

Regímenes de tenencia colectiva de la tierra y reducción de la vulnerabilidad de las sociedades pastoras del Altiplano

Este documento ofrece recomendaciones de política pública para ayudar al desarrollo sostenible de sociedades pastoras hechas a partir de una investigación sobre la evolución de los regímenes de tenencia y sus implicancias en la sostenibilidad del sistema de producción pastoril. La evidencia muestra que los regímenes colectivos de tierra generan condiciones para el desarrollo de sistemas productivos sostenibles mientras los regímenes individuales de tenencia de tierra no generan dichas condiciones poniendo en peligro la sostenibilidad de los sistemas productivos pastoriles.

Gerardo Damonte, Investigador principal de GRADE, y Sandra Rodríguez, Asistente de investigación de GRADE

1) Problema y nuevo enfoque de desarrollo sostenible en sociedades pastoras

Las políticas de desarrollo dirigidas hacia sociedades pastoras han sido diseñadas, convencionalmente, bajo el entendimiento de que son arcaicas, irracionales, y en necesidad de “modernización”. La movilidad característica de las sociedades pastoras y transhumantes ha sido entendida como ineficiente.

Desde un enfoque inadecuado se aplicaron políticas para promover la privatización individual de la tierra como forma de impulsar un uso más eficiente de los recursos. Sin embargo, como varios estudios han demostrado, estas políticas han causado, por lo general, resultados negativos y a veces desastrosos para los sistemas productivos pastoriles. Por ello, en la actualidad, se está adoptando un

nuevo enfoque donde se reconocen tres características sociales y ambientales específicas de las sociedades pastoras:

- Las sociedades pastoras se han desarrollado en ecosistemas áridos donde la posibilidad de intensificar la producción tiene ciertas limitantes ambientales.
- El medio ambiente en el que se desarrollan las sociedades pastoras se encuentra en constante desequilibrio por lo que se hace necesario desarrollar diversas estrategias de producción para lidiar con la incertidumbre y variabilidad ambiental.
- Las sociedades pastoras han desarrollado a través de los siglos sistemas de producción adaptados a su medio ambiente, por lo que es fundamental tomar en cuenta los modos de producción tradicionales.

Sociedades pastoras y tierra: conceptos clave

El pastoralismo suele definirse como una forma de producción basada en la cría extensiva e itinerante de animales. Constituye uno de los principales sistemas productivos de los ecosistemas áridos. Se estima que existen 200 millones de familias pastoras a nivel mundial, de los cuales aproximadamente un 18% se encuentra en América Latina.

Los regímenes de tenencia de la tierra son una institución, es decir un conjunto de reglas, que definen la relación entre las personas, como individuos o grupos, con respecto a la tierra. Estas reglas establecen la manera en que se asignan los derechos para acceder, usar, controlar y transferir la tierra, así como las responsabilidades y obligaciones vinculadas a estos.

En ese sentido, en la actualidad se entiende que el pastoralismo es un sistema extensivo de producción adaptado a la alta variabilidad e incertidumbre características de las tierras áridas, y capaz de hacer un uso eficiente de los bajos insumos proveídos por estos ecosistemas. Sin embargo, actualmente los sistemas pastoriles se encuentran cada vez más amenazados por presiones ambientales, económicas, sociales y políticas.

En algunos lugares, dichos procesos están llevando a una progresiva individualización de los derechos de acceso sobre la tierra lo que ha creado escenarios que ponen en peligro la sostenibilidad, tanto de los recursos que las tierras áridas proveen como de los medios de vida pastoril.

En este contexto, este documento busca explicitar la relación entre los regímenes colectivos de tenencia de tierra y la sostenibilidad de los sistemas de producción pastoril.

2) Estrategias de manejo sostenible y regímenes de tenencia de la tierra

El pastoralismo es un sistema de producción extensivo que se ha adaptado para utilizar los recursos de los ecosistemas áridos con suma eficiencia, suministrando una serie de

valores económicos y ambientales. Para ello, las sociedades pastoriles han desarrollado un tipo de **manejo oportunista** el cual le permite adaptarse a los constantes cambios en la disponibilidad de pastos. Gracias a este tipo de manejo han podido desarrollar **estrategias de rastreo** de los recursos a partir de las cuales el pastor hace un ajuste entre la provisión de alimento disponible y la cantidad de animales en un espacio y momento específico. Son estas estrategias contingentes de rastreo las que le brindan sostenibilidad a las formas tradicionales de producción pastoril.

La evidencia muestra que los regímenes colectivos de tenencia de tierra, como conjunto de reglas y procedimientos para el acceso y usufructo de la tierra, generan las condiciones necesarias para que las estrategias de rastreo -que le brindan sostenibilidad a los sistemas de producción pastoril- puedan desplegarse. Las modalidades colectivas de tenencia han permitido a los pastores mantener un modo de producción extensivo y móvil mientras evitan, al mismo tiempo, la concentración del acceso a recursos que están distribuidos de manera variable y desigual.

Sin embargo, factores externos -como las políticas públicas que impulsan la individuali-

zación de la tierra- e internos -como los procesos de urbanización-, vienen creando crisis institucionales en los regímenes colectivos de tenencia de tierra que generan su fragmentación. Esta evolución tiene efectos negativos sobre la sostenibilidad de los sistemas de producción pastoril como se puede apreciar en el estudio de caso de la sociedad pastora en la provincia Caylloma, Arequipa, Perú.

Estrategias de rastreo

- a) La movilidad de los rebaños hacia áreas que cuentan con pasturas disponibles.
- b) La búsqueda de fuentes adicionales de alimento durante épocas de sequía, a partir del cultivo de pasto o el intercambio.
- c) El mejoramiento genético de animales basado más en criterios de adaptación al menos que de utilidad mercantil.
- d) La separación de rebaños por tipo de especie, raza, sexo y edad de los animales para su mejor manejo.
- e) La venta de animales durante la época seca y su posterior reabastecimiento.
- f) La diversificación de los rebaños y de la composición del ingreso familiar para diversificar la producción y reducir el riesgo.

Foto: Sandra Rodríguez



«Los regímenes colectivos de tenencia de tierra generan las condiciones necesarias para que las estrategias de rastreo, que son las que brindan sostenibilidad a los sistemas de producción, puedan desplegarse».

Foto: Sandra Rodríguez



Sin embargo, desde la década de los noventa se observa en Caylloma un proceso que tiende a la individualización de derechos sobre la tierra y fragmentación de la tierra “Condominial” que ha puesto en peligro no solo el sistema productivo de condominio, sino también las prácticas productivas sostenibles que posibilita. Entre los factores que impulsan este proceso destacan dos íntimamente relacionados: la política pública peruana que promueve la individualización de la tierra, y la crisis del condominio como institución que ha perdido la capacidad de regular las prácticas de sus miembros y vigilar el adecuado uso de los recursos. Sin un soporte estatal, los condominios pierden aún más la capacidad de imponer las reglas tradicionales de pastoreo a las nuevas generaciones, creando escenarios de conflicto entre algunas familias productoras que deciden disolver el condominio y fragmentar la tierra para constituir regímenes individuales de tenencia.

El problema radica en que el régimen de tenencia individual, generalmente asociado a propiedades medianas y pequeñas, no crea las condiciones para la reproducción de las prácticas sostenibles. Las propiedades no cuentan ni con la variedad y cantidad de pastos necesarios, ni con el soporte institucional para el manejo sostenible de los recursos en las tierras áridas de Caylloma.

«El régimen de tenencia individual, generalmente asociado a propiedades medianas y pequeñas, no crea las condiciones necesarias para la reproducción de prácticas sostenibles».

3) Estudio de caso: tenencia y sostenibilidad productiva en Caylloma

En Caylloma coexisten en la actualidad dos tipos de regímenes de tenencia con derechos colectivos: “Condominial” y “Condominial-comunal”, con un tipo de régimen de tenencia individual donde una sola unidad doméstica accede, maneja y usufructúa la tierra.

Los condominios agrupan a un conjunto de unidades familiares, generalmente vinculados por relaciones de parentesco, que organizan la labor pastoril de manera colectiva siguiendo un conjunto de reglas y procedimientos legítimos para el grupo. Cuando los condominios se asientan sobre propiedad comunal se les conoce como

“condominios comunales”. En términos de sostenibilidad, las reglas institucionales de los condominios permiten:

- Asegurar los derechos del colectivo a acceder a una variedad de recursos que están desigualmente distribuidos en el territorio.
- Evitar la concentración del acceso a lo que se denomina “recursos clave” -los bofedales, por ejemplo-.
- Establecer cuotas de pastoreo entre los miembros para evitar el sobrepastoreo.
- Desarrollar las estrategias de rastreo para el uso sostenible de los recursos a partir del establecimiento y ejecución de reglas de manejo y uso colectivo de los pastos.

Recomendaciones de política

Nuestra investigación muestra que los regímenes de tenencia colectiva de la tierra generan las condiciones para el desarrollo de un sistema de producción pastoril sostenible. Por ello, la recomendación general de nuestro estudio es que en tierras áridas donde existan sociedades pastoriles deben promoverse los regímenes de tenencia de tierra colectivos, ya que estos aseguran el desarrollo de sistemas de manejo oportunista y estrategias eficientes de rastro de recursos. Asimismo, debe desincentivarse la fragmentación de la tierra asociada a la emergencia de los regímenes de tenencia individual de la tierra, ya que no soportan prácticas productivas sostenibles.

A partir de esta recomendación general se desprenden las siguientes recomendaciones específicas:

- Buscar fortalecer la institucionalidad productiva local por medio del reconocimiento y regulación formal del condominio y/o promover nuevas organizaciones formales que sirvan de soporte institucional para el desarrollo de las prácticas de manejo sostenible como las de rastro de recursos.
- Estimular la formación de colectivos y asociaciones de pequeños y medianos productores individuales para mejorar su acceso a una mayor cantidad y calidad de pastos.
- Promover entre las familias pastoras el mantenimiento de las prácticas locales de manejo sostenible como las de rastro.
- Vincular los programas de mejora genética de alpacas a la capacidad de las unidades productivas de manejar sosteniblemente el ganado y acceder a la tierra necesaria para hacerlo.
- Promover el mejoramiento de tecnologías de riego siempre y cuando estas intervenciones tomen en cuenta los límites impuestos por los ecosistemas áridos. La mayor disponibilidad de agua puede motivar un crecimiento descontrolado de los rebaños que a la larga produciría sobrepastoreo.
- Proveer a las familias pastoras de información sobre los cambios en el clima y herramientas para su monitoreo con el fin de ayudarlas a manejar la creciente incertidumbre en escenarios de cambio climático.

Este documento de políticas se basa en los hallazgos más destacados del estudio de Gerardo Damonte, Manuel Glave, Sandra Rodríguez y Andrea Ramos, "The Evolution of Collective Land Tenure Regimes in Pastoralist Societies: Lessons from Andean Countries", publicado como Artículo de Evidencia de la serie Research Papers del proyecto Evidence and Lessons from Latin America (ELLA). Artículo disponible: <http://bit.ly/LandEVpaper>

Análisis & Propuestas explora diversos temas de la realidad peruana a partir de los resultados de investigaciones de GRADE, y plantea propuestas de políticas públicas. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Esta publicación se llevó a cabo con ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank.