoridad externa puede hacer cumplir el mejor uso de los recursos naturales comunes, y la inversión en ellos. Sostienen que el estado tiene grandes recursos financieros que puede utilizar para hacer inversiones a gran escala y que puede asumir el riesgo asociado con tales inversiones mejor que los miembros de la comunidad. Sin embargo, definir el “mejor” uso de tarifas e inversiones requiere una buena cantidad de información sobre las condiciones locales. En la mayoría de los casos, los organismos gubernamentales responsables de las tierras de pastoreo del estado sólo tienen conocimiento limitado de las condiciones agroecológicas y aun menos noción de los reglamentos locales sobre uso y gestión. Estos problemas de información aumentan los costos que conlleva que los participantes gubernamentales hagan cumplir las decisiones de la gestión. Además, en las regiones áridas y semiáridas, la flexibilidad y la movilización son estrategias valiosas para gestionar las variaciones climáticas espaciales y temporales. Es muy probable que las estructuras de toma de decisiones y observancia del gobierno centralizado reduzcan severamente esa flexibilidad. Finalmente, puede ser que la acción colectiva sea menor bajo la tenencia del estado, ya que los pastores pueden temer que los reclamos del rendimiento de las inversiones que actualmente hacen en tierras del estado no se reconozcan en el futuro.

Sin embargo, se ha introducido un número de diferentes acuerdos institucionales para gestionar algunos de estos costos, incluida la concesión de derechos de uso común a las comunidades o cooperativas, licencias para tierras de pastoreo y títulos de arrendamiento.

### DERECHOS DE USO COMÚN PARA LAS COMUNIDADES DE PASTORES

Algunos gobiernos otorgan el reconocimiento tácito de los derechos de uso a las comunidades de pastores y su potencial para que operen informalmente redes de pastoreo. Sin embargo, este reconocimiento tácito concede a los pastores sólo un papel limitado en las decisiones de gestión e inversiones, y un papel aun menor en la decisión sobre la evolución de los derechos de propiedad. A menudo, los usuarios no tienen derecho de reasignar la tierra común a actividades alternativas, como para cultivo o reservas, una situación que limita la capacidad de los pastores a responder a las condiciones locales. Con la apropiación de los recursos de pastoreo y limitando el papel de las instituciones de pastores a nivel local, muchas veces la propiedad del estado estimula los conflictos relativos al uso de la tierra y el fracaso de la acción colectiva dentro y a través de los grupos de pastores. En particular, en los casos en que el estado ha reclamado la propiedad pero no ha destinado recursos suficientes para la gestión de las tierras de pastoreo, o en que depende de burócratas para implementar los esquemas de gestión sin conocimientos de los recursos e instituciones locales, surgieron muchos conflictos relativos al uso de la tierra y se degradaron los recursos.

### DERECHOS DE USO COMÚN PARA LAS ORGANIZACIONES DE PASTORES

Numerosos proyectos han intentado reorganizar a los pastores en cooperativas con el propósito de mejorar los recursos de las tierras de pastoreo y promover la acción colectiva, pero las cooperativas raramente han sabido manejar eficazmente las tierras de pastoreo. En teoría, el estado y las organizaciones locales podrían trabajar juntas para crear y ejecutar las reglas de uso y las actividades de inversión, pero en la práctica, a menudo los costos de negociar las reglas han sido prohibitivos. En la mayoría de los países de Asia occidental, las cooperativas de pastores han participado, principalmente, en la distribución de forraje subsidiado. Sin embargo, en Jordania, las nuevas cooperativas dirigidas por pastores, a quienes el estado ha otorgado los derechos de gestión de sus tierras de pastoreo tradicionales, están logrando mejores resultados de productividad que las reservas gestionadas por el estado, sin necesidad de cercados y vigilancia costosas. Este tipo de cooperativas promueve la acción colectiva entre los miembros, ya que ellos están seguros de cosechar los beneficios de sus inversiones y de controlar el acceso a los pastos mejorados. Sin embargo, todavía hay motivos de preocupación por los conflictos potenciales que puedan surgir entre los miembros y los no miembros de la cooperativa. En el Sahel, al finalizar los proyectos, la mayoría de las tierras de pastoreo usadas exclusivamente por los miembros de las organizaciones de pastores volvieron a ser tierras de pastoreo comunes, abiertas a todos los miembros de la comunidad.

### LICENCIAS DE TIERRAS PARA EL PASTOREO

Como parte de la estrategia diseñada principalmente para restituir la degradación de los prados, las reservas naturales para pastoreo administradas por el gobierno otorgan licencias de pastoreo. En el mejor de los casos, el gobierno tiene una estrategia de inversión

bien definida, que cuenta con suficientes fondos. Las reservas naturales para pastoreo se abren durante períodos específicos del año y cualquier pastor puede comprar una licencia, sea miembro o no de la tribu o la comunidad que tradicionalmente tenía los derechos sobre la zona. Las comunidades de pastores contribuyen muy poco a la gestión de estas reservas y a menudo la principal acción colectiva de los miembros de la comunidad ha sido obstaculizar las políticas del estado concernientes a la concesión de licencias. En Jordania y Siria, con frecuencia esta situación ha conducido a conflictos entre los dueños de rebaños locales y de fuera. El enfoque también ha sido muy criticado debido a los altos costos del cercado y vigilancia de las reservas, y la falta de participación comunitaria para mejorar y gestionar estas reservas.

## TÍTULOS DE ARRENDAMIENTO INDIVIDUAL

La práctica de conceder títulos de arrendamiento individual a largo plazo de los recursos de prados sigue siendo limitada. En Botswana, en algunos casos los títulos de arrendamiento han conducido al aumento de la producción de ganado y a mejorar las condiciones de las tierras de pastoreo. Sin embargo, la política ha sido muy criticada por razones de equidad. En muchos casos, la gente que había hecho reclamos previos a los recursos ha sido desposeída de ellos o se les ha negado seguir teniendo acceso a ellos, sin indemnización. Esta situación ha conducido a presiones adicionales dados los cada vez más reducidos fondos de recursos comunes, el aumento de la degradación de las praderas y los conflictos entre los grandes y pequeños propietarios de rebaños. Durante las sequías, la propagación de los títulos individuales de arrendamiento aumenta la vulnerabilidad de las comunidades de pastores, limitando su capacidad de moverse y de negociar el acceso a pastos vecinos. Bajo este sistema hay muy poca acción colectiva.

En resumen, con frecuencia la propiedad estatal no promueve la administración comunitaria y, por lo tanto, limita la acción colectiva y los incentivos de los miembros para gestionar sus recursos eficazmente y hacer inversiones a largo plazo. Los reclamos en competencia entre las comunidades de pastores y los estados han creado situaciones confusas y libre acceso, lo cual ha llevado a muchos pastores a desafiar tanto al estado como las reglas y actividades de la gestión tradicional de los pastos, y, en algunos casos, a la apropiación ilegal de las tierras de pastoreo comunes.

## PROPIEDAD INDIVIDUAL

En las zonas de pastoreo de Túnez central, los derechos de propiedad privada individual propiciaron la transformación de los sistemas pastoriles y nómadas a sistemas agropastoriles. La privatización condujo a la adopción a gran escala de la producción de forraje, incluyendo cactus y arbustos. Sin embargo, la eficiencia de esta opción depende del rendimiento de la tierra, de los insumos adquiridos, de los mercados de crédito y producción, y de las provisiones legales e institucionales para reducir la fragmentación de la tierra. Obviamente, existe la posibilidad de que haya apropiación ilícita de tierras por parte de los políticamente poderosos y, por lo tanto, los asuntos de equidad son tema de suma preocupación. Además, es probable que un sistema como éste reduzca el tamaño del rebaño, la movilidad y la acción colectiva, dentro de los grupos pastoriles y entre ellos, y que en consecuencia los hogares de pastores sean más vulnerables durante la sequía.

## PROPIEDAD COMÚN

Los derechos de propiedad común de las comunidades hacen que la tenencia sea más segura, pero las comunidades cargan con todos los costos de elaborar, seguir y aplicar las reglas relativas a la gestión de las tierras de pastoreo. La gestión del acceso y uso de los recursos puede ser difícil, especialmente cuando los beneficios y los costos no se distribuyen equitativamente entre los miembros de la comunidad. Por lo general, los derechos de propiedad común se otorgan a un grupo fijo y bien definido, sobre tierras de pastoreo bien delimitadas, restringiendo así la flexibilidad y la movilidad del rebaño.

No obstante, bajo la propiedad comunal, las instituciones locales pueden mantener sus papeles tradicionales de gestionar los recursos, decidir cómo asignar los recursos entre los pastos y las tierras de siembra, y decidir sobre la naturaleza de los derechos a ser asignados entre los miembros y no miembros. Estas actividades pueden empoderar a las instituciones locales y brindarles la capacidad de movilizar la acción colectiva y mantener los medios de subsistencia de sus comunidades.

Ya que las comunidades propietarias de tierras pueden tener dificultad para movilizar los recursos financieros y los conocimientos técnicos, pueden celebrar acuerdos contractuales para mejorar sus recursos. Por ejemplo, en Túnez central y en Marruecos, bajo esa clase de contratos se encomienda a las instituciones estatales —por lo general servicios forestales— la responsabilidad de mejorar y gestionar los recursos. Después de que los recursos se han mejorado, los titulares de los derechos compran licencias de pastoreo o para segar, y los ingresos generados de las licencias se usan para pagar los costos de la mejora. En teoría, estos prados serán transferidos a las comunidades una vez que se hayan recuperado los costos de las mejoras. Sin embargo, en la práctica, a menudo estas transferencias no se llevan a cabo.

## CONCLUSIONES

Lograr la gestión eficiente, equitativa y sostenible de las tierras de pastoreo depende de los costos y beneficios de los sistemas alternativos. A su vez, estos costos y beneficios dependen de características agroecológicas, socioculturales y económicas. La conservación y la gestión de las tierras de pastoreo no sólo requiere la seguridad de la tenencia, sino también comprender la producción local de ganado y las estrategias de la gestión de riesgos y los factores que promueven la acción colectiva, la cual se puede integrar, entonces, en la formulación de las estrategias de las políticas nacionales y en los diseños de proyectos. ■

**Para mayor información ver: T. Ngaido, "Pastoral Land Rights," artículo preparado para el taller regional del Banco Mundial, Land Issues in Africa, Kampala, Uganda, abril de 2002, [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/24ByDocName/PapersPastoral/\\$FILE/Pastoral+Land+Rights\\_Ngaido.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/24ByDocName/PapersPastoral/$FILE/Pastoral+Land+Rights_Ngaido.pdf); T. Ngaido, N. McCarthy y M. Di Gregorio, "International Conference on Policy and Institutional Options for the Management of Rangelands in Dry Areas: Workshop Summary Paper," CAPRI Working Paper 23 (Washington, D.C.: IFPRI, 2002), <http://www.capri.cgiar.org/wp/capriwp23.asp>; N. McCarthy, B. Swallow, M. Kirk y P. Hazell, *Property Rights, Risk, and Livestock Development in Africa* (Washington, D.C.: IFPRI, 2000), <http://www.capri.cgiar.org/proprights.asp>.**

Tidiane Ngaido ([t.ngaido@cgiar.org](mailto:t.ngaido@cgiar.org)) y Nancy McCarthy ([n.mccarthy@cgiar.org](mailto:n.mccarthy@cgiar.org)) son investigadores de la División de Medio Ambiente y Tecnología de Producción (EPTD) del IFPRI.



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

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



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

Los recursos genéticos son el material genético de las plantas y animales que determina las características útiles que la gente puede conservar, identificar, evaluar y usar para satisfacer sus necesidades. No son simplemente los genes codificados en el ADN sino que son expresiones específicas de los genes que los agricultores, científicos y fitotecnistas han reconocido y seleccionado. Según investigaciones, a partir de 1945 el monto correspondiente al incremento del rendimiento mundial de las cosechas derivado de los nuevos genes y de la modificación genética equivale a aproximadamente US\$115 mil millones al año.

La conservación de los recursos genéticos contribuye a la diversidad genética vegetal, que incluye tanto la combinación de especies que constituyen un ecosistema (diversidad genética a través de las especies), así como el número de diferentes variedades dentro de una especie. La preocupación crece cada vez más entre los organismos de desarrollo, los investigadores y los diseñadores de políticas, a causa de las consecuencias de la actual erosión de la diversidad genética. La síntesis elaborada por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) en 1997, de aproximadamente 150 informes sobre países, expone que casi todos los países informan que se está produciendo una erosión de los cultivos genéticos y que es un problema muy serio. La pérdida de la biodiversidad en especies cultivadas y silvestres puede aumentar la vulnerabilidad de las plantas a las plagas de insectos y a las enfermedades, empeorar la nutrición debido a la disminución de la variedad de alimentos disponibles, reducir la capacidad de los recursos vegetales a adaptarse a las condiciones cambiantes y conducir a la pérdida de los conocimientos locales sobre diversidad. A su vez, estos efectos pueden reducir la seguridad alimentaria, amenazar la sostenibilidad de los sistemas de producción agrícola y poner en peligro los medios de subsistencia de las comunidades rurales presentes y futuras.

Existen muchos factores que afectan la conservación de la biodiversidad, incluidos los cambios demográficos, los desarrollos tecnológicos, las políticas agrícolas nacionales y los factores económicos, sociales y culturales. Los aspectos institucionales relacionados con los derechos de propiedad y la acción colectiva juegan un papel clave en los resultados de la conservación genética de las plantas locales.

### DERECHOS DE PROPIEDAD DE LOS RECURSOS CON BASE EN LA TIERRA

La tierra y el agua son “recursos asociados” fundamentales, necesarios para la conservación de los recursos genéticos. En especial, la tenencia de la tierra y los derechos sobre el agua pueden afectar la conservación *in situ* (eso es, la conservación de los entornos naturales donde las plantas han desarrollado sus propiedades particulares), debido a varias razones:

- El tipo y fuerza de los acuerdos sobre los derechos de propiedad afectan el futuro y la elección de inversiones de los agricultores y, en consecuencia, la diversidad de los cultivos.
- Unos derechos más firmes sobre uso y gestión de la tierra para los agricultores pueden aumentar su capacidad de mantener una variedad de cultivos. Sin embargo, cuando las inversiones de los agricultores son para un cultivo específico, la seguridad de los derechos de propiedad puede conducir a patrones de cultivo menos diversificados.

- Los derechos de propiedad, junto con los recursos genéticos disponibles, afectan la capacidad de la gente de gestionar la variabilidad y el riesgo. Muchas comunidades tradicionales presentan “paisaje de mosaico”, con varios nichos ecológicos que favorecen el uso de variedades únicas y tipos de plantas adaptados a esos nichos. La alta diversidad genética reduce el riesgo, y el acceso a diversos grupos de recursos genéticos vegetales mejora la resistencia a largo plazo del sistema de producción agrícola ante situaciones adversas, como la sequía.

A menudo, los derechos de propiedad formales (“leyes escritas”) coexisten y difieren de los derechos de propiedad que se practican localmente. A la hora de evaluar sus efectos en la conservación de la biodiversidad, se deben tomar en cuenta los variados acuerdos y marcos regulatorios que se superponen (pluralismo legal). Por ejemplo, en Etiopía, las florestas sagradas gestionadas por las iglesias Cristianas Cópticas, no sólo proveen acceso a las personas que no poseen tierras a productos no madereros, sino que también aseguran la protección de zonas con algunas de las más grandes cantidades de biodiversidad del país.

Los diferentes regímenes de derechos de propiedad tienen diferentes ventajas y desventajas para la conservación de la biodiversidad. Por ejemplo, los bosques locales y los recursos pastoriles que se conservan como propiedad común, permiten a los agricultores a aprovecharse de una variedad más amplia de recursos de los que pudieran lograr si toda la tierra estuviera cultivada. En Kenya, la planta silvestre *Amaranthus graecizans* L. se recoge en las zonas comunales al lado de carreteras y ríos, pero no se cultiva en jardines. Los derechos de propiedad común proveen acceso a los pobres que no tienen tierras y fomentan la conservación local de este recurso genético único. A menudo, el acceso limitado a las zonas comunales no sólo puede afectar a los medios de subsistencia, sino que las especies también pueden perder su valor a medida que desaparecen las tradiciones asociadas con ellas.

La imposición estatal de nuevos regímenes de derechos de propiedad que no toman en cuenta los derechos tradicionales también puede entorpecer la preservación de los conocimientos locales sobre variedades específicas. Por ejemplo, en 1975, un ecosistema forestal en Uzbekistán fue convertido en reserva nacional protegida. En consecuencia, las comunidades adyacentes perdieron los derechos de acceso a esa tierra, que contiene una especie de planta silvestre que se usaba en la localidad para curar dolencias del corazón. Con el tiempo, y a consecuencia de haber perdido el acceso a estas especies silvestres, la gente del lugar olvidó los conocimientos de las propiedades curativas de esta planta y con ello se perdió un medicamento de bajo costo.

### LA FUNCIÓN DE LA ACCIÓN COLECTIVA

Mientras que las provisiones estatales a menudo pueden sostener la conservación *ex situ* (colección y almacenaje de recursos genéticos para asegurar la disponibilidad en el futuro), la conservación *in situ* requiere la coordinación de los agricultores y otros participantes. Las redes formales pueden trabajar con las redes informales para aumentar el acceso a la diversidad y la disponibilidad de la variación genética, o pueden trabajar de formas contradictorias y reducir de esta forma la diversidad. La acción colectiva es de particular importancia en las zonas marginadas y remotas, donde los métodos de siembra de los propios agricultores continúan jugando un papel muy importante para cumplir con las necesidades heterogéneas del suministro de semilla.

La información del germoplasma se compone tanto de conocimientos científicos como locales. Ya que a menudo el estado no puede adquirir, documentar o retener eficazmente el conocimiento local, la acción colectiva puede proveer medios para facilitar que se mantenga. Las organizaciones de agricultores para la gestión de semillas, las redes locales para el intercambio de semillas y las ferias de semillas aumentan la información disponible sobre los recursos genéticos vegetales, contribuyen a la capacidad local de conservación de variedades de cultivos locales y aumentan las posibilidades de mejorar las variedades locales.

Finalmente, un grupo de agricultores debería ser capaz de mantener más diversidad, con más oportunidades de acceder a nuevas poblaciones, y una probabilidad menor de perder población, en comparación con una persona sola. Por tanto, reforzar la capacidad local para emprender la acción colectiva puede permitirles a los agricultores y a las comunidades mantener una mayor diversidad de recursos genéticos.

## LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES Y LOS DERECHOS AUTÓCTONOS A LOS RECURSOS GENÉTICOS

Las políticas internacionales que rigen el desarrollo de los derechos de propiedad intelectual de los recursos genéticos también afectan a los esfuerzos locales para la conservación. Igual que los demás derechos de propiedad, los derechos de propiedad intelectual proveen los derechos a la corriente de beneficios (incluidos los ingresos) de los recursos en cuestión. El artículo 8 j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica ratifica los derechos de las comunidades indígenas y locales al acceso y beneficio de los recursos genéticos locales. El recientemente firmado Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos Vegetales para la Alimentación y la Agricultura también afecta a los derechos locales.

Es difícil averiguar el origen de la contribución de las prácticas de conservación al desarrollo del germoplasma, una situación que complica la asignación de los derechos de propiedad intelectual y afecta a la equidad de los resultados:

- ¿Quién tiene derecho a reclamar los derechos sobre un tipo específico de semillas?
- ¿Cuándo se puede considerar que la innovación de los recursos genéticos es el producto de una persona o de una empresa, y cuándo se puede considerar que es el producto de un esfuerzo colectivo de muchas personas?
- Si muchas personas están involucradas, ¿es posible y eficaz definir y asignar derechos colectivos a los recursos genéticos vegetales?

Aunque la sociedad ha puesto atención considerable a las acciones y a la propiedad privada (especialmente de las empresas) que respaldan la innovación de los recursos genéticos mediante el uso de la biotecnología, ha puesto menos atención en los derechos de propiedad de las comunidades y culturas agrarias, para las cuales los recursos genéticos son bienes de subsistencia esenciales.

En el caso de la biotecnología, las innovaciones de los recursos genéticos se tratan como propiedad individual. Por otra parte, las comunidades agrícolas usan los recursos genéticos para cumplir con una variedad de necesidades medioambientales, culturales y de medios de subsistencia, y a menudo, a través del

tiempo, las innovaciones de los recursos genéticos son producto de esfuerzos colectivos a largo plazo, por lo que ninguna persona puede reclamar ser el propietario o el generador del proceso de innovación y de los recursos genéticos resultantes.

Las reglas que asignan los derechos de propiedad de los recursos genéticos a personas o a grupos de usuarios afectan a los medios de subsistencia de la gente. Un riesgo de no reconocer los derechos locales autóctonos es que ciertos participantes externos pueden apropiarse de derechos exclusivos sobre recursos genéticos con los que de hecho no trabajaron.

En vista del descuido de los derechos de propiedad de las comunidades y culturas agrarias, la acción colectiva puede ayudar a empoderar a los agricultores, para que demanden que los organismos gubernamentales garanticen los derechos de la diversidad genética local a los agricultores. La otra cara de la moneda es que la acción colectiva también se puede usar para limitar el uso del germoplasma por parte de terceros, empeorando de esta manera el acceso y los beneficios a la sociedad en general.

## RIESGOS Y PROBLEMAS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EXCLUSIVOS SOBRE LOS RECURSOS GENÉTICOS

Aun cuando los grupos locales autóctonos tienen derechos reconocidos legalmente a los recursos genéticos, la privatización misma (o la asignación de los derechos exclusivos) puede conducir a reducir la disponibilidad de germoplasma. En particular, asignar derechos de propiedad exclusivos al germoplasma puede reducir el acceso al material genético vegetal para todos, y en especial, para los agricultores pobres, puesto que a menudo, al momento de reclamar la propiedad, las poblaciones rurales menos informadas, menos educadas y marginadas están en desventaja.

Los diseñadores de políticas deben ser conscientes de los vínculos entre los derechos de propiedad, la acción colectiva y la conservación local de la diversidad genética vegetal. Es importante tomar en cuenta los marcos regulatorios locales—así como la existencia y superposición de múltiples sistemas legales— tratar de construir a partir de ellos y evitar políticas que de hecho puedan reducir el acceso de las poblaciones locales a la diversidad genética, para evitar que se debilite la diversidad genética y que aumente la vulnerabilidad de los pobres. ■

**Para mayor información, ver: S. Brush, comp., *Genes in the Field: On-Farm Conservation of Crop Diversity* (Ottawa, Canada: International Development Research Centre, 2000); International Potato Center (CIP)—Users' Perspectives with Agricultural Research and Development (UPWARD), *Conservation and Sustainable Use of Agricultural Biodiversity* (Manila, 2003), <http://www.eseap.cipotato.org/upward/Abstract/Agrobio-sourcebook.htm>; FAO, *The State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture* (Roma, 1997), [http://www.fao.org/WAICENT/FaoInfo/Agricult/AGP/AGPS/pg\\_rfa/pdf/swrfull.pdf](http://www.fao.org/WAICENT/FaoInfo/Agricult/AGP/AGPS/pg_rfa/pdf/swrfull.pdf); J.W. Watson y P. B. Eyzaguirre, comps., *Proceedings of the Second International Home Gardens Workshop: Contribution of Home Gardens to In Situ Conservation of Plant Genetic Resources in Farming Systems, 17–19 de julio de 2001, Witzenhausen, Alemania* (Roma: IPGRI, 2002), <http://www.ipgri.cgiar.org/publications/pdf/753.pdf>.**

---

Pablo Eyzaguirre ([p.eyzaguirre@cgiar.org](mailto:p.eyzaguirre@cgiar.org)) es científico superior y Evan Dennis ([e.dennis@cgiar.org](mailto:e.dennis@cgiar.org)) es consultor en el International Plant Genetic Resources Institute en Roma, Italia; Nancy McCarthy ([n.mccarthy@cgiar.org](mailto:n.mccarthy@cgiar.org)) es investigadora y Mónica Di Gregorio ([m.digregorio@cgiar.org](mailto:m.digregorio@cgiar.org)) es analista de investigación del programa CAPRI y de la División de Medio Ambiente y Tecnología de Producción (EPTD) del IFPRI.



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

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



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

# ACCIÓN COLECTIVA Y DERECHOS DE PROPIEDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

## Acción colectiva en la gestión de plagas

HELLE MUNK RAVNBORG

PUNTO DE ENFOQUE 11 • RESUMEN 11 DE 16 • FEBRERO DE 2004

Cada año, las plagas de cultivos y animales privan a los agricultores de gran parte de su producción. Algunas estimaciones indican que las plagas agrícolas destruyen del 10% al 40% de la producción agrícola bruta mundial. Estas plagas incluyen una gran variedad de organismos diferentes —no sólo insectos, ácaros, gusanos, roedores y pájaros— sino, en un amplio sentido, toda clase de organismos dañinos tales como hongos, bacterias, virus y organismos semejantes a los virus, y mala hierba. La variedad de plagas y su interacción con las condiciones de otros ecosistemas hace que los problemas de plagas sean muy diversos y con frecuencia muy complejos, por lo cual las soluciones a los problemas de una plaga única deben variar considerablemente. Los agricultores pueden controlar individualmente algunas plagas pero otras sólo pueden controlarse a través de programas públicos como la fumigación aérea. Sin embargo, muchos enfoques de la gestión de plagas hacen llamados para que los vecinos trabajen juntos.

En las décadas de 1970 y 1980, la rápida propagación de la cochinilla de la yuca (mandioca) en África al sur del Sahara medró la producción de yuca, y en muchas zonas casi causó una grave hambruna. Los investigadores del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) consiguieron identificar y crear en masa un predador natural de la cochinilla de yuca, una avispa parásita de Paraguay, que soltaron desde aviones sobre todo el cinturón de producción de yuca. A principios de los años noventa, las avispas se habían propagado hasta el punto de crear el balance ecológico entre la cochinilla de yuca y su predador; a lo largo de África al sur del Sahara. Ya no era necesaria ni la extensión, ni la inversión adicional, ni otra clase de acción por parte de los agricultores. Una vez que fueron soltadas desde aviones, las avispas se comenzaron a reproducir y a extender ellas mismas. No empero, en la mayoría de los casos, las soluciones técnicas al problema de las plagas no vuelan por sí mismas y no se implementan con facilidad. El resto de este resumen se centra en casos en que las soluciones técnicas no fueron suficientes y en que la colaboración de los agricultores fue crucial para una adecuada gestión de plagas.

### LA COLABORACIÓN DE LOS AGRICULTORES A LA GESTIÓN DE PLAGAS

En muchas partes de América Latina, las hormigas cortadoras (zompopos) son un problema serio para los agricultores. En una sola noche, estas hormigas son capaces de destruir una parcela entera de yuca o uno o más árboles frutales. Hay opciones técnicas sencillas para controlar estas hormigas, tales como el bombeo regular de insecticidas en los hormigueros. Sin embargo, las hormigas no respetan los límites de las granjas. Los agricultores que controlan los hormigueros en sus propios campos todavía pueden enfrentarse con daños a sus cultivos, causados por las hormigas que llegan desde campos vecinos en que no se toman medidas de control.

En casos como éstos, las acciones de agricultores individuales que actúan solos pueden suscitar más problemas. El uso extendido de pesticidas en algunas granjas expulsa las plagas a campos ajenos o son la causa de que las plagas desarrollen resistencia localizada a los pesticidas. Asimismo, si los agricultores usan pesticidas que matan tanto a las plagas como a sus enemigos, los agricultores vecinos que introducen o fomentan la presencia de predadores pueden encontrarse con que su población de predadores nunca alcanza un tamaño viable.

A menudo, los mejores resultados se logran cuando la mayoría de los agricultores de una zona adopta prácticas de gestión integrada de plagas, tales como la combinación ocasional del uso de pesticidas con la rotación de cultivos, o el intercultivo de diferentes especies o variedades. Convencer a los agricultores vecinos para que adopten tales prácticas de manera coordinada es clave para el éxito. En especial, esta necesidad es grande cuando el enfoque integrado implica permitir alguna pérdida de la cosecha para alcanzar más ganancias generales, así como la reducción de la contaminación ambiental y los riesgos para la salud causados por el uso intenso de pesticidas.

En esos casos, la gestión de plagas exitosa tiene tanto una dimensión espacial como una temporal. Primeramente, depende de que sea implementada en forma coordinada sobre una zona geográfica amplia. Por tanto, la gestión es más eficaz si hay instituciones que estimulan y facilitan los esfuerzos de gestión coordinada o colectiva. En segundo lugar, aunque en algunos casos una plaga se controla de una sola vez en un corto tiempo, en otras ocasiones la gestión de plagas es un esfuerzo continuo que requiere la acción colectiva sostenida. A su vez, este compromiso requiere un cierto grado de estabilidad del grupo que emprende la gestión coordinada de plagas. Bajo determinadas condiciones, los derechos de propiedad seguros pueden contribuir a asegurar esa clase de estabilidad, pero no constituyen una garantía. Muchos otros factores —como la existencia de medios de subsistencia alternativos en la zona y fuera de ella, un sentido de pertenecer a una zona y los entornos locales culturales y sociales— influyen en las decisiones de los agricultores en cuanto a si continúan cultivando en una zona.

### OBTENER EL APOYO DE LOS AGRICULTORES PARA QUE COLABOREN

Quizás el mayor obstáculo para coordinar la gestión de plagas es la opinión de los agricultores como únicos encargados de la toma de decisiones. En muchos lugares, los agricultores se muestran reacios a interferir con las prácticas agrícolas de otros, ya que esta acción puede percibirse como un reproche y, por lo tanto, puede poner en peligro las relaciones futuras e incluso obstaculizar favores futuros. Por tanto, un desafío clave es crear instituciones a través de las cuales se puede alentar a los agricultores vecinos a participar en la gestión coordinada de plagas, para que los agricultores no tengan que dirigirse individualmente a sus vecinos.

Es esencial que los agricultores reconozcan conjuntamente la naturaleza transfronteriza de los problemas de la gestión de plagas, puesto que este reconocimiento ayuda a legitimar la interferencia en las prácticas agrícolas de otros, que por lo regular es socialmente inaceptable. En el caso del control de hormigas en Colombia, un mapa —hecho conjuntamente por la comunidad— de la ubicación de los hormigueros y de su radio potencial de daños a las cosechas, superpuesto en el mapa de los límites de las granjas, proporcionó una importante ilustración de la naturaleza transfronteriza del problema del control de hormigas. Con la ayuda del mapa y el apoyo de facilitadores externos, los campesinos pudieron calcular el número promedio de los hormigueros que afectaban a cada parcela y el número de hormigueros que en realidad estaban ubicados en las parcelas de otros agricultores.

En muchos casos, se necesita apoyo externo para sistematizar las observaciones y los argumentos biofísicos (ecológicos y entomológicos), en que se basa la necesidad de coordinar la gestión de

plagas. Instituciones tales como las escuelas de campo para agricultores o los servicios agrícolas de extensión pueden ser opciones viables para proporcionar esta ayuda externa.

Otro elemento importante que ayuda a persuadir a los agricultores a que participen en la gestión coordinada de plagas es la disponibilidad de opciones técnicas para el control, económicamente factibles y de bajo costo. Determinar qué opciones se consideran de este tipo depende obviamente del contexto, esto es, el daño potencial causado por la plaga, así como los recursos disponibles para el agricultor individual. En general, mientras más extenso y severo sea el daño causado por los problemas de plagas y menos exigente y costosa la opción técnica para su control, será más fácil persuadir a los agricultores a que participen en la gestión coordinada de plagas.

Por consiguiente, en las zonas sin experiencia previa en la gestión coordinada de plagas es aconsejable comenzar a manejar problemas de gestión de plagas que:

- sean extensos (es decir, que afecten a la mayoría de los agricultores, para que una gran parte de ellos acepten participar en los esfuerzos de la gestión coordinada de plagas);
- se adapten a opciones de gestión de bajo costo, para que los agricultores más pobres puedan participar en la gestión coordinada de plagas, y
- se puedan manejar eficazmente en una escala espacial relativamente limitada, para que los agricultores no se frustren por tener que coordinar sus esfuerzos de gestión de plagas con agricultores distantes y desconocidos.

## CONCLUSIONES

Dada la naturaleza transfronteriza de muchos problemas de plagas, las soluciones técnicas, ya sean basadas en el uso de pesticidas o en principios biológicos, raramente son suficientes. Para que sean eficaces, esas soluciones técnicas necesitan implementarse entre los agricultores en forma coordinada, dentro de una zona delimitada. Sin embargo, la coordinación a menudo repre-

senta un desafío mayor. Aun dentro de una zona geográfica limitada existe la posibilidad de que los agricultores sean altamente heterogéneos, y que existan entre ellos relaciones multifacéticas y desiguales.

En las zonas que no tienen experiencia previa con problemas de gestión coordinada de plagas, ¿por qué es aconsejable comenzar a manejar problemas extensos de gestión de plagas, de bajo costo y de escala espacial limitada? Primero, cumplir con estos requerimientos aumentará la probabilidad de que una gran parte de agricultores dentro de la zona se interesen y puedan participar en las opciones de gestión coordinada de plagas. Segundo, en estas condiciones es más fácil para los agricultores controlar mutuamente el cumplimiento de las prácticas de gestión acordadas. A su vez, la conformidad amplia y uniforme facilitará el desarrollo paulatino de la confianza entre los agricultores vecinos, la cual es de suma importancia cuando —como en la gestión integrada de plagas— las ganancias individuales a corto plazo deben equilibrarse con los intereses colectivos a largo plazo.

Las repercusiones son que los enfoques de extensión, como las escuelas de campo para agricultores, deben: 1) promover la comprensión de las dimensiones espaciales de la ecología de plagas y 2) proveer técnicas de comunicación que permitan a los grupos de agricultores dirigirse a sus vecinos e invitarlos a tomar parte en la gestión coordinada de plagas. ■

**Para mayor información ver: R. Meinzen-Dick, A. Knox, F. Place, y B. Swallow, comps., *Innovation in Natural Resource Management: The Role of Property Rights and Collective Action in Developing Countries* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002), en especial págs. 257–271, “Collective Action in Ant Control,” de H. M. Ravnborg, A. M. de la Cruz, M. P. Guerrero y O. Westermann; J. Pretty, *Regenerating Agriculture: Policies and Practice for Sustainability and Self-Reliance* (Londres: Earthscan, 1995).**

---

Helle Munk Ravnborg ([hmr@diis.dk](mailto:hmr@diis.dk)) es investigador superior en el Danish Institute for International Studies (DIIS), en Copenhague, Dinamarca.



**International Food Policy Research Institute**

2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.

Phone: +1-202-862-5600 • Fax: +1-202-467-4439

Email: [ifpri@cgiar.org](mailto:ifpri@cgiar.org)

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



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

### ¿QUÉ TIENEN DE ESPECIAL LAS CUENCAS?

Las cuencas definen un terreno unido por una corriente de agua, nutrientes, contaminantes y sedimentos. Las cuencas también unen a silvicultores, agricultores, pescadores y residentes urbanos en relaciones sociales complicadas. Ambos factores —los atributos biofísicos y los entornos institucionales y de políticas— determinan los medios de subsistencia y las interacciones de la gente en las cuencas.

Las cuencas se gestionan simultáneamente en varias escalas sociales y espaciales, desde los niveles comunitarios en las zonas de captación, hasta los sistemas fluviales transnacionales y las cuencas de lagos. La corriente de agua, tierra, nutrientes y otros materiales que atraviesan un paisaje diseminan las consecuencias de las decisiones acerca del uso de los recursos bastante más allá del usuario o del administrador individual de tierras. Estas corrientes producen tanto resultados positivos como negativos (o externalidades) río abajo. La contaminación río arriba con sustancias químicas agrícolas pueden exponer a los usuarios río abajo a costos económicos y de salud. Desde un punto de vista más positivo, la erosión del suelo río arriba puede transportar tierra fértil que puede enriquecer los arrozales y otros campos río abajo. Debido a que las cuencas tienen impactos amplios en tantos niveles, suscitan asuntos especiales para la gestión de los recursos, a través de los derechos de propiedad y la acción colectiva.

### LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y LAS CUENCAS

A pesar de su complejidad y diversidad, las cuencas comparten dos recursos clave: agua y tierra. A menudo, los derechos de propiedad de estos dos recursos se interrelacionan, por ejemplo, cuando los derechos a las tierras agrícolas van acompañados por presuntos derechos al agua subterránea y superficial. Sin embargo, con frecuencia los derechos de agua son más dinámicos, flexibles y disputados que los derechos de tierra.

Mientras que el suministro de tierra es relativamente fijo y seguro, el abastecimiento de agua varía de acuerdo con la lluvia, las condiciones hidrológicas y las cantidades extraídas por otros usuarios. Con el desarrollo económico y urbano aumentan las demandas de agua para uso urbano e industrial, así como para la agricultura. Los usuarios de agua con derechos de agua condicionados, secundarios e inseguros son más vulnerables al despoamiento. Los mercados pueden aumentar el valor del agua y los incentivos económicos para su uso eficiente, pero a medida que el agua se convierte en un producto primario, mayor es la posibilidad de que los grupos pobres y vulnerables se vean desposeídos.

Por lo general, los derechos de propiedad a los recursos de tierras varían en los diferentes tipos de tierras que conforman las cuencas. Los derechos de propiedad inseguros a las tierras de cultivo pueden reducir los incentivos a invertir en mejoras y estructuras de conservación, tales como terrazas o árboles que reducen la erosión de la tierra y los flujos de sedimentos. Por lo general, para los resultados de la gestión de cuencas, los derechos de propiedad a los filtros —pequeñas zonas de tierra que ayudan a controlar, desviar, absorber o parar un flujo de tierra, de sedimento o de contaminantes indeseados dentro de la cuenca— son más importantes. Algunos tipos de filtros, como los arrozales o las fajas protectoras, son artificiales y de propiedad y gestión privadas, mientras que otros son naturales y su propiedad puede ser privada, comunitaria o pública.

Los derechos a la tierra, al agua u otros beneficios no tienen que ser exclusivos para que sean seguros. Se pueden tener en común o superponerse con usuarios de diferentes recursos. A veces, los derechos de propiedad a tierras comunes o públicas, tales como los humedales, los márgenes de ríos, bosques, senderos y zonas de pastoreo, son inseguros y disputados. En esta clase de situaciones, la gestión comunitaria, la regulación pública o la cogestión de las comunidades y de los organismos gubernamentales locales pueden ser adecuadas para mejorar el acceso y la operación.

La inseguridad o los conflictos sobre los derechos de propiedad pueden alentar el uso extractivo de los recursos. Las experiencias del área de captación de Sumber Jaya (Indonesia) ilustran los problemas que surgen cuando los derechos de propiedad no están bien definidos. La gestión de las zonas altas de la cuenca todavía está bajo el control del estado. El Departamento Forestal gestiona el 70% de la tierra en la que vive gente local, clasificada oficialmente como ilegal. Los conflictos sobre los derechos de propiedad generan mucha incertidumbre acerca de los beneficios que se cosechan de las inversiones para la conservación de los recursos y, en cambio, proporcionan incentivos para que los agricultores talen bosques primarios y adopten prácticas agrícolas que generan ingresos a corto plazo, más que a largo plazo.

### ACCIÓN COLECTIVA Y GESTIÓN DE CUENCAS

La gestión eficaz de las cuencas requiere que varios grupos de interesados coordinen el uso e inversión de estos recursos. Una gestión colectiva robusta depende del nivel de organización comunitaria y del capital social existente. Las normas y relaciones sociales fuertes permiten a la gente a trabajar en forma conjunta hacia el logro de sus metas. El tamaño y la estructura social de las comunidades que comparten las cuencas influyen su capacidad de estimular y sostener la acción colectiva. Con frecuencia, los grupos pequeños que viven más cercanos apoyan con más efectividad la acción colectiva, en comparación con los grupos grandes que viven más dispersos.

A menudo, para lograr la coordinación es necesario llegar a un acuerdo sobre los límites definidos socialmente, como las aldeas, con los límites establecidos físicamente, como las áreas de captación. Aunque existen razones técnicas para usar las áreas de captación como unidades naturales cuando se aplica un enfoque de cuencas a la gestión de los recursos naturales, es difícil organizar la acción colectiva considerando sólo los límites hidrológicos. Las características hidrológicas de las cuencas o de las subcuencas rara vez concuerdan con las unidades sociales o administrativas de la aldea, distrito, etcétera. La mejor solución a este problema podría ser trabajar dentro de los límites sociales, aplicando un enfoque de cuenca. El sistema de "área focal" que se usa en Kenya da preferencia al límite social sobre el hidrológico, lo cual hace más fácil estimular la acción colectiva para la gestión de los recursos.

Además, la escala en la cual se gestiona de forma óptima el entorno físico quizás no corresponda a ningún órgano de toma de decisión de la comunidad. En ese caso, la acción colectiva dentro de las instituciones existentes o mediante la creación de nuevas instituciones se vuelve crucial para la gestión de los recursos de la cuenca. La toma de decisiones no tiene que estar arraigada en un

solo organismo, a un solo nivel, sino que se pueden transferir diferentes responsabilidades de gestión a diferentes órganos. Estas opciones varían según el tamaño de la cuenca, las poblaciones que viven en la cuenca y la escala e interacción del flujo de los recursos que afectan a la gente.

## LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA GESTIÓN DE CUENCAS

La naturaleza extensa de los recursos y la interdependencia de los usuarios dentro de la cuenca subraya la necesidad de que haya amplia participación de los grupos de interés en el desarrollo e implementación de las tecnologías y prácticas de la gestión de cuencas. Cuando los grupos de interés no tienen oportunidad de participar, se puede pasar por alto la complejidad de las realidades locales y la promesa de las soluciones locales. La evidencia reciente señala que los proyectos de desarrollo participativo de las cuencas tienen más éxito que los proyectos verticales “talla única”, manejados externamente.

Lograr la participación eficaz puede constituir un desafío, porque a menudo el poder y el acceso social, económico y político de los grupos de interés difiere mucho. Siempre existe el riesgo de que los grupos de interés más poderosos negocien soluciones más beneficiosas para ellos mismos. Los propietarios de tierras de cultivo río abajo pueden cosechar los beneficios del agua mejorada y de la corriente con sedimentos reducidos, mientras que a los grupos menos favorecidos, tales como las mujeres y los hogares pastoriles, se les restringe el pastoreo y la recolección de leña en las zonas ribereñas. Incluir a las mujeres y a otros grupos menos favorecidos en las consultas de los grupos de interés podría conducir a que los investigadores y los diseñadores de políticas consideren estrategias alternativas para el uso y conservación de la tierra, que podrían minimizar los impactos negativos para estos grupos. Su exclusión puede socavar la eficacia de las políticas si los grupos afectados negativamente no cumplen. Una gestión óptima de los recursos desde el punto de vista social llama a la acción colectiva en la negociación, toma de decisiones, gestión y resolución de conflictos entre todos los grupos de interés de la cuenca.

Los foros democráticos eficaces ayudan a los pobres y a los miembros marginados de la comunidad a tener mayor voz en estos procesos. Cuando estos foros son débiles, los grupos con menos votos pueden necesitar ayuda para hacer valer sus intereses. Los nuevos tipos de organizaciones que se basan en organizaciones existentes —pero sin que haya superposición— y

que incorporan más a los grupos de interés en la gestión de cuencas tienen que jugar un papel clave en salvar las brechas entre las organizaciones comunitarias locales. Las organizaciones externas pueden facilitar, apoyar y reducir los costos asociados con estos procesos de negociación entre múltiples grupos de interés.

Los grupos de interés que participan en la gestión de cuencas también pueden cosechar las recompensas del capital humano y social mejorado. Al trabajar estrechamente con los investigadores, los agricultores pueden reforzar sus conocimientos técnicos sobre agricultura y de la gestión de los recursos naturales, así como sus capacidades analíticas para evaluar las diferentes tecnologías. Mediante el trabajo de grupo también pueden mejorar sus capacidades institucionales. A medida que adquieren confianza para interactuar con los investigadores y agentes de extensión, los agricultores que participan se sienten empoderados para abordar sus propios problemas y buscan la información o asesoramiento apropiado. Dada la dinámica y la naturaleza a largo plazo de la gestión de cuencas, es esencial empoderar a las comunidades locales para que asuman un papel de liderazgo.

Las sistemas de cuencas son muy complejos: con frecuencia los recursos tienen muchos usos y usuarios, los recursos y las instituciones que los gestionan abarcan múltiples escalas y las corrientes y movimientos de agua, sedimentos, nutrientes y otras sustancias —como los productos químicos de pesticidas y fertilizantes— hacen que las acciones de pocos tengan efectos de gran alcance en muchos. En la gestión de cuencas, las interdependencias y los conflictos —latentes o manifiestos— son inherentes. Si se manipulan en secreto, estas interdependencias pueden despertar sospechas, desconfianza y hasta violencia y retraso en el progreso económico. Si se abordan de manera abierta, transparente y dinámica, estas interdependencias pueden ser la base de la cooperación política, del desarrollo económico y de la cohesión social. ■

**Para mayor información ver: *Water Policy* (Vol. 3, Issue 6), abril de 2002; D. Grey, *Beyond the River: The Benefits of Cooperation on International Rivers*, (Estocolmo: International Water Symposium, 2002); R. Meinzen-Dick y R. Pradhan, “Legal Pluralism and Dynamic Property Rights,” CAPRI Working Paper 22 (Washington, D.C.: IFPRI, 2002), <http://www.capri.cgiar.org/pdf/capriwp22.pdf>; y B. R. Bruns y R. S. Meinzen-Dick, comps., *Negotiating Water Rights* (Londres**

---

Brent Swallow ([b.swallow@cgiar.org](mailto:b.swallow@cgiar.org)), es líder temático del servicio ambiental del World Agroforestry Centre (ICRAF); Nancy Johnson ([n.johnson@cgiar.org](mailto:n.johnson@cgiar.org)) es científica superior del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT); Anna Knox ([a.knox@cgiar.org](mailto:a.knox@cgiar.org)) es investigadora superior de CIAT; y Ruth Meinzen-Dick ([r.meinzen-dick@cgiar.org](mailto:r.meinzen-dick@cgiar.org)) es investigadora superior de la División de Medio Ambiente y Tecnología de Producción (EPTD) del IFPRI, y coordinadora del CAPRI.



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

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



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

Los gobiernos y las organizaciones de investigación y desarrollo están cada vez más interesadas en comprender y promover las agroempresas rurales, como manera de combatir la pobreza rural. En general, la atención a las agroempresas rurales y a los procesos de agroindustrialización está relacionada con dos tendencias económicas rurales fundamentales. Primero, los crecientes niveles de ingresos y los cambios demográficos, como la creciente participación de las mujeres en la fuerza laboral, han estimulado la demanda de productos de alto valor y procesados. En el ámbito de las políticas, los ajustes estructurales y las políticas de liberalización han reducido las barreras del comercio mundial y permitido que los mercados lleguen hasta las zonas rurales más aisladas. Juntas, estas tendencias están estimulando un proceso de agroindustrialización que está transformando la agricultura en el mundo en desarrollo. Los cambios son más visibles en Asia y América Latina pero en África se están comenzando a ver efectos similares.

La agroindustrialización trae consigo oportunidades mayores pero también muchos desafíos, especialmente para los agricultores pobres y los dueños de pequeñas agroempresas. No se puede ir contra las fuerzas del mercado, pero los gobiernos y otras organizaciones deben ser proactivos, para asegurar que los beneficios sean social y económicamente positivos y que se distribuyan equitativamente.

El proceso de agroindustrialización tiene tres características principales. Primero, hay un crecimiento en las actividades fuera de la granja, relacionadas con la agricultura, tales como el suministro de insumos agrícolas o el procesamiento, distribución y venta de los productos agrícolas. Los proveedores, agricultores y distribuidores forman cadenas de suministros (o productos). La segunda característica de la agroindustrialización es un incremento en el nivel de integración entre los participantes en la cadena de suministros, que oscila entre coordinación libre a contratación, y hasta relaciones subsidiarias. Finalmente, los cambios de productos, tecnologías y estructuras de mercado acompañan estos cambios en número e integración de participantes.

### REPERCUSIONES DE LA ORIENTACIÓN AL MERCADO PARA LOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS EN PEQUEÑA ESCALA

Orientación al mercado significa ajustar los procesos de producción y los productos a las demandas específicas del consumidor y de las señales y tendencias del mercado. Aunque en los países en desarrollo muchos pequeños agricultores continuarán produciendo cultivos de subsistencia, en muchos países la gran tendencia es el incremento de producción para el mercado. Cada vez más, el deseo de los consumidores urbanos determina lo que siembran los pequeños agricultores, y cómo lo siembran. Las agroindustrias son importantes participantes económicos que enlazan a los productores con los consumidores.

Con frecuencia, la liberalización de las políticas económicas acompaña y estimula los procesos de agroindustrialización. Esta realidad significa que para sobrevivir, las agroindustrias —y los productores que las abastecen— deben competir internacionalmente. Para poder competir, las agroindustrias trabajan —típicamente— sólo con aquellos agricultores que ofrecen productos de mejor calidad al menor precio posible. A menudo, la competitividad de la agroindustria se refuerza a través de estrictas

calificaciones y normas impuestas a los agricultores-abastecedores por medio de contratos. En la negociación y cumplimiento de estos contratos, las relaciones de poder entre las agroindustrias y los agricultores —especialmente los pequeños agricultores y los agricultores pobres— tienden a ser altamente asimétricas y favorecen a la industria.

A menudo, los procesos de agroindustrialización van acompañados de la privatización de tierras y de otros recursos naturales. El fundamento es facilitar el desarrollo de mercados que permita la transferencia de activos hacia usos de más alta productividad. Típicamente, esta situación ha significado una transferencia neta de activos de producción, tanto nacional como multinacional, de pequeños agricultores y comunidades rurales pobres a productores comerciales y corporaciones a gran escala. Cuando los derechos tradicionales y la propiedad comunal son importantes, el cambio hacia la propiedad privada puede tener desventajas para aquellos cuyos derechos de acceso no son reconocidos bajo el nuevo régimen. A medida que estas personas se marginan en una sociedad, existe el riesgo de ampliar las desigualdades existentes. Se pueden observar pautas similares, con cambios que se alejan de las formas laborales tradicionales hacia el trabajo asalariado.

Cuando los costos para acceder a los mercados son altos, debido a la infraestructura pobre, la tecnología inadecuada o a las barreras de información, la acción colectiva puede ayudar a los pequeños productores a ser más competitivos. De acuerdo con un estudio de la Asociación de Empresas Campesinas de Chile, la cooperación beneficiaba a los productores en los mercados donde los costos de transacción eran altos y donde era importante la diferenciación del producto. En los mercados tradicionales en que los cultivos no estaban diferenciados, no se encontraron beneficios para la asociación. También se apreció que las asociaciones eran buenos vehículos para introducir nuevas prácticas agrícolas y de gestión, que mejoraban la rentabilidad agrícola. A pesar del extenso apoyo del gobierno, sólo una quinta parte de estas asociaciones de pequeños agricultores lograron su objetivo de ayudar a sus miembros a participar en nuevos mercados. Las razones de sus muchos fracasos incluyeron, entre otras, la falta de capacidad para: 1) desarrollar y hacer cumplir sistemas adecuados de reglas, para dirigir las relaciones entre los miembros y entre cada uno de ellos y sus organizaciones, 2) establecer redes eficaces con los participantes públicos y de mercados y 3) tornarse competitivos en el mercado en que se opera. La acción colectiva no es un sustituto del comportamiento competitivo, sino un vehículo para ello.

### REPERCUSIONES DE LA INTEGRACIÓN PARA LAS GRANJAS Y EMPRESAS PEQUEÑAS

Todavía más sorprendente que los cambios en los productos y las prácticas agrícolas es la integración que ha tenido lugar en la agroindustria durante la última década. El surgimiento de los mega-procesadores y los minoristas ha dado como resultado que muy pocos productos se comercialicen en el mercado abierto. Un magnífico ejemplo es el surgimiento de los supermercados en América Latina, que en sólo una década pasaron del 10%–20% al 50%–60% del sector de alimentos al por menor. A veces, la acción colectiva puede ayudar a los productores a equilibrar de nuevo las relaciones de poder del mercado y a adquirir poder de negociación con los grandes compradores.

Una fuerza impulsora detrás de esta integración es la necesidad de coordinar el tiempo y la calidad de las compras y entregas a lo largo de la cadena de suministro. En los comienzos, el carácter perecedero estaba detrás de la integración pero otros factores relacionados con las economías de escala en la gestión de la información sobre los consumidores y sus preferencias, por ejemplo, reforzaron la tendencia.

En la producción agrícola, el creciente uso de contratos por parte de los procesadores refleja esta integración. La contratación puede ser positiva para muchos agricultores, pero con frecuencia se pasa por encima de los pequeños agricultores, ya que los costos de transacción asociados con el manejo del contrato son mayores que cualquier ventaja de productividad que éstos puedan ofrecer. Puesto que la contratación se caracteriza por economías de escala, la acción colectiva entre los agricultores, como las asociaciones de productores, puede volverlas competitivas en una cadena de suministro integrada. Sin embargo, la acción colectiva entre los agricultores es difícil de organizar, coordinar y gestionar. Las pequeñas agroempresas enfrentan una situación similar. Aun cuando las granjas y empresas no operan bajo contrato, la cooperación las puede ayudar a negociar mejores precios para insumos y productos, a manejar crisis o mejorar la infraestructura local.

Los agricultores bien organizados tienen ventajas competitivas pero no es probable que la acción colectiva en el nivel local sea suficiente para que las pequeñas empresas agrícolas aprovechen enteramente las oportunidades de los nuevos mercados. Ya sea que actúen individualmente o en grupo, las granjas y empresas necesitan mantenerse informadas sobre las innovaciones tecnológicas y de gestión, así como sobre las oportunidades que emergen en el mercado, a través de redes más amplias. Hoy día existe una creciente variedad de proveedores de servicios, formales e informales, públicos y privados, que ofrecen asistencia técnica: desde control de calidad, hasta comercialización y planificación financiera. Las empresas que identifican y sacan provecho de estos servicios son más competitivas. Un estudio en Colombia determinó que un aumento del 10% en el número de relaciones que una agroempresa mantenía con otros participantes estaba relacionado con aumentos en los ingresos hasta del 18% por trabajador. Esto significa que para las granjas y empresas que participan en cadenas de suministro técnicamente exigentes, de información intensiva, el manejo de sus relaciones puede ser tan importante como la gestión de sus propios procesos de producción.

Los contactos externos son importantes pero las relaciones internas son clave para el funcionamiento sólido y la supervivencia de la empresa. A menudo, la creciente atención a la promoción de pequeñas empresas va acompañada de cierta presión para formar y legalizar los negocios. Con frecuencia, las decisiones sobre cómo tienen que organizarse las empresas se toman en base a los costos legales y al acceso potencial a los subsidios del gobierno para ciertos tipos de empresas. Sin embargo, las empresas necesitan considerar que las diferentes estructuras organizacionales tienen diferencias fundamentales. Las formas cooperativas de organización se basan en objetivos económicos y sociales, y para funcionar requieren altos niveles de compromiso y de acción colectiva. En la práctica, estos niveles de compromiso a menudo son difíciles de mantener, aun cuando los grupos reciben subsidios. Las alianzas tienen costos legales y administrativos más bajos, pero representan altos niveles de confianza entre las partes, una

condición que se refleja en la responsabilidad ilimitada compartida hacia las obligaciones de la empresa. Las corporaciones tienen los costos administrativos más altos pero son quizás la mejor estructura para las empresas en que los inversionistas no comparten altos niveles de confianza y posiblemente cambian con frecuencia. En Colombia, la evidencia demuestra que ninguna estructura organizacional es mejor que la otra para el desempeño económico o el impacto social. La estructura adecuada depende de las características y objetivos individuales de sus miembros.

## CONCLUSIONES

La agroindustrialización está transformando la agricultura y las comunidades rurales en los países en desarrollo. De ahí que los agricultores y los empresarios necesitan cambiar la forma de hacer negocios. Parte de la solución consiste precisamente en ello: pensar y organizarse como negocio y prestar más atención a las señales y oportunidades del mercado. Puesto que están en mercados que no son perfectos, las inversiones en acción colectiva y el trabajo en redes pueden conducir a altos rendimientos.

La realidad de la agroindustrialización también significa que las organizaciones de investigación y desarrollo de los sectores públicos y privados que apoyan la agricultura y el desarrollo rural deben reconsiderar cuál es la mejor manera de apoyar el desarrollo de la agroempresa a través de políticas, tecnología e innovaciones institucionales. Los productos de alto valor y las oportunidades para agregar valor deben complementar el enfoque en la mejora de la productividad de productos no diferenciados. El fortalecimiento de la capacidad en destrezas empresariales, acompañado de más servicios de desarrollo comercial, de más alta calidad, puede mejorar la competitividad de las pequeñas empresas rurales. También se necesita una mejor comprensión sobre cómo desarrollar y apoyar redes y formas innovadoras de organización, más allá de las cooperativas agrícolas tradicionales. En un nivel más básico, a menudo las innovaciones organizacionales e institucionales surgen como respuesta a los altos costos de transacción relacionados con los fracasos del mercado. Las mejoras de estos fracasos del mercado, especialmente en la esfera de la información y las comunicaciones, contribuirán a un sector agroindustrial más eficiente y equitativo. ■

**Para mayor información ver: T. Reardon y J.A. Berdegú, "The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development," *Development Policy Review*, Septiembre de 2002, 20 (4): 371-388; J. A. Berdegú y G. Escobar, "Agricultural Knowledge and Information Systems and Poverty Reduction" *AKIS Discussion Paper* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2001), [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/26DocByUnid/95644AEDD7FE7F3785256B9E00144BAD/\\$FILE/Akis\\_and\\_poverty.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/26DocByUnid/95644AEDD7FE7F3785256B9E00144BAD/$FILE/Akis_and_poverty.pdf); un resumen de este artículo fue publicado por el Overseas Development Institute como: J.A. Berdegú y G. Escobar, "Rural Diversity, Agricultural Innovation Policies, and Poverty Reduction," *AgREN Network Paper 122* (Londres: Overseas Development Institute, 2002).**

---

Nancy Johnson ([n.johnson@cgiar.org](mailto:n.johnson@cgiar.org)) es científica superior en el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), en Cali, Colombia; Julio A. Berdegú ([jberdegue@rimisp.cl](mailto:jberdegue@rimisp.cl)) es Presidente de RIMISP, en Santiago de Chile.



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

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



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

# ACCIÓN COLECTIVA Y DERECHOS DE PROPIEDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

## Investigación y extensión a cargo de agricultores

ANNA KNOX Y NINA LIJJA

PUNTO DE ENFOQUE 11 • RESUMEN 14 DE 16 • FEBRERO DE 2004

La innovación local es la clave del mejoramiento sostenible de la producción agrícola, la gestión de los recursos naturales y los sistemas rurales de subsistencia. Una de las lecciones principales de la investigación participativa es que involucrar a los grupos de interés en las primeras etapas de la investigación y desarrollo conducen a una mejor orientación de las tecnologías, a un sentido más grande de propiedad local y, a menudo, a medios de subsistencia económicamente más seguros. Los enfoques de investigación participativa han demostrado que reducen el tiempo entre el comienzo de la investigación y la adopción de nuevas tecnologías, y que aumentan tanto el ritmo como la rapidez de la adopción. El proceso de participar en la investigación también puede tener un impacto en el capital humano y social del agricultor.

Se ha demostrado que combinar las innovaciones técnicas con las iniciativas de la acción colectiva puede conducir a beneficios sustanciales para el agricultor. Un número de enfoques de investigación y extensión dirigidos por agricultores (IEA) incorporan la acción colectiva con diferentes objetivos y en diferentes etapas del proceso de innovación. La acción colectiva puede ser útil para compartir conocimientos, establecer prioridades y para experimentar, evaluar y difundir tecnologías.

La investigación participativa y la acción colectiva tienden a reforzarse la una con la otra. Cuando existen normas sólidas para la acción colectiva y capital social, se crea un clima propicio para la experimentación conjunta y para compartir la innovación. La acción colectiva puede jugar un papel decisivo para motivar la participación, coordinar las acciones de múltiples usuarios de recursos, distribuir riesgos, gestionar efectos ambientales y replicar los beneficios de la investigación participativa. Cuando está cimentado en la facilitación externa y las alianzas científicas, un proceso de participación cultivado cuidadosamente también tiene el potencial de reforzar las redes, la cooperación y la organización social.

### PROGRAMAS DE INVESTIGACION DE ACCIÓN COLECTIVA

Los agricultores y las comunidades han usado una gama de enfoques IEA basados en acción colectiva. Esta sección describe algunos de los enfoques de investigación participativa usados más ampliamente.

*Las escuelas de campo para agricultores (ECA)* emergieron en Indonesia en 1986. Hacia 1998, sólo en ese país ya habían participado en ECA más de un millón de agricultores y el método se había difundido a otros 12 países asiáticos. También fueron apareciendo en países de África y América Latina, y el enfoque continúa propagándose a escala mundial.

El método reúne entre 20 y 25 agricultores de una comunidad para un método intensivo de “aprender haciendo” en el campo mismo. El método ha sido usado principalmente para capacitar a agricultores en los principios de la gestión integrada de plagas (GIP). La acción colectiva en la GIP es crucial porque reducir la infestación de plagas depende de la adopción generalizada de las prácticas. El objetivo, herramientas y dinámicas de la capacitación de ECA es fomentar la solidaridad entre los participantes, promoviendo de esa manera actividades para compartir, experimentar, adoptar y difundir conocimientos. En un caso en Indonesia, los agricultores ampliaron el enfoque del proyecto, y en vez de centrarse en una sola plaga adoptaron un programa de

gestión de cultivos más integrado para la producción de yuca (mandioca). Los agricultores que emplearon el nuevo método alcanzaron ingresos netos más altos.

*Los comités de investigación agrícola local (CIAL)* proveen a las comunidades investigación dirigida por agricultores sobre tecnología de cultivos. Las comunidades interesadas en formar un CIAL eligen a un pequeño equipo de miembros de la comunidad para que lleven a cabo la investigación. Los investigadores aprenden sobre las prioridades de los agricultores a través de alianzas entre agricultores, extensionistas, científicos e investigadores, y las traspasan a las organizaciones de investigación, para darle forma a la tecnología. Al mismo tiempo, los agricultores aprenden destrezas en el diseño de investigación y experimentación, y obtienen de los científicos acceso a la información sobre nuevas tecnologías. Los CIAL son permanentes y proveen servicios continuos. Los dos enfoques se usan cada vez más para complementarse entre sí.

Debido a que los CIAL trabajan para unir a las comunidades, identificar las prioridades de la investigación y aprender de sus resultados, su viabilidad depende de la cooperación y apoyo a gran escala. La experimentación conjunta también es fundamental. La acción colectiva ayuda a distribuir tanto los riesgos experimentales como las cargas de trabajo, mientras que posibilita más experimentos extensos y verificables. En Colombia y Honduras, los CIAL han formado organizaciones de segundo orden para proveer créditos, organizar visitas de intercambio y capacitar a los miembros con experiencia, para que se conviertan en facilitadores y organicen nuevas CIAL.

*Los grupos de investigación de agricultores (GIA)* también llevan a cabo experimentos científicos conjuntos. Éstos difieren de las CIAL en tamaño (los GIA tienen de 10 a 45 miembros) y también porque sus miembros participan como personas individuales, y no en nombre de la comunidad. Con frecuencia se basan en las organizaciones locales existentes.

Un estudio de 21 GIA en Kabale (Uganda) reveló que la participación en estos grupos seguía una pauta en forma de U. Inicialmente cuando los grupos se forman la participación es alta pero cuando los miembros comienzan a retirarse, la motivación disminuye. Una vez que los grupos obtienen resultados exitosos, se unen a ellos más agricultores. Al parecer, los agricultores más pobres participan en igual número que los agricultores menos pobres, y las mujeres tienden a ser el número mayor de miembros de los GIA, aunque en los grupos mixtos, los hombres tienden a ocupar los papeles de liderazgo.

Los experimentos se conducen en una parcela compartida, que se alquila o dona al grupo. Todas las etapas de la experimentación —desde la preparación de la tierra hasta la cosecha— se implementan en conjunto. Los miembros establecen reglas comunes para la operación y asociación. Para el desarrollo de la capacidad organizacional del grupo es decisivo incluir un sociólogo entre los investigadores externos que colaboran con el grupo.

En África, *los enfoques de innovación de los agricultores (EIA)* identifican a los agricultores innovadores que promueven el conocimiento autóctono. Se centran principalmente en tecnologías de conservación de la tierra y el agua. Los investigadores y extensionistas aprenden de los agricultores y les dan asistencia técnica en tecnologías que los agricultores ya habían desarrollado, o les ayudan a desarrollar procesos de seguimiento y evaluación. Por lo general, los investigadores no introducen nuevas opciones tecnológicas.

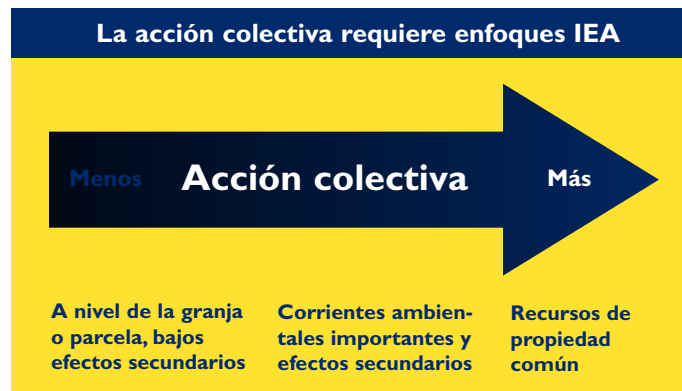
La acción colectiva no tiene lugar durante la innovación sino durante la disseminación de la tecnología y sus principios, a medida que se forman las redes de innovadores locales. Estos grupos no sólo investigan las innovaciones de unos y otros, sino que también visitan a los agricultores innovadores fuera de sus regiones y reciben a otros miembros de la comunidad en sus granjas para presentar sus innovaciones y propagar sus conocimientos.

Las redes ayudan a fortalecer la autoestima de los innovadores y refuerzan sus relaciones con los investigadores y extensionistas. El patrocinio activo de los programas promueve la actividad de los innovadores individuales, no sólo en la localidad, sino también nacional e internacionalmente, por lo que el prestigio y la publicidad forman parte de los incentivos para participar.

## ¿COMO SE COMPARAN LOS ENFOQUES IEA CON LA INVESTIGACIÓN CONVENCIONAL?

Buena parte de la investigación participativa se centra en tecnologías a nivel de granja y parcela. Los enfoques IEA que abordan los recursos y tecnologías a nivel de paisaje, en especial los que se tienen en común, todavía son una excepción. Aun la investigación participativa de la cuenca, la cual comienza con una perspectiva de paisaje, está orientada en su mayor parte hacia las medidas de conservación de la tierra y el agua en la granja. Indudablemente, abordar la gestión de recursos a nivel de paisaje usando IEA requerirá aun más atención que la acción colectiva que ya se emplea en la investigación de tecnologías de cultivo y granja. En el presente, los desafíos para fomentar la acción colectiva exitosa en torno a los programas llevan a las tecnologías de la gestión de los recursos naturales a centrarse en sistemas menos complejos.

La acción colectiva necesita que la investigación participativa sea vista como un continuo (véase el gráfico). En un extremo del continuo están los recursos gestionados por personas individuales u hogares al nivel de parcela, y que generan pocos efectos secundarios para los vecinos. A la mitad del continuo están los recursos que engloban las corrientes ambientales importantes, como el agua o la tierra en una cuenca o en el contexto de laderas; involucra a muchos más grupos de interés en la gestión de recursos, y genera más innovaciones para su gestión. Al otro extremo del continuo están los recursos de propiedad común, cuyos costos y beneficios de gestión son compartidos por múltiples usuarios, quienes pueden priorizar el uso final de esos recursos de diferente manera. En este caso, la investigación no puede ser eficaz a menos que todos los usuarios participen, que haya acuerdos sobre qué tecnologías se probarán y sobre el criterio para evaluarlas.



Aunque este marco puede ser útil para identificar importantes limitaciones de la acción colectiva para las actividades de investigación y extensión de los agricultores a nivel de paisaje, la acción colectiva como organizadora de la participación del agricultor y diseminadora de conocimientos probablemente añadirá valor considerable a la investigación en la granja. La acción colectiva también puede ser necesaria para aumentar eficazmente las tecnologías. Algunos estudios empíricos demuestran que si la investigación participativa del agricultor —aun cuando se conduce a nivel de la granja o parcela— está suficientemente vinculada a las redes sociales locales y diseñada para mejorar las capacidades humanas y sociales, conduce a una rápida multiplicación de los resultados a nivel de paisaje.

Además, se necesita diálogo e investigación entre las partes interesadas, para identificar cuáles son los enfoques más eficaces para reforzar la acción colectiva de IEA, a fin de que:

- se aborden mejor los asuntos relativos a los recursos de paisaje,
- se promueva más y más extensamente el capital humano y social y
- se aceleren, mejoren y multipliquen los resultados del proceso de innovación.

En última instancia, la meta de perfeccionar la investigación y extensión dirigida por los agricultores de esta manera es mejorar los medios de subsistencia de los pobres. ■

**Para mayor información ver la publicación disponible en el sitio web del Program on Participatory Research and Gender Analysis: <http://www.prgaprogram.org/>**

Anna Knox ([a.knox@cgiar.org](mailto:a.knox@cgiar.org)) es investigadora superior en el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Cali, Colombia; Nina Lilja ([n.lilja@cgiar.org](mailto:n.lilja@cgiar.org)) es científica superior del Programa de investigación participativa y análisis de género del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR).



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

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



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

# ACCIÓN COLECTIVA Y DERECHOS DE PROPIEDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

## Reforzar la acción colectiva

BRYAN BRUNS Y PAKPING CHALAD BRUNS

PUNTO DE ENFOQUE 11 • RESUMEN 15 DE 16 • FEBRERO DE 2004

A través de la acción colectiva, los usuarios de bosques, pescadores, irrigadores, pastores y otros productores rurales pueden mejorar y mantener los recursos esenciales para sus vidas. Las instituciones de inclusión para la acción colectiva empoderan a las comunidades para que protejan y mejoren sus medios de subsistencia. Muchas comunidades de usuarios de recursos tienen tradiciones antiguas de cooperación local, aunque en los últimos tiempos muchas de esas tradiciones pueden haberse debilitado. En otros casos, la acción colectiva parece estar ausente, aun cuando podría ofrecer beneficios sustanciales para los involucrados.

¿Qué se puede hacer cuando la gente no parece ser capaz o no parece estar dispuesta a actuar en conjunto para luchar por sus intereses? Las ideas sobre factores cruciales para estimular y mantener la acción colectiva han surgido de teorías de juegos abstractas, experimentos de laboratorio, investigación histórica, estudio de casos y experiencia práctica. Este resumen se basa en este experimento para revisar cómo los habitantes, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los organismos gubernamentales y otros grupos pueden reforzar la acción colectiva.

### FACILITAR LA ACCIÓN COLECTIVA

Los facilitadores, organizadores comunitarios y otros agentes similares del cambio han actuado como catalizadores en las comunidades para organizar la identificación de abajo arriba de las prioridades, planificación y acción. En el sistema de irrigación de Gal Oya, en Sri Lanka, los organizadores institucionales ayudaron a los agricultores a organizarse ellos mismos, transformando así una situación de muchos conflictos con el organismo de irrigación y entre los agricultores en un escenario en que los agricultores trabajaban juntos para reparar exitosamente los canales de irrigación, compartir equitativamente el agua durante la sequía y cooperar eficazmente con el organismo de irrigación en la planificación e implementación de la rehabilitación del sistema de irrigación.

En diferentes programas, los facilitadores han incluido a universitarios, personal de campo que ha recibido nueva capacitación, miembros locales de la comunidad y “agricultores consultores”. Los enfoques de facilitación se han basado en métodos anteriores de desarrollo comunitario y organización comunitaria, en combinación con reformas para mejorar la capacidad de las agencias técnicas para trabajar con las comunidades. Los facilitadores de programas de empoderamiento legal han ayudado a los asistentes de abogados y a otros en la comunidad a aprender sobre sus derechos y responsabilidades y reforzar sus capacidades, para proteger los derechos e intereses locales.

Los cambios en las políticas y regulaciones, en las actitudes y prácticas de todos los días del personal de los organismos pueden ayudar a que el trabajo conjunto de las comunidades y los organismos en la gestión de los recursos sea más fácil. Es probable que las comunidades ya sean capaces de organizarse ellas mismas, independientemente o con una ayuda modesta, como por ejemplo para organizar elecciones. Cuando el estímulo adicional es útil, los facilitadores pueden reducir las barreras y costos iniciales de organización. Sin embargo, es necesario actuar con cuidado para evitar depender de los facilitadores; en cambio, es preferible desarrollar capacidad local sostenible. Los facilitadores pueden tender la mano para incluir a los pobres y a la gente más marginada en la acción colectiva.

### APRENDIZAJE Y ACCIÓN PARTICIPATIVOS

La popularidad del diagnóstico rápido participativo (DRP) ha puesto de relieve el rico conjunto de técnicas disponibles para analizar, planificar, implementar, seguir y evaluar la acción colectiva del desarrollo rural y la gestión de recursos. La eficacia de las técnicas de aprendizaje y acción participativos se basa en los principios de empoderamiento, control comunitario y respeto hacia el conocimiento autóctono. Los ensayos, caminadas por transectos, mapeo, modelos a escala, calendarios estacionales, matriz de puntajes, grupos “buzz” y otras técnicas conjuntas no sólo generan rápidamente información válida y análisis de apoyo de los grupos de interés, sino que son muy entretenidos para las personas involucradas. Las actividades “para romper el hielo” y los ejercicios de destrezas auditivas ayudan a unificar los grupos y a desarrollar la confianza y la comprensión mutua. Incluir a diferentes participantes —mujeres, pobres, minorías étnicas, ancianos, jóvenes y otros— estimula a que se exprese la gama total de problemas. Cuando los conflictos entre los grupos de interés son graves, pueden ser útiles los métodos alternativos de resolución de conflictos, la mediación y el arbitraje.

La aplicación participativa de los métodos de planificación, tal como el análisis del marco lógico, empodera a los grupos de interés locales a tomar decisiones. La gestión integrada de plagas —que depende de la acción coordinada de los agricultores vecinos— ha demostrado el valor de combinar los conocimientos locales y científicos. Las herramientas técnicas, tales como los sistemas de información geográfica y los modelos de cómputo, pueden apoyar la toma de decisión bien informada de las partes interesadas. Para proyectar los cambios más allá de las etapas del entusiasmo inicial es necesario el buen seguimiento desde la planificación a la acción, y un entorno institucional que dé apoyo.

### NUEVO DISEÑO DE INSTITUCIONES E INCENTIVOS

Cuando los habitantes de una aldea tienen autoridad para determinar quién explota madera y otros productos de los bosques cercanos, pueden protegerse mejor de la sobreexplotación y beneficiarse de la gestión mejorada. Muchos de los problemas de iniciar y mantener la acción colectiva pueden originarse en incentivos inadecuados y en acuerdos institucionales que desalientan y desplazan la acción colectiva. Por ejemplo, las leyes y regulaciones del estado, que le niegan a la gente local el derecho a controlar los recursos locales, les dejan imposibilitados de ejecutar sanciones contra los infractores. En otros casos, los gobiernos desean delegar las responsabilidades, como la protección de los almácigos de árboles, sin asegurar los derechos de los usuarios de compartir los beneficios de explotar madera y otros productos forestales.

La investigación ha identificado los principios de diseño clave que promueven la acción colectiva. Las instituciones de gestión de recursos tienen que adaptarse a las condiciones locales y brindar autonomía a las organizaciones locales para que conciben y modifiquen sus propias reglas. Los participantes abordarán los problemas que identifiquen como importantes; por tanto es esencial que las acciones que se toman sean beneficiosas para los involucrados. Los grupos necesitan poder para establecer límites y controlar el acceso a los recursos, para controlar la infracción de las reglas y ejecutar las sanciones. Las reglas deben ser factibles en términos de ideas y recursos locales. Por ejemplo, para los

pescadores es más fácil controlar los lugares y aparejos de pesca que regular la cantidad que puede pescarse. La elaboración y aplicación de esa clase de reglas depende tanto de acuerdos locales como del adecuado apoyo legal del gobierno. Los grupos pequeños presenciales, con intereses bien demarcados y semejantes, se pueden reunir para formar federaciones más grandes. Cuando los límites de los recursos no concuerdan con las unidades administrativas, los grupos de usuarios de los recursos necesitan apoyo para organizarse ellos mismos en organizaciones especializadas adecuadamente, en las que todavía haya cupo para los cuerpos comunales y otros administrativos, y estar respaldados con la autoridad legal necesaria. Los incentivos son importantes no sólo para los usuarios de los recursos ordinarios, sino también para los líderes y para aquellos que pasan largas horas patrullando bosques, canales y otras zonas remotas, a menudo por la noche o con mal tiempo. Las organizaciones locales necesitan autoridad y autonomía para establecer una estructura que concuerde con sus condiciones, con incentivos adecuados para los miembros y líderes, sanciones que se puedan tomar contra los que infringen las reglas y mecanismos de información para aprender de las experiencias previas.

## REFORMA DE LAS POLÍTICAS

Los gobiernos nacionales están transfiriendo autoridad a los grupos de usuarios o a los gobiernos locales en programas como los de gestión de irrigación y bosques. Los estados no sólo se están retirando de algunas actividades, sino que también están desarrollando capacidades para proveer nuevos servicios como el asesoramiento técnico, la resolución de conflictos a través de cortes y foros, y los acuerdos regulatorios para proteger asuntos sociales más amplios. Reforzar la tenencia de los recursos de las instituciones locales existentes —por ejemplo, formalizando los derechos comunitarios a regular el uso de la tierra— refuerza los incentivos para la acción colectiva.

Una de las herramientas más poderosas disponible para promover la acción colectiva radica en cambiar la manera en que los gobiernos proveen asistencia financiera. Se pueden ofrecer subsidios para estimular, en vez de desplazar, la acción colectiva sostenible. Los fondos sociales han promovido enfoques creativos para financiar el desarrollo de infraestructura comunitaria. Los nuevos enfoques de extensión agrícola permiten a los usuarios escoger entre una variedad de proveedores de servicios. Se pueden diseñar subsidios, préstamos, cupones y “menús” dirigidos por la demanda, para la capacitación y otros servicios, a fin de aumentar los incentivos para la acción colectiva y la movilización de los recursos locales.

## APROVECHAR LA ENERGÍA SOCIAL

A menudo, un cambio positivo depende muchísimo de elementos intangibles: voluntad política, confianza, reputación y legitimidad. Cuando se carece de ellos, es probable que no sirvan las estrategias de comunicación —apoyo político, campañas de relaciones públicas, programas de capacitación, viajes de estudio y difusión de casos exitosos. Incluso pueden tener el resultado inverso, engendrar críticas y desilusiones y desacreditar los esfuerzos futuros. En los casos en que existen o se han creado condiciones adecuadas, la buena comunicación es clave para generar el cambio. La seguridad de que los demás usuarios de recursos comparten la voluntad de probar nuevos enfoques, reforzada con el apoyo visible de los líderes en posiciones altas en el gobierno, puede ser crucial para cambiar las expectativas y transformar las decisiones relativas a unirse y apoyar la acción colectiva.

## POSIBLES PROBLEMAS

Las comunidades no son homogéneas y es necesario poner atención a las consecuencias de las diferencias económicas y sociales. Los esfuerzos innovadores por poner en marcha la acción colectiva deben basarse en la evaluación pragmática de las fuerzas y debilidades de las comunidades, mercados y gobiernos, y de las oportunidades para combinar adecuadamente las diferentes instituciones. Si bien los usuarios de los recursos locales poseen conocimientos valiosos y vínculos sociales que ayudan a crear y ejecutar las reglas, a menudo, los gobiernos mantienen la ventaja al proveer información técnica, resolver conflictos y promover estratégicamente intereses sociales más amplios, como la equidad y la sostenibilidad ambiental.

Los gobiernos juegan un papel importante en la lucha contra la corrupción local y otros posibles abusos. Pueden limitar los esfuerzos de las élites locales por quedarse con la mejor parte de los beneficios de la acción colectiva. El papel del gobierno incluye la promoción de los procesos democráticos, para escoger a los líderes y tomar decisiones, establecer mecanismos de rendición de cuentas para informar el uso de fondos y tomar iniciativas proactivas para ayudar a los pobres, a los que no se les permite participar o a los desfavorecidos, para que ellos mismos se organicen y protejan sus intereses.

A menudo, los proyectos piloto promocionan ideas sobre cómo reforzar la acción colectiva. Sin embargo, a menudo las historias exitosas han gozado de los beneficios de atención extra, recursos especiales, líderes carismáticos fuertes y otros factores especiales. Difundir las innovaciones con éxito requiere desarrollar enfoques apropiados a las condiciones reales y sostenibles con niveles ordinarios de recursos.

## CONCLUSIÓN

En general, o dentro de un solo sector, no hay una manera mejor, una varita mágica o una receta única para reforzar la acción colectiva. Por ejemplo, la investigación sobre las dinámicas ecológicas de las tierras de pastoreo y la pesca han demostrado las dificultades de simplificar excesivamente las estrategias de gestión, dando por sentados ciertos conocimientos y condiciones estables, en vez de poner énfasis en la necesidad de que la gestión local bien informada sepa sobrellevar los riesgos y la incertidumbre, adaptándose a las circunstancias cambiantes. La investigación y la experiencia demuestran que las reformas para reforzar la acción colectiva necesitan emplear enfoques múltiples y ser adaptadas por los usuarios de los recursos locales a sus condiciones sociales, de formas que permitan el aprendizaje y la adaptación continuos. ■

Para mayor información ver: *PLA Notes* ([www.iied.org](http://www.iied.org)) con publicaciones de artículos sobre aprendizaje y enfoques de acción participativa; N. Uphoff, *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991); R. Meinzen-Dick, A. Knox, y M. Di Gregorio, *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], 2001); E. Ostrom, “Coping with Tragedies of the Commons,” *Annual Review of Political Science* 2 (1999): 493–535 (<http://polisci.annualreviews.org/cgi/content/full/2/1/493>).

---

Bryan Bruns ([BryanBruns@BryanBruns.com](mailto:BryanBruns@BryanBruns.com); [www.BryanBruns.com](http://www.BryanBruns.com)) ejerce como sociólogo independiente; Pakping Chalad Bruns ([bruns@cm.ksc.co.th](mailto:bruns@cm.ksc.co.th)) coordina proyectos de gestión participativa de cuencas en el norte de Tailandia.



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

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



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

### ¿QUIÉNES SON LOS MINIFUNDISTAS POBRES?

Aunque muchos de los pobres en el mundo en desarrollo no tienen tierras, la mayoría de ellos tienen algún acceso a la tierra. Estos “minifundistas pobres” siguen siendo pobres no sólo porque su propiedad es pequeña, sino también porque sus derechos a la tierra son débiles e inseguros. La inseguridad que sienten debilita sus incentivos para hacer inversiones a largo plazo en sus tierras o para usarla de manera sostenible. Sus tierras tienen un valor económico limitado porque no las pueden transferir legalmente. Esta tenencia débil de la tierra también limita el empoderamiento político, hasta el punto que los usuarios de la tierra deben depender de la buena voluntad de las autoridades o de los hacendados para continuar teniendo acceso a la tierra de la que viven. Su participación política se ve cohibida debido a las amenazas de los poderosos que están por encima de ellos.

Los minifundistas pobres tienen varias caras:

- Pueden tener tierras en tenencia pasada de padre a hijo, en la cual el latifundismo es una clase, casta o fenómeno étnico. La tenencia puede tener su origen en la conquista que creó tanto a los súbditos como a los arrendatarios de los propietarios originales de las tierras.
- Pueden ser agricultores bajo un sistema de arrendamiento del estado o de una colectividad y pueden estar privados de cualquier interés a largo plazo en las mejoras de la tierra, incluso hasta la casa en que viven. Su arrendamiento puede estar colmado de “condiciones de desarrollo”, oportunidad que aprovechan los administradores de tierras para obtener sobornos, amenazando con encontrar infracciones y terminar el arrendamiento.
- Pueden ser beneficiarios de reformas agrarias cuyas propiedades, debido al abandono, paternalismo o cambios políticos, nunca han sido regularizadas legalmente. Puede ser que se les prohíba alquilar las tierras, aunque sea por motivos de enfermedad o porque no tienen bueyes para arar, o se les prohíba complementar sus ingresos trabajando como jornaleros. Al no tener documentos, pueden ser olvidados y, después de que las autoridades del esquema de asentamiento se van, pueden ser vulnerables a usurpaciones por parte de los poderosos.
- Pueden ser usuarios de bosques que sus familias han ocupado y cultivado por una generación, pero a quienes se les prohíbe adquirir derechos de propiedad seguros, debido a que se clasifican a las tierras como bosques.
- Pueden tener tierras bajo sistemas de tenencia tradicional que no son reconocidos por el estado, sin base legal para oponerse a los reclamos del oficial o comerciante que algún día puede aparecer en sus tierras, con un título otorgado por el gobierno nacional.
- Pueden ser mujeres en sociedades donde la tierra pasa de generación en generación a través de la línea masculina, y que solamente tienen acceso a la tierra como hijas o esposas. Cuando los hombres toman las decisiones sobre la asignación de tierras, una viuda o divorciada está a merced de la familia del esposo y puede ser expulsada de la tierra o forzada a casarse con su cuñado para proteger el derecho a la tierra que cultiva.

### REFORZAR LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LAS POBLACIONES POBRES

A pesar de estas situaciones diferentes, algunas pautas pueden ayudar a dirigir los esfuerzos para reforzar los derechos de propiedad:

- *Otorgarle a los usuarios de las tierras derechos de propiedad sólidos.* Puede alegarse que no están preparados, que abusarán de ellos o que necesitan supervisión. Sin embargo, medio siglo de experiencia ha demostrado que los propietarios, en respuesta a los incentivos implícitos en la propiedad, producen mejores cultivos que en los esquemas paternalistas, los cuales al poco tiempo se estropean y a menudo se corrompen.
- *Establecer leyes sobre derechos de propiedad sólidos.* El estado debe proveer a los usuarios de la tierra un marco legal de derechos robusto. Aunque a menudo en los estados débiles la ley tiene poco impacto sobre el terreno, un marco legal adecuado es un primer paso esencial.
- *Derechos de propiedad mejorados significa diferentes cosas en diferentes contextos.* Puede significar copropiedad de tierra para maridos y esposas; empoderamiento de los arrendatarios para poder comprar las tierras de los hacendados; provisión de derechos incondicionales y hereditables para los pobladores, o reconocimiento del estado de que los derechos tradicionales con base en la comunidad son equivalentes a los derechos creados por el estatuto nacional.
- *Adoptar definiciones locales de seguridad de tenencia cuando sea apropiado.* Seguridad de tenencia apropiada no significa necesariamente propiedad en el sentido de la palabra del mundo occidental. La pregunta siempre debe ser ¿qué necesita la gente que vive en las zonas rurales? Los aumentos modestos de la seguridad de tenencia pueden ocasionar transformaciones. Aunque algunos sistemas necesitan más transparencia y rendición de cuentas, muchos sistemas de tenencia tradicionales o con base en la comunidad pueden proveer seguridad de tenencia adecuada.
- *Siempre preguntarse “¿seguridad de tenencia para quién?”* Debemos considerar quién es el beneficiario que posiblemente usará la tierra con más eficacia. Por lo general, los títulos se otorgan a los jefes de hogar masculinos pero otros posiblemente pueden hacer inversiones en la tierra.
- *Proteger los derechos de propiedad común.* A menudo los pobres dependen demasiado de los recursos de propiedad común. Algunos de estos recursos compartidos —como los humedales, bosques y zonas de pastoreo— sólo se asegurarán si se refuerzan los derechos de propiedad comunitaria. La seguridad de la tenencia no se aplica solamente a los derechos de propiedad individual, sino que también está relacionada con la propiedad común legítima y los derechos estatales en determinadas categorías de tierras.
- *Proveer pruebas apropiadas de los derechos de propiedad.* En los contextos urbanos y periurbanos y donde se valora altamente la propiedad rural, las pruebas apropiadas pueden suponer encuestas formales, títulos y registros de propiedad. En otras partes, donde los derechos son de valor más bajo y las tierras se transfieren en gran parte dentro de los límites de la comunidad, las pruebas apropiadas pueden involucrar demarcar los límites comunitarios y empoderar a las comunidades locales para que mantengan registros sencillos pero fidedignos de las propiedades y transacciones individuales y familiares.

- *Educar a la gente sobre sus derechos a la tierra.* Los organismos gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado pueden ayudar a educar a la gente sobre sus derechos a la tierra, a través de campañas e iniciativas en los medios de comunicación. Los derechos que no se comprenden no se defienden, y los derechos deben ser defendidos a diario o se perderán a manos de los más poderosos.
- *Establecer mecanismos de resolución de disputas apropiados.* Los derechos que no se pueden defender contra desafíos no ofrecen incentivos ni seguridad. Los mecanismos apropiados para resolver disputas incluyen la decisión o resolución alternativa de disputas, en cortes o foros alternativos, y deben ser accesibles y de precio asequible.

## INSTITUCIONALIZAR REFORMAS DE DERECHOS DE PROPIEDAD

Los pasos aquí identificados no se logran de la noche a la mañana. A la mayoría de los países les toma 10 años establecer programas de reforma de la tenencia exitosos y otros 20 años para implementarlos satisfactoriamente. Se deben evitar numerosas dificultades en el proceso.

- *Ser políticamente astuto.* Los políticos a menudo responden con diferentes señales a todo lo que los “expertos” puedan ver como ventajas de reforzar los derechos de propiedad: nuevos ingresos de impuestos de propiedad sobre la valorización rápida del capital de la tierra; nuevos distritos electorales creados a través de empoderar con derechos a los previamente abandonados, o acomodo de las clases que dominan el mercado, convirtiendo la tierra en un bien para obtener capital. Para alcanzar la reforma se necesitan compromisos rigurosos entre intereses y objetivos divergentes.
- *Incorporar nuevos derechos de propiedad en la ley.* En los tiempos de verdaderos cambios en las economías políticas de las naciones, se pueden olvidar las reformas legales y procesar las reformas desde el punto de vista administrativo, sin una base legal firme. Este enfoque sólo invita al desafío posterior de los nuevos derechos al lograrse la reforma y disminuir el ímpetu político que lo apoya.
- *Aprovechar todas las posibilidades para el cambio político.* Todas las avenidas, desde la legislación nacional hasta la reforma judicial, desde la decisión de la corte hasta la reforma de las costumbres, pueden ser eficaces sobre el terreno.
- *Las limitaciones de capacidad y financiamiento pueden socavar la implementación.* Los sistemas de derechos de propiedad mejorados son costosos, a menudo requieren inversión sustancial del estado o comunidad en sistemas para encuestas, adjudicación de títulos, para el registro de transacciones y herencias, y para la resolución de disputas. Muchas reformas de derechos de propiedad se han estancado por falta de ayuda financiera.
- *Las ONG pueden jugar un papel positivo en el proceso de reforma.* Las organizaciones no estatales de los marginados pueden expresar las demandas de los pobres y ejercer presión para las reformas. Esa clase de organizaciones tienen destrezas en esferas como los derechos de educación y la resolución de disputas, que son vitales para implementar las reformas.

- *Reemplazar los sistemas de derechos de propiedad inadecuados requiere cuidado.* Cuando se juzga que un sistema existente de derechos de propiedad es inadecuado, uno debe tener cuidado de reemplazarlo, especialmente en los casos en que está arraigado culturalmente. Los intentos de reformar los sistemas tradicionales que no logran cambiar el comportamiento pueden crear confusión y conflictos entre las demandas basadas en las costumbres y las otras basadas en la ley nacional.
- *La meta es el fortalecimiento equitativo de los derechos de propiedad.* Los derechos de todos los grupos de interés deben considerarse en conjunto. Las reformas para fortalecer los derechos de propiedad de una persona o grupo, especialmente en los contextos tradicionales, no deben debilitar inadvertidamente los derechos de propiedad de otros.
- *Estar atento a las consecuencias no planeadas.* Los poderosos pueden apropiarse aun de las reformas mejor pensadas. Un caso clásico es la apropiación de zonas comunes por parte de los poderosos cuando se acerca el momento de adjudicar tierras, privando así a los pobres de un recurso en el que confían. Con frecuencia, los grupos vulnerables no están representados entre las autoridades de implementación local. Se deben crear mecanismos en el proceso de implementación para asegurar que los grupos vulnerables participen y se beneficien de las reformas. Si la ejecución es débil, la promulgación de los sistemas de reforma de la tenencia puede conducir a que los hacendados contrariados expulsen a los arrendatarios de sus tierras.
- *Los nuevos derechos de propiedad no son suficientes por sí solos.* Es probable que las reformas de los derechos de propiedad, especialmente las que buscan fortalecer la comercialización de los derechos de tierras, no puedan lograr su objetivo cuando los mercados de crédito están muy tergiversados y el sistema de suministro de créditos está aún en pañales.

## CONCLUSIÓN

Reforzar los derechos de propiedad de los pobres es un proyecto complejo. Los minifundistas pobres son un grupo heterogéneo que tiene derecho a su tierra de maneras diferentes y complicadas. Los esfuerzos para aumentar la seguridad de su tenencia necesitan tener en cuenta las circunstancias específicas que caracterizan cada caso, las condiciones legales existentes, la fortaleza o debilidad de los sistemas financieros y de los registros de propiedad disponibles, las necesidades de cada grupo de interés y la posibilidad de consecuencias no planeadas. Los derechos de propiedad común también deben protegerse. ■

**Para mayor información ver: Banco Mundial, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction, Policy Research Report* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2003); Krishna B. Ghimire, comp., *Whose Land? Civil Society Perspectives on Land Reform and Rural Poverty Reduction* (Roma: Popular Coalition to Reduce Hunger and Poverty, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola e Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2003); Camilla Toulmin y Julian Quan, comps., *Evolving Land Rights, Policy, and Tenure in Africa* (Londres: Departamento de Desarrollo Internacional, Instituto de Recursos Naturales e Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 2000).**

---

John W. Bruce ([jwbruce@worldbank.org](mailto:jwbruce@worldbank.org)) es consejero superior (de tierras) en el Banco Mundial en Washington, D.C., y es ex director de Land Tenure Center en la Universidad de Wisconsin–Madison.



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

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



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

Para descargar o solicitar los resúmenes Visión 2020 del IFPRI, visite:

<http://www.ifpri.org/pubs/catalog.htm#focus>

**11: *Collective Action and Property Rights for Sustainable Development* (16 resúmenes)**

Compilado por Ruth S. Meinzen-Dick y Mónica Di Gregorio

También disponible en español: ***Acción colectiva y derechos de propiedad para el desarrollo sostenible*** (16 resúmenes)

**10: *Food Safety in Food Security and Food Trade* (17 resúmenes)**

Compilado por Laurian Unnevehr

**9: *Overcoming Water Scarcity and Quality Constraints* (14 resúmenes)**

Compilado por Ruth S. Meinzen-Dick y Mark W. Rosegrant

**8: *Shaping Globalization for Poverty Alleviation and Food Security* (13 resúmenes)**

Compilado por Eugenio Díaz-Bonilla y Sherman Robinson

**7: *Appropriate Technology for Sustainable Food Security* (9 resúmenes)**

Compilado por Per Pinstруп-Andersen

**6: *Empowering Women to Achieve Food Security* (12 resúmenes)**

Compilado por Agnes R. Quisumbing y Ruth S. Meinzen-Dick

**5: *Health and Nutrition: Emerging and Reemerging Issues in Developing Countries***

(11 resúmenes) Compilado por Rafael Flores y Stuart Gillespie

**4: *Promoting Sustainable Development in Less-Favored Areas* (9 resúmenes)**

Compilado por John Pender y Peter Hazell

También disponible en español: ***Fomentar el desarrollo sustentable en las zonas poco favorecidas*** (9 resúmenes)

**3: *Achieving Urban Food and Nutrition Security in the Developing World***

(10 resúmenes) Compilado por J. L. Garrett y M.T. Ruel

También disponible en español: ***Lograr la seguridad alimentaria y nutricional urbana en el mundo en desarrollo*** (10 resúmenes)

**2: *Biotechnology for Developing-Country Agriculture: Problems and Opportunities***

(10 resúmenes) Compilado por Gabrielle J. Persley

También disponible en español: ***Biotecnología para el sector agropecuario de los países en desarrollo: Problemas y oportunidades*** (10 resúmenes)

**1: *Getting Ready for the Millennium Round Trade Negotiations* (9 resúmenes)**

Compilado por Eugenio Díaz-Bonilla y Sherman Robinson

También disponible en español: ***Preparativos para la ronda de negociaciones comerciales del milenio*** (9 resúmenes)

## **ACCIÓN COLECTIVA Y DERECHOS DE PROPIEDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Compilado por Ruth S. Meinzen-Dick y Mónica Di Gregorio

1. **Perspectiva general** • Ruth Meinzen-Dick y Mónica Di Gregorio
2. **Comprender la acción colectiva** • Elinor Ostrom
3. **Comprender los derechos de propiedad** • Ruth Meinzen-Dick, Rajendra Pradhan y Mónica Di Gregorio
4. **Bienes públicos y acción colectiva en el ámbito local** • Nancy McCarthy
5. **Derechos de propiedad, acción colectiva y agrosilvicultura** • Frank Place, Keijiro Otsuka y Sara Scherr
6. **Irrigación, acción colectiva y derechos de propiedad** • Douglas L. Vermillion
7. **Acción colectiva y derechos de propiedad en la gestión de la pesca** • Mahfuzuddin Ahmed, K. Kuperan Viswanathan y R.A. Valmonte-Santos
8. **Gestión colaborativa de los bosques** • Eva Wollenberg, Bruce Campbell, Sheona Shackleton, David Edmunds y Patricia Shanley
9. **Opciones institucionales para la gestión de las tierras de pastoreo** • Tidiane Ngaido y Nancy McCarthy
10. **Derechos de propiedad, acción colectiva y recursos genéticos vegetales** • Pablo Eyzaguirre, Nancy McCarthy, Mónica Di Gregorio y Evan Dennis
11. **Acción colectiva en la gestión de plagas** • Helle Munk Ravnborg
12. **Derechos de propiedad y acción colectiva en las cuencas** • Brent Swallow, Nancy Johnson, Anna Knox y Ruth Meinzen-Dick
13. **Derechos de propiedad, acción colectiva y agroindustria** • Nancy Johnson y Julio A. Berdegú
14. **Investigación y extensión a cargo de agricultores** • Anna Knox y Nina Lilja
15. **Reforzar la acción colectiva** • Bryan Bruns y Pakping Chalad Bruns
16. **Reforzar los derechos de propiedad de los pobres** • John W. Bruce

Copyright © 2005 International Food Policy Research Institute. Reservados todos los derechos.

Para reproducir este documento, solicite un permiso a [ifpri-copyright@cgiar.org](mailto:ifpri-copyright@cgiar.org).



**International Food Policy Research Institute**

2033 K Street, NW

Washington, DC 20006-1002 USA

Phone: +1-202-862-5600

Fax: +1-202-467-4439

Email: [ifpri@cgiar.org](mailto:ifpri@cgiar.org)

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

**CAPRI**

CGIAR System-wide Program on  
**COLLECTIVE ACTION AND  
PROPERTY RIGHTS**

[www.capri.cgiar.org](http://www.capri.cgiar.org)

**2020**  
VISION™

**FOR FOOD, AGRICULTURE,  
AND THE ENVIRONMENT**