

UNORCA and the financial dependence of producer organizations

With agricultural activity in deep crisis, civil society organizations and rural producer groups constitute a strategy for small producers to tap market opportunities generated by economic liberalization. But regrettably, the options are few and risky. This article provides relevant guidelines.

By their very nature, producer organizations should be financed by their members. Producer organizations that depend largely on external financing (e.g. government, international donors) run a serious risk of losing their autonomy, as their leaders become accountable to the financing body rather than to their membership. The problem facing UNORCA and any other producer organization is how to achieve that autonomy. The issue of financial independence is not exclusive to UNORCA; it is a problem with most civil society organizations in Latin America, which is why they frequently mirror the shortcomings of government structures, including paternalism and patronage.

Dépendance financière: un problème pour les organisations de producteurs. Le cas d'UNORCA

Compte tenu de la crise profonde de l'élevage, les organisations de la société civile, notamment celles qui regroupent les producteurs ruraux, représentent pour les petits producteurs un moyen de tirer profit des opportunités commerciales découlant de la libéralisation économique. Malheureusement, les solutions de rechange sont rares et risquées. Cet article présente quelques lignes directrices à ce sujet.

Les organisations de producteurs devraient, par définition, être financées par leurs membres. Lorsque les organisations de producteurs dépendent dans une large partie de financements extérieurs (du gouvernement, de donateurs internationaux, etc.), elles courent sérieusement le risque de perdre leur indépendance et autonomie, dans la mesure où leurs dirigeants doivent rendre compte à un organisme financier avant de rendre compte à leurs membres. Le dilemme qui se pose pour UNORCA, comme pour toute organisation de producteurs, est de savoir comment arriver à cette autonomie. Le problème de l'indépendance financière n'est pas un problème exclusif d'UNORCA, mais il affecte de la même manière une bonne partie des organisations de la société civile d'Amérique latine, qui finissent souvent par adopter des pratiques propres aux structures de gouvernement, comme le paternalisme et le clientélisme.

Dependencia financiera: un problema de las organizaciones de productores¹. El caso de UNORCA²

Tomas Lindemann

FAO Rural Institutions and Participation Service, Roma..

En el contexto de una profunda crisis de la actividad agropecuaria, las organizaciones de la sociedad civil, en particular las que aglutinan a los productores rurales, representan para los pequeños productores una alternativa para aprovechar oportunidades de mercado que se generan en el contexto de la liberalización económica. Lamentablemente, las alternativas son escasas y riesgosas. Este artículo da algunas pautas a este respecto.

Por vocación, las organizaciones de productores deberían ser financiadas por los miembros que las constituyen. Cuando las organizaciones de productores dependen en una proporción mayoritaria de financiamiento externo (del gobierno, de donantes internacionales, etc.) corren el serio riesgo de perder su independencia y autonomía debiendo sus dirigentes rendir cuentas ante el ente financiero antes que hacerlo frente a sus propios miembros. El dilema que se le plantea a la UNORCA como a cualquier organización de productores, es cómo lograr esa autonomía. El problema de la independencia financiera no pertenece sólo a la UNORCA, sino que afecta por igual a un porcentaje mayoritario de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina, lo cual conduce a que frecuentemente éstas reflejen problemas propios de la estructura de gobierno como son el paternalismo y el clientelismo.

PROBLEMAS

Organización de productores y/o movimiento político

La Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA)³ tiene un doble rol: como organización de productores y como movimiento político.

El doble rol de la UNORCA puede producir un conflicto de intereses. Por ejemplo, por un lado, en su carácter de movimiento político la UNORCA aboga por la revisión de algunas de las reformas estructurales de los años 80 y 90, mientras por el otro, en su carácter de organización de productores aboga por la inserción de sus asociados en la dinámica de libre mercado, tal como se presenta actualmente.

Importancia de la autonomía financiera de la UNORCA

En cuanto instituciones de la sociedad civil, las organizaciones de productores tienen la ventaja comparativa respecto a las instituciones de gobierno de que, por vocación, deben estar controladas por sus miembros. El control de los miembros sobre sus instituciones está en función de la proporción del capital financiero que los mismos aportan a su organización.

¹ El autor de las reflexiones presentadas en este artículo es Tomás Lindemann. El artículo fue escrito en colaboración con Laura Meggiolaro. Se agradecen las importantes contribuciones en materia de contenidos técnicos y editorial del documento aportadas por Paolo Groppo, así como la cuidadosa revisión técnica de lo relativo al contexto mexicano aportada por Adriana Herrera.

² El presente artículo está basado en impresiones recogidas por el autor durante una visita técnica de apoyo al proyecto TCP/MEX/ en el año 2004 y por lo tanto presenta informaciones que pueden resultar superadas. No obstante, consideramos que el interés de las observaciones recogidas justifica su publicación tardía.

³ La descripción contenida en esta sección está tomada de la página Web de la UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas e Indígenas Autónomas) accesible en <http://www.unorca.org.mx/>

Este es un talón de Aquiles que cualquier organización debe confrontar. De hecho, a la fecha de preparación del presente artículo, la UNORCA confiaba para su subsistencia principalmente en ayuda financiera por parte del gobierno mexicano, lo cual podía producir una relación de dependencia respecto del mismo. El presente artículo analiza las consecuencias de la dependencia financiera por parte de instituciones de la sociedad civil respecto de cualquier entidad financiera incluyendo el gobierno nacional, ayudas bilaterales y otros posibles actores. Así mismo, el artículo propone algunas estrategias para eludir a la dependencia financiera.

CONTEXTO EN EL QUE OPERA UNORCA⁴

La estructura institucional de la UNORCA

La Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA) es una organización de tercer nivel, constituida por unidades productivas regionales integradas por organizaciones de base en diversos Estados.

Si bien UNORCA es claramente una entidad constituida a partir de la convergencia de organizaciones regionales representativas de diversas corrientes políticas, en sus casi 20 años de existencia se ha ido generando un centralismo en su estructura de funcionamiento que puede representar un riesgo para el futuro de la organización. Esta centralización en la sede de la UNORCA reflejaba, en el momento del presente informe, una estructura de gobierno altamente concentrada que da por resultado un debilitamiento de las organizaciones regionales.

Por esa razón, la UNORCA tenía previsto establecer módulos regionales de asistencia técnica⁵ que aseguraran una

mayor cercanía entre la entidad y sus organizaciones miembros.

Esta descentralización hubiese generado una mayor proximidad entre las sedes regionales y las organizaciones locales y hubiese también permitido capturar mayores recursos de los programas de gobierno que cada vez están más disponibles a nivel local.

Sin embargo, la puesta en marcha de los módulos regionales presentaba dificultades prácticas, como la del financiamiento, que debían ser subestimadas. La puesta en marcha de los módulos tenía como primer requerimiento que éstos pudieran ser auto sostenibles.

Al momento de la preparación del informe la UNORCA contaba con un pequeño equipo técnico en las oficinas centrales, conformada por un Director, con especialidad en trabajo comunitario y desarrollo organizativo, encargado del seguimiento y operación de las actividades de la UNORCA; una especialista en planeación agrícola, encargada de la elaboración de proyectos; una bióloga, encargada de atender los programas de biodiversidad de la organización; y dos agrónomos, especialistas en café, responsables de poner en marcha la empresa de café de la UNORCA. También se contaba con infraestructura informática, que consistía en cinco equipos con acceso a Internet. En algunos Estados donde la UNORCA tenía presencia se contaba con equipo técnico y también equipo de informática.

Por otro lado la Unión tenía acceso a subsidios por parte del gobierno para garantizar la subsistencia de su aparato institucional y también asegurar el acceso a programas y servicios del gobierno a sus afiliados.

La UNORCA se define como una organización de amplia participación, de lucha, de trabajo y propuesta. Está integrada por campesinos, pequeños productores, jornaleros, avecindados, colonos, jóvenes, mujeres, pescadores y trabajadores del campo de muchos Estados de la República: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato,

⁴ Algunos datos de esta sección del artículo se basan en el documento borrador de la Nota Informativa, México, noviembre 2003, preparada por la Dirección de Asistencia en Políticas de la FAO.

⁵ Se pensaba establecer estos módulos en las dependencias regionales de la UNORCA ubicadas en los anteriormente mencionados estados. Los módulos estarían formados por grupos interdisciplinarios de asistencia técnica que habrían suministrado servicios a organizaciones de la Unión.

Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

La UNORCA impulsa la amplia participación social en el ámbito nacional e internacional y representa diversas expresiones del movimiento campesino internacional, como *Vía Campesina*, la *Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo* y la *Federación Internacional de Productores Agricultores*.

ANTECEDENTES

Estructura agraria y sistema de tenencia de la tierra en México⁶

La reforma agraria mexicana ha sido un proceso complejo y prolongado. La reforma tuvo su origen en una revolución popular de gran envergadura, y se desarrolló durante una guerra civil. El Plan de Ayala, propuesto por Emiliano Zapata y adoptado en 1911, exigía la devolución a los pueblos de las tierras que habían sido concentradas en las haciendas. En 1912 algunos jefes militares revolucionarios hicieron los primeros repartos de tierras. En 1915 las tres fuerzas revolucionarias más importantes, el constitucionalismo, el villismo y el zapatismo, promulgaron las leyes agrarias. La atención al pedido generalizado de tierras se convirtió en condición de la pacificación y del restablecimiento de un gobierno nacional hegemónico: la Constitución de 1917 incluyó el reparto de tierras en su artículo 27. Desde entonces, y con sucesivas adecuaciones hasta 1992, el reparto de tierras fue mandato constitucional y político del Estado mexicano. Dicho reparto sigue siendo prerrogativa del Estado si se concibe la reforma agraria como un concepto más amplio que la mera distribución de la propiedad.

Durante el largo período que se extiende de 1911 a 1992 se entregaron a los campesinos algo más de 100 millones

de hectáreas de tierras, equivalentes a la mitad del territorio de México y a cerca de las dos terceras partes de la propiedad rústica total del país. Según las Resoluciones Presidenciales de dotación de tierras, se establecieron unos 30 000 ejidos y comunidades que incluyeron 3,1 millones de jefes de familia, aunque según el último Censo agropecuario de 1991 se consideraron como ejidatarios y comuneros 3,5 millones de los individuos encuestados. A fines del siglo XX, la propiedad social comprendía el 70 por ciento de los casi 5 millones de propietarios rústicos y la mayoría de los productores agropecuarios de México.

Las escasas dimensiones de los predios cultivables por unidad familiar, su fragmentación, la insuficiente calidad de la tierra y el alto riesgo económico de las actividades agrícolas han conducido a la actual administración a considerar que de los 4 millones de explotaciones agropecuarias del país sólo un millón pueden ser viables como empresas comerciales. De estas, 700 000 necesitan un apoyo considerable y prolongado para convertirse en empresas comerciales, y 3 millones deberían ser objeto de «atención social» debido a que no consiguen consolidarse como empresas agropecuarias. Estos factores han erosionado el funcionamiento del sector primario y del sector reformado a partir de la década de 1960. Entre 1964 y 1970, el Gobierno realizó un esfuerzo postrero para completar el reparto de las tierras del sector agrario. Sin embargo, el carácter autoritario de las políticas, la burocracia y la falta de alternativas para la población rural impidieron que los campesinos y otras fuerzas sociales adoptasen los planes propuestos. El movimiento estudiantil de 1968, que confrontó al Gobierno con las clases urbanas medias emergentes, obligó a convocar al sector social campesino para garantizar la paz y la sucesión presidencial. A cambio, se ofreció al sector agrario la continuación del reparto de las tierras, a pesar de que comenzaba a ser manifiesto que la política de redistribución de tierras

⁶ Esta sección está basada en el artículo de Arturo Warman publicado en *Reforma Agraria* (2003/1) con el título «La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo».

había sido ineficaz para alcanzar la justicia y el bienestar, y que, por el contrario, había agudizado los conflictos políticos agrarios, la incertidumbre y la precariedad.

Las repetidas crisis económicas nacionales hicieron que disminuyese el intervencionismo público y que los inversionistas privados se retirasen del sector primario. El campo mexicano se descapitalizó y la pobreza extrema se concentró en él. Desde 1965 el crecimiento del producto agropecuario fue en promedio inferior al aumento de la población nacional y, en algunos años, fue incluso inferior al aumento de la población rural. A pesar de los cambios en la estructura de la producción agraria, el suministro nacional de alimentos registró un déficit. Desde 1970, en promedio, cerca de la tercera parte del consumo aparente de granos básicos se ha cubierto con importaciones. La importancia relativa de las exportaciones agropecuarias en la balanza comercial ha disminuido. A fines del siglo XX un poco más de la quinta parte de la fuerza de trabajo nacional dedicada a la producción agropecuaria aportaba apenas un 5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB): esta cifra refleja la pobreza de los trabajadores del campo, la aguda desigualdad existente en el sector rural, y la situación marginal del sector rural en la economía y la política nacionales. El 57 por ciento de la población rural vive hoy en condiciones de pobreza extrema, que es la forma de pobreza que pone en riesgo la salud y las capacidades de desarrollo del individuo. Las tres cuartas partes de las personas más pobres viven en localidades agrarias de menos de 15 000 habitantes.

Los límites del modelo de desarrollo rural se encuentran, principalmente, en el esquema de usufructo mediante el cual se entregó la tierra a ejidatarios y comuneros. Este régimen impedía asociarse, rentar o enajenar tierras, obstaculizando la superación de propiedad del minifundio. Las tierras se podían heredar pero no podían ser utilizadas como garantía para acceder al crédito, desalentando la inversión en las mismas. Los campesinos ejidatarios la única forma que tenían para obtener dinero era producir excedentes de

maíz subsidiado por el gobierno, generando una sobreexplotación del sistema.

De hecho, durante el período post-revolucionario el Gobierno de México sostuvo una decidida política de apoyo a la pequeña producción campesina atribuyendo a la misma la responsabilidad de alimentar al país. Los campesinos aprovechando de esta política, concentraron todas sus energías y también una porción mayoritaria de su parcela, en la producción de maíz, ya que contaban con la certeza de que los excedentes de producción generados serían absorbidos por la Compañía nacional de subsistencia popular (CONASUPO). Con las reformas estructurales de los años 80 los precios de garantía acordados a los campesinos quedaron abolidos y el papel de CONASUPO fuertemente debilitado. Al mismo tiempo, inicia la apertura del mercado de productos agrícolas a los Estados Unidos, en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) que permite el ingreso masivo de productos básicos (hasta entonces vedados), incluyendo el maíz.

La reformas al artículo 27 Constitucional en 1992

Durante la década de los 80 y de los 90, con la penetración del modelo neoliberal en occidente, que conlleva una tendencia hacia el individualismo, se debilitan las prácticas comunitarias con la consecuente dilapidación de capital social. El mercado asumió una importancia creciente y, consecuentemente, la tierra pasó a ser considerada cada vez más como una mera mercancía como otras⁷.

El deterioro progresivo y acelerado del sector rural se prolongó hasta 1992, cuando fue posible alcanzar un consenso suficiente, aunque distante de la unanimidad, para reorientar y dar dinamismo al desarrollo rural, combatir la pobreza, el atraso y la marginación. La primera etapa de ese proyecto de reorientación de largo alcance fue la reforma del artículo 27 Constitucional en materia agraria, que se supone «liberó los campesinos de la opresión de

⁷ P. Groppo. 2001. *Sistemas agrarios: hacia un nuevo enfoque territorial*. Versión preliminar. FAO. Roma.

los ejidos»⁸, con el fin de hacer de ellos agentes económicos productivos a través del ordenamiento de la propiedad, la asociación con inversionistas privados y con la posibilidad de pasar del régimen de propiedad social al dominio pleno⁹.

La reforma de la Ley Constitucional de 1992, fue una parte del paquete del ajuste estructural impulsado por el Banco Mundial. Los cambios fundamentales consistieron en: a) cancelar el reparto agrario como obligación permanente del Estado; b) otorgar la propiedad de la tierra a ejidos y comunidades como sociedades propietarias y, en consecuencia, establecer su derecho para definir las formas de explotación, e incluso adoptar el régimen de pequeña propiedad; c) proteger la asociación de ejidatarios y comuneros entre sí, con el Estado y con particulares, permitiendo la intervención de sociedades mercantiles en actividades agropecuarias, con restricciones en cuanto a su integración y extensión máxima; d) reconocer a la asamblea como órgano supremo del núcleo agrario, mientras que el comisariato ejidal y el consejo de vigilancia, de autoridades internas se transformaron en representantes; e) crear una nueva institucionalidad agraria: *i)* Tribunales Agrarios, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, transfiriéndoles las facultades jurisdiccionales que tenía el Presidente de la República; *ii)* Procuraduría Agraria (PA), como órgano de apoyo a los sujetos agrarios para la defensa de sus derechos; y *iii)* SRA, responsable de coordinar la política agraria y los procesos de ordenamiento de la propiedad social, colonias y terrenos nacionales; además de atender las actividades transitorias derivadas de la legislación anterior; f) proteger las tierras de las comunidades indígenas; g) mantener los límites de la pequeña propiedad, agregando la propiedad forestal. Sin embargo, sanciona que las mejoras introducidas por los propietarios

⁸ Ibidem.

⁹ Informe Nacional 1992-2005 México, presentado en la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), Brasil, 2006.

no cambiarán sus respectivos límites; h) prohibir el latifundio y establecer mecanismos para su fragmentación¹⁰.

Esta fragmentación generó el minifundio y la parcelización de la tierra a través del programa PROCEDE (Programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares). El minifundio constituye un límite para el desarrollo porque su producción no satisface generalmente a las necesidades básicas de una familia. Adicionalmente, muchas veces la escasa superficie que se posee, está fraccionada; en promedio, los ejidatarios tienen dos parcelas.

Perdiendo importancia los ejidos, los ejidatarios tenían un incentivo para vender sus tierras. Esto coincidió también con la cancelación de los subsidios a la producción de maíz restando competitividad a la producción ejidal. Como resultado se verificó una tendencia a la venta de tierras ejidales.

Esto reforzó la ya existente tendencia migratoria hacia las ciudades, con la consecuente disgregación del núcleo familiar que dejó desprotegidas a las mujeres, ya que el marido se apropiaba del producto de la venta.

Este cuadro histórico determinó un agotamiento aún mayor del modelo de economía familiar de subsistencia en México y la desaparición masiva de un número indeterminado de productores de alimentos básicos que habían garantizado, hasta la década de los años 80, la soberanía alimentaria de México.

Impacto del TLCAN¹¹ NAFTA en la economía campesina

México ha firmado muchos tratados internacionales, siendo el TLCAN el de mayor relevancia. Si bien éste ha favorecido las exportaciones de frutas y hortalizas, algunos productos básicos como principalmente maíz, frijol, oleaginosas y otros cereales que cubren más del 50 por ciento de la superficie sembrada, han experimentado una baja en rentabilidad, no

¹⁰ Ibidem.

¹¹ TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte. NAFTA, North America Free Trade Agreement.

pudiendo competir con las importaciones de esos productos.

Cabe señalar que en la actualidad, de las 6 millones de unidades productivas que operan en el campo, sólo el 3 por ciento aporta el 80 por ciento del Producto Interno Agropecuario. Alrededor del 70 por ciento de los ingresos en el medio rural no son generados por actividades agropecuarias, y esta tendencia tiende a crecer.

El campo continúa experimentando una fuerte migración, sobre todo de gente joven, produciéndose una feminización y un envejecimiento de la población, donde el 34 por ciento de los propietarios tienen más de 60 años. Los datos del INEGI indican que existen en el país 133 000 comunidades con menos de 50 habitantes.

Según datos del 2000, la agricultura contribuyó en un 4,4 por ciento del PIB total. No obstante representar sólo el 4,4 por ciento de la economía, la agricultura absorbe casi el 20 por ciento de la fuerza laboral. Los principales productos son maíz, sorgo, frijol, trigo, café, tomate, frutas y algodón.

En 2001, la contribución de la agricultura a las exportaciones fue del 9,2 por ciento mientras que la de las importaciones fue del 9,9 por ciento.

Si bien esto parecería reflejar una balanza comercial relativamente equilibrada, es importante observar que los rubros de exportación, que siguen una tendencia dinámica, son especialmente los agroindustriales como la cerveza y el tequila. Además, durante el 2004 se han registrado importantes aumentos en las exportaciones de legumbres y hortalizas frescas, jitomate, algunas frutas frescas y ganado.

En total, las exportaciones del sector agrícola aumentaron de 6,9 a 7,6 miles de millones de dólares EE.UU. en el período 1998-2001.

Por otro lado, las importaciones consisten básicamente en granos, oleaginosas carnes y están registrando una importante tendencia al alza. Éstas aumentaron de 8,5 a 10,8 miles de millones de dólares EE.UU. en el mismo período.

La distribución del mercado de importaciones y exportaciones, según los rubros arriba indicados, ha dado por resultado que en el sector rural coexistan dos tipos de productores:

- a) quienes han estado en condiciones de aprovechar las reformas económicas y la apertura comercial, cuyos mercados son principalmente externos (hortalizas, frutas y ganado); y
- b) quienes compiten con importaciones (principalmente productores de granos básicos, porcicultores, ganaderos con hatos pequeños).

Los productores miembro de la UNORCA pertenecen en un 90 por ciento al tipo b), lo cual los pone en una situación de vulnerabilidad alarmante con serios riesgos de desaparecer, en su gran mayoría, en el curso de los próximos años.

PROBLEMAS ACTUALES QUE ENFRENTAN LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

Al momento de escribir este artículo, los pequeños productores en México enfrentan entre otros problemas, los relacionados con: 1) el desmoronamiento relativo del precio del maíz; 2) la comercialización; 3) el crédito; 4) la organización.

Desmoronamiento relativo del precio del maíz

Como es sabido, en México, la economía campesina está basada en el maíz, que por milenios garantizó la seguridad alimentaria de las familias. A partir de la industrialización acelerada que vive México desde los años 50, la economía campesina encuentra un mercado seguro en las ciudades en expansión, como es en particular la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Se beneficia de precios de garantía que estimulan al productor a concentrar todas sus energías en la producción de maíz ya que no sólo garantiza la seguridad alimentaria sino que además permite la generación de ingresos monetarios.

Los ajustes estructurales que inician desde fines de los 80, implican entre otras las siguientes consecuencias:

- a) el retiro de los precios de garantía (que implica la anulación de los subsidios a la producción agrícola);
- b) la apertura comercial (que permite el ingreso de productos subsidiados y elaborados en escala masiva) incluyendo maíz producido en Estados Unidos. Los productores de ese país operan con economías de escala, tecnología avanzada y subsidios tan significativos que cualquier comparación resulta claramente desproporcionada; y
- c) un vacío institucional que deja desatendidos y sin servicios a los agricultores afectando principalmente a los pequeños productores.

Con ello, el maíz producido localmente por pequeños productores en condiciones de franca adversidad (sin riego, en laderas), no obstante el subsidio que representa la sobreexplotación de la propia fuerza de trabajo por parte de los campesinos, adquiere costos de producción muy por encima de los del mercado. Sólo logran colocar sus productos algunos productores aislados que cuentan con sistemas de riego e infraestructura moderna así como capital de operación y acceso oportuno al crédito.

Problemas de comercialización

Con la desaparición de la CONASUPO, principal consumidor de la producción de granos básicos hasta fines de los 80, el acceso a los mercados se complica para los pequeños productores.

Los principales comercializadores de granos básicos y otros productos de la economía campesina son: las cadenas de supermercados; los mercados de abastos de las ciudades; los mercados sobre ruedas.

- A. Las grandes cadenas de supermercados prefieren recurrir al siguiente tipo de proveedores:
 - a) a sus propias unidades productivas, cuando cuentan con ese grado de integración a la producción;
 - b) a grandes productores que estén en condiciones de asegurar un suministro constante y de calidad adecuada;
 - c) a los *brokers* (agentes de comercialización) de los Estados

Unidos que, con la integración del TLCAN frecuentemente ofrecen precios altamente competitivos.

- B. Los mercados de abastos de las ciudades, en cambio, están controlados por las mafias locales que controlan los puestos de distribución comprando mercadería en función de relaciones políticas clientelares y/o paternalistas.
- C. Los mercados sobre ruedas que venden directamente sin intermediación los productos de campesinos en las ciudades presentándose una vez por semana en diferentes colonias de las ciudades. Su incidencia, sin embargo, parece ser relativamente limitada en términos de participación en el mercado global.

Problemas de crédito

En la perspectiva de los productores de la región norte, lejos de mejorar, la sustitución de BANRURAL¹² por Financiera Rural ha entorpecido ulteriormente su acceso al crédito, ya que:

- a) el costo del crédito es hoy un 8 por ciento más caro respecto de lo que cobraba BANRURAL;
- b) los créditos llegan con mayores retrasos debido a que se han redoblado las exigencias burocráticas para obtener el acceso al mismo.

Problemas de organización

Con la reforma del artículo 27 Constitucional en el año 1992, se estableció una nueva relación entre el Estado mexicano y la sociedad rural. La desaparición de las uniones ejidales, así como de las Asociaciones Regionales de Interés Colectivo (ARIC), cambia la situación y determina la necesidad de establecer los módulos.

En este contexto adverso el papel de la UNORCA se vuelve prioritario para favorecer el desarrollo de los pequeños productores rurales que se encuentran huérfanos de todo servicio por parte del Estado, sin

¹² BANRURAL era el Banco nacional de crédito antes de las reformas estructurales.

esperanza de acceso al crédito ni a precios razonables por sus productos.

La única estrategia a disposición de la ya mermada población de pequeños productores es la de fortalecer las organizaciones que los representan, como en este caso la UNORCA, con su apoyo decidido. El Estado en cambio debería favorecer el florecimiento de organizaciones como la UNORCA generando condiciones que permitan el acceso de los pequeños productores organizados a servicios técnicos y financieros del Estado.

ESTRATEGIA POLÍTICA DE LA UNORCA

Movimiento y/u organización de productores

Sin distinguir claramente entre estos conceptos, sus líderes describen a la UNORCA como una institución que es al mismo tiempo un movimiento político nacional, un vocero del movimiento internacional contra la globalización y una organización de productores.

Movimiento político

Con el objeto de revertir las principales consecuencias negativas que las reformas estructurales tienen sobre la población campesina, según lo descrito en la introducción de este informe, como movimiento político, la UNORCA promueve entre otras cosas la modificación de algunas de las principales reformas introducidas en los años 90, entre ellas:

- a) el cierre de las importaciones de maíz¹³;
- b) el restablecimiento de los subsidios a la agricultura;
- c) el restablecimiento de una comercializadora de granos para los pequeños productores;
- d) el restablecimiento de una empresa para el financiamiento de la actividad campesina.

Organización de productores

Como organización de productores, la UNORCA promueve:

- a) el acceso de los pequeños productores a programas y servicios del gobierno, en

- particular, los ejidatarios (y sobre todo aquellos asociados a la UNORCA);
- b) la reconversión productiva hacia una mayor empresarialidad y competitividad de sus miembros;
- c) la búsqueda de la seguridad alimentaria por parte de sus asociados y la consolidación de la cultura del maíz;
- d) la diversificación de la producción.

Vocero del movimiento contra la globalización y miembro del movimiento campesino internacional *Vía Campesina*

La UNORCA está representada en el movimiento internacional de campesinos, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas migratorios a través de *Vía Campesina*, logrando así tener voz en los acontecimientos internacionales. Como vocero del movimiento, junto a *Vía Campesina*, la UNORCA participó activamente en la organización de las manifestaciones locales de oposición contra los contenidos de la reunión del G-7 en Cancún en 2003, para lo cual logró movilizar alrededor de 10 000 campesinos e importantes aportes por parte de la comunidad internacional. *Vía Campesina*, con todos sus miembros tuvo un rol importantísimo durante el foro paralelo de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), que tuvo lugar en Porto Alegre, Brasil, en el mes de marzo de 2006.

OBSERVACIONES

Arraigo y credibilidad de la UNORCA

El arraigo y credibilidad de la UNORCA en la base campesina es indiscutible y está ampliamente cimentado como lo ha demostrado reiteradamente la capacidad de convocatoria reflejada en la afluencia masiva de campesinos a las movilizaciones organizadas por la Unión.

Sin bien no contamos con los elementos para evaluarlo, el reconocimiento de la UNORCA entre la población campesina está probablemente relacionado con los siguientes factores:

¹³ Para informaciones más detalladas léase los puntos 1, 2, 3 de la carta de UNORCA. <http://www.unorca.org.mx/>

- a) La actividad movimientista de la Unión, ya que probablemente los principios que defiende la UNORCA, en cuanto movimiento político cuentan con muchos adherentes entre la población campesina.
- b) La capacidad (aún si ésta permanece claramente limitada) de obtener acceso a servicios y programas de gobierno para sus asociados.

Ventajas y desventajas de la actividad movimientista¹⁴

Ventajas

La actividad movimientista significa la adhesión de miles de campesinos a la UNORCA. Sienten que en ella están representados sus objetivos, tanto políticos y socio-económicos como histórico-culturales, y por lo tanto responden con su participación en manifestaciones y otros actos públicos convocados por la UNORCA.

Ello garantiza a la UNORCA una influencia en ocasiones decisiva en las políticas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y otras agencias de gobierno, así como un importante posicionamiento en el espectro de los partidos políticos.

Esta influencia permitió a la Unión:

- a) el acceso a subsidios del gobierno para garantizar la subsistencia (incluyendo pago de alquiler de las oficinas, de salarios, material de oficina, viáticos, etc.) del aparato institucional de la UNORCA; b) el acceso para sus afiliados a programas y servicios del gobierno de enorme importancia y, por lo tanto, la lealtad de esos afiliados a la Unión.

Desventajas

Si bien el acceso a los subsidios por parte del gobierno, aparece hoy ante los ojos de la dirigencia de la UNORCA como la única posibilidad de subsistencia de la Unión, la necesidad de aceptarlos constituye una clara relación de dependencia.

Para efectos de este análisis, carecen de importancia las connotaciones morales o políticas del concepto de dependencia. El problema concreto de la dependencia, por la forma en que en este caso se presenta, es que la misma fuerza de la UNORCA tiende a reproducir algunos de los problemas de centralismo, burocratismo y clientelismo que caracterizan al aparato del gobierno.

Conflicto de intereses – doble rol de UNORCA

Como veíamos más arriba, la actividad movimientista de la UNORCA es importantísima pues hasta ahora de ella depende su propia sostenibilidad. Gracias a ella ha obtenido el financiamiento del gobierno para sus actividades, permitiéndole además, el acceso a programas y servicios del gobierno para sus propios miembros que son esenciales para la UNORCA en cuanto organización de productores que compiten en la economía de mercado.

El problema es que la UNORCA movimientista y la UNORCA organización de productores libran luchas contrapuestas. La primera es de resistencia al rumbo del gobierno, la segunda quiere cabalgar la onda del gobierno.

Esta contradicción implica un desgaste de energías que tiene consecuencias significativas en términos de la eficacia de UNORCA en cuanto organización de productores. Por ejemplo:

- a) cuando el personal dedicado a mejorar la eficacia y competitividad de las organizaciones de base y la formulación de proyectos orientados en ese sentido, promueve la diversificación de la producción desde el maíz hacia otros rubros más productivos entra en contradicción con la UNORCA movimientista, que promueve la recuperación de la economía del maíz; o
- b) cuando la UNORCA movimientista aboga por la restitución de subsidios a la producción agrícola a través de los precios de garantía para el maíz entra en conflicto con los proyectos que promueven la eficacia productiva de los pequeños productores.

¹⁴ Estas ventajas y desventajas se identifican aquí en relación con el papel de la UNORCA como organización de productores.

DESAFÍOS DE LA UNORCA

Distinguir entre el papel movimientista y el de organización de productores

Con el objeto de evitar de incurrir en el conflicto de intereses arriba mencionado, la UNORCA debería distinguir claramente entre estas dos caras contrapuestas de su doble personalidad. Esto sería muy importante, sobre todo para mantener la eficacia en su papel como promotor de eficacia empresarial de sus asociados.

Construir gradualmente la independencia financiera de la UNORCA central así como de las organizaciones de base

Los dirigentes de la UNORCA alegan que, dada la profunda crisis de la economía campesina, los productores no tienen la posibilidad material de contribuir con recursos presupuestarios a sus organizaciones.

Sin embargo, existe la evidencia irrefutable de que por muy miserables que sean las condiciones socio-económicas de las zonas rurales, existe en casi todos los casos disponibilidad de circulante monetario. Éste procede, entre otras, de las siguientes fuentes: a) de la venta de productos agropecuarios; b) del cobro por servicios; y c) de remesas de miembros de las comunidades que han emigrado a las ciudades vecinas o trabajan como braceros dentro o fuera del territorio nacional.

También es sabido que –por muy escasos que sean sus recursos– los productores rurales están generalmente dispuestos a gastarlos en causas que consideran justas. El ejemplo más evidente son las fiestas para los santos del pueblo.

Los esfuerzos de la UNORCA como organización de productores deberían concentrarse en demostrar la pertinencia de su trabajo para garantizar el incremento de las ganancias de los productores rurales. En la medida en que la UNORCA esté en condiciones de ayudar a sus miembros a generar mayores ingresos, mejor dispuestos estarán los mismos a contribuir para el mantenimiento de su estructura administrativa, con lo cual gradualmente podrá avanzarse hacia la autonomía financiera.

Acompañar a los productores rurales en la hercúlea tarea de incrementar sus ingresos es un desafío que no han logrado entidades tan destacadas como las administraciones coloniales, gobiernos de diferentes signos políticos, la acción de la iglesia, las ONG, los movimientos de resistencia, etc.

Las organizaciones de productores, como la UNORCA, tienen el desafío de mostrar que cuando los procesos son controlados desde la base tienen la oportunidad de aportar a una transformación de la vida de los pequeños productores rurales. La manera más obvia que los productores tienen para controlar a sus propias organizaciones es pagando por los costos de su mantenimiento.

Cuanto mayor es la dependencia financiera de la cúspide respecto de entidades financieras externas a la organización, menor será el control de la base sobre los procesos de organización. En la retórica de las instituciones, el concepto de calidad del capital se refiere a la proporción del mismo que es aportado por la base. Éste es quizá el argumento más contundente en abogar por la independencia financiera de la UNORCA hacia una situación donde la dependencia de la dirigencia se refiera directamente a los propios miembros que la financian.

La insistencia en la autonomía financiera no es un capricho. Moralmente, es una cuestión de dignidad básica. Políticamente, es la única estrategia para escapar de la trampa del paternalismo y el clientelismo que desde siempre han teñido las relaciones entre las bases y sus dirigencias en el contexto de la América Hispánica.

Si la UNORCA lograra solidificar su prestigio como agente de desarrollo, podrá capturar los quizás escasos pero no obstante importantes recursos monetarios que circulan en el medio rural. Paulatinamente, en la medida en que su credibilidad, en cuanto agente de desarrollo, se consolide, podrá quizá capturar una porción de la riqueza que entra en el país por vía de las remesas desde los Estados Unidos.

Capturar remesas para su uso en el desarrollo de la economía campesina

Una de las 3 fuentes más grandes de ingresos del patrimonio nacional en México lo constituyen los generados por las remesas de los braceros desde los Estados Unidos. La mayor parte de los braceros son de origen campesino y, por ende, cuando no miembros directos, aliados potenciales de la UNORCA. Una responsabilidad histórica de la UNORCA es, por lo tanto, la de constituirse en una instancia donde esos recursos puedan transformarse en un estímulo para el desarrollo.

Promover el pago por servicios ambientales

«El pago por servicios ambientales (PSA) es un mecanismo de compensación flexible, directo y promisorio, por medio del cual los proveedores de estos servicios reciben un pago por parte de los usuarios de los mismos [...] La idea fundamental de los sistemas de PSA es crear un mercado para un bien ambiental que habitualmente no tiene una estimación comercial. Desde el punto de vista económico, los sistemas de PSA requieren la asignación de derechos de propiedad *de jure* o *de facto* sobre las externalidades ambientales que causan beneficios a terceros (servicio ambiental). Es decir, el sistema parte de la identificación de agentes económicos responsables de la externalidad ambiental “positiva”, o “proveedores” del servicio, y de los agentes beneficiados (o usuarios) [...] Adicionalmente, los sistemas de PSA pretenden establecer un flujo de información entre los proveedores y usuarios, de manera que pueda surgir un intercambio de mercados entre ambos tipos de agentes»¹⁵.

Se pueden distinguir dos tipos de sistemas de PSA:

- a) de escala geográfica amplia, este tipo de PSA utiliza instrumentos de mercado para el pago de servicios cuyos usuarios no están restringidos al nivel local. Un ejemplo puede ser el pago por la

conservación de la belleza escénica, la conservación de la biodiversidad, la fijación de carbono y otros;

- b) aquéllos dirigidos a un mercado local. Los usuarios están generalmente circunscritos a una escala geográfica cercana al lugar donde los proveedores ejercen sus actividades productivas. Esta cercanía geográfica entre usuarios y proveedores debería facilitar el funcionamiento del PSA, reducir los costos de transacción y hacer más sencillo el flujo de información. Un ejemplo de esta tipología son los PSA por el servicio hídrico en cuencas.

Algunas organizaciones afiliadas a la UNORCA, como la de Quintana Roo, que se destaca por su Plan piloto forestal, una experiencia de pago por servicios ambientales en la captura de carbono, están incursionado con éxito en ese terreno.

Vemos en este desarrollo un potencial muy importante ya que es un área de creciente interés.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El tema de la independencia financiera es crucial para el florecimiento de cualquier institución sea pública (municipios) o perteneciente a la sociedad civil (cooperativas y organizaciones de productores). Esta importancia se verifica sea en las organizaciones de primer nivel, sea en las organizaciones de segundo y tercer nivel.

La calidad del capital financiero de una institución será más elevada cuanto mayor sea la aportación de las bases al mismo, ya que solo mediante fuertes contribuciones financieras pueden los miembros controlar el manejo de sus propias instituciones.

2. La UNORCA tiene que afrontar el costo político de identificarse con un papel específico sea este el de movimiento político que aboga por el cese de importaciones de maíz o bien el de organización de productores que suministra un servicio a sus asociados para proteger su competitividad.

¹⁵ FAO. 2003. *Payment schemes for environmental services in watersheds*. Roma.

3. La pequeña economía familiar en las zonas rurales de México, como en toda la región, se encuentra en una crisis de proporciones imprevisibles debida a factores analizados en este artículo y que tienen un impacto decisivo sobre la soberanía alimentaria del país. Este informe no aporta ninguna evaluación sobre la liberalización de la economía. Constata solamente el hecho objetivo de que existe un agotamiento del modelo de pequeña producción familiar. Este agotamiento es contrario al interés que el Gobierno de México tiene por una distribución más racional de su población en el territorio nacional, e

implica además, el abandono de tierras otrora productivas con la consecuente depredación de recursos naturales. La UNORCA tiene un papel de primera importancia para encontrar alternativas que permitan la reproducción de ese sistema productivo.

4. Las actividades agropecuarias convencionales de pequeños productores se han demostrado como no competitivas en un mercado liberal. Identificar alternativas que permitan restituir la rentabilidad de la pequeña producción familiar es responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil como es el caso de la UNORCA.



The sale and ownership of land in Mali: tradition, the market and legal procedures in land tenure

Until relatively recently, access to rural land in Mali was governed by customary rule and was inherited, given or loaned. These practices are gradually giving way to market transactions in developed and cash-crop areas near towns. Such transactions are relatively common but remain largely informal, although the administrative authorities at different levels are being asked to formalize the outcome. Besides the main parties – the seller and the purchaser – other actors involved in the formalization of a transaction include the traditional authorities, the intermediaries and the local administration.

These transactions do not result in full legal ownership, which requires the involvement of the above actors but also of surveyors and the land registration and conservation services.

The article describes and analyses the role of the actors and the rules, procedures and practices governing land acquisition. It highlights the limitations of official arrangements and deliberates on ways of securing land tenure in rural areas, through dual analysis of the legal provisions and observations on the ground.

Ventas de tierras y tenencia agraria en Malí: las prácticas de tenencia entre tradición, mercado y procedimientos legales

Hasta hace relativamente poco tiempo, en las zonas rurales de Malí el acceso a la tierra se regía por normas consuetudinarias: la tenencia se adquiría por herencia, regalo o préstamo. Sin embargo, en las zonas rurales cercanas las ciudades, donde las tierras son objeto de ordenación o se explotan para cultivos comerciales, estas modalidades van desapareciendo gradualmente para ser sustituidas por transacciones de carácter comercial. Pese a su alcance relativamente amplio estas transacciones mantienen un carácter prácticamente informal, por más que a distintos niveles se esté solicitando a las autoridades administrativas que den carácter oficial a sus resultados. En el proceso de oficialización de las transacciones participan, además de los interesados principales, varios agentes: el vendedor y el comprador, las autoridades tradicionales, los intermediarios y la administración local.

De hecho, el resultado de estas transacciones no es la plena propiedad de la tierra en el sentido jurídico del término, ya que para esto se requieren operaciones adicionales en las que deben intervenir, además de los agentes antes citados, el agrimensor y los servicios catastrales y de registro de tierras.

En este artículo se describe y analiza, por una parte, el papel que desempeñan los distintos actores, y por otra las normas, procedimientos y prácticas relativos a la adquisición de propiedad sobre la tierra. Asimismo se destacan las limitaciones de los mecanismos oficiales existentes y se proponen enfoques para establecer la seguridad de la tenencia de las tierras rurales, basados en el examen de las normas jurídicas y de la situación constatada sobre el terreno.

Les ventes de terre et l'appropriation foncière au Mali: les pratiques foncières entre la tradition, le marché et les procédures légales

Moussa Djiré

Moussa Djiré est juriste, politologue, et Chargé de cours à la Faculté des Sciences juridiques et économiques de l'Université de Bamako. Il travaille en particulier sur le foncier, la gouvernance locale et la gestion des ressources naturelles.

Jusqu'à une période relativement récente, l'accès à la terre en milieu rural, au Mali, était régi par des règles coutumières: héritage, don ou prêt. Dans les localités situées à proximité des villes, c'est-à-dire dans les zones aménagées et les zones de culture de rente, ces modalités sont en train de s'effacer progressivement au profit de transactions marchandes. Malgré leur ampleur relativement importante, ces transactions demeurent pratiquement informelles, même si, à différents niveaux, les autorités administratives sont sollicitées pour en formaliser le résultat. Au cours du processus de formalisation des transactions, plusieurs acteurs interviennent – outre les principaux intéressés – le vendeur et l'acheteur, les autorités traditionnelles, les courtiers et l'administration locale.

En fait, ces transactions n'aboutissent pas à la pleine propriété foncière, au sens légal du terme, car celle-ci nécessite d'autres opérations qui font intervenir, outre les acteurs précités, les géomètres, les services du cadastre et de la conservation foncière.

L'article décrit et analyse d'une part le rôle des acteurs et, d'autre part, les règles, procédures et pratiques d'acquisition de la propriété foncière. Il met en exergue les limites des dispositifs officiels et propose quelques axes de réflexion sur les voies de la sécurisation foncière en milieu rural, inspirée de l'analyse parallèle des dispositions légales et des observations de terrain.

INTRODUCTION

Il y a un peu plus d'un quart de siècle, les systèmes fonciers ruraux maliens ont amorcé des mutations profondes dont la marchandisation de la terre constitue un des traits dominants. En effet, l'héritage, le don et le prêt sont les principaux modes coutumiers d'accès à la terre en milieu rural. Mais dans la deuxième moitié des années 70 et, de façon plus marquée, une décennie après, ces modes se sont progressivement effacés au profit des transactions commerciales, surtout lors de l'accès de non-résidents à la propriété foncière. Toutefois, ils continuent d'exister encore dans plusieurs localités et demeurent même le principal moyen d'accès

à la terre des autochtones dans le besoin ou des allochtones désirant s'installer dans la localité concernée. L'introduction des transactions commerciales et leur ampleur dépendent de plusieurs facteurs qui sont, entre autres, la proximité de la zone avec les centres urbains ou semi-urbains, l'existence de périmètres aménagés ou de fronts pionniers, ainsi que le développement des cultures de rente.

Malgré l'envergure relativement importante des transactions foncières marchandes dans ces zones, elles demeurent pratiquement informelles, même si, à différents niveaux, les autorités administratives sont sollicitées pour en formaliser le résultat. Dans le processus

de formalisation des transactions, interviennent plusieurs acteurs, qui sont, outre les principaux intéressés – le vendeur et l'acheteur, les autorités traditionnelles, les courtiers et l'administration locale. En réalité, ces transactions n'aboutissent pas à la propriété foncière, au sens légal du terme. Elles portent sur un transfert informel des droits coutumiers dont la valeur pratique est de préparer la purge officielle desdits droits. L'accès à la propriété foncière nécessite d'autres opérations qui font intervenir en plus des acteurs précités, de nouveaux acteurs, qui sont les géomètres, le service du cadastre et de la conservation foncière.

La communication proposée vise à montrer le rôle des différents acteurs dans les transactions foncières et de façon plus générale, dans le processus de l'accès à la propriété foncière. Elle mettra un accent particulier sur les limites des dispositifs officiels et posera quelques axes de réflexions sur les voies de sécurisation foncière en milieu rural, inspirées de l'analyse parallèle des dispositions légales et des observations de terrain.

Elle est fondée sur des éléments de trois recherches de terrain, menées entre janvier 2001 et mai 2005 dans deux communes rurales et au service des domaines du cercle de Kati (Région de Koulikoro) (Djiré, 2005b; 2004a; 2005a) ainsi que d'un ouvrage sous presse sur les conventions locales (Djiré, 2003; Djiré et Diko, 2006).

Pour bien appréhender le rôle des acteurs dans les transactions et le processus d'accès à la propriété foncière, nous aborderons d'abord la législation foncière dans ses grandes orientations, notamment, en matière de régulation des transactions; ensuite, nous présenterons les pratiques locales de transactions et de formalisation, notamment, en ce qu'elles ont de commun et de différent avec la législation, avec un accent sur les avatars des procédures officielles. Enfin, sur la base de ces éléments, nous réfléchirons à quelques voies appropriées de sécurisation foncière en milieu rural.

LES DISPOSITIONS OFFICIELLES: LES TERRES NON APPROPRIÉES PAR LE TITRE FONCIER NE PEUVENT ÊTRE VENDUES CAR ELLES APPARTIENNENT À L'ÉTAT

Le caractère informel des transactions foncières en milieu rural ne peut être bien saisi sans un rappel, d'une part, du principe de domanialité qui constitue le fondement de la législation foncière et, d'autre part, des dispositions officielles régissant l'accès à la propriété et l'exercice des droits coutumiers.

Le principe de domanialité: l'expression d'une volonté monopolistique de l'Etat

Hérité de la colonisation, le principe de domanialité, consacre, au nom de l'unité nationale et de l'impératif de développement économique, le monopole de l'Etat sur la gestion foncière. Ainsi, à l'instar des législations foncières antérieures, le Code Domanial et Foncier institué par l'Ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant Code Domanial et Foncier, modifiée et ratifiée par la Loi n° 02-008 du 12 février 2002¹ souligne dans son Article 1^{er} que le domaine national du Mali englobe l'espace aérien, le sol et le sous-sol du territoire national. Il se compose d'un domaine public et privé de l'État et des collectivités, ainsi que du patrimoine foncier des autres personnes, physiques ou morales, objet d'un titre foncier.

Les terres détenues en vertu des droits coutumiers sont celles sur lesquelles se réalisent les transactions informelles. Elles sont considérées comme faisant partie du domaine privé immobilier de l'Etat. Du point de vue de la loi, les détenteurs des droits coutumiers n'ont que des droits d'usage, qui sont des droits précaires. Ils ne possèdent pas de droit de disposition qu'ils pourraient transférer à des tiers, le titre foncier constituant l'unique preuve du droit de propriété devant les tribunaux maliens. Toutes les transactions y afférentes (vente, don, bail, hypothèque, etc.) doivent se faire par acte notarié.

¹ Plus loin: CDF ou Ordonnance 00-027.

Le caractère informel des transactions sur les terres détenues en vertu des droits coutumiers est lié à l'ambiguïté, ou tout au moins, au caractère incomplet des dispositions qui les régissent.

L'ambiguïté des dispositions régissant les droits coutumiers: une reconnaissance limitée

Tout en plaçant les terres détenues en vertu des droits coutumiers dans le domaine privé de l'Etat, le nouveau CDF leur reconnaît une grande valeur juridique. En effet, dans son Article 43, il confirme, non seulement les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées, mais également, précise qu'aucun individu et aucune collectivité, ne peuvent être contraints de céder leurs droits, si ce n'est pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation. En outre, l'Article 46 reconnaît les conventions coutumières sur les terres non immatriculées et les droits fonciers.

Cette reconnaissance est renforcée par les dispositions de l'Article 48 qui souligne que les conventions conclues entre individus ou collectivités selon les règles et formes coutumières sur les terres non immatriculées et les droits fonciers, peuvent, en vue de la preuve, être constatées par un écrit.

Lorsqu'ils comportent une mise en valeur régulière, ils peuvent être concédés au profit de tout tiers ou être transformés en droit de propriété au profit de leur titulaire (Art. 45 CDF). De même, ils peuvent à la suite d'une enquête publique et contradictoire faire l'objet d'un titre opposable aux tiers.

De cette reconnaissance découle une disposition importante: la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique utilisée uniquement pour les titres fonciers est, sous certaines réserves, applicable en matière de purge des droits coutumiers.

Cependant, le CDF établit des restrictions à la reconnaissance officielle des droits coutumiers. Lorsqu'ils ne comportent pas emprise évidente et permanente sur le sol, ils ne peuvent bénéficier des différents effets

énumérés et ne peuvent, conformément aux dispositions de l'Article 46, être immatriculés. Cette précision semble pertinente pour assurer le respect de l'équité dans l'accès à la terre dans la mesure où il est courant que des familles, des communautés villageoises ou lignagères indiquent de vastes étendues de terres non défrichées, s'étendant quelques fois sur des centaines ou milliers d'hectares, comme faisant partie de leur domaine foncier. Tout au moins, les garde-fous instaurés par la loi ont l'avantage de limiter de telles prétentions et de fixer les limites des droits coutumiers.

De façon générale, la portée des innovations introduites par l'ordonnance de 2000 se trouve limitée par l'ignorance que les citoyens ont en général du droit officiel. En outre, un obstacle essentiel à l'application intégrale des dispositions relatives aux droits coutumiers réside dans le fait que le décret devant définir, conformément aux dispositions de l'Article 44, les formes et conditions de la procédure de constatation des droits coutumiers ne soit pas encore adopté.

C'est donc dans ce contexte marqué par un certain flou juridique, que se développent des pratiques hybrides d'accès à la propriété foncière: d'abord informelles, ensuite fondées sur les dispositions légales.

LES PRATIQUES FONCIÈRES LOCALES: DES TRANSACTIONS INFORMELLES POUR L'ACQUISITION DE TITRES OFFICIELS

Si, dans un passé relativement récent, on pouvait acquérir des terres en milieu rural, en offrant quelques noix de colas aux chefs de villages ou aux gestionnaires des terres lignagères ou familiales (pour exprimer le respect que l'on a à leur égard), depuis quelques décennies, ce n'est plus le cas, surtout dans les zones de forte demande foncière. L'accès à la propriété foncière passe nécessairement par l'achat de terres auprès des détenteurs coutumiers. S'il désire obtenir un titre officiel de pleine propriété, l'acquéreur entame, par la suite, les procédures d'obtention d'une concession

rurale, du bornage, de l'immatriculation et enfin de la cession par l'Etat.

Les entretiens avec une vingtaine de propriétaires fonciers et des habitants de Sanankoroba, Dialakoroba et Banco, ainsi que l'observation des transactions dans les zones enquêtées ont permis d'élaborer le schéma suivant qui retrace les principales étapes du processus d'acquisition de la propriété foncière.

L'achat de terre-étape préliminaire (informelle) de l'accès à la propriété foncière

La personne qui convoite un terrain dans un village, identifie, à travers ses relations (amitiés ou parentés villageoises, intermédiaires fonciers, etc.), un paysan désirent vendre un champ (généralement des terrains en jachère)².

Une fois, le vendeur contacté, une visite des lieux est effectuée. Si le terrain répond aux attentes de l'acheteur, le prix de l'hectare est débattu et rendez-vous est pris pour mesurer la superficie du champ. Pour montrer que la transaction lui tient à cœur, l'acheteur peut payer une avance calculée sur la base d'une estimation réalisée par le vendeur. Au jour convenu, les deux parties et l'intermédiaire procèdent à la mesure du terrain et installent des bornes provisoires. S'il en a les moyens, l'acheteur peut avoir recours, dès cette étape, aux services d'un géomètre agréé ou non. Les acheteurs avisés demandent la présence, lors de la première levée des propriétaires des champs voisins ou tout au moins prennent contact avec ceux-ci pour s'enquérir du bien-fondé des prétentions du vendeur.

La superficie du terrain précisée, l'acheteur acquitte la somme convenue et un acte de vente est dressé³. Cet acte sous seing privé porte la signature des deux parties et de deux témoins. S'il le juge nécessaire, l'acquéreur peut faire «légaliser»

² De plus en plus, ce sont les paysans eux-mêmes qui pour faire face à différents problèmes (mauvaise récolte, événements familiaux tels que mariages, baptêmes ou décès) décident de vendre des terres et en informent les «courtiers en foncier» qui commencent à chercher des clients.

³ Dans certains cas, de plus en plus rares, l'acheteur acquitte le montant de la somme suivant un échéancier arrêté de commun accord.

l'acte de vente à la Mairie ou à la «Sous-Préfecture» (services du Sous-Préfet). Dans certains villages, notamment ceux éloignés des chefs-lieux de commune, la vente est portée à la connaissance du chef de village.

Le contenu et la forme de l'acte sont fonction du niveau d'instruction du rédacteur. De façon générale, le vendeur reconnaît avoir «cédé», «vendu» ou «donné» à l'acheteur un champ ou un terrain (avec indication de la situation géographique et de la superficie du terrain). A Sanankoroba, des courtiers ont des fiches standard qu'ils remplissent et font signer par les protagonistes et leurs témoins, pour entériner les transactions dans lesquelles ils ont servi d'intermédiaires.

La «légalisation» par l'autorité administrative constitue en fait une certification de la signature du vendeur et des témoins. Les numéros des cartes d'identité, la profession et la résidence des signataires sont marqués sur l'acte. La certification donne lieu au paiement d'une redevance communale à Sanankoroba, mais est gratuite à Dialakoroba. Le document, dans les deux cas, porte un timbre fiscal et est enregistré dans un registre.

Le «petit papier», certifié ou non, n'a pas de valeur juridique irréfragable et ne s'impose pas aux tiers. Cependant, il peut être évoqué par l'acheteur (notamment dans une action de conciliation de la mairie ou du Sous-Préfet), en cas de litige avec le vendeur à propos des limites du terrain vendu ou du montant de la vente, car, il arrive parfois que certains paysans ou les intermédiaires de la transaction vendent le même terrain à plusieurs clients. Il est également fréquent que des terrains familiaux ou lignagers soient vendus par un membre du lignage à l'insu des autres. Lorsque la vente est remise en cause par ces derniers, l'acheteur se retourne contre le vendeur pour obtenir un remboursement ou une compensation. Le «petit papier» sert alors de preuve. Il peut, dans ce cas être utilisé pour justifier une poursuite pour escroquerie.

Dès la conclusion de la transaction, le champ devient «la propriété» de l'acquéreur qui peut en disposer sans délai. Certains

acquéreurs restent à cette étape et commencent à exploiter le terrain ou le laissent en friche. D'autres, et cela est de plus en plus fréquent, entament la seconde étape qui est celle de la régularisation de l'acquisition, à travers un titre officiel. Les paysans qui souhaiteraient obtenir un titre foncier sur les terres sur lesquelles ils exercent des droits coutumiers doivent suivre la même procédure. En effet, quoique le décret devant déterminer la procédure de constatation des droits coutumiers ne soit pas encore élaboré, il existe dans la pratique, des procédures similaires, héritées de la période coloniale et utilisées lors de la délivrance des concessions rurales.

L'acquisition de la concession rurale-première étape «formelle» de l'accès à la propriété foncière

L'acquisition de la concession rurale suit une procédure constituée d'un mélange de normes officielles et de pratiques informelles, parfois héritées de réglementations coloniales, aujourd'hui abrogées. La procédure diffère quelque peu, selon que l'on se trouve dans le cas «d'une attribution villageoise» (attribution de terrain par le chef de village ou achat auprès d'un villageois) ou d'une attribution par l'Etat.

Dans le cas d'une attribution villageoise. L'acquéreur de terrain ou le détenteur de droits coutumiers désirant transformer son acquisition en concession officielle adresse une demande au Préfet qui met en branle une procédure d'instruction comportant plusieurs étapes:

- Vérification au service des domaines du cercle, à la division du cadastre de la direction nationale des domaines, au génie rural⁴.
- Avis d'enquête «commodo et incommodo» dans le journal *l'Essor*.
- Avis du chef de village et de deux ou trois conseillers et signature d'un «procès-verbal de palabre».

⁴ Ces différentes correspondances ont pour objet la clarification de la situation du terrain, notamment sa situation par rapport au périmètre urbain de Bamako et sa situation juridique.

- Signature d'un certificat administratif par le Sous-Préfet.

Si aucune réclamation contradictoire n'est reçue par rapport au terrain, le Préfet signe la décision octroyant la concession. A la décision est annexé un cahier de charge précisant les droits et obligations du concessionnaire.

Dans le cas d'une attribution par l'Etat.

Ces attributions concernent généralement des espaces ruraux aménagés et/ou des lotis par l'Etat. Dans beaucoup de cas, il s'agit de parcellements de grandes plaines propices à l'agriculture. Le plan global de l'espace loti est dressé par le Service du génie rural. Les attributions sont faites par le Préfet à la demande des intéressés qui introduisent une demande de concession rurale. Ici la procédure est moins longue. L'attributaire «achète» un cahier de charge et fait faire par le génie un extrait de la carte du parcellement indiquant son lot. Les populations expropriées dans le cadre des opérations de parcellements, peuvent recevoir des parcelles de compensation.

Cependant, ces opérations donnent, parfois lieu à des conflits liés à la violation des droits coutumiers. Les conditions de réalisation du parcellement de la plaine et Nienguen Koro et de Nienguen Coura (Djiré, 2004a) illustrent parfaitement ces dérapages.

Il convient de souligner que de tels parcellements sont de plus en plus rares et ont lieu quelques fois, à l'initiative des communautés villageoises elles-mêmes ou, exceptionnellement, à l'initiative des collectivités décentralisées, notamment pour les parcelles à usage d'habitation (Djiré, 2004b).

L'immatriculation du terrain et la transformation de la concession rurale en titre de propriété

La loi a prévu la transformation de plein droit de la concession rurale en titre foncier, après la mise en valeur du terrain dont la constatation est faite par une commission. Si la mise en valeur est jugée conforme à l'acte de concession, la cession intervient

Le parcellement de la plaine de Nienguen Koro et Nienguen Coura: une absence de transparence à l'origine d'une grande insécurité foncière

Nienguen Koro et Nienguen Coura sont deux villages de la Commune Rurale de Sanankoroba, situés à 60 km de Bamako, capitale du pays. Ils sont bordés par une immense plaine qui les sépare du fleuve Niger. Dans la deuxième moitié des années 80, l'administration procède au parcellement de la plaine, sans y associer tous les villages riverains. La décision de parcellement répartit les parcelles entre quatre zones:

- une zone de servitude pour le marigot faisant partie du domaine public;
- une zone réservée au recasement des paysans exploitants des villages de Nienguen Koro et Nienguen Coura;
- une zone réservée pour servir de «domaine vital» pour le hameau des pêcheurs de Goungoundjou «relevant du village de Nienguen Koro»;
- une zone destinée à être distribuée à des tiers exploitants agrosylvopastoraux.

Apparemment, cette décision réalise une répartition équitable et rationnelle des parcelles. Mais en réalité,

cet objectif n'a pas été atteint pour tous les acteurs, à cause de l'opacité qui a entouré l'opération de parcellement. Celle-ci a été conduite avec la participation des notables de Nienguen Koro, seuls ampliateurs de la décision. Les habitants de Nienguen Coura qui en ont été exclus et ignorent l'existence d'un parcellement administratif, ont enlevé toutes les bornes implantées dans les zones qu'ils exploitent habituellement. Lorsque les «tiers exploitants», essentiellement des citoyens opérateurs économiques et fonctionnaires, ont voulu prendre possession des parcelles qui leur ont été attribuées, ils en ont été empêchés par les habitants de Nienguen Coura qui considèrent que leurs terres ont été vendues par leurs voisins au commandant de cercle qui les a rétrocédées aux Bamakois. Les conditions de réalisation de ce parcellement sont à l'origine de nombreux conflits entre les deux villages.

par acte signé par les parties, après le paiement d'un prix fixé par le service du domaine.

Toutefois, avant cette constatation, intervient l'immatriculation de l'immeuble. La procédure d'immatriculation comporte un préalable nécessaire qui est le bornage du terrain. La demande d'immatriculation est adressée sous forme de réquisition du Préfet au conservateur de la propriété foncière. Le Code domanial et foncier impose plusieurs mesures visant à assurer la publicité de la procédure: insertion d'un extrait dans un journal autorisé à publier les annonces légales, notification au Procureur de la République, affichage au siège du tribunal et à la mairie.

Le bornage est en principe effectué en présence du représentant de l'administration et, autant que possible des propriétaires riverains dûment convoqués. A l'expiration du délai d'un mois assigné pour la révélation des droits des tiers ou dès réception du procès verbal de bornage, le conservateur procède à différentes

vérifications exigées par la loi. Si tout est régulier, il procède à l'immatriculation de l'immeuble sur les livres fonciers (Article 154 du Code domanial et foncier). L'immatriculation a pour effet principal l'établissement du titre foncier attestant de la propriété de l'immeuble. L'immatriculation est d'abord faite au nom de l'Etat. Lorsque le demandeur acquitte la somme fixée, la mutation est faite en son nom et il reçoit un titre foncier dont les données sont reportées dans le livre foncier.

Les mesures de transparence entourant la procédure de l'immatriculation sont renforcées par diverses opérations d'inscription visant à assurer la régularité du titre ainsi que de nombreuses dispositions engageant la responsabilité du conservateur en cas de non-respect de la loi, d'erreurs ou d'omissions. Cependant dans la pratique, se produisent parfois des dérapages qui vicient la procédure et se traduisent par de nombreux effets préjudiciables à la sécurisation foncière visée.

LES AVATARS DE L'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE EN MILIEU RURAL: DES PROCÉDURES COMPLEXES ET COÛTEUSES-SOURCES D'INSÉCURITÉ ET D'EXCLUSION

De tout ce qui précède, il ressort que la procédure d'accès à la propriété foncière est longue et complexe. Cette complexité donne lieu à diverses pratiques de contournement qui affectent la crédibilité et la sûreté des titres émis. En outre, elle est fondée sur des mécanismes inconnus des populations rurales et comporte des coûts qui excluent la grande majorité de la population de la propriété foncière.

La complexité de la procédure: une source de contournements et de nombreuses irrégularités

Les irrégularités constatées sur le terrain ont trait aussi bien à l'accomplissement des procédures préalables d'octroi des concessions rurales que de l'immatriculation des terrains. Elles concernent surtout les différentes enquêtes diligentées au cours des deux phases et surtout la publicité qui devrait les accompagner. Qui plus est, certaines pratiques constatées dans la tenue des livres fonciers soulèvent des questionnements quant à l'efficacité des mesures édictées par la loi.

Le nombre élevé de demandes de concessions rurales crée un embouteillage constant au niveau de la Préfecture et des services techniques concernés et un coup de pouce se révèle souvent nécessaire pour accélérer l'étude du dossier. L'aboutissement de la requête exigeant un suivi régulier, les requérants ont en général recours aux services d'intermédiaires⁵. Entre ces derniers et certains agents chargés d'assurer la régularité de la procédure s'instaurent des relations de coopération qui se muent au fil du temps en complicité.

Ainsi, à cause de la faiblesse des contrôles, il arrive que des concessions soient octroyées sur des terrains situés dans le périmètre urbain de Bamako⁶. Le procès verbal de palabre est signé par

les autorités villageoises sans que les concertations requises aient toujours lieu. De plus, il arrive que les avis informant le public de la demande de concession ou de l'enquête publique devant précéder l'immatriculation soient publiés seulement la veille, voire même après l'enquête.

L'affichage desdits avis aux lieux indiqués n'a pas toujours lieu; les invitations personnelles devant être adressées aux voisins du terrain convoité ne le sont pas. Si on ajoute à cela le grand taux d'analphabétisme en milieu rural, on comprend aisément que les paysans ne soient pas toujours informés des différentes opérations (voir le cas du parcellement de Banko [Djiré, 2004a]).

Au cours de la recherche de terrain d'une étude financée par l'IIED dans le cadre du programme de recherche CLAIMS et dont les résultats sont sous presse (Djiré, 2005), on a suivi cinq dossiers de demande de titres fonciers. Dans ces cinq cas, la procédure a été accélérée grâce à l'intervention d'un «courtier en foncier» qui a lui même rédigé et déposé les demandes de concession, suivi les dossiers dans les différents services de contrôle et, à la préfecture, diligenté le dépôt des avis d'enquête à la rédaction de l'*Essor*. Les signatures du procès verbal de palabre et du certificat administratif ont également été étroitement vérifiées par le courtier. Sur la foi de l'accomplissement des procédures requises, le Préfet a attribué une concession sur lesdits terrains, nonobstant le fait que dans un des cas, l'avis d'enquête a été publié un jour après la date fixée pour l'enquête.

Ainsi, les cinq dossiers ont été dûment signés sans qu'une reconnaissance physique des terrains convoités ait été réalisée par les autorités compétentes. Cette négligence explique certainement le fait qu'un des dossiers concernant une zone située à l'intérieur du périmètre urbain et portant sur un hectare ait été accepté. Lors du bornage, le géomètre agréé n'a pas fait le déplacement⁷.

⁵ La vingtaine de concessionnaires et de propriétaires fonciers interviewés à Sanankoroba et Banko ont reconnu avoir eu recours aux services d'intermédiaires.

⁶ Elles ne devraient pas porter sur plus d'un quart d'hectare.

⁷ Toutefois, Il convient de souligner qu'au cours de l'enquête «commodo et incommodo», le représentant de l'administration devant superviser l'opération s'est bien rendu au village et a vérifié auprès du Sous-Préfet l'authenticité des signatures requises.

À noter toutefois, que les agents de l'administration affirment, à leur décharge, qu'ils sont induits en erreur, par le courtier ou le propriétaire du terrain qui jurent leurs grands dieux que le dossier est correct, ou même par le géomètre, un expert assermenté qui a dressé le plan. En outre, il arrive parfois que lorsqu'ils se rendent sur le terrain pour une identification des lieux, les propriétaires de terrain ou leur mandataires les guident sur des terrains situés en dehors du périmètre urbain alors que les lots convoités y sont bien localisés.

Les différentes anomalies constatées donnent l'impression que les acquéreurs de titres fonciers cherchent plus à se munir de documents officiels, formellement opposables à des tiers, qu'à vouloir suivre les procédures visant à garantir la régularité des titres. Acceptées tant que discrètes, les anomalies soulignées semblent structurelles. Elles sont soutenues par une logique où le respect des procédures et règles est subordonné aux relations personnalisées, parentales, de clan ou clientélistes. Ces pratiques profitent à l'élite urbaine (fonctionnaires et opérateurs économiques), au détriment des populations rurales.

Certaines pratiques observées dans la tenue des livres fonciers permettent aussi de s'interroger sur le respect des prescriptions légales. Conformément à l'Article 85 du Code domanial et foncier, les livres fonciers et le registre des oppositions ainsi que celui des dépôts sont cotés et paraphés, avant tout usage, par le Président du tribunal. Mais en réalité, la date de paraphe de certains livres est postérieure à celle de l'inscription du premier titre.

Les agents du Bureau des domaines de Kati expliquent ce décalage par le fait que le paraphe et la cotation des registres par le président du tribunal prenant beaucoup de temps, ils prennent l'initiative d'enregistrer les dossiers qui leur parviennent dans un cahier et les reportent ensuite sur les registres dûment paraphés. Pour éviter de tomber en rupture de stock, le Bureau du domaine adresse au tribunal plusieurs

registres à parapher. Cette initiative fait que des registres successifs portent la même date de paraphe. Nonobstant la clarté de ces explications, on ne peut manquer de s'interroger sur la validité juridique de tels documents ou tout au moins sur le maintien de l'exigence du paraphe.

En outre, la consultation du livre foncier révèle que certains volumes contiennent de nombreuses pages vierges pourtant dotées de numéros de titres fonciers. Deux explications sont données pour justifier cette anomalie. La première est que lors des morcellements de titres fonciers, les titres des nouvelles parcelles sont portés dans le livre foncier, en attendant d'être affectés par le propriétaire à des personnes physiques ou morales dont les coordonnées seront inscrites sur les pages correspondantes. La seconde est que certains citoyens détenteurs de concessions rurales accomplissent toutes les procédures de transformation de la concession en titre foncier, mais s'éclipsent au moment du paiement du prix de la cession du terrain et ce, alors que le numéro du titre a été déjà inscrit. Dans ces cas, la procédure est interrompue jusqu'à ce que les intéressés régularisent la situation. Mais selon certains interlocuteurs, ces pratiques qui existaient au cours des premières années du service n'ont plus lieu. Désormais, sont inscrits seulement les titres dont la procédure est dûment arrivée à terme.

Ainsi, les explications qui précèdent incitent à voir derrière certaines de ces anomalies, moins des preuves de malversations de la part des agents, que des tentatives de trouver des solutions pragmatiques à des problèmes réels liés à la complexité de la procédure. En outre, le personnel semble nettement insuffisant au regard de la quantité des dossiers et, dans sa majorité, mal formé pour l'accomplissement des différentes tâches. Cependant, si les insuffisances constatées ne relèvent pas toujours d'une volonté de malversation, elles laissent toutefois la porte ouverte à de telles pratiques.

L'ignorance des procédures et leur coût élevé: une source d'exclusion et d'insécurité

A la complexité des procédures légales, qui sont méconnues des populations rurales, s'ajoute le coût financier relativement élevé des différentes opérations avec comme corollaire l'exclusion des paysans de la propriété foncière et la création de situations conflictuelles (voir par exemple le cas du parcellement de la plaine de *Nienguen Koro* et de *Nienguen Coura*).

Le croisement des informations de différentes sources permet d'établir que le coût moyen d'un titre foncier d'une superficie d'un hectare dans la Commune rurale de *Sanankoroba* s'élève en moyenne à 959 990 FCFA. Pour les paysans détenant des droits coutumiers et donc exonérés des frais d'acquisition initiale et des frais de signature des autorités villageoises, le coût s'élève à 719 990 FCFA.

Cependant, les sommes indiquées ne concernent que les cas où le requérant entame lui-même les différentes démarches. Lorsqu'il a recours aux services d'un «courtier», il acquitte des sommes supplémentaires dont le montant varie en fonction de plusieurs paramètres. Dans les cinq dossiers suivis, le courtier a requis une somme de 350 000 FCFA par hectare⁸ pour l'obtention de la décision de concession rurale et une somme supplémentaire de 325 000 FCFA si la procédure doit être conduite jusqu'à l'obtention du titre foncier. Dans ces cinq cas, le titre foncier sur un hectare de terrain acquis par «attribution villageoise» est revenu à 1 100 000 FCFA. Cette somme se compose des honoraires payés au courtier (675 000 FCFA), du prix de la cession par l'Etat (360 000 FCFA), des frais d'enregistrement, de timbre et de mutation (respectivement 54 000, 6 000 et 5 240 FCFA). Elle ne prend pas en compte les frais préliminaires d'acquisition ni de délimitation initiale du terrain.

Le montant relativement élevé des différentes procédures ainsi que du prix

⁸ En fait, la négociation est faite par dossier, les dossiers ne dépassant pas généralement un hectare. Mais lorsque le terrain mesure un demi-hectare, le courtier peut accepter, la moitié de la somme.

NOMBRE DE TITRES FONCIERS

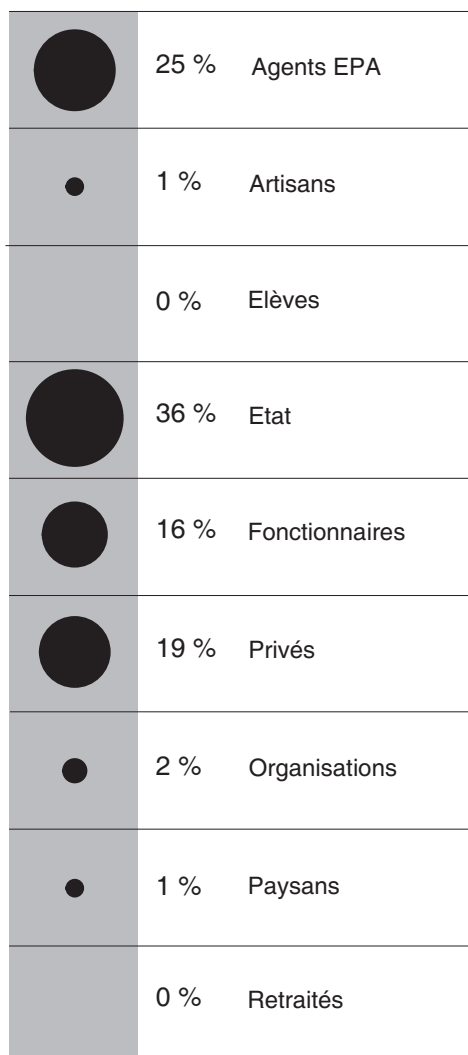


FIGURE 1
Répartition des titres fonciers entre les catégories socioprofessionnelles dans la Commune Rurale de Sanankoroba

officiel de l'hectare exclut de fait un grand nombre de citoyens de la propriété foncière.

Le graphique ci-dessus, établi sur un échantillon de 268 titres du répertoire récapitulatif des titres fonciers établis à la date de septembre 1999, montre la répartition des titres fonciers par catégorie socioprofessionnelle dans la Commune Rurale de Sanankoroba. Les agents de l'Etat (fonctionnaires et agents d'établissements publics) occupent la première place, avec un total de 40, donc 29 pour cent. Ceux-ci sont suivis par l'Etat lui-même (35,44 pour cent). Ensuite, viennent les opérateurs économiques (19,40 pour cent) suivis des

organisations de droit privé (1,88 pour cent), les paysans (1,49 pour cent), les artisans (0,75 pour cent), les retraités (0,37 pour cent), les élèves (généralement des prête-noms pour des parents possédant plusieurs titres 0,37 pour cent).

Les avatars qui accompagnent les différentes procédures sont souvent sources d'insécurité foncière pour les producteurs ruraux et conduisent quelques fois à des conflits entre ceux-ci et les nouveaux acquéreurs⁹. Le bâchage des procédures conjugué à la spéculation foncière, entraîne quelques fois la délivrance de deux titres fonciers sur le même terrain¹⁰.

CONCLUSIONS: QUE PEUT-ON FAIRE?

De tout ce qui précède, il ressort que l'accès à la propriété foncière au Mali relève d'un véritable parcours du combattant que seuls quelques rares privilégiés arrivent à franchir, grâce aux moyens financiers dont ils disposent, aux «relations» qu'ils possèdent parmi les techniciens du foncier et à la connaissance qu'ils ont des textes et des procédures en vigueur. Dans ce contexte, comment faire pour assurer l'accès sécurisé d'un plus grand nombre de citoyens, notamment, des producteurs ruraux à la propriété foncière?

«... Innover sans tout détruire!» Cette solution proposée par Vanderlinden (2000) pour résoudre la question de l'enseignement du droit en Afrique, semble appropriée pour caractériser également les réformes à opérer en vue de réaliser une plus grande sécurisation des transactions foncières et d'assurer un accès plus équitable à la propriété foncière. Les dispositions législatives et réglementaires existantes ainsi que les pratiques foncières locales recèlent des éléments positifs qui doivent être consolidés pour aboutir à la sécurisation attendue. Dès son accession

⁹ Voir les études de cas sur le parcellement de la plaine de Nienguen et le lotissement de Banco (Djiré, 2004a; 2005b) ainsi que le litige Bathily-Manguilé (Djiré, 2005b)

¹⁰ Deux cas de ce genre nous ont été rapportés lors de notre séjour à Kati. Une autre qui a défrayé la chronique au Mali, concerne la délivrance d'un titre foncier sur un terrain immatriculé au nom du Ministère de la justice et destiné à accueillir le siège de la Cour d'Appel de Bamako.

à l'indépendance, le Mali a opté pour l'institution du cadastre, choix confirmé dans les législations successives. Mais, malgré les diverses réformes introduites, les dispositions demeurent encore lourdes et irréalisables en milieu rural. Elles doivent être sérieusement allégées. Parallèlement, dans diverses localités se développent des pratiques de sécurisation foncière, à travers notamment des tentatives de formalisation des transactions et des conventions locales. Ces pratiques doivent être reconnues et consolidées. Dans ce cadre, trois actions semblent déterminantes.

Sortir les transactions foncières de l'informel.

Il s'agit là d'une revendication des associations paysannes du Mali (AOPP, 2006). Entre les prêts traditionnels et la donation de terres, il existe un flou qui favorise les remises en cause quelques fois brutales des accords initiaux. Par ailleurs, les ventes de terres ne se réalisant pas toujours dans la transparence, les remises en cause des transactions par certains ayants-droit sont également fréquentes. Cependant, «les pratiques locales inventives, productrices de nouveaux modes de formalisation des transactions produisent donc des formes informelles ou semi-formelles, simplifiées et accessibles, pour l'enregistrement des transactions. Elles contribuent ainsi à rendre plus explicites et plus stables, plus visibles et prévisibles, et donc relativement plus sécurisantes, des interactions ou transactions foncières qui se font dans un contexte complexe, changeant et incertain» (Mathieu, 2001; voir aussi Mathieu *et al.*, 2003 à propos du Burkina Faso). Comme l'enseignant les pratiques dans certaines localités, la formalisation pourrait se faire par écrit, sur des formulaires standardisés prenant en compte la grande variété des transactions locales, avec la certification d'une autorité locale (chef de village et/ou maire) et de deux témoins. Le document pourra être enregistré au niveau du conseil de village et/ou de la Mairie.

Mais la formalisation totale des transactions marchandes, c'est-à-dire leur

enregistrement officiel, a pour préalable la constatation et l'enregistrement des droits coutumiers sur lesquels elles portent. En effet, lesdits droits ne produisent la plénitude de leurs effets, y compris le droit de concession à un tiers et le droit d'enregistrement, que lorsqu'ils ont été constatés à la suite d'une enquête administrative. Toutefois le décret devant définir les modalités de constatation et d'enregistrement de ces droits n'est pas encore adopté. Il convient donc d'élaborer assez rapidement ce décret, tout en tenant compte des bouleversements, remises en cause et litiges qu'un processus massif de constatation de droits coutumiers ne manquerait pas de susciter.

Promouvoir les conventions et réglementations locales relatives au foncier. Plusieurs expériences de terrain montrent que les conventions et réglementations locales, bien appliquées, permettent d'assurer une sécurité foncière relative. Elles permettent, entre autres, d'interdire les ventes de terres dans les zones sensibles (Djiré, 2004a) ou de les réguler (Djiré et Dicko, 2006). De telles initiatives devraient être encouragées par les pouvoirs publics et les entraves à leur réussite éliminées. Elles peuvent préparer et accompagner les actions de constatations et d'enregistrement des droits coutumiers.

Améliorer les mécanismes officiels d'enregistrement. Les conflits fonciers étant très souvent liés à l'imprécision quant à la consistance et aux limites des droits fonciers ainsi qu'à l'identité de leurs détenteurs, la nouvelle législation a opté pour une amélioration du cadastre. Ainsi, l'Article 49 du CDF institue dans toutes les communes du Mali un cadastre ayant pour objet de préciser les indications relatives à la propriété, aux droits réels, à la contenance, à l'affectation ou à la nature de culture et l'évaluation des immeubles bâtis et non bâtis.

L'Article 2 du Décret n° 02 - 113/P-RM du 6 mars 2002 fixant les modalités d'organisation du cadastre définit le

cadastre comme étant l'état civil de la propriété foncière. Il a pour but la préparaion des documents administratifs et des plans, en procédant:

- au recensement de toutes les propriétés foncières;
- à la reconnaissance et la définition de leurs limites;
- à la constatation de leur mise en valeur;
- à leur évaluation en vue de l'établissement des impôts liés au foncier.

Le cadastre assure la garantie de la propriété foncière et sert de base aux grands travaux d'aménagement du territoire. Sa confection s'accompagne obligatoirement de la délimitation et du bornage des propriétés publiques et privées.

Conformément à l'Article 8 du Décret, dès l'ouverture des opérations de confection du cadastre, une commission de délimitation et de bornage est constituée dans chaque commune et elle est présidée par le Préfet. Cette commission comprend, outre des représentants de divers services, un représentant de la mairie, les chefs de villages et de quartiers ou leurs représentants ainsi qu'un représentant de l'Institut géographique du Mali et le géomètre chargé des opérations foncières.

Dès l'achèvement des travaux techniques, les résultats de la confection sont communiqués par notification individuelle aux propriétaires et titulaires des droits réels.

Une copie des plans cadastraux fonciers, fiscaux et des documents annexes est déposée pendant un mois à la mairie où les intéressés sont autorisés à en prendre connaissance. Les réclamations peuvent être présentées, dans ledit délai, au représentant du cadastre qui se trouve à la mairie aux jours et heures portés à la connaissance du public.

Les Articles 11 à 21 précisent les conditions, procédures et modalités techniques de l'établissement des plans cadastraux, et l'Article 22 traite des documents administratifs constitutifs du cadastre. Le cadastre confectionné fait l'objet d'une mise à jour annuelle réalisée aux frais de l'État (Article 24).

La constatation des changements est effectuée suite à la déclaration des propriétaires ou titulaires de droits réels, ou alors d'office par l'administration. Tout changement de limites de propriété, notamment par division, lotissement, partage, doit faire l'objet d'un document d'arpentage de morcellement.

Ces dispositions semblent très pertinentes, mais leur portée est limitée par deux contraintes majeures. D'une part, l'immatriculation préalable au nom de l'État des terres du domaine privé de l'État, comporte des frais que les populations rurales supporteraient difficilement. D'autre part, il n'est pas certain, qu'au stade actuel du développement socioéconomique du pays et des disponibilités tant en ressources financières que matérielles et humaines, que la commission ci-dessus indiquée puisse être mise en place simultanément dans plusieurs communes. Une structure moins lourde aurait été plus réaliste. La complexité des procédures établies et le coût prévisible de l'opération autorisent à croire qu'il s'agit pour le moment d'une déclaration d'intention.

La mise en œuvre du Projet de gestion du patrimoine foncier communal (PAFOC), conforte quelques peu les appréhensions formulées. Ce projet est le fruit de la coopération germano-malienne, et il a pour maître d'œuvre le Ministère des domaines de l'État et des affaires foncières. Il a démarré en septembre 2003 et a pour objectif d'appuyer des communes du Mali dans la gestion efficiente et durable de leurs ressources foncières, sur la base d'un système d'informations foncières (SIF) fiable. Il constitue la phase expérimentale du programme gouvernemental de mise en place du cadastre dans toutes les communes du pays (Ministère des domaines de l'État, Secrétariat général, 2005a).

Cette phase expérimentale couvre six localités, dont trois communes urbaines (Ségou, Koulikoro et Kati) et trois communes rurales (Macina, Baraouéli et Markala) situées dans deux régions administratives du pays (Koulikoro et Ségou). Les résultats attendus sont:

- l'élaboration et la mise en œuvre de propositions d'adaptation des textes réglementaires relatifs à l'inventaire des biens fonciers des communes et à la gestion du cadastre aux spécificités locales;
 - le renforcement des capacités en gestion foncière des techniciens et cadres des institutions étatiques et communales ainsi que des prestataires privés;
 - la réalisation d'un inventaire foncier et mise en place de concepts pour l'évaluation des biens fonciers dans les communes sélectionnées;
 - l'utilisation des SIF par les administrations communales, les services techniques décentralisés ainsi que les prestataires pour les besoins communaux.
- Prévu pour une durée totale de sept ans, le PAFOC se réalisera en deux phases:
- une première phase de trois ans qui a démarré en octobre 2003 portera sur les six communes déjà ciblées;
 - une seconde phase de quatre ans verra l'extension du projet à d'autres localités.

Le coût global du projet s'élève à 5 100 000 euros, soit 3 345 380 700 FCFA, dont 4 500 000, soit 2 689 423 700 FCFA d'apport de la République fédérale d'Allemagne et 600 000 euros, soit 393 574 200 FCFA de contrepartie malienne. Le budget alloué à la première phase s'élève à 2 556 000 euros, soit 1 676 626 092 FCFA.

Si le projet semble dans l'ensemble bien conçu, il est également bien coûteux.

Sans préjuger des résultats auxquels le projet pourra aboutir, on peut, d'ores et déjà, s'interroger sur la nécessité d'un investissement aussi coûteux pour un pays sans grands moyens financiers et la pertinence de certains choix techniques, notamment les prises de vues aériennes et «les photos mosaïques de grande précision». Si de tels outils, peuvent s'avérer importants pour la confection du cadastre, il est tout aussi, sinon plus important, de mettre en place un système d'informations foncières fondé davantage sur les dynamiques locales et les actions comprises et réalisables par les acteurs locaux.

Des projets d'une grande ampleur et ambitieux dépendant principalement de l'aide étrangère ne sont pas toujours de nature à pouvoir être pérennes¹¹. Il conviendrait d'aller davantage vers une identification et un système d'enregistrement simplifié des droits fonciers, fondé sur les pratiques et les ressources locales¹². Comme mesures d'accompagnement, les dispositions relatives aux droits coutumiers et aux différentes procédures doivent être complétées, allégées et diffusées au niveau des acteurs concernés. Parallèlement, des réflexions devraient être menées sur la nécessité de l'émergence de para-juristes et d'auxiliaires géomètres locaux pour appuyer les structures domaniales dans la constatation et l'enregistrement des droits fonciers. La mise en œuvre des mesures ci-dessus indiquées, constituerait, de notre point de vue, la meilleure façon d'aller à l'innovation, tout en conservant les acquis.

BIBLIOGRAPHIE

- Djiré, M. et Dicko, A.K.** 2006. *Les conventions locales à la croisée des chemins: état des lieux et perspectives dans le contexte de la décentralisation au Mali*. Sous presse à Karthala.
- Djiré, M.** 2004a. *Réformes législatives et pratiques foncières locales*. Quelques études de cas sur les droits d'accès à la terre et la gestion des ressources naturelles dans les communes rurales de Sanankoroba et Dialakoroba. Rapport de recherche CLAIMS. IIED, Bamako. (Miméo)
- Djiré, M.** 2004b. *Mythes et réalités de la gouvernance locale – L'expérience de la Commune rurale de Sanankoroba, Mali*. Publication zones arides IIED, Dossier n° 130. Londres.
- Djiré, M.** 2005a. *Appropriation de la terre et immatriculation – Les avatars d'une procédure (nécessaire?)* Rapport de recherche CLAIMS, IIED. Sous presse au Programme Zones arides

de l'IIED (disponible sur Internet: http://www.mpl.ird.fr/colloque_foncier).

- Djiré, M.** 2005b. Un peuple, un but, une foi, mais plusieurs droits ? Itinéraire d'une recherche sur les dynamiques locales et la sécurisation foncière dans un contexte de décentralisation à Sanankoroba. Dans G. Hesselting, M. Djiré et B. Oomen (éds), *Le droit en Afrique*. Droit étatique et expériences locales au Mali. Paris, Khartala.
- Mathieu, P.** 2001. Transactions informelles et marchés fonciers émergents en Afrique. Dans T. Benjaminsen et C. Lund (éds), *Politics, property and production: Understanding natural resource management in the West African Sahel*. Uppsala: Nordic Africa Institute.
- Mathieu, P., Lavigne-Delville, Ouedraogo, Ph., Paré, L. et Zongo, M.** 2003. *Sécuriser les transactions foncières au Burkina Faso*. Londres, IIED (Drylands Issue paper No. 117) (disponible sur Internet: <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=9170IIED&n=42&l=286&s=DIP>).
- Ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires Foncières.** 2005. Secrétariat Général, Note sur le PAFOC.
- PAFOC.** 2003. Dossier de presse (Conférence de presse du 19 décembre 2003). Ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier.
- Vanderlinden, J.** 2000. Enseigner sans reproduire – Rénover sans tout détruire. Propos hétérodoxes au départ de quelques constats élémentaires. Dans J.-Y. Morin et G. Otis (éds), *Les défis des droits fondamentaux*, Bruxelles/Montréal, Bruylant/AUF.

¹¹ Déjà au début 2005, le PAFOC, suite à quelques difficultés rencontrées par la GTZ avait connu un relatif ralentissement de ses activités.

¹² On espère que lors de l'évaluation des résultats de la 1^{re} phase, le projet aura tiré toutes les leçons de ses limites éventuelles et revu à la baisse ses ambitions pour la suite de ses activités.

Instaurer une bonne gouvernance dans le système d'administration des terres: la situation des Philippines

Le système d'administration des terres des Philippines, comme celui d'autres pays en développement, constitue un actif important et un élément catalytique du programme de lutte contre la pauvreté et de développement économique du pays. Toutefois, une gouvernance faible, y compris le manque d'efforts sérieux visant à réformer le secteur, minent non seulement le très grand potentiel de ce secteur, mais menacent aussi la compétitivité globale du pays. Le présent article analyse ce système complexe, décrit de plus près les lois, institutions et processus qui affectent l'ensemble de la population, notamment les pauvres, et suggère des principes de bonne gouvernance pour l'avenir. L'instauration d'une bonne gouvernance dans l'administration des terres d'un pays ayant un système juridique et politique très compliqué représente un défi énorme, qui n'est toutefois pas impossible à relever.

Instituir el buen gobierno en el sistema de administración de tierras: la perspectiva de Filipinas

Al igual que en otros países en desarrollo, el sistema de administración de tierras de Filipinas es un activo importante y un catalizador del programa de reducción de la pobreza y desarrollo económico del país. Sin embargo, una gobernanza deficiente, en particular por la ausencia de esfuerzos serios por promover la reforma del sector, no solo menoscaba su enorme potencial sino que amenaza también la competitividad del país a nivel mundial. Este artículo aclara la compleja estructura del sistema, ofrece una visión detallada de las leyes, instituciones y procesos pertinentes y de cómo afectan a toda la población, en especial la más pobre, y propone principios de buen gobierno como camino por seguir. Instituir el buen gobierno en la administración de tierras de un país donde el entorno jurídico y político es tan complejo supone muchas dificultades, pero esto no significa que sea imposible.

Instituting good governance in the land administration system – the Philippines’ perspective

Danilo R. Antonio

Former Deputy Executive Director, Philippines’ Land Administration and Management Project (LAMP), Phase 1, and currently Master’s candidate in Land Management and Land Tenure at Munich Technical University.

The land administration system in the Philippines, as in other developing countries, serves as an important asset and a catalyst for the country’s poverty reduction and economic development agenda. However, weak governance, including the lack of serious efforts for instituting reform in the sector, not only undermines its huge potential but threatens the country’s global competitiveness. This article untangles the complexity of the system; provides a closer look at the laws, institutions and processes as they affect all people, especially the poor; and suggests good governance principles as the way forward. Instituting good governance in land administration within a country with a highly complicated legal and political environment comes with enormous challenges, but is not without hope.

INTRODUCTION

The absence of good governance is the reason why many countries – especially developing countries – continue to fail in their efforts at poverty reduction and in their quest for economic and human development (ADB, 2005). Such a situation breeds inefficiency and corruption and further undermines government development efforts.

The Philippines is not an exception. Weak governance is a factor that contributes to the country’s slow economic growth and undermines its dream of becoming one of the economic “tigers” in East Asia. According to the Office of the Ombudsman, the government has lost an estimated US\$48 billion to corrupt practices over the last twenty years and, as estimated by the Commission on Audit, about US\$40 million are lost to governmental corruption every year (World Bank, 2001). In early 2001, allegations of corruption and weak governance were the primary cause of the second “People Power” revolution (the first one occurred in 1986, toppling the Marcos dictatorship) that changed the national leadership. But despite the change

in government, the country’s low score of Corruption Perception Index (based on Transparency International) has continued, since 2000, to slip, which indicates an increasing perception of corruption.

Against this backdrop, it is essential to accept that weak or bad governance exists, understand its complexities and address the questions relating to how such a phenomenon occurs. However, this article will not address the gigantic task of solving governance and corruption issues in the Philippines, but rather will try to contribute to the discussion on the land administration sector. The article has five sections. First, it defines land administration and describes its importance within the Philippine context. The second part provides an overview of the existing system, and the third delves into the specific details of how the system works in key areas and the roles of key “players”. The fourth part will attempt to point the way forward by introducing good governance principles and some concrete recommendations. The closing section provides some concluding remarks.

POTENTIAL ROLE OF LAND ADMINISTRATION

Until recently, land administration in the Philippines as a concept has been intertwined with the broad aspects of land management. Its definition is limited as to the activities and functions related to land classification, mapping, land surveys, first registration of titles and land rights, subsequent registration of land transactions and transfers, settlement of land disputes and land valuation and taxation.

A wealth of literature and empirical findings have pointed out that a good land administration system aids in the social, economic and ecological development of a society. Indeed, it is a precondition for economic progress, social stability and sustainable development. The challenge is to make it efficient and effective, so as to unleash its potential contribution to the country's development. In terms of the Philippines, the facts and figures enumerated below illustrate the importance of a well-functioning land administration system for the country and underscore the urgent need to introduce good governance in the system.

Facts and figures

Land administration provides security of tenure. The Philippines has a total land area of 30 million hectares, 50 percent of which are considered forest lands, 47 percent are classified as alienable and disposable lands and about 3 percent are unclassified lands. It is estimated that there are about 24.2 million parcels within alienable and disposable lands with 13.1 million parcels already titled and 11.1 million parcels untitled (DENR-LAMP, 2004a). Moreover, most of the forest lands in the Philippines are occupied and used by people without secure rights, while Metro Manila alone is home to some 4 million informal settlers (Teh, 2005).

Land administration facilitates asset reform programmes. Land administration facilitates asset reform programmes of the government, particularly in the recognition and protection of rights of agrarian reform

beneficiaries, indigenous peoples and informal settlers in urban areas. It has the potential to speed up the whole process through identification of programme areas, adoption of appropriate and low-cost land surveys, identification and demarcation of boundaries, implementation of alternative dispute resolution mechanisms and adoption of appropriate fee structures and land valuation. Land administration also protects the rights of the poor through an effective land registration system, and has the potential to provide control mechanisms (e.g. land ceilings), detection of violations and real-time information to the land market.

Land administration transforms dead capital into live capital.

Hernando De Soto, a well-known Peruvian economist, valued the dead capital in the Philippines at US\$132.9 million in 2000, which is approximately P5.855 trillion (De Soto, 2000). A land markets study undertaken in 2004 has confirmed the findings of De Soto, although with lower estimates. It was calculated that the true negotiable value of the Philippine land market in 2000 was about P4.925 trillion at current prices, and is expected to increase to P11.552 trillion by 2010. About 60 percent are in the informal land market (Urbis Philippines, 2004).

Land administration boosts the economy.

The Philippine land market, as mirrored by gross value added (GVA) in real estate and ownership of dwellings, is a key component of the Philippine economy. Between 1990 and 2000, it contributed an average of US\$2.728 billion a year, and accounted for 6.6 percent of the country's gross domestic product (GDP). The land market is also a key economic growth engine. For every percent increase in the GVA of the land market, there is a corresponding 1.12 percent increase in the country's GDP. As an asset, real estate is even more important, accounting for 40 to 45 percent of all financial investments made. It is a major motivation for household savings, constituting 80 to 85 percent. In addition, it affects inflation, financial holdings and

labour mobility, as well as government budgets through taxes (Urbis Philippines, 2004).

However, both the real estate sector and real estate taxes have shrunk as a part of GDP since 1991. Below-average growth in the real estate sector cost the economy about US\$2.0 billion from 1991 to 2000 (Bloch, 2004).

OVERVIEW OF THE EXISTING LAND ADMINISTRATION SYSTEM

The existing land administration system in the Philippines can be summarized in two words: multiple and complex. The whole system is governed by multiple laws, regulations, processes and standards, and is managed by multiple institutions with limited collaboration. These arrangements lead to a complex, overlapping and inconsistent system, which erodes the investment climate and affects the poor disproportionately.

Legal and regulatory framework

In the Philippines, a dual system of land titling exists – administrative and judicial. Any person who is qualified and wants an ownership title can either go to the courts or to any of numerous administrative agencies. Various laws have created multiple nomenclatures for titles, which to a large extent cause confusion among the public and for the investors, and also affect the value of the property, albeit artificially. Multiple laws that govern the current land administration system can be characterized as obsolete, prescriptive and no longer responsive (e.g. Public Land Act of 1936, as amended, Property Registration Decree of 1978, Cadastral Act of 1913, etc.) Subsequent laws (e.g. Indigenous Peoples Rights Act of 1997, Urban and Housing Development Act of 1992 and Local Government Code of 1991, among others) were enacted, and though relevant in most cases, were legislated without considering or harnessing the previous laws, which resulted in some inconsistencies – or worse, loss of the fundamental principle. For example, the latest amendments of

the Public Land Act extending the time in which free patent application can be lodged have included the payment of real property taxes as an additional requirement. No evidence was found that such amendment is intentional.

Institutional framework

The existence of numerous institutions managing the whole system – large, conservative and uncoordinated – complicates land administration and serves as a major hindrance for a holistic reform of the system. The institutions create an enormous number of rules and regulations without regard to consistency within their own jurisdiction, and without complementarity with measures undertaken by other agencies. With each agency empowered by overlapping, inconsistent and outdated laws, each working within its own walls and lacking a client-focused service mentality, the whole system becomes confusing, bureaucratic and expensive.

Technical and administrative framework

The existence of professional educators and professionals does not guarantee a well-functioning and responsive land administration system. This is true in the Philippines. In public and private practice, the professionals have failed to upgrade their knowledge and training beyond the limits of the existing inefficient system. In most of the land administration institutions, including the private sector, the use of modern technology is very limited due to personal reluctance, lack of resources (human and fiscal) and the lack of a vision for an efficient delivery of services. Human resources development in the public sector is not a priority. As far as cadastre is concerned, each agency is collecting land information and maintaining land records and maps with its own standards and protocols and the exchange of information is limited. The poor land records management system is aggravated by human factors (e.g. mishandling) as well as natural ones (floods, etc.).

Land markets

Given the inefficiency of the land administration system, efficiency in the land markets cannot be expected. Investors as well as ordinary households have a low level of confidence in the formal registration system and the rule of law is easily manipulated. Up to now, land market activities in rural areas were restricted by agrarian reform and public land laws that discourage the credit market and stagnate formal rural land markets. In urban areas, land speculation is rife, distorting the land markets as well as the housing markets. As a consequence, and with the ineffective and often conflicting land valuation methodologies, the financial markets needed for capital formation and investment are also not functioning.

Figure 1 represents the state of the existing land administration system in the Philippines and its inevitable impacts.

The titling process

In rural areas

Access to government land by the poor, particularly through the provision of the Public Land Act of 1936, as amended, was limited due to the unreasonable time requirement for occupation, requirement of payment of back taxes, the public's lack of familiarity with the process and institutional weaknesses. Realization of land ownership under the administrative procedure is slow, expensive and inefficient. Going to the courts for titling purposes requires a great deal of capital investment and patience. On the other hand, redistribution of private agricultural lands to the landless farmers through the agrarian reform programme that started in 1998 under the Comprehensive Agrarian Reform Law has proved to be a slow process, both controversial and endless to implement, primarily because of limited

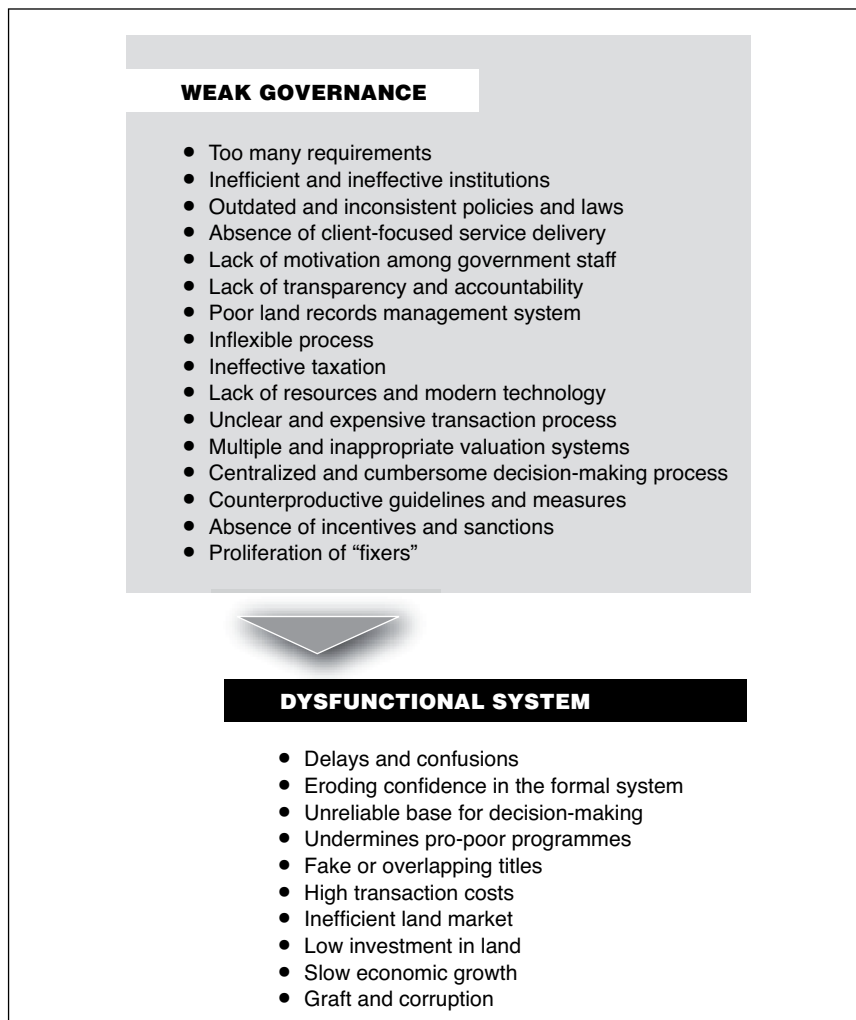


FIGURE 1
A closer look at the Philippines' land administration system

resources and the strong opposition mounted by large landholders (through legal means or otherwise).

In urban areas

President Arroyo, since 2001, started designating idle government lands in the urban areas as socialized housing sites. As noted by UN-HABITAT (2004), the policy did not cover informal settlements within private lands but, nonetheless, it was a positive and pragmatic response that has encouraged poor households to improve their homes and neighbourhoods. However, converting these proclamations into titles is not a panacea. The inefficient system and the institutional weaknesses have led to inertia in the implementation of this laudable initiative. Thus, it can be concluded that the present land administration system affects all pro-poor programmes, including those initiated by the highest office of the land.

The lack of vision, focus and deadlines in finishing these types of land reforms has contributed further to the deterioration of the people's trust in the government. Take the case of Mr Bonifacio, one of the urban poor in Manila, who has spent 18 years of his life trying to secure a title over a small piece of proclaimed government land he is occupying (DENR-LAMP, 2004b). Until now he has not received the title.

The registration process

The examination of six people's experiences in registering a transfer of land title revealed that "facilitation" fees were sought in every case and paid in at least four cases (Isles, 2002). The minimum time required to register the title transfer was two weeks (with payment of a bribe). The maximum time required was over two years, upon the intervention of the Office of the President. The same transaction, in Thailand, can be done in two-and-a-half hours (Burns, Brits and Grant, 2002).

The inappropriate practices inherent in the system are the main cause of the proliferation of fake, fraudulent and overlapping titles, as well as lost revenues

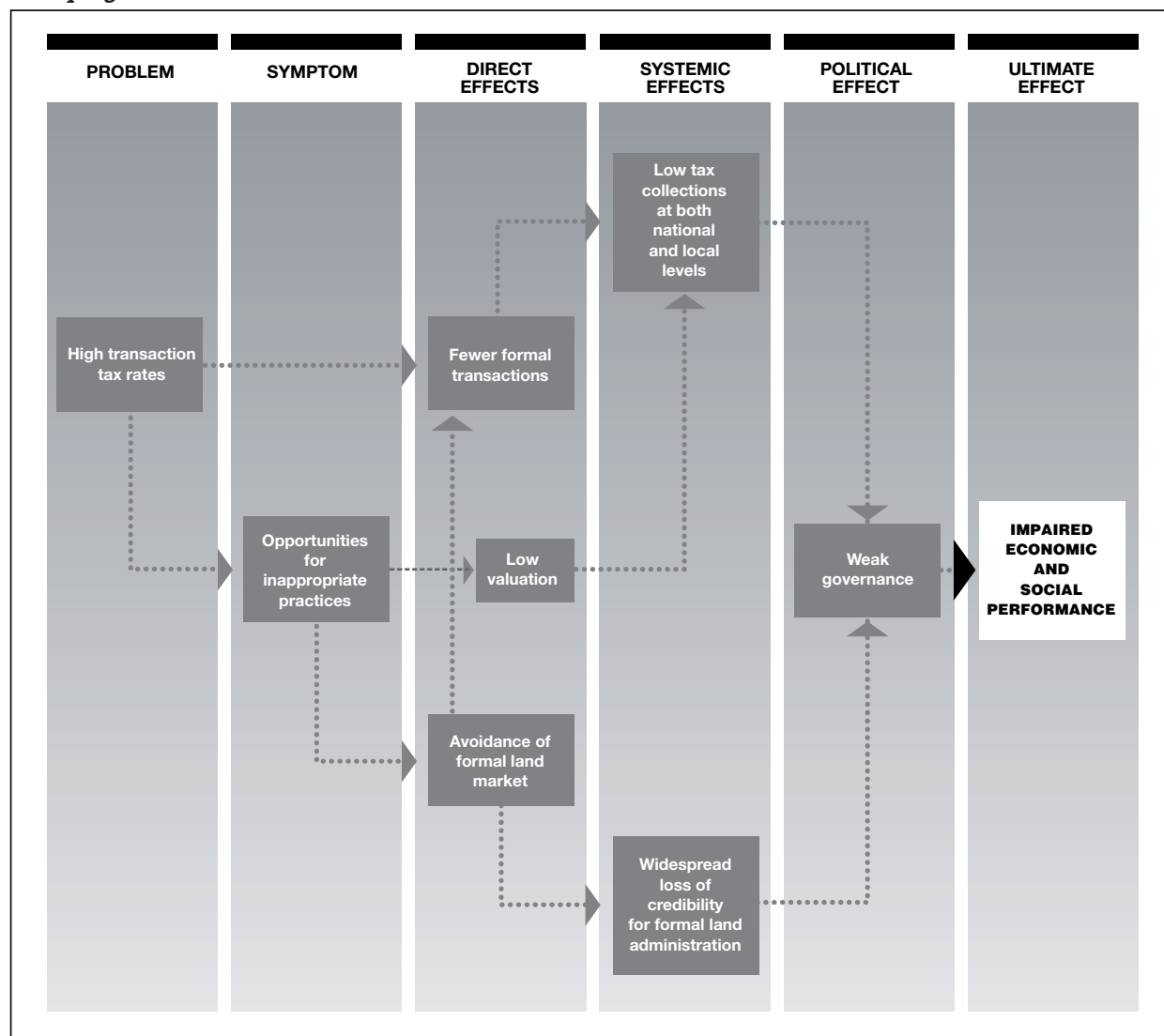
for the government. Moreover, for each transaction, a new certificate of title is issued, which makes the recording system difficult and the documentation voluminous; furthermore, without proper validation and linkage to the spatial information, the whole system is vulnerable to overlapping claims and double issuance of titles.

The system is prone to errors, for example because recording is done manually and for each transaction. The technical description (metes and bounds) of the property has to be typed on the face of the title, which then becomes part of the legal document. Any mistakes, even obvious typographical errors, require a decision of the court to be corrected and at the expense of the titleholders. An assurance fund exists for possible compensation for any mistakes and errors made by government staff on the issuance of title, but few have ever dared to go through the process because it requires a costly court procedure and will have to be fought against an army of government lawyers. And even if such a lengthy legal battle could be won, the budget for compensation has still to be approved by Congress. As a result, there has never been a successful claim against the assurance fund.

The land valuation and taxation process

For a typical transfer of title (e.g. sale), the person will have to bear the 6 percent capital gains tax (not really based on determination of capital "gains"), documentary stamp tax of 1.5 percent and transfer tax of 0.5 percent. Prior to registration of a transfer, all arrears on real property taxes and a certain percentage for registration fee must be paid. Transaction costs involved in the formal system are high. The government fees and taxes, excluding costs of survey, lawyers' advice and cost of notary public and real estate brokers, dissuade people from transacting in the formal system and encourage informal transactions and corruption. The use of different valuation methodologies to establish the basis for taxes and fees

FIGURE 2
The “players”



Source: DENR-LAMP, 2002.

by various land administration and taxation agencies complicates the matter, which actually tends to devalue the land to compensate for the high tax rates. Government losses on five government properties leased to private individuals in Davao City alone range from US\$18 000 to US\$70 000 annually due to the application of inappropriate valuation practices (PEENRA/LMB, 2000).

Meanwhile, the set legal figures were used as the basis for “under the table” negotiations. Imagine a transaction where the amount in consideration is about US\$1 million; about 10 percent of this would be the collectible taxes and fees, or about US\$100 000. But for only 50 percent of that – as a negotiated tax avoidance – the legitimate taxes can

be avoided. Thus, US\$100 000 is lost to government coffers while US\$50 000 is gained by an underpaid public servant – an amount more than his or her retirement check.

The imposition of taxes and fees even on pro-poor programmes not only slows down their implementation but creates a bad impression of the seriousness of the government. These and other factors have hindered the success of these programmes. As De Soto clearly pointed out, in the Philippines, not only are the entry costs high but also the maintenance cost, which has prompted the people to opt out of the formal system (De Soto, 2000).

Figure 2 shows how high transaction costs impair the social and economic performance of the country.

The major players

The structural defects, lack of coordination and lack of leadership among agencies responsible for the land administration system all contribute to weak governance and are a barrier for viable reform measures. For instance, a government project, faced with major difficulties dealing with the land registry office in operating a “one-stop-shop” for land titling activities, has recommended that there be a presidential directive, in the hope of improving the institutional arrangements (DENR-LAMP, 2004c).

The presence of private sector and strong civil society groups is one of the few strengths of the land administration system in the Philippines. However, the private sector will have to improve its capacity (e.g. technology, skills) and will have to introduce “self-policing” mechanisms. The civil society groups, on the other hand, have yet to include land administration as an indispensable element of their sectoral agenda.

Other institutions

Any structural reforms in the system will have to go through a Congress where politicking and various interests prevail. On the other hand, enforcement of property rights and conflict resolution are mostly handled by the courts. As always, the courts cannot cope with the enormous task of deciding voluminous numbers of cases within reasonable time and cost (and yet, they still have the task of deciding the first title registration of land ownership). Oversight agencies and other government entities have yet to see land administration as representing a wealth of opportunities, rather than as a burden on the government’s financial resources and a mundane service.

THE WAY FORWARD

Instituting good governance principles

The urgent need to transform the whole Philippine land administration system into a viable asset to steer development of the country and overturn the threatening effects of poor land governance is undeniable. But

any initiatives to overhaul the system will need to be done with caution. Below are suggested good governance principles to serve as a guide in pursuing viable reform options and in crafting concrete proposals to improve the system.

1. Leadership and participation.

Leadership is an indispensable element of the reform process. Without it, success will be very difficult to achieve. Active participation of key stakeholders such as the private sector, civil society groups and other institutions is necessary to drive the appropriate changes in the system, to provide credibility and sustainability of the strategic vision and its implementation and to gain ownership of the whole process. These elements will serve as a strong shield against vested interests and can provide strategic focus to achieve desired results within a reasonable time frame.

2. Clarity and simplicity.

Rules, guidelines and procedures – including fee structure and taxation schemes – should be clear, simple and understandable. The review and approval process must be time-limited, and all the required services should be delivered at one geographical point, if at all possible. Any overlaps, excessive requirements, lengthy and confusing procedures and complicated taxation and fee structures should be avoided. Clarity and simplicity are two dominant factors that reduce opportunities for corrupt practices and informal transactions.

3. Transparency and accountability.

Information regarding the processes, regulations and decisions that affect or may affect the public should be accessible in a complete and understandable manner. The roles and powers of the different institutions (including the private sector, civil society groups and others) must be clearly defined, understood and monitored. All the players – and particularly their decisions, behaviour, actions and

representations – must be accountable not only to their superiors and constituents but also to the general public. These twin concepts are the cornerstones of good governance and promote checks and balances in the system.

- 4. Fairness and equity.** All laws, regulations and processes should be fair and should be implemented and enforced without any biases. Any perceptions to the contrary will diminish public trust and will lead to the breakdown of the formal system. Equity considerations should also be put in place to allow all men and women to have equal opportunities in the land administration process. In this case, priority in providing education and assistance must be given to underprivileged groups, particularly the poorest of the poor. Fairness and equity are the driving forces that strengthen the social acceptability and credibility of the system.
- 5. Efficiency and effectiveness.** Efficiency is concerned with how fast the service can be delivered while optimizing the often constrained resources; effectiveness relates to the quality of the work, consistency and responsiveness. Improvements in this regard should never stop but should be treated as a continuing process. These two elements are catalysts and serve as a tangible measure of a well-functioning land administration system.
- 6. Sustainability.** Reform implementation must be able to prosper without unnecessary interference by external forces (such as politics) or administrative factors (such as lack of resources). The idea is to establish the fundamentals. First, create a broad-based constituency for the intended reforms from various sectors at various levels. Also, concrete measures need to be undertaken, however small, to demonstrate some success and encourage more support, politically and financially. The second step is to invest

in people and institutions. Capacity-building programmes need to be undertaken, including the introduction of new and appropriate concepts and technologies and exposure to international trends and best practices. Third, institute the structural reforms – legal and institutional. This will ensure long-lasting reforms in the land administration system. Last is to ensure that the “voice” of users/clients is heard at all stages and in all decision-making processes. Sustainability is perhaps the most compelling measure to ensure success.

From principles to concrete actions

In a complex and somewhat unfriendly environment, instituting reforms in the present land administration system is not without challenges. Weak governance makes the land administration fail in its promises to contribute substantially to the country’s development and social stability. Instituting good governance principles as the guidepost for reform unlocks the full potential of land administration. Here are some practical recommendations on how to proceed:

Set up the vision. Everything starts with a vision. The future land administration system must be client-focused, effective and sustainable, and a time-bound action plan and milestones should be set and agreed with key stakeholders. Land administration should not be treated as an issue in isolation but rather should be integrated in the broader spectrum of the country’s vision and development planning. At this stage, it is important that agents and “champions” of change have been identified and motivated to lead, at least in the initial stages of the reform.

Advocate for the reforms. Advocacy comes in three stages: public awareness and education, consensus building and mobilization. At the earlier stage, one must be able to steer discussions on the issue, its significance and the possibility of change.

Promoting awareness and education should not be limited to government agencies but must also extend to the private sector, civil society and influential groups (e.g. decision-makers, media personalities, legislators and economic managers). In consensus building, one must be able to get support from the audience and capitalize on their strengths and possible contribution. But one should not expect that everybody who declares support will actually take action and will mobilize their forces and resources. However, in this stage, eventual champions and partners will emerge, and they should be encouraged.

Re-engineer the whole system. There are many possible reforms that can be introduced in the present complex regime of land administration in the Philippines. The specified recommendations are only a few of the practical measures possible, and are directed to three critical areas: policy and legal, institutional and technical and administrative arrangements. The strategy, however, is two-pronged – initiating structural reforms at the policy level and demonstrating small successes at the field level.

Policy and legal reforms

Structural defects in the system have to be addressed as quickly as possible. In 2002, the Department of Environment and Natural Resources-Land Administration and Management Project (DENR-LAMP), a four-year project (Phase 1) supported by the World Bank and the Australian Government, aimed to introduce reforms in the land administration sector in preparation for a long-term programme, in agreement with most of the stakeholders, and made 14 recommendations to address the structural defects of the system:

1. Strengthen leadership and management of reform.
2. Remove duplication and overlap in delivery of services.
3. Improve the efficiency, responsiveness, transparency and accountability of services.

4. Consolidate and coordinate production of and access to land information.
5. Abolish judicial processes for issue and registration of title in favour of simple administrative processes.
6. Reform and consolidate land administration laws.
7. Clarify rights of persons occupying land to obtain a title.
8. Progressively extend the Torrens Title Register to record all rights relating to land.
9. Devolve responsibility for taxation of real property ownership and transfers to local government.
10. Streamline land transfers and remove disincentives to their formal registration.
11. Progress towards cost recovery for services.
12. Remove local government political intervention in the assessment of property values.
13. Adopt a single valuation basis for all real property taxation.
14. Develop, implement and enforce uniform, best practice valuation standards within government.

Institutional arrangements

On the institutional side, capacity-building initiatives must be prioritized in the public sector as well as in the private sector. Institutional overlaps – including functions related to approval of surveys, collection and maintenance of land records and information – must be addressed so as not to waste scarce government resources and create overlaps, inconsistency and confusion. Free exchange of information must also be institutionalized (e.g. making available cadastral maps to agencies working on land valuation and land-use planning). Improving coordination mechanisms among concerned agencies and concerned local government units and forging sustainable partnership agreements are essential ways to enhance performance while avoiding duplication and unnecessary burden on the public. Introducing formal incentives and sanctions mechanisms and enforcing them seriously may be a

good way to encourage productivity and motivation among government staff and dissuade malfeasance. Decentralization of decision-making processes at appropriate levels, establishment of one-stop shops and introduction of modern and appropriate concepts and technology are ways to achieve efficiency, improve responsiveness and enhance transparency and accountability in the process.

Technical and administrative arrangements

Some innovations and simple changes to technical and administrative arrangements could produce a huge improvement in the system in terms of operational efficiency, service quality and effectiveness. A simple reduction of survey accuracy standards and allowing low-cost and less-accurate survey methods for low-value lands (e.g. agricultural lands) would promote the government's anti-poverty programmes, particularly on securing tenure rights in the rural and upland areas. Systematic land titling procedures should also replace the sporadic way of issuing titles, to enhance transparency and productivity. Alternative dispute resolution mechanisms at the field level also should be institutionalized. As the study of Ariaso *et al.* (2003, pp. 87–89) revealed, most people will opt for amicable settlement and *barangays'* (village) decisions on what will be most acceptable.

The most obvious but challenging task is to address the simple questions of how long the process will take and how much it will cost. To answer the “how long” questions, it is imperative that procedures be streamlined and requirements simplified to the minimum, as required by law, and that changes be implemented consistently across regions. Previously, the Department of Environment and Natural Resources, through an administrative issuance, restricted access of married women to homestead grants without any legal basis, which should have never occurred. It took more than 60 years for the said agency to correct this mistake.

As to the question of cost, steps can be taken to simplify the fee structure – for

example, by bundling all related fees into a single fee or setting a flat fee to avoid complicated formulas. It is essential, however, that such fees should be collected at a point where the final service or document is to be delivered. The fewer the steps and the fewer the collecting agents the better. Essentially, one must be able to answer quickly pressing questions from the general public, both with certainty and also providing clarity and transparency; encourage people's participation; and reduce inappropriate and corrupt practices.

Monitor progress. Reform is a continuing process. Monitoring of progress will have to be done during the reform initiatives and needs to be institutionalized during the implementation stage by creating feedback mechanisms. Notification of milestone achievements will have to be disseminated to all concerned to build support and enthusiasm. The reform process should never cease and further improvements to the system should always be an objective. However, it is fundamental to understand that monitoring *per se* is a concern of everybody and a joint responsibility of all partners.

Make it sustainable. The four means to establish the essential foundations for sustainability (see above) must be integrated in all aspects of reform proposals and the reform process. Capacity-building programmes need to be implemented and initiatives and activities of the private sector and civil society should be promoted. Also, the system must be able to be flexible and responsive to changing demands. In the long run, the lead institution must aim to self-finance all its operations and activities to ensure high standards of service delivery, achieve further improvements and enhance sustainability.

CONCLUDING REMARKS

This article shows how important the role of the land administration system is for the country's poverty reduction and economic development programmes. It provides a

clear picture of how huge its potential is to stimulate economic growth, ensure social equity and improve the investment climate. The challenge is to accept that inefficiency and weak governance in the system exist and to act decisively to remedy them.

The dysfunctional system has been obvious for many years but its operations have been concealed from outsiders' notice. Its impacts are not directed towards a specific group of stakeholders but rather affect everybody, though unfortunately, the poor are affected disproportionately. There are a lot of opportunities for change and some of these are basic, though still not without difficulties and challenges. Good governance principles, in this regard, have to dominate all aspects of reform proposals and the process itself. Such principles should serve as a guide for all undertakings, actions and decisions to increase the possibility of success.

This article has highlighted how governance matters in managing the land administration system. The Philippines' situation mirrors what is happening in other developing countries at different stages of development and at different phases of initiating land administration reforms. Finally, the tasks ahead seem insurmountable but are worth undertaking given the huge potential that an efficient and sound land administration system has to contribute to the country's global competitiveness. As Oliver Wendell Holmes once said, "the greatest things in this world are not so much where we are, but in which direction we are moving".

REFERENCES

- Ariaso, D., Tamayo, N., Amores, B., De Paz, D., Aure, F., Perez, R., Solis, V., Operario, E. & Ariaso, R.** 2003. *A review of existing mechanisms and structures in the resolution of land-related disputes in rural areas*. CD-ROM. Philippines-Australia LAMP Technical Reports. Quezon City, Philippines.
- ADB (Asian Development Bank).** 2005. *Country governance assessment, Philippines*. Manila.
- Bloch, P.** 2004. *Cost recovery of land services and land as a basis for government income*. Paper

presented at LAMP Policy Forum, 17–18 November 2004. Manila.

- Burns, T., Brits, A. & Grant, C.** 2002. *Comparative study of land administration systems*. Working paper presented at Regional Workshops on Land Policy Issues, Asia Program, 4-6 June 2002, Thailand. CD-ROM on Workshop Documentation.
- De Soto, H.** 2000. *The mystery of capital. Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York, USA, Basic Books.
- DENR-LAMP (Department of Environment and Natural Resources-Land Administration and Management Project).** 2002. *Policy integration report*. CD-ROM, Philippines-Australia LAMP Technical Reports. Quezon City, Philippines.
- DENR-LAMP.** 2004a. *Land tenure status study*. Quezon City, Philippines.
- DENR-LAMP.** 2004b. *The LARA project video*. Quezon City, Philippines.
- DENR-LAMP.** 2004c. *Integrated lessons report*. Manila (available at <http://www.phil-lamp.org>). December 2005.
- Isles, C.** 2002. *Transfer of titles. Realities on the ground*. Case study commissioned by Philippines-Australia LAMP. Quezon City, Philippines.
- PEENRA/LMB (Philippines Economic – Environmental & Natural Resources Accounting System/Lands Management Bureau).** 2000. *Valuation and rental determination of DENR administered patrimonial properties*. Manila.
- Teh, A.R.** 2005. *Land administration and management in the Philippines: reforms and innovations*. Paper presented at Expert Group Meeting on Secure Land Tenure: New Legal Frameworks and Tools. Bangkok, 8–9 December 2005. Bangkok, United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific.
- UN-HABITAT.** 2004. *Urban land for all*. Nairobi, United Nations for Human Settlements Programme (available at <http://www.unhabitat.org/campaigns/tenure/documents/>).
- Urbis Philippines.** 2004. *Land markets study-final report*. DENR-LAMP. Quezon City, Philippines.
- World Bank.** 2001. *Combating corruption in the Philippines – an update*. Philippine Country Management Unit. Manila, East Asia and Pacific Regional Office, World Bank.