



PRODUCTO 5: INFORME FINAL HALLAZGOS DEL PILOTO EN HONDO VALLE Y RECOMENDACIONES PARA MITIGACIÓN DE RIESGOS DE LA TITULACIÓN

ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO DE RIESGO DE EMPOBRECIMIENTO Y DESPLAZAMIENTO FÍSICO Y ECONÓMICO

Preparado para la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo
Agroforestales (UTEFDA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Agosto de 2019



Este documento ha sido preparado por Global Land Alliance para la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos Agroforestales (UTEPDA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) bajo Orden de Compra #7000008882 del 24 de abril de 2019.

Información del Contrato: Global Land Alliance



One Thomas Circle NW
Suite 700
Washington, DC 20005
United States of America
Christen Corcoran
ccorcoran@landallianceinc.org
240-343-4860

Equipo de Consultoría: Global Land Alliance

Kevin Barthel
Director Ejecutivo
kbarthel@landallianceinc.org
[920-373-7563](tel:920-373-7563)

Fundación REDDOM (Rural Economic Development Dominicana)

Av. Rómulo Betancourt # 1516, Plaza Thalys, 3er piso, Bella Vista,
Santo Domingo
Pilar Emilio Ramirez
Director Ejecutivo
pilar@fundacionreddom.org

Contactos claves del estudio:

Nombre	Organización	Cargo	Email
Carmen Carolina Cordero	UTEPDA	Gerente de Operaciones	carmencordero@utepda.gob.do
Ana Esther de León	UTEPDA	Especialista Ambiental	anadeleon@utepda.gob.do
Jeimy Bautista	UTEPDA	Especialista Social	jeimybautista@utepda.gob.do
José Dantes	CPTTE	Director	josedantes@titulacion.gob.do
Noel Báez	CPTTE	Especialista Jurídica	noelbaez@titulacion.gob.do
Luis Omar Hernández	CPTTE	Encargado Catastral	luishernandez@titulacion.gob.do
Patricia Henríquez	BID	Especialista Social	bhenriquez@iadb.org
Natasha Ward	BID	Especialista Ambiental	natashaw@iadb.org
Bruno Jacquet	BID	Esp. Desarrollo Rural	brunoj@iadb.org
Víctor Endo	GLA	Coordinador del Equipo	victorendo@adterritorio.com
Margarita Gil	GLA	Especialista Jurídica	juristerramg@gmail.com
Tatiana Alfonso	GLA/Colombia Rural	Especialista Social	tatianaaalfonso@gmail.com
Camilo Carrillo	GLA/VIDENZA	Especialista Estadísticas	ccarrillo@videnza.org
Kevin Barthel	GLA	Director Ejecutivo	kbarthel@landallianceinc.org
Jesús de los Santos	REDDOM	Vicepres. Ejecutivo	jesus@fundacionreddom.org
Jeffrey Pérez	REDDOM	Especialista Estadísticas	jeffery@fundacionreddom.org
Josefina Esparillat	REDDOM	Especialista Social	josefina@fundacionreddom.org
Domingo Moreta	REDDOM	Coordinador Campo	domingo@fundacionreddom.org
Luis Tolentino	REDDOM	Especialista Ambiental	luis@fundacionreddom.org

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
A. ANTECEDENTES.....	7
1. Objetivos de este informe.....	7
2. Objetivos del Estudio de Riesgo de Empobrecimiento y Desplazamiento Físico y Económico.....	7
B. MARCO LEGAL Y REGULATORIO PARA OTORGAR EL BENEFICIO DE LA TITULACIÓN.....	9
1. Los procedimientos de titulación de la CPTTE.....	9
Los procesos actuales: formalización de tierras tituladas a nombre del estado.....	9
Los procesos por implementar: titulación de predios del estado que no están registrados.....	13
2. Los requisitos legales para la titulación.....	13
Requisitos comunes a IAD, CEA, DGBN e INVI.....	13
Requisitos diferenciados cuando aplica precio de venta e impuestos.....	14
Requisitos derivados de la práctica: requerimientos vinculados a la existencia de certificaciones de posesión.....	14
Requisitos para la titulación de predios no registrados.....	15
Titulación provisional a favor de la entidad propietaria cuando el ocupante no cumple con los requisitos.....	16
C. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA APLICADA EN LA CUENCA DE HONDO VALLE.....	17
1. Caracterización General de Hondo Valle y Santiago.....	17
Municipio de Hondo Valle.....	17
Municipio de Juan Santiago.....	18
2. Identificación del mapa de actores.....	18
3. El alcance del estudio y la determinación de la muestra.....	19
4. Metodología de análisis cuantitativo.....	20
Descripción de la selección de la muestra (en gabinete).....	20
Selección y entrenamiento de los enumeradores.....	21
Gestión del operativo de encuestas.....	22
5. Metodología del Análisis cualitativo.....	22
Grupos focales : identificación de informantes y gestión del operativo.....	22
Entrevistas en profundidad: selección de informantes y gestión del operativo.....	23
D. HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA.....	25
Pobreza e ingresos.....	25
Fragmentación de la tierra y tenencia de varias parcelas.....	27
Ubicación de la parcela principal.....	28
Formas de acceso a la tierra.....	29
Tipos de cultivo.....	29
Presencia de jornaleros extranjeros.....	30
Productores que carecen de documentación de identidad o estatus migratorio regular ..	31
E. HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA.....	32
Historia de poblamiento de la cuenca.....	32
Historia de migración haitiana.....	32
Formas de acceso a la tierra.....	32
Disponibilidad de cédula de identidad.....	33
Uso de mano de obra y migrantes.....	34
Uso de la tierra por las mujeres y derechos de tenencia.....	34
Percepción de seguridad y conflictos de tenencia.....	35
F. ANÁLISIS DE RIESGOS DE LA TITULACIÓN.....	37

1.	Definición de riesgo de empobrecimiento y desplazamiento	37
2.	Hallazgos del análisis de los procedimientos de titulación y los requisitos	38
3.	Los riesgos de la titulación: Los requisitos para acceder al título y las conclusiones de la evaluación realizada.....	40
	El riesgo de exclusión de las personas que carecen de documento de identidad	40
	El riesgo de exclusión de extranjeros indocumentados.....	40
	El riesgo de exclusión de las mujeres	41
	El riesgo de exclusión por falta de información	43
	El riesgo de exclusión por no poder probar el derecho invocado	43
	El riesgo de exclusión por incapacidad de pago	44
ANEXO 1: MAPA DE ACTORES		45
ANEXO 2: REPORTES DE GRUPOS FOCALES		47
	Estudio De Riesgo De Empobrecimiento Y Desplazamiento Físico Y Económico Programa De Desarrollo Agroforestal Grupo Focal De Líderes Locales De Juan Santiago.....	48
	Estudio De Riesgo De Empobrecimiento Y Desplazamiento Físico Y Económico Programa De Desarrollo Agroforestal Grupo Focal De Líderes Locales De Hondo Valle Y Rancho La Guardia.....	51
	Estudio De Riesgo De Empobrecimiento Y Desplazamiento Físico Y Económico Programa De Desarrollo Agroforestal Grupo Focal De Productores De Hondo Valle Y Rancho La Guardia.....	55
	Estudio De Riesgo De Empobrecimiento Y Desplazamiento Físico Y Económico Programa De Desarrollo Agroforestal Grupo Focal De Productores De Juan Santiago	58
	Estudio De Riesgo De Empobrecimiento Y Desplazamiento Físico Y Económico Programa De Desarrollo Agroforestal Grupo Focal Migrantes De Hondo Valle Y Rancho La Guardia	61
	Estudio De Riesgo De Empobrecimiento Y Desplazamiento Físico Y Económico Programa De Desarrollo Agroforestal Grupo Focal De Mujeres De Juan Santiago	64
	Estudio De Riesgo De Empobrecimiento Y Desplazamiento Físico Y Económico Programa De Desarrollo Agroforestal Grupo Focal De Mujeres De Hondo Valle Y Rancho La Guardia.....	68
ANEXO 3: ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD		73
	Estudio De Riesgo De Empobrecimiento Y Desplazamiento Físico Y Económico Programa De Desarrollo Agroforestal Entrevistas En Profundidad	74

RESUMEN EJECUTIVO

1. **Objetivos.** Este Informe contiene el "Producto 5 – Informe final del Estudio de Riesgo correspondiente a la cuenca de Hondo Valle y recomendaciones para mitigación de riesgos de la titulación". Los hallazgos contenidos en este informe sirven para: i) evaluar el riesgo de empobrecimiento y desplazamiento físico y/o económico que presentaría la intervención en materia de titulación de tierras en la cuenca de Hondo Valle, ii) someter a prueba la metodología de evaluación de riesgo propuesta y realizar los ajustes pertinentes para su aplicación al resto de cuencas del PAD; y iii) proponer recomendaciones para la mitigación de riesgos de titulación en todas las cuencas.
2. **Métodos de investigación.** La metodología integra dos tipos de muestreo: i) aleatorio y representativo en términos estadísticos con respecto a la población relevante de cada cuenca; ii) dirigido o teórico y responde a la inclusión propositiva de los grupos de población que pueden estar subrepresentados en el muestreo aleatorio.
3. **El muestreo se enfoca en la población que ocupa la tierra.** Conforme a los Términos de Referencia, este estudio se enfoca en la evaluación de los riesgos que puedan afectar a las poblaciones vulnerables que ocupan tierra, sea como dueños informales, arrendatarios, feudatarios, aparceros y otros ocupantes que conducen directamente la tierra. Los grupos vulnerables como las mujeres o los migrantes, son relevantes para este estudio y son incorporados en el análisis en cuanto sean ocupantes de tierra en calidad de dueño(a) sin título, arrendatario(a), feudatario(a), aparcera(o), etc.), o en cuanto su participación (en el análisis cualitativo del estudio) permita esclarecer la situación de tenencia.
 - Se definió como universo de estudio para la encuesta los “hogares con tierra sembrada” en los valles de cada cuenca. El censo nacional de población y vivienda permite identificar la distribución de los hogares a nivel de distrito municipal. Para distribuir la muestra a nivel de las secciones contenidas en cada distrito, se utilizó los datos proporcionados por los extensionistas del Ministerio de Agricultura, quienes también colaboraron en coordinar las encuestas. Se tomaron 137 encuestas en Hondo Valle.
 - Los grupos focales y entrevistas en profundidad fueron organizados agrupando la población en cuatro grupos: productores, líderes comunales, mujeres y migrantes. Durante el estudio se ejecutaron 7 grupos focales y 10 entrevistas en profundidad empleando guías que orientan la exploración de los temas relevantes para el estudio
4. **El tamaño de la muestra empleado en Hondo Valle es significativo.** Luego de analizar los resultados del piloto de Hondo Valle, el equipo consultor concluye que la muestra empleada con un nivel de confianza de 90% es significativo para los fines del estudio, tomando en cuenta la homogeneidad de la población meta en el municipio de Hondo Valle. Este mismo nivel de confianza es también significativo para las demás cuencas porque la población meta del estudio está concentrada en zonas que tienen alguna de las siguientes características en común: a) áreas de influencia de presas; b) zonas de café o cacao; y, c) zonas de laderas y montañas. Para este nivel de confianza (90%), el tamaño de muestra para las distintas poblaciones meta en las demás cuencas del PDA va a oscilar entre 85 y 135 hogares para un error máximo de 7 – 8%.
5. **Los hogares con tierra sembrada de Hondo Valle están entre los más pobres de República Dominicana.** El 71% de los encuestados declaró percibir menos de RD\$52,000 al año. Esto equivale a RD\$198.47 por día o menos, lo cual es inferior al salario mínimo para el sector agrícola de RD\$356/día. Sumando los ingresos de cada hogar encuestado –ingresos agrícolas y otras fuentes de ingresos- el 64% apenas percibe lo equivalente a RD\$389.37/día o menos.
6. **Los mecanismos de acceso a la tierra más difundidos son la herencia y la compra,** cerca del 90% de las parcelas han sido obtenidas de estas formas. La cuenca de Hondo Valle fue

históricamente ocupada por la ocupación no autorizada de tierras del estado. Los primeros campesinos ocuparon terrenos sin contar con autorización oficial, los cercaron y levantaron sus cultivos. La permanencia en el tiempo generó un derecho reconocido por la comunidad que se transmite de generación en generación. Los arreglos de aparcería (entrega temporal de la tierra con contraprestación de parte de la cosecha) son usuales cuando el productor no tiene recursos para hacer producir alguna parcela.

7. **La tierra se encuentra fragmentada.** El 87% de los hogares encuestados cuenta con 2 parcelas o más. El 74% de las parcelas principales es de 48 tareas o menos (3 hectáreas), mientras que la cantidad de tierra disponible sumando las parcelas llega a 112 tareas (7 hectáreas) en el 80% de los hogares.
8. **El uso de mano de obra haitiana es muy extendida en Hondo Valle.** El 67% de hogares declara emplear jornaleros extranjeros. En el estudio se sostiene que, aunque los migrantes haitianos son una población rural muy vulnerable, una intervención de titulación no tendría un impacto directo en su forma de vida porque el dueño de la tierra que emplea jornaleros no dejará de hacerlo cuando obtenga un título de propiedad ¹.
9. **No se encontró en Hondo Valle una concentración de hogares con tierra sembrada que corresponda a ciudadanos haitianos sin cédula de extranjería.** En la encuesta se encontraron cuatro hogares (2.8% de la muestra) en los que los jefes de familia encuestados son ciudadanos haitianos que no cuentan con cédula. Éstos no se encuentran concentrados geográficamente, por lo que no parece haber mérito para afirmar que existan áreas específicas en la cuenca que tengan que excluirse por esta razón.
10. **En Hondo Valle casi todos los hogares dominicanos tienen cédula de identidad.** Tan sólo en un hogar encuestado el jefe de familia declaró no tener cédula. En los grupos focales y entrevistas se reveló un conocimiento general de la importancia de contar con documento de identidad y se hizo referencia a campañas de cedulaación realizadas recientemente en la zona.
11. **La investigación cualitativa expresa una percepción bastante generalizada de seguridad en la tenencia de la tierra.** Las comunidades respetan la tenencia adquirida por herencia, compra verbal o formalizada con acta notarial. En general, no perciben un riesgo de ser desplazados por el proceso de titulación, aunque son conscientes de que no poseen un título de propiedad. Los conflictos más frecuentes están relacionados con la distribución de herencia y en la alteración o violación de los linderos entre colindantes y vecinos.
12. **Tenencia de tierras por mujeres.** Durante la investigación cuantitativa se registró en Hondo Valle un número bastante significativo de mujeres que respondieron la encuesta como encargadas de finca (21% de la muestra). Por su parte las entrevistas y grupos focales revelaron una disposición favorable a las normas que exigen la co-titulación de hombre y mujer.
13. **Alta vulnerabilidad de mujeres que conforman “segundos hogares” en uniones de hecho.** Se reportó que existen casos de campesinos que conforman un segundo hogar en paralelo al que comparten con la esposa oficial. Este segundo hogar se construye en una parcela separada. La práctica habitual recogida durante la investigación es que cuando fallece el campesino, cada familia se queda en el hogar y la parcela en la que ha vivido. Es decir, las mujeres que conforman el segundo hogar tendrían algún nivel de protección según la práctica consuetudinaria recogida. Sin embargo, la titulación sistemática puede acarrear dificultades de exclusión muy graves, porque el proceso de identificación

¹ Si como consecuencia de la titulación se dinamizara el mercado y se produjera un cambio del modelo actual de pequeña agricultura de subsistencia a uno de agroindustria de gran escala liderada por grandes empresas, el efecto sobre el empleo de jornaleros migrantes podría cambiar. Sin embargo, para que esto suceda tendría que producirse una serie de otros eventos difíciles de anticipar en el marco de este estudio.

de beneficiarios hace muy difícil que la mujer del segundo hogar concorra, y si logra concurrir para hacer valer su derecho, la ley dominicana obliga al funcionario a reconocer únicamente a la esposa legalmente casada.

14. Alta capacidad técnica de Comisión Permanente de Titulación de Tierras del Estado (CPTTE) y retos pendientes. La CPTTE es una entidad estatal relativamente joven, dotada de funcionarios de alta competencia profesional cuyo desempeño y logros alcanzados revela una alta motivación y compromiso con su misión institucional. Hasta la fecha ha concentrado sus actividades en titular tierras que ya están inscritas a nombre de instituciones del estado. Este no es el caso de Hondo Valle y buena parte de las demás cuencas donde deberá desarrollar experiencia institucional en una nueva modalidad de trabajo y escribir los protocolos operativos complementarios que correspondan. La revisión de sus procesos actuales revela un esfuerzo sistemático por obtener la colaboración de las comunidades locales a través de las organizaciones sociales de base para la coordinación de las actividades de formalización.

- El proceso de CPTTE incluye jornadas de difusión de los requisitos y mecanismos de publicidad que buscan sensibilizar a los pobladores y fomentar su participación. Si bien se incluyen mensajes vinculados a los derechos de las mujeres, no se ha identificado la implementación de enfoques diferenciales de género que son necesarios en entornos predominantemente patriarcales como los que se encuentran en las comunidades rurales.
- La revisión de las Directivas internas de CPTTE revela un desarrollo muy detallado de las actividades de diagnóstico técnico legal, así como de agrimensura. Las actividades de acercamiento a las comunidades están manualizadas, aunque se aprecia la ausencia del enfoque diferencial de género. En las directivas revisadas, los actores, los pasos operativos, los insumos y productos de cada uno y las interacciones entre ellos están claramente descritos e ilustrados en flujogramas de procesos. Esta es una práctica encomiable que facilita la comprensión por el personal y contribuye a la transparencia.
- No obstante, no se ha encontrado en las directivas aprobadas una descripción de los requisitos exigidos como prueba de posesión. Este vacío en las directivas es llenado mediante prácticas no escritas sustentadas en la normatividad sectorial de las entidades propietarias. Sistematizar los requisitos para la probanza del derecho de los beneficiarios en los distintos casos, es una tarea pendiente.

15. Riesgos de empobrecimiento y desplazamiento identificados en el estudio. Se ha identificado los siguientes riesgos, para cada uno de los cuales el estudio propone mecanismos de mitigación:

- a. El riesgo de exclusión de dominicanos que carecen de documento de identidad.** Las campañas de cedulação han sido efectivas en Hondo Valle donde este riesgo no es significativo. Su aplicación en otras cuencas (antes o concomitantes a los procesos de formalización) pueden ser una medida de mitigación.
- b. El riesgo de exclusión de ocupantes de tierra extranjeros indocumentados.** El otorgamiento de certificaciones provisionales especialmente diseñadas para estos casos (acompañadas de protocolos de validación de la identidad por los vecinos y fotografías del beneficiario) o la titulación a favor de los hijos pueden ser medidas de mitigación útiles.
- c. El riesgo de exclusión de las mujeres.** No puede negarse que en las zonas rurales de República Dominicana existe una tradición patriarcal que hace vulnerables a las mujeres en los procesos de formalización. Para mitigar este riesgo se propone la aplicación de un enfoque diferencial de género en los procesos de titulación, a través de estrategias de difusión de derechos específicamente dirigidas a las mujeres, capacitaciones al personal de CPTTE, entre otras acciones.

- d. **El riesgo de exclusión por falta de información.** Se refiere al riesgo que afecta a los grupos vulnerables que tienen dificultades para apersonarse en los procesos, reunir documentación o sustentar su posición en caso de conflicto. Las medidas de mitigación recomendadas incluyen el mecanismo de exposición pública de los resultados previa a la expedición del título, mecanismos para recoger observaciones y quejas y otros ajustes al proceso.
- e. **El riesgo de exclusión por no poder probar el derecho invocado.** Se refiere al requerimiento de reconstruir la cadena de transacciones cuando la entidad propietaria ha expedido una certificación previa. Esto implica que el beneficiario deba tramitar declaratorias de herederos, obtener la notarización de compraventas, y otros trámites largos y costosos. La mitigación de este riesgo puede obtenerse complementando las directivas actuales de la CPTTE, regulando de manera explícita mecanismos simplificados al alcance del beneficiario para demostrar que su ocupación actual es merecedora de reconocimiento. Esto supone encontrar un equilibrio entre la flexibilización y la necesidad de establecer controles que eviten los comportamientos oportunistas y eventuales abusos. Otra medida recomendada es la expedición de certificaciones provisionales a favor de los beneficiarios que no puedan probar su derecho.
- f. **El riesgo de exclusión por incapacidad de pago.** Se refiere a la exigencia del pago por la tierra y los impuestos a la transferencia cuando la tierra es propiedad de CEA, DGBN o INVIV. La medida de mitigación es que estas entidades transfieran a IAD cuyo modelo de adjudicación no exige pago ni genera impuestos. Adicionalmente, se tendría que expedir un certificado provisional que otorgue protección en caso se dilate el proceso administrativo de transferencia.

En la tabla que se presenta a continuación, se resumen los riesgos identificados y las medidas de mitigación propuestas en este estudio. Nótese que la calificación de la “Posibilidad de Ocurrencia” de los riesgos identificados en la tabla corresponden a la Cuenca de Hondo Valle. La calificación de la posibilidad de ocurrencia, impacto y prioridad de las medidas puede cambiar en las otras cuencas del PDA.

Riesgo Identificado	Posibilidad de ocurrencia	Impacto de la ocurrencia	Prioridad	Recomendación para la CPTTE
El riesgo de exclusión de las personas que carecen de documento de identidad	BAJA	ALTA	MEDIA	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas de cedulación previas o concomitantes a la formalización. • Provisión de información a los beneficiarios indocumentados sobre los trámites para obtener cédula de identificación. • Establecimiento de oficinas móviles del registro civil las cuales podrían acompañar la Comisión durante el trabajo de campo.
El riesgo de exclusión de extranjeros indocumentados	BAJA	ALTA	MEDIA	<ul style="list-style-type: none"> • Certificaciones provisionales especialmente diseñadas acompañadas de protocolos de validación de la identidad por los vecinos y fotografías del beneficiario. • Titulación a favor de los hijos.
El riesgo de exclusión de las mujeres	MEDIA	ALTA	MEDIA	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de enfoque diferencial de género: mensajes específicos dirigidos a mujeres, implementación de campañas y reuniones con hombres y mujeres sobre los roles, derechos y responsabilidades de las mujeres respecto de la tenencia de tierra antes del inicio del barrido predial. • Capacitaciones específicas dirigidas a personal de CPTTE. • Elaborar un estudio específico para la identificación, cuantificación y abordaje de “segundos hogares” paralelos para informar políticas y elaborar mecanismos operativos para reducir las consecuencias no deseadas de la tenencia de la tierra que pueden ocurrir a la luz de estas situaciones culturales.
El riesgo de exclusión por falta de información	ALTA	ALTA	ALTA	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión de etapa de exposición pública de resultados en el proceso de CPTTE. • Implementación de sistema de observaciones y quejas.
El riesgo de exclusión por no poder probar el derecho invocado	ALTA	ALTA	ALTA	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de directivas sobre requisitos (documentarios y no documentarios) para probar posesión suficiente. • Revisión y simplificación de requisitos exigidos para probar el derecho. • CPTTE incluye en cada expediente la tipificación del tipo de trámite pendiente por el beneficiario, proporciona información sobre los trámites requeridos para completar la documentación: entidades responsables, pasos, costos, tiempos. • Establecimiento de unidades móviles de asistencia para acompañar a la CPTTE como un servicio periférico proporcionado por abogados o paralegales. • De contar con recursos, proporcionar un subsidio (voucher de servicios) a los potenciales beneficiarios para satisfacer las necesidades de asistencia legal o pago de aranceles.

Riesgo Identificado	Posibilidad de ocurrencia	Impacto de la ocurrencia	Prioridad	Recomendación para la CPTTE
El riesgo de exclusión por incapacidad de pago	BAJA	ALTA	MEDIA	<ul style="list-style-type: none"> • CPTTE tramita la transferencia de propiedad de CEA, DGBN, INVIV a favor de IAD para facilitar adjudicación gratuita. • Otorgamiento de certificados provisionales mientras se completa el proceso administrativo de transferencia entre instituciones.

A. ANTECEDENTES

I. OBJETIVOS DE ESTE INFORME

Este Informe contiene el “*Producto 5 – Informe final del Estudio de Riesgo correspondiente a la cuenca de Hondo Valle y recomendaciones para mitigación de riesgos de la titulación*” que aplica, a manera de piloto, la metodología de levantamiento de información descrito en el Informe sobre metodología.

Los hallazgos contenidos en este informe sirven para: i) evaluar el riesgo de empobrecimiento y desplazamiento físico y/o económico que presentaría la intervención en materia de titulación de tierras en la cuenca de Hondo Valle, y ii) someter a prueba la metodología de evaluación de riesgo propuesta y realizar los ajustes pertinentes para su aplicación al resto de cuencas del Proyecto de Desarrollo Agroforestal; y iii) proponer recomendaciones para la mitigación de riesgos de titulación en todas las cuencas del Proyecto de Desarrollo Agroforestal.

Los Anexos que acompañan este documento muestran los datos resultantes de la investigación cualitativa.

Anexo 1. Mapa de actores

Anexo 2. Reporte de los grupos focales

Anexo 3. Reporte de las entrevistas en profundidad realizadas

En este [enlace](#) bajo el file “Encuesta”, el lector podrá acceder a la base de datos en formato Excel y Access de la investigación cuantitativa, la encuesta realizada con los resultados de la misma, así como a los detalles de los participantes en los grupos focales y entrevistas en profundidad.

2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO DE RIESGO DE EMPOBRECIMIENTO Y DESPLAZAMIENTO FÍSICO Y ECONÓMICO

Conforme a los Términos de Referencia, el objetivo del Estudio de Riesgo de Empobrecimiento y Desplazamiento Físico y Económico es doble: i) desarrollar la metodología de análisis para los Estudios de Riesgo de Empobrecimiento y Desplazamiento Físico y/o Económico que se implementará en cada una de las áreas de los 7 proyectos de desarrollo agroforestal; y ii) realizar el Estudio de Riesgo en la cuenca de Hondo Valle, aplicando la mencionada metodología a manera de piloto, a través del análisis de una muestra representativa de hogares residentes en las áreas de actuación. Se busca determinar el nivel del riesgo social que eventualmente genere impactos negativos por el empobrecimiento de las familias vulnerables en el área de influencia, y con esto determinar la elegibilidad de desembolsos de actividades de titulación por cuencas o subzonas.

Los Términos de Referencia señalan los siguientes objetivos específicos:

- i) identificar los impedimentos para acceder al beneficio de titulación;
- ii) definir los criterios de vulnerabilidad que podrían ser incluidos en el formulario del inventario de ocupantes utilizado por la Comisión Permanente de Titulación de Tierras del Estado (CPTTE) en el procedimiento de titulación para una caracterización socioeconómica de la población de las áreas de intervención;
- iii) análisis del marco legal nacional y regulatorio (tierras y titulación, derechos de posesión);
- iv) proponer medidas administrativas para apoyar el acceso al beneficio de la titulación;

definir actividades que apoyen la continuidad de la actividad económica desempeñada por los potenciales beneficiarios de la titulación y aquellas que eviten el desplazamiento físico de población.

B. MARCO LEGAL Y REGULATORIO PARA OTORGAR EL BENEFICIO DE LA TITULACIÓN

I. LOS PROCEDIMIENTOS DE TITULACIÓN DE LA CPTTE

LOS PROCESOS ACTUALES: FORMALIZACIÓN DE TIERRAS TITULADAS A NOMBRE DEL ESTADO

La CPTTE ha desarrollado una valiosa experiencia de titulación de terrenos del Estado en favor de ciudadanos de escasos recursos. Su ámbito de acción se ha enfocado en aquellas tierras que ya se encuentran inscritas a favor del Estado, y que para ello han debido pasar por un proceso técnico – legal: han sido identificadas como áreas sobre las cuales no existe un propietario con derecho inscrito, han sido medidas y se ha completado un procedimiento que concluyó con una ficha de matrícula inscrita en el Registro a nombre de alguna entidad estatal.

Las tierras registradas del estado pueden estar inscritas a nombre del Instituto Agrario Dominicano (IAD), el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), la Dirección General de Bienes Nacionales (DGBN) o el Instituto Nacional de Vivienda (INVI). Como se verá más adelante, dependiendo de quién sea la entidad propietaria, el proceso de transferencia a favor de los beneficiarios finales puede involucrar algunos requisitos diferenciados.

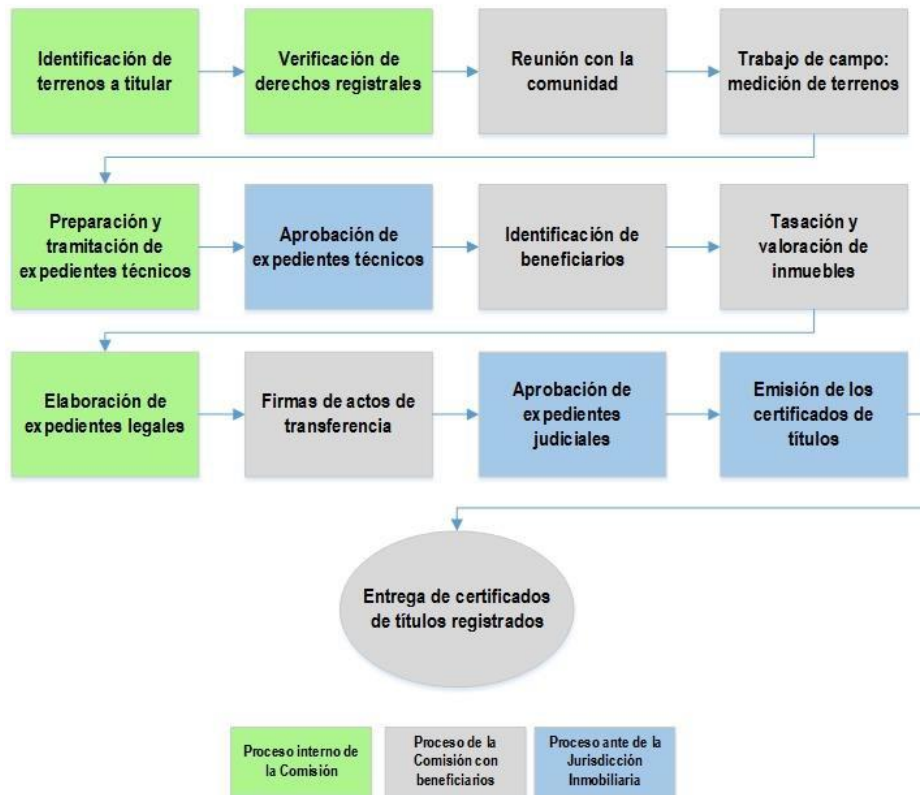
El proceso de titulación de tierras del Estado a favor de los campesinos se activa cuando sobre un terreno registrado a favor de una entidad pública existen ocupaciones informales y el estado decide transferirlas a sus ocupantes. Conforme a la Constitución de la República (art. 51) y las políticas vigentes, el estado dominicano está llamado a promover, de acuerdo con ley, el acceso a la propiedad inmobiliaria titulada.²

La formalización de estas ocupaciones informales a cargo de la CPTTE supone el despliegue de una serie de actividades que, descritas de manera general, incluyen la verificación de la información inscrita en el Registro de Inmuebles a favor de la entidad estatal, la verificación técnica de las características físicas del predio registrado, la identificación de las parcelas individuales contenidas en el predio registrado, la identificación de los poseedores actuales, la recopilación de evidencias que demuestren los derechos de tenencia de estos poseedores. Con estos datos, la entidad del estado propietaria de la tierra es capaz de verificar el cumplimiento de los requisitos legales que la habilitan a transferir a los parceleros, suscribir los documentos de transferencia y proceder a la inscripción de los derechos resultantes a favor de los beneficiarios finales en el Registro.

El proceso combina una serie de acciones de naturaleza jurídica, de agrimensura y un importante componente de actividades de interacción con las comunidades para asegurar su participación de la manera más transparente e inclusiva.

² El Decreto 268-16 señala en sus considerandos que “La promoción de la propiedad inmobiliaria registrada deviene de una actividad imprescindible para alcanzar los objetivos trazados de la Ley I-12, Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, particularmente en lo que respecta a la disminución y progresiva erradicación en el país.”

El Proceso de Titulación de Tierras Usado por la Comisión



Fuente: Pagina Web de la Comisión Permanente de Titulación de Tierras del Estado (CPTTE)

Para efectos de este informe, conviene describir en mayor detalle aquellas actividades que tienen mayor incidencia en la capacidad de los beneficiarios de participar en el proceso de titulación.³

- **Reuniones comunitarias.** Supone una primera actividad de acercamiento con representantes comunitarios para que éstos conozcan las características de la intervención, faciliten la realización de la reunión comunitaria y colaboren con las etapas subsiguientes del proceso. La segunda actividad es la realización de la reunión comunitaria de amplia convocatoria, donde se explica el proceso de titulación que se realizará en la comunidad, el área impactada y los beneficios del mismo. En este momento se comunican los trabajos que serán realizados por el personal de las brigadas técnicas de la CPTTE y la fecha de su realización, se responden preguntas e inquietudes y se definen los representantes comunitarios consensuados con los asistentes a la reunión.
- **Trabajo de campo: medición de terrenos o "levantamiento parcelario".** Su objetivo es realizar las mediciones de los inmuebles conforme a las ocupaciones que se encuentren dentro de las parcelas que se pretende titular. Previa coordinación con los representantes comunitarios, se ejecuta los actos de levantamientos que supone: identificar los límites de cada parcela y el nombre del beneficiario, la materialización de los límites mediante la colocación de estacas en los vértices, la identificación de mejoras edificadas dentro del inmueble, así como la identificación de las vías de acceso a las parcelas.

³ Para la elaboración de este resumen, se ha revisado los manuales operativos aprobados por la Dirección de Planificación de la CPTTE y se ha contrastado con la información recibida de entrevistas a funcionarios y acompañamiento en campo.

Normalmente se procura que esté presente el beneficiario o algún delegado de este. Sin embargo, es común que no sea posible coordinar y se realice el levantamiento "con propietario ausente". La existencia de cercas o hitos naturales en las parcelas permite esta tarea. En algunos casos, puede ser un vecino que conoce los límites quien indica a los agrimensores la ubicación de los linderos. Como resultado de este proceso se obtiene un mapa de la parcelación con la asignación de un número provisional que identifica cada parcela.

- **Identificación de beneficiarios o "labor social".** Tiene como objetivo obtener los datos y documentos de identidad y estado civil de cada beneficiario para completar la documentación requerida para la correcta determinación de los sujetos de derechos. La coordinación con los líderes comunitarios permite difundir las fechas del censo



Imagen: Levantamiento parcelario en Monte Plata

comunitario y los requisitos que deben presentar los beneficiarios.

Con la ayuda de las brigadas técnicas, se ubica en el campo las parcelas resultantes del levantamiento parcelario. Una vez en la parcela, se entrevista al propietario para completar el

formulario de identificación de ocupantes, solicitar copia de los documentos relevantes y tomar una fotografía del inmueble.



Imagen: Compilación de documentos en campo, durante campaña de Labor Social en El Dean, Municipio de Monte Plata

Es frecuente que como se verificó en el acompañamiento a la CPTTE realizado en el marco de este estudio en el Municipio de Monte Plata- la actividad de "labor social" se realice en un local comunal donde son convocados los potenciales beneficiarios de una zona de intervención (incluyendo los esposos o compañeros permanentes). En esta reunión masiva, se monta una oficina con computadoras cargadas con los planos del

levantamiento parcelario, fotocopadoras y mesas donde los beneficiarios van siendo llamados por turno para completar la formación del expediente con los datos y documentos señalados líneas arriba.

Durante esta actividad se corrigen los eventuales errores que podrían haberse producido en el levantamiento parcelario. Los eventuales conflictos de linderos pueden resolverse por mutuo acuerdo de los vecinos (en algunos casos se coordina una reunión en el lindero discutido), y de no ser posible, se informa sobre los canales legales para resolver el impasse. Si es que el conflicto no se logra resolver, el proceso queda suspendido para los involucrados (como severá más adelante, en su oportunidad, el título se expide a nombre de la entidad del estado propietaria).

Si es que no se ha logrado completar el expediente, en esta oportunidad se instruye a los interesados sobre la documentación que - dependiendo de las características de cada caso- corresponda completar. Por ejemplo, qué deben hacer los herederos para obtener la documentación que los acredite como tales, o cómo el coheredero puede obtener un poder consular que le permita contar con la autorización de su hermano que vive en el extranjero, etc.

- **Elaboración y firma de actos de transferencia.** Una vez que la CPTTE ha completado el expediente de cada parcela, corresponde a la entidad propietaria (IAD, CEA, INVI, DGBN) elaborar el acto administrativo a través del cual se transfiere la parcela a favor del beneficiario final cuyo expediente ha sido preparado por la CPTTE.

En una primera sub-etapa en gabinete, con la

base de datos generada en los procesos anteriores, el abogado(a) líder del proyecto clasifica los casos según su situación jurídica, identificando cuáles de ellos cumplen con los requisitos para ser tramitados a favor de los beneficiarios y cuáles no tienen la documentación suficiente. En los casos que no se puede titular en favor del beneficiario, el título es expedido temporalmente en nombre de la institución propietaria.

La segunda sub-etapa en campo, supone la organización del "Operativo de Firmas" en la que se convoca a la comunidad en su conjunto para que los beneficiarios suscriban los contratos de donación a través de los cuales se convierten en propietarios formales. El operativo se realiza en un local amplio, donde se instalan varias mesas: cuando el expediente está completo, los propietarios presentan su cédula de identificación, validan los datos y suscriben el acto de transferencia. Existe una última sub-etapa, posterior al cierre de la campaña en la que se trata de completar los expedientes rezagados.



Imagen: Compilación de documentos en Centro Comunitario de El Dean, durante campaña de Labor Social, Municipio de Monte Plata

LOS PROCESOS POR IMPLEMENTAR: TITULACIÓN DE PREDIOS DEL ESTADO QUE NO ESTÁN REGISTRADOS

Los diagnósticos catastrales realizados por la CPTTE en la cuenca de Hondo Valle revelan que sobre la zona de intervención del PDA no existe derechos registrados. En consecuencia, los predios que la CPTTE deberá formalizar en Hondo Valle (y por entrevistas con expertos se sabe que también en buena parte de las demás cuencas del PDA), se encuentran bajo una condición legal diferente a los predios registrados en los que se basa su experiencia y procesos actuales.

La norma de creación de la CPTTE (Decreto Ejecutivo N.º 624-12) establece que su mandato consiste en *"formular, concertar, apoyar y promover políticas y estrategias para impulsar y materializar la solución definitiva del problema de la falta de titulación de la propiedad inmobiliaria"*. Es decir, que si bien se ha enfocado en sus primeros años de existencia en titular predios que ya están inscritos a nombre del Estado, su mandato es bastante más amplio.

Conforme al marco normativo vigente, los predios que no tienen un propietario registrado son del estado dominicano y para su inscripción se requiere llevar a cabo un procedimiento judicial de saneamiento legal de tierras. De acuerdo a las entrevistas realizadas a funcionarios de CPTTE, las actividades y requisitos legales del procedimiento de saneamiento de tierras son esencialmente los mismos que viene ejecutando actualmente, es decir, se debe descartar que sobre el área de intervención no existen derechos inscritos, se debe identificar y medir el área, e inscribir la superficie a nombre de una entidad del estado dominicano, para luego transferir a cada beneficiario final, siempre que en los expedientes se demuestre que cumple con los requisitos legales para que el estado le transfiera la parcela que ocupa. La diferencia radica en que previamente la CPTTE debe obtener la decisión judicial que la ley exige para la primera inscripción de un inmueble en el registro.

2. LOS REQUISITOS LEGALES PARA LA TITULACIÓN

En los procesos actuales de titulación de predios registrados a nombre del Estado, la CPTTE debe conformar los expedientes técnicos y recopilar la información que sirva para elaborar los actos de transferencia a favor de los beneficiarios. Esto supone que los potenciales beneficiarios deben demostrar que cumplen con los requisitos para ser reconocidos por la entidad del estado a nombre de la cual está registrado el predio.

REQUISITOS COMUNES A IAD, CEA, DGBN E INVI

Algunos de los requisitos son equivalentes para todas las entidades:

- La correcta identificación física del inmueble.
- La identificación de los beneficiarios y su nacionalidad mediante cédula de identidad.
 - Si los beneficiarios están legalmente casados se debe presentar Acta de Matrimonio.
 - Si algún beneficiario es menor de edad se debe presentar Acta de Nacimiento.
 - Si algún beneficiario concurre a través de un apoderado (lo cual es común cuando ha migrado al extranjero o a otra provincia), se debe presentar un poder notarial o consular.
- El documento de transferencia expedido por la entidad estatal propietaria debe estar firmado por los beneficiarios, la firma debe estar legalizada por notario (lo cual genera el pago de tarifas por la intervención del Notario) y se debe presentar la matrícula del notario.
- Poder presidencial autorizando la transferencia y posterior titulación del inmueble. Este es un requisito cuyo cumplimiento es de cargo de la CPTTE y la entidad del estado propietaria.

- Evidencia de pago del impuesto aplicable por Ley del Notariado.

REQUISITOS DIFERENCIADOS CUANDO APLICA PRECIO DE VENTA E IMPUESTOS

- El IAD está habilitado para transferir tierra gratuitamente en el marco de “asentamientos de reforma agraria” sin que se genere costo alguno para el campesino de escasos recursos.
- El CES, DGBN e INVI en principio venden los predios, en cuyo caso se genera un impuesto a la transferencia del 3% sobre el valor de venta. El expediente debe contener la evidencia que el beneficiario ha pagado el precio de venta y los impuestos aplicables.
- Si CES, DGBN o INVI decidieran donar los predios a los beneficiarios, estos tendrían que pagar un impuesto del 27% sobre el valor del inmueble. Para que estas entidades puedan donar los predios, tendrían que pasar por procedimientos administrativos que justifiquen la donación, lo cual puede dilatar considerablemente el tiempo de formalización.

Los predios de las cuencas del PDA que están registrados a nombre del estado dominicano, ¿son del IAD, de CEA, de DGBN o de INVI? Al momento de elaborar este informe la CPTTE cuenta con un diagnóstico de Hondo Valle en el que se concluye que en esta cuenca no existe predios registrados. Entrevistas realizadas con funcionarios de la CPTTE señalan que, en los análisis preliminares realizados en 1,200 predios identificados en Barahona, 300 de ellos son propiedad de CEA. Los expertos en cuestiones registrales entrevistados en el marco de este estudio señalan que en la zona de las cuencas mayormente no existe propiedad registrada a favor de privados, pero existe alguna presencia de propiedades registradas a favor del Estado. Cuando la CPTTE complete los diagnósticos de todas las cuencas se podrá saber con certeza en qué medida los requisitos vinculados a pagos e impuestos incidirán sobre las actividades de titulación del PDA.

REQUISITOS DERIVADOS DE LA PRÁCTICA: REQUERIMIENTOS VINCULADOS A LA EXISTENCIA DE CERTIFICACIONES DE POSESIÓN

- Casos en que la entidad propietaria ha expedido un certificado de posesión.
 - En el caso de IAD, es frecuente que los beneficiarios originales del proyecto de reforma agraria recibieran un “Título de Asignación Provisional”. Como ha pasado mucho tiempo desde la entrega de esa certificación, es usual que el predio haya sido subdividido, vendido o heredado. En estos casos, con el propósito de asegurar que el actual ocupante tiene una posesión legítima, la CPTTE exige que se demuestre la cadena de transacciones a través de la cual recibió el derecho de quien aparece en ese documento.

La demostración de la cadena de transacciones supone formalizar la sucesión del padre en cuyo favor se expidió el título provisional (es decir obtener una declaratoria notarial o judicial de herencia), o demostrar la secuencia de ventas hasta el actual dueño. Los campesinos suelen presentar contratos simples, contratos certificados por el Alcalde Pedáneo (una autoridad con legitimidad social, pero cuya certificación no tiene valor legal), e incluso contratos privados manuscritos. Cuando los actuales ocupantes son la viuda y algunos hijos, además de los documentos de herencia es necesario presentar la partida de matrimonio. Mientras más antigua la cadena de transferencias, las situaciones se complejizan y la posibilidad de cumplir con los requerimientos puede ser más ardua. Esto amerita una reflexión y una revisión de si la práctica descrita es un imperativo legal, especialmente en contextos donde campesinos pobres basan sus transacciones en la confianza y la costumbre y difícilmente pueden contratar abogados y notarios, o enfrentar procesos judiciales que permitan reconstruir la cadena de transacciones.

Si la IAD sigue siendo la propietaria del predio y su objetivo es promover el acceso a la propiedad registrada, ¿no debería tener la potestad de flexibilizar la prueba de legitimidad de la posesión cuando el titular de la “asignación provisional” ha vendido o dado en herencia? Al revisar la Ley de Reforma Agraria de 1962 y su modificatoria de 1996, se aprecia que sus reglas han sido diseñadas para que el estado asigne tierras que no están ocupadas a campesinos pobres. No se regula de manera específica el supuesto de regularización de ocupaciones informales. Esto significa que existiría un espacio para introducir normas simplificadoras, siempre que se establezcan los controles que eviten comportamientos oportunistas.

- En el caso de la CEA, se ha identificado la existencia de “Carta de Puesta en Posesión” y en el caso de DGBN se ha identificado la existencia de “Carta de Liquidación de saldo”, que podrían tener la misma condición de una evidencia de posesión autorizada por la entidad propietaria, y por lo tanto, podría suponer la carga del beneficiario la tarea de reconstruir la cadena de transacciones hasta la ocupación actual, con las dificultades (y oportunidades de simplificación) descritas más arriba.
- Cuando la entidad propietaria no ha expedido un certificado de posesión
 - También se presentan casos en los que IAD no entregó “Título de Asignación Provisional”. La práctica de la CPTTE en estos casos también es tratar de que se titule al poseedor legítimo y evitar comportamientos oportunistas, para lo cual se hace valer los testimonios de vecinos, se acepta documentos que demuestren vivencia en predio, como evidencias de pago de servicios públicos, evidencias de participación en programas de extensión agropecuaria, entre otros. También se procura reconstruir la historia de la ocupación y la cadena de subdivisiones y transacciones que se hubieran producido sobre el predio.

No obstante, no se ha encontrado evidencia de instructivos o directivas que describan en detalle las pruebas suficientes para crear convicción en el funcionario de que se trata de una posesión legítima y sostenida. El instructivo sobre Preparación y Realización de Censos Sociales señala escuetamente que *“solo se tomarán los datos y documentos de las personas que tengan una ocupación, asentamiento o vivienda en el área del proyecto a titular”*, pero no especifica la forma de demostrar la ocupación, o el tiempo de la misma. En consecuencia, lo que prima es el criterio del abogado(a) responsable del proyecto. Naturalmente que los diagnósticos realizados sobre el área, las reuniones comunitarias y las visitas realizadas en campo permiten formar certeza de que el asentamiento en su conjunto no es una invasión reciente ni una ocupación especulativa. Sin embargo, tratándose de procesos masivos, convendría mejorar las especificaciones de manera de reducir los espacios de discrecionalidad y a la vez, darle tranquilidad a los funcionarios que pueden demostrar que han actuado conforme a reglas de juego claramente establecidas.

REQUISITOS PARA LA TITULACIÓN DE PREDIOS NO REGISTRADOS

En la titulación de predios no registrados como el caso de Hondo Valle y una proporción importante de los predios bajo el PDA, ¿se presentarán las mismas dificultades?

Paradójicamente, cuando se trata de tierras no registradas, el estado dominicano -luego de descartar que no existan derechos preexistentes- no tendría, sino que verificar que los ocupantes sean efectivamente campesinos de escasos recursos económicos que se encuentran ocupando la tierra de manera pacífica por un período razonable de tiempo.

Según entrevistas realizadas con funcionarios de CPTTE, la estrategia que se propondrá para la formalización de predios no inscritos será canalizar las transferencias a través de IAD. Por un lado, las características de pobreza y las actividades agropecuarias de la mayor parte de los productores de las

cuenas, los hacen compatibles con los asentamientos de reforma agraria que promueve IAD como parte de su mandato legal. Por otro lado, a través de este canal de formalización se evita el pago por la tierra y los costos tributarios descritos líneas arriba.

Nuevamente, los diagnósticos, reuniones comunitarias, las visitas a las parcelas y la interacción con los ocupantes permiten tener cierta confianza de que se trata de comunidades que ocupan de manera legítima la tierra, y que no están desplazando otros ocupantes legítimos. A pesar de que la amplitud del marco legal de IAD juega a favor del reconocimiento de las comunidades, es recomendable especificar los requisitos aceptables para demostrar ocupación merecedera de titulación, de manera que se reduzca el espacio de discrecionalidad, los procesos sean auditables con mayor facilidad y se reduzcan los espacios para comportamientos especulativos.

TITULACIÓN PROVISIONAL A FAVOR DE LA ENTIDAD PROPIETARIA CUANDO EL OCUPANTE NO CUMPLE CON LOS REQUISITOS

De acuerdo a las entrevistas realizadas con funcionarios, la práctica de los procesos en curso cuando no se ha logra completar los requisitos exigidos es la de emitir el título a favor de la entidad del estado de manera transitoria, hasta que el beneficiario logre completar el requisito faltante. Esto evita que se interrumpa el proceso, pero crea incertidumbre en el ocupante actual, especialmente cuando los requisitos faltantes suponen realizar un procedimiento judicial.

Como el lector puede apreciar, la descripción de los requisitos va perfilando que algunos de ellos pueden resultar siendo impedimento para el reconocimiento de derechos, especialmente para las poblaciones vulnerables que carecen de recursos para afrontar el costo de producción de algunos documentos, o que podrían estar en desventaja si experimentan barreras para entender el proceso y participar activamente para hacer valer sus derechos.

En los próximos capítulos se describirá el proceso y resultados de la investigación cuantitativa y cualitativa realizada en la cuenca de Hondo Valle, a partir de la cual se podrá identificar con mayores elementos de juicio los riesgos que podrían acarrear las actividades de titulación del PDA.

C. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA APLICADA EN LA CUENCA DE HONDO VALLE

I. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE HONDO VALLE Y SANTIAGO

MUNICIPIO DE HONDO VALLE

Hondo Valle es un municipio de la provincia Elías Piña. Limita al Oeste con Savanette en Haití, al norte con El Llano, al sur con La Descubierta y al este con Juan Santiago. Su elevación media es de 890 metros sobre el nivel del mar, siendo la mayor parte de su orografía conformada por montañas, lo que facilita un clima fresco (20 – 25°C) durante gran parte del año. El municipio cuenta con una superficie de 122.6 Km², distribuidos en Hondo Valle (78.7 Km²) y el distrito municipal de Rancho de la Guardia (43.9 Km²). Al sur del mismo, contiene parte del Parque Nacional Sierra de Neyba. La población de Hondo Valle presenta la siguiente distribución:

Población de Hondo Valle									
Población Hondo Valle y Juan Santiago	Total			Total	Zona Urbana		Total	Zona Rural	
	Total	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Hondo Valle	7,194	3,782	3,412	4,234	2,176	2,058	2,960	1,606	1,354
Rancho de la Guardia (D.M.)	3,393	1,856	1,537	1,239	681	558	2,154	1,175	979

Tabla 1. Distribución de la población de Hondo Valle. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010. (Oficina Nacional de Estadísticas, 2012)

A continuación se presenta la proporción de hogares pobres atendiendo a las secciones y barrios del municipio:

Secciones	%Hogares pobres
Hondo Valle, Hondo Valle	77.4%
Aniceto Martínez, Hondo Valle	99.6%
Rancho de Pedro, Hondo Valle	93.2%
Los Guineos, Rancho de la Guardia	71.8%
La Sahonada, Rancho de la Guardia	89.0%
Rancho de la Guardia, Rancho de la Guardia	84.3%

Tabla 2. Pobreza en Secciones de Hondo Valle. Fuente: (Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, 2014)

Barrios de Hondo Valle	%Hogares pobres
Los Mojaos	92%
La Colonia	87%
El Cruce	83%
Guachupita	80%
Centro del Pueblo	60%
Rancho de la Guardia	94%

Tabla 3. Pobreza en Barrios de Hondo Valle. Fuente: (Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, 2014)

La economía de Hondo Valle está muy fundamentada en la agricultura, siendo que 57% de los hogares declararon contar con productores agropecuarios en el Censo Nacional de Población y Vivienda. Según el personal técnico de la sub-zona agrícola de Hondo Valle y Juan Santiago –Ministerio de Agricultura- los principales cultivos son café, maíz, habichuelas negras y rojas, aguacate, guandul y guineo. Pero también, se cuenta con agricultura de subsistencia con raíces y tubérculos.

MUNICIPIO DE JUAN SANTIAGO

Juan Santiago es un municipio de la provincia Elías Piña. Limita al Oeste con El Llano y Hondo Valle, al norte con El Llano y Las Matas de Farfán, al sur con Postrer Río y Los Ríos y al este con Las Matas de Farfán y El Cercado. Su elevación media es de 807 metros sobre el nivel del mar y se encuentra mayormente conformado por un terreno montañoso, con temperaturas que oscilan entre 20 y 25°C. El municipio cuenta con una superficie de 102.2 Km². Al igual que Hondo Valle, Juan Santiago cuenta con una porción del Parque Nacional Sierra de Neyba en su extremo sur. La población de Juan Santiago presenta la siguiente distribución:

Población	Total			Zona Urbana			Zona Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Municipio Juan Santiago	4,360	2,394	1,966	1,565	841	724	2,795	1,553	1242

Tabla 4. Distribución de la población de Juan Santiago. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010. (Oficina Nacional de Estadísticas, 2012)

A continuación, se presenta la proporción de hogares pobres atendiendo a las secciones del municipio:

Secciones	%Hogares pobres
Juan de la Cruz, Juan Santiago	92.7%
Juan Santiago, Juan Santiago	96.3%
Sabana de la Loma, Juan Santiago	100.0%
Monte Mayor, Juan Santiago	100.0%

Tabla 5. Pobreza en Secciones de Hondo Valle. Fuente: (Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, 2014).

Similar a Hondo Valle, la principal actividad económica es la agropecuaria. En concreto, 57% de los hogares cuenta con algún productor. Los principales cultivos coinciden con los de Hondo Valle, a saber: Café, maíz, habichuelas negras y rojas, aguacate, guandul y guineo.

2. IDENTIFICACIÓN DEL MAPA DE ACTORES

La construcción del mapa de actores fue un proceso dinámico que se inició con la primera visita a la cuenca de Hondo Valle los días 5 y 6 de junio del 2019 y que se fue enriqueciendo en las visitas posteriores. En el Anexo I se presenta el listado de las organizaciones y personas incluidas en el Mapa de actores de Hondo Valle y Juan Santiago.

Para su elaboración se contó con el apoyo de la asistente local de la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal (UTEPDA) de Hondo Valle, quien facilitó la información de las entidades y personas que conforman los Comités Locales de Coordinación y Ejecución del PDA en Hondo Valle y Juan Santiago. Con esta información se contactó vía telefónica y mediante visitas a los representantes de las instituciones y organizaciones locales, con el propósito de presentar al equipo consultor y recabar su apoyo para el estudio a realizar.

Estos contactos fueron muy importantes para identificar las asociaciones de productores y de mujeres en su ámbito de actuación. Dentro de las organizaciones claves identificadas resalta el Núcleo de Caficultores de Hondo Valle y de Juan Santiago, cuyas actividades tienen un amplio alcance geográfico con asociaciones organizadas por parajes y secciones. Se gestionaron reuniones con la presidenta y miembros de la directiva del Núcleo de Caficultores de Hondo Valle, quienes aportaron información de su estructura organizativa y asociaciones enlace. De la misma forma, el equipo contactó con el presidente del Núcleo de Caficultores de Juan Santiago. Cabe destacar que la presencia de asociaciones de mujeres dentro estas dos organizaciones de segundo nivel es significativa.

Asimismo, el equipo se reunió con el representante del Ministerio de Agricultura para la Sub-zona de Hondo Valle, y con el encargado del componente agrícola del PDA, quienes facilitaron informaciones de

los técnicos y enlaces del PDA en Hondo Valle, Rancho La Guardia y Juan Santiago. Además, facilitaron la información de los técnicos por área de trabajo y líderes de los parajes y secciones. Otros actores locales en Hondo Valle fueron contactados directamente por el equipo consultor: la encargada del IAD, el representante del comité de los Derechos Humanos y el Alcalde Pedáneo.

En este levantamiento en Hondo Valle y Juan Santiago, no se encontró evidencia de la existencia en el territorio organizaciones ni asociaciones de personas migrantes o en situación irregular, jornaleros o arrendatarios de tierra ni de propietarios o tenedores de tierra.

3. EL ALCANCE DEL ESTUDIO Y LA DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA

Un estudio de riesgo en términos amplios podría analizar las características socioeconómicas de todos los grupos de población residentes en la zona potencialmente impactados por el componente de titulación proyecto, con especial atención a aquellos grupos en riesgo de empobrecimiento y desplazamiento como consecuencia de la titulación promovida por el PDA.

Nótese que, conforme a los Términos de Referencia de este estudio, los riesgos relevantes al componente de titulación son **los riesgos que enfrentan los ocupantes de tierras** que por sus condiciones de vulnerabilidad podrían no ser titulados. Esto es así porque la titulación de tierras tiene el efecto directo del incremento en la seguridad en la tenencia de quienes ocupan la tierra sin contar con título. La exclusión de los grupos vulnerables de las acciones de titulación puede precipitar el riesgo de que pierdan las tierras que vienen ocupando y se vean obligados a desplazarse físicamente, o que la exclusión del beneficio determine un mayor empobrecimiento que los obligue a desplazarse. Es claro que los Términos de Referencia se enfocan en los riesgos que puede desencadenar la titulación sobre los ocupantes de tierras.

La titulación de tierras tiene otros efectos indirectos que incluyen: el incremento de las inversiones en la tierra como consecuencia de la predictibilidad que otorga la propiedad formal, el acceso al crédito como consecuencia de la disposición de activos que pueden ser dados como garantía colateral, la integración de los propietarios formalizados a mercados de tierras ampliados, el incremento del valor de la tierra como efecto de la mayor fungibilidad de la propiedad formal, el acceso a programas de apoyo a la actividad agropecuaria (cuando estos programas están condicionados a la prueba de propiedad), entre otros.

Así como la titulación produce estos efectos indirectos, también se pueden presentar entre las poblaciones vulnerables riesgos asociados a estos efectos. Por ejemplo, la brecha entre los productores con mayores ingresos que resulten formalizados y los grupos vulnerables se incrementaría porque los más pobres no tendrían capital para realizar inversiones de largo plazo, no serían elegibles para acceder a créditos comerciales, podrían apresurarse a vender sus parcelas como consecuencia del incremento del precio y la dinamización del mercado formal de tierras perdiendo así sus medios de sustento, etc. Este incremento de la brecha de pobreza podría producir situaciones que eventualmente desencadenen en desplazamiento físico.

La exploración de los riesgos indirectos arriba mencionados puede resultar relevantes para una operación de mayor envergadura y alcance. Este sería el caso de un proyecto enfocado en la administración de tierras que incluya la infraestructura para la titulación y el registro, valorización y ordenamiento del uso de tierras, o el aprovechamiento de la información producida por el sector público y privado para promover los mercados. En el contexto del PDA, que solo financia acciones de titulación asociadas a inversiones agroforestales y no financia actividades de acceso al crédito o creación de mercados, la exploración de estos efectos resulta fuera del alcance de este estudio.

Los Términos de Referencia de este estudio se enfocan en la **evaluación de los riesgos que puedan afectar a las poblaciones vulnerables que ocupan tierra**, sea como dueños informales, arrendatarios, feudatarios, aparceros y otros ocupantes que conducen directamente la tierra. Los grupos

vulnerables como las mujeres o los migrantes, son relevantes para este estudio y son incorporados en el análisis en cuanto sean ocupantes de tierra en calidad de dueño(a) sin título, arrendatario(a), feudatario(a), aparcera(o), etc.), o en cuanto su participación (en el análisis cualitativo del estudio) permita esclarecer la situación de tenencia. En ese sentido, los jornaleros dominicanos o extranjeros que prestan su mano de obra de manera eventual y no ocupan tierra de manera directa, no forman parte de la población objeto de evaluación y por lo tanto no son considerados en la muestra, como tampoco lo son los comerciantes, empleados públicos y otros pobladores de las cuencas.⁴

4. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS CUANTITATIVO

DESCRIPCIÓN DE LA SELECCIÓN DE LA MUESTRA (EN GABINETE)

Como se describió en el Producto 2 de este estudio, inicialmente, se estimó un tamaño de muestra correspondiente a un nivel de confianza del 93% y un error máximo esperado del 8%. Estos criterios implican que el número mínimo de encuestas sea 129. Luego, esta muestra se estratificó a partir del número de hogares con tierra sembrada en el Municipio de Hondo Valle, el Distrito Municipal de Rancho de la Guardia y el Municipio de Juan Santiago; los cuales comprenden la cuenca que es objeto de este estudio.⁵ A continuación se presenta dicha distribución.

Número de hogares con tierra sembrada		Proporción (%)	Hogares a encuestar
Municipio Hondo Valle	1,251	74.38%	
Urbano	489	29.07%	
Rural	762	45.30%	
Hondo Valle	702	41.74%	54
Urbano	284	16.88%	22
Rural	418	24.85%	32
Rancho de la Guardia (D.M.)	549	32.64%	42
Urbano	205	12.19%	16
Rural	344	20.45%	26
Municipio Juan Santiago	431	25.62%	33
Urbano	119	7.07%	9
Rural	312	18.55%	24
Total	1682	100%	129

Tabla 6. Número de Hogares con Tierra Sembrada

Al momento de organizar la muestra se descubrió que la información estadística disponible permite distribuir la muestra a nivel de municipio y distrito municipal, pero no a un nivel de desagregación mayor como es la "Sección". No obstante, esta limitación fue subsanada en el territorio, donde los técnicos y extensionistas del Ministerio de Agricultura asignados a UTEPDA para el PDA, cuentan con información que sirvió para determinar el número de Secciones existentes en cada jurisdicción y la ponderación del

⁴ Podría especularse que una intervención de titulación de tierras podría traer como consecuencia que se emplee menos jornaleros. Esto es bastante improbable, porque el productor que requiere mano de obra no dejará de hacerlo si su tierra fuera titulada. Si como consecuencia de la titulación se dinamizara el mercado y se produjera un cambio del modelo actual de pequeña agricultura de subsistencia a uno de agroindustria de gran escala liderada por grandes empresas, el efecto sobre el empleo de jornaleros migrantes podría cambiar. Sin embargo, para que esto suceda tendría que producirse una serie de otros eventos difíciles de anticipar en el marco de este estudio.

⁵ La Cuenca de Hondo Valle está conformada por dos municipios de la Provincia de Elías Piña: el municipio de Hondo Valle y el municipio de Juan Santiago. El municipio de Hondo Valle está dividido administrativamente en dos distritos municipales: distrito municipal de Hondo Valle y distrito municipal de Rancho de la Guardia. La división administrativa incluye como unidades menores "secciones" y dentro de ellas a los "barrios" (que aplica a los pueblos y aldeas que presentan aglomeración urbana) y los "parajes" (subdivisión rural)

número de hogares en cada una de ellas. De la misma forma, estos actores oficiales facilitaron la distribución de la muestra en productores hombres y mujeres.

Para una construcción rigurosa de la muestra, se podría haber identificado de manera aleatoria las parcelas correspondientes a cada sección que se requerirían para la encuesta. Sin embargo, este abordaje resultaba inaplicable porque: era imposible asegurar que el (la) ocupante del predio seleccionado esté presente para la toma de la encuesta, y en caso estuviera presente en la finca, no hubiera sido posible asegurar que el encuestador sea recibido por el productor(a) sin un contacto previo coordinado por alguien de confianza del entrevistado. Considerando las distancias y la difícil topografía de la cuenca de Hondo Valle, los costos de completar las encuestas hubieran excedido largamente los recursos disponibles.

La alternativa empleada fue que los técnicos y extensionistas del Ministerio de Agricultura elaboraron (considerando el número de secciones y la participación de productores hombres y mujeres en cada sección), una lista de potenciales encuestados. Para evitar posibles sesgos, se les pidió confeccionar una lista con un número mayor de hogares a encuestar que el requerido en la muestra, de manera que el equipo consultor pudo identificar (de manera aleatoria dentro de la lista mayor) los hogares específicos que fueron encuestados en cada sección. Los técnicos del Ministerio de Agricultura facilitaron el contacto con los hogares encuestados para fijar fecha y hora de la encuesta.

Además, la estrecha colaboración de los técnicos en esta selección y la disposición de los enumeradores permitieron realizar ocho (8) encuestas adicionales, para un total de 137. En definitiva, la distribución de la muestra detallada por sección, diferenciada por sexo de los encuestados, es la siguiente:

Distribución de los encuestados por sexo	Cantidad de encuestados			Encuestados por Municipio o Distrito Municipal		
	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total
Monte Mayor, Juan Santiago	2	4	6	12	28	40
Sabana de la Loma, Juan Santiago	1	5	6			
Juan Santiago, Juan Santiago	6	11	17			
Juan de la Cruz, Juan Santiago	3	8	11			
Rancho de la Guardia, Rancho de la Guardia	2	12	14	5	39	44
Los Guineos, Rancho de la Guardia	0	14	14			
La Sahonada, Rancho de la Guardia	3	13	16			
Rancho de Pedro, Hondo Valle	2	16	18	12	41	53
Aniceto Martínez, Hondo Valle	2	8	10			
Hondo Valle, Hondo Valle	8	17	25			
Grand Total	29	108	137	29	108	137

Tabla 7. Distribución de Encuestados por Sexo

SELECCIÓN Y ENTRENAMIENTO DE LOS ENUMERADORES

Para la aplicación de la encuesta se seleccionaron enumeradores de las localidades meta (Hondo Valle, Rancho de la Guardia y Juan Santiago), que contaran con las siguientes condiciones: a) Facilidad para manejo de tabletas y celulares; b) Manejo de un lenguaje claro y llano acorde a la zona; c) Facilidad de expresión; d) Disposición para la labor; e) Grado escolar mínimo de bachillerato completado; f) Conocimiento del área de estudio –personal local; y, g) Facilidad de transporte.

Los enumeradores fueron entrenados con el cuestionario de la encuesta y los lineamientos metodológicos a mano. Asimismo, se realizaron varias pruebas supervisadas de modo que pudieran prevenirse errores al momento de llevar a cabo el trabajo de campo. También, con el cuestionario se incluyó el guion de un diálogo introductorio que facilitara la presentación del enumerador ante el encuestado y transmitiera el mensaje adecuado.

Además de esto, se enseñó a los enumeradores a tomar las coordenadas a partir de un teléfono móvil.

Los enumeradores fueron dotados con tabletas para la toma de los datos, de manera que se eviten errores de transcripción y la información pueda ser tabulada durante la encuesta.

GESTIÓN DEL OPERATIVO DE ENCUESTAS

El trabajo fue ejecutado por un equipo de 4 enumeradores quienes realizaron 4 encuestas por día, por persona. Además, se verificaron 14 encuestas (10% del total) para controlar la calidad de la recolección de los datos. Asimismo, se mantuvo activo un grupo vía red social para aclarar dudas, dar instrucciones y verificar los avances de los enumeradores.

Las encuestas fueron aplicadas en las parcelas de los sujetos de estudio, de modo que pudiera contarse con las coordenadas de la parcela que cada encuestado considerara como principal. Aunque esto reduce el rendimiento de encuestas por día, permite realizar análisis espacial de los resultados. Cuando el encuestado declara tener más de una parcela, se procura realizar la encuesta en aquella parcela que el encuestado describe como la parcela principal.

5. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS CUALITATIVO

GRUPOS FOCALES: IDENTIFICACIÓN DE INFORMANTES Y GESTIÓN DEL OPERATIVO

Conforme a la metodología propuesta en el Producto 2 de esta consultoría, se llevaron a cabo 7 grupos focales diferenciados, compuestos por líderes locales (2 grupos focales), productores (2 grupos focales), mujeres (2 grupos focales) y migrantes (1 grupo focal). En el **ANEXO 2** se presenta los reportes de cada uno de ellos.

Para la identificación de los informantes, teniendo como referencia el mapa de actores, se concertó una reunión con representantes de entidades de gobierno con presencia en la zona y con las organizaciones comunitarias más relevantes, quienes colaboraron con la convocatoria a los participantes de los grupos focales. Participaron en el proceso de convocatoria las siguientes organizaciones:

- Ministerio de Agricultura, Sub-zona Hondo Valle, encargado.
- Programa de Desarrollo Agroforestal, técnico del PDA para el área de Juan Santiago.
- Núcleo de Caficultores de Juan Santiago, Presidente.
- Núcleo de Caficultores de Hondo Valle, Presidenta,
- Enlaces comunitarios de la Sabana de Chen, Juan Santiago.

En estas reuniones se compartió los criterios a tener en cuenta para la selección de los participantes en cada grupo focal (tipo de participante, sexo, grupo etario, ubicación, otros). Además, se coordinó el día, hora y lugar del encuentro.

Para facilitar la participación en los grupos focales, el equipo consultor proporcionó el transporte a los informantes que tuvieran que trasladarse desde sus comunidades a Juan Santiago o a Hondo Valle. Adicionalmente, durante la ejecución de los grupos focales ofreció un refrigerio a los participantes.

El equipo consultor mantuvo un seguimiento continuo respecto del curso de las convocatorias para asegurar la efectividad de la actividad.

Los encuentros se realizaron en los Centros Tecnológicos de Hondo Valle y Juan Santiago, locales que suelen ser usados para reuniones comunales y que disponen de espacios apropiados para la realización de este tipo de actividad.

Para los grupos focales de mujeres, líderes y productores se realizaron dos encuentros por día. Con el grupo de migrantes se llevó a cabo un encuentro. En total se desarrollaron siete encuentros con una duración promedio de 2 horas en la jornada de la mañana y 1 hora y 30 minutos en la jornada de la tarde.

La conducción y recogida de la información generada estuvo a cargo de miembros de REDDOM con vasta experiencia en trabajo social en zonas rurales de República Dominicana.

Por cada grupo focal se elaboró un reporte que fue organizado siguiendo la secuencia de los temas descritos en la guía de Grupos Focales que fue presentado con el Producto 4.

ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD: SELECCIÓN DE INFORMANTES Y GESTIÓN DEL OPERATIVO

La organización de las diez entrevistas se llevó en dos momentos. Las primeras seis se realizaron el 12 de junio de 2019. Para coordinar las entrevistas se contactó a tres líderes locales de Hondo Valle vinculados a Cooperativas y a la Junta de Regantes. Las otras tres entrevistas fueron convocadas a través de la presidenta del Núcleo de Caficultores de Hondo Valle.

En un segundo momento las cuatro (4) entrevistas restantes se realizaron los días 26 y 27 de junio de 2019 a líderes locales y productores de Juan Santiago algunos de las comunidades de Sabana Los Jengibre. Para estas entrevistas se contó con el apoyo del técnico agrícola del PDA en Juan Santiago y con el enlace comunitario del PDA para la comunidad los Jengibres.

En total se realizaron 10 entrevistas a profundidad, siguiendo los criterios establecidos en las guías presentadas con el Producto 4. Durante el Piloto de prueba no fue posible realizar entrevista a profundidad a migrantes. En el ANEXO 3 se presenta los reportes de las 10 entrevistas en profundidad realizadas.

En promedio las entrevistas se realizaron con una duración de 1 hora y 30 minutos.

Todas las entrevistas fueron realizadas por el equipo de la Fundación REDDOM que condujo los grupos focales. Los reportes de las entrevistas se organizaron siguiendo las guías que se habían elaborado para las entrevistas a profundidad.

Número y fecha de la entrevista	Tipo de entrevistado (temática)	Lugar de entrevista	Ubicación parcela/finca	Convocante
1. 12/6/2019	Líder Local (abogado y productor) Presidente Cooperativa Amor por la Vida 48 años	Ayuntamiento Hondo Valle	Los Botados Cuenca media 900-1000 msnm	Equipo REDDOM
2. 12/6/2019	Líder Local Presidente Junta de Regantes Hondo Valle (productor) 46 años	Ayuntamiento Hondo Valle	Loma de los Naranjos y Loma de los Burros. Cuenca media 800- 1000msnm	Equipo REDDOM
3. 12/6/2019	Líder Local Gerente de la Cooperativa Agropecuaria y Servicios Múltiples de Hondo Valle	Ayuntamiento Hondo Valle	N/A	Equipo REDDOM

Número y fecha de la entrevista	Tipo de entrevistado (temática)	Lugar de entrevista	Ubicación parcela/finca	Convocante
	(esta cooperativa apoyo a migrantes)			
4. 16/6/2019	Productor joven adulto, no asociado, Propietario	En su casa comunidad Los Rincones	La siembra, Los Rincones. Cuenca alta más de 1000 msnm	Presidente Núcleo de Caficultores HV
5. 16-6-2019	Productora mujer adulta Propietaria Asociación Julio Mario De Oleo afiliada al Núcleo de Caficultores de Hondo Valle	Casa de Quisqueya Angomás, Los Rincones	Boca de los Botados, Los Rincones Cuenca media 800-1000 msnm	Presidente Núcleo de Caficultores HV
6 12/6/2019	Productor adulto mayor Propietario Asociado al Núcleo de caficultores y agricultores de Hondo Valle	Sector Los Rincones	Cuenca media 800-1000 msnm	Presidente Núcleo de Caficultores HV
7 26/6/2019	Líder local Mujer, adulto joven /productora Vocal Asociación de Mujeres Agricultoras de Juan Santiago	Patio casa de Presidente Núcleo de Caficultores de Juan Santiago	La guardia del Café (Cuenca baja 700 msnm)	Técnico PDA Juan Santiago
8. 27/6/2019	Productor adulto joven, vive en su parcela, propietario No está organizado	Patio de la casa de Rosa Eva Montero en Sabana de Jengibre- Juan Santiago.	La Cana, Sabana de Jengibre Cuenca media 800-1000msnm	Enlace comunitario Sabana de Jengibre
9 26/6/2019	Líder local, productor propietario. Adulto Presidente Asociación de Ayuda Mutua de Juan Santiago.	En el vivero de frutales de Medio Ambiente, en frente de la casa de Francisco Javier Peralta, Juan Santiago	Los aguacates Juan Santiago Cuenca baja media 800 msnm	Técnico PDA Juan Santiago
10. 27/6/2019	Productor, adulto, propietario Sin cédula	En el frente de la vivienda de una familia, sabana de los Jengibre	Guayuyal, Los Jengibres, Juan Santiago. Cuenca – media 800-1000 msnm	Enlace comunitario Sabana de Jengibre

Tabla 8. Resumen de Entrevistas

D. HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA

Conforme a los Términos de Referencia de este estudio, los datos obtenidos a través de la encuesta permiten caracterizar la condición socioeconómica y cultural de la población, la cual (complementada con la investigación cualitativa cuyos hallazgos se describen más adelante) sirve de base para el análisis del riesgo de empobrecimiento por desplazamiento físico y/o económico.

POBREZA E INGRESOS

Los municipios de Juan Santiago y Hondo Valle son el más pobre y el sexto más pobre en el país, con un 93% y un 85% de hogares pobres, respectivamente. Estas condiciones de pobreza pudieron ser evidenciadas en las encuestas realizadas a los hogares con tierra sembrada –productores- en ambos municipios, incluyendo el distrito municipal de Rancho de la Guardia.

En términos de ingresos provenientes de la agricultura, el 71% de los encuestados declaró percibir menos de RD\$52,000 al año. Esto equivale a RD\$198.47 por día o menos, lo cual es inferior al salario mínimo para el sector agrícola de RD\$356/día.

Por otra parte, el 60% de los encuestados indicó haber percibido menos de RD\$52,000 al año de otras fuentes diferentes a la producción agrícola. Asimismo, sumando los ingresos de cada hogar encuestado – ingresos agrícolas + otras fuentes de ingresos- el 64% apenas percibe lo equivalente a RD\$389.37/día o menos. Las siguientes tablas detallan los hallazgos en términos de niveles de ingresos.

Ingresos provenientes de la actividad agrícola (RD\$)	Cantidad de encuestados		
	Femenino	Masculino	Total
<2000	3	9	12
2000-51999	20	65	85
52000-101999	1	18	19
102000-151999	3	7	10
152000-201999	1	5	6
202000-251999	1	2	3
252000-301999	0	1	1
652000-701999	0	1	1
Total	29	108	137

Tabla 9: Ingresos Provenientes de la Actividad Agrícola

Ingresos de otras fuentes - no agricultura	Cantidad de encuestados		
	Femenino	Masculino	Total
<2000	10	30	40
2000-51999	13	27	40
52000-101999	5	24	29
102000-151999	1	10	11
152000-201999	0	1	1
202000-251999	0	1	1
252000-301999	0	1	1
352000-401999	0	1	1
452000-501999	0	1	1
552000-601999	0	2	2
602000-651999	0	2	2
702000-751999	0	1	1
952000-1001999	0	1	1
1152000-1201999	0	1	1
2502000-2551999	0	1	1

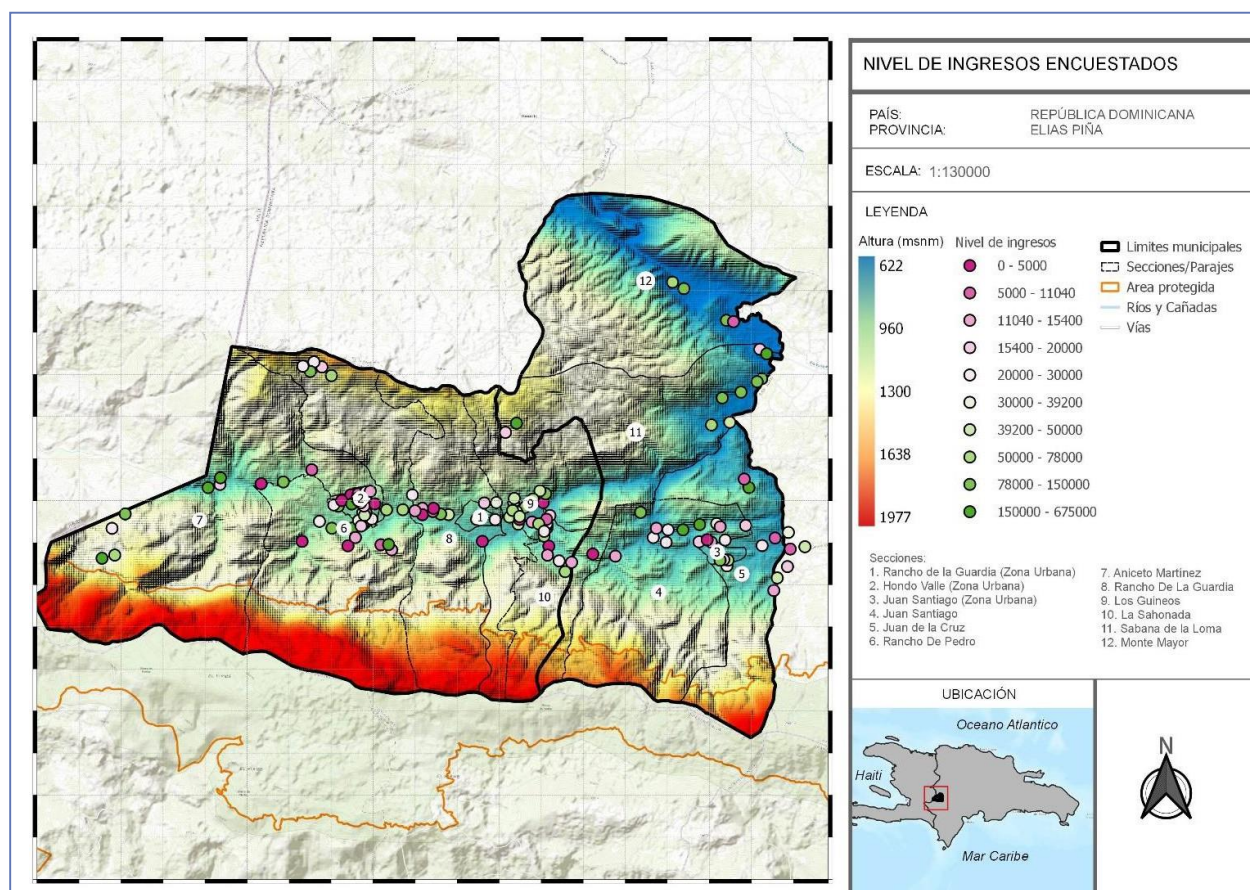
Ingresos de otras fuentes - no agricultura	Cantidad de encuestados		
	Femenino	Masculino	Total
10152000-10201999	0	1	1
Total	29	105	134

Tabla 10: Ingresos de otras fuentes - no agricultura

Total de ingresos anuales	Cantidad de encuestados			%
	Femenino	Masculino	Total	
2000-51999	17	38	55	40%
52000-101999	6	26	32	23%
102000-151999	3	13	16	12%
152000-201999	0	12	12	9%
202000-251999	1	1	2	1%
252000-301999	1	3	4	3%
302000-351999	1	1	2	1%
352000-401999	0	1	1	1%
402000-451999	0	2	2	1%
502000-551999	0	1	1	1%
552000-601999	0	1	1	1%
652000-701999	0	2	2	1%
702000-751999	0	1	1	1%
752000-801999	0	1	1	1%
852000-901999	0	1	1	1%
1002000-1051999	0	1	1	1%
1152000-1201999	0	1	1	1%
2552000-2601999	0	1	1	1%
10352000-10401999	0	1	1	1%
Total	29	108	137	

Tabla 11: Total de ingresos anuales

El siguiente mapa muestra la distribución de ingresos según área geográfica.



FRAGMENTACIÓN DE LA TIERRA Y TENENCIA DE VARIAS PARCELAS

En las zonas de estudio, la tierra se encuentra particularmente fragmentada. El 87% de los hogares encuestados cuenta con 2 parcelas o más. En este sentido, el 74% de las parcelas principales es de 48 tareas o menos (3 hectáreas), mientras que la cantidad de tierra disponible sumando las parcelas llega a 112 tareas (7 hectáreas) en el 80% de los hogares. Las siguientes tablas muestran más detalles.

Cantidad de parcelas por sexo	Cantidad de encuestados			%
	Femenino	Masculino	Total	
1	6	12	18	13%
2	14	40	54	39%
3	7	36	43	31%
4	1	14	15	11%
5	0	3	3	2%
6	1	1	2	1%
7	0	1	1	1%
10	0	1	1	1%
Total	29	108	137	

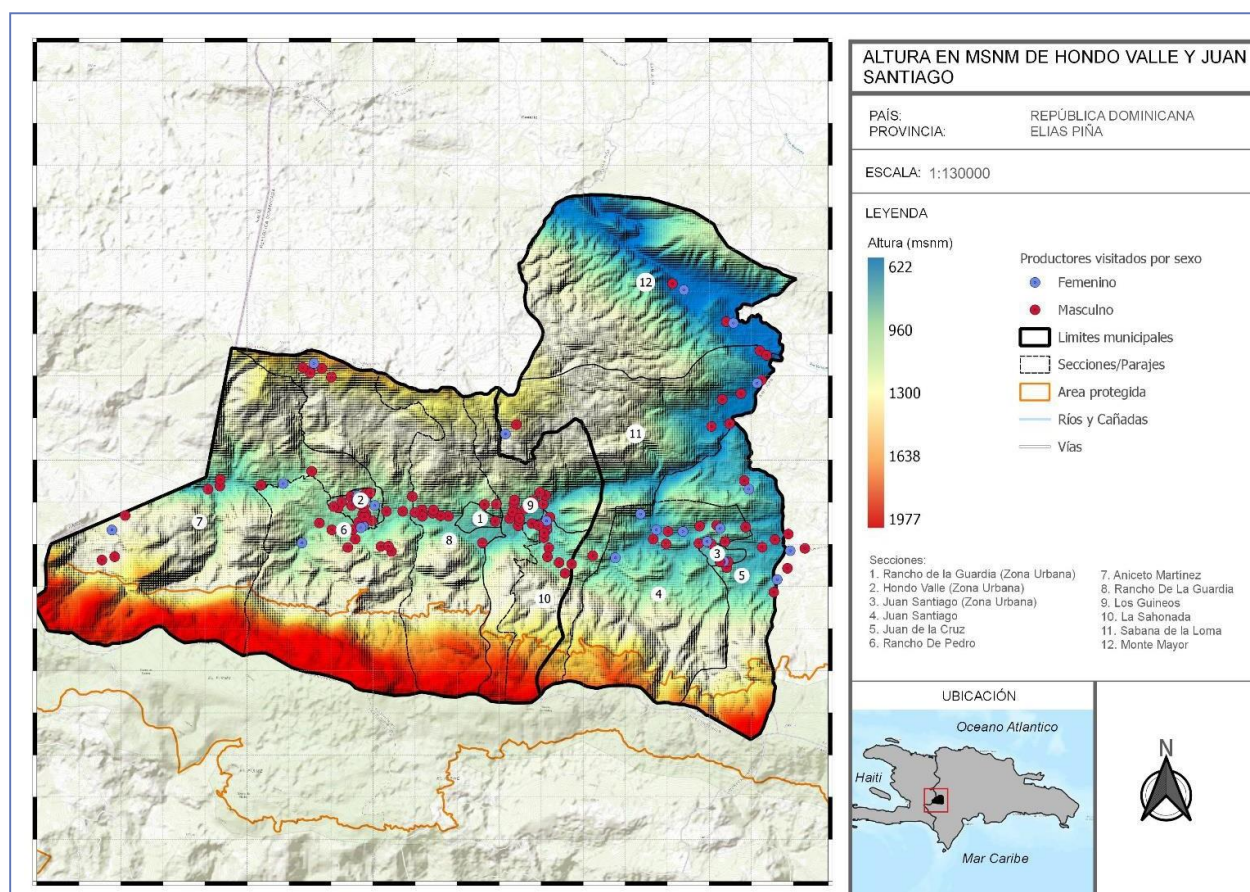
Tabla 12: Cantidad de Parcelas Por Sexo

Cantidad de Tareas de la parcela principal	Cantidad de encuestados			%
	Femenino	Masculino	Total	
1-16	8	32	40	29%
17-32	9	29	38	28%
33-48	8	15	23	17%
49-64	2	14	16	12%
65-80	1	6	7	5%
81-96		2	2	1%
97-112		3	3	2%
113-128		1	1	1%
145-160		2	2	1%
177-192	1		1	1%
193-208		1	1	1%
209-224		1	1	1%
289-304		1	1	1%
593-608		1	1	1%
Total	29	108	137	

Tabla 13: Cantidad de Tareas de la Parcela Principal

UBICACIÓN DE LA PARCELA PRINCIPAL

La encuesta identifica que la mayoría de los productores encuestados posee más de una parcela. Como la encuesta se tomó en la parcela declarada por el encuestado como la “parcela principal”, se pudo geolocalizar la ubicación de ésta. Esto permite identificar que las parcelas principales se ubican en las zonas de menor altura, tal como se muestra en el siguiente mapa.



FORMAS DE ACCESO A LA TIERRA

El 91% de los hogares encuestados manifiesta no contar con título sobre su parcela. Sabemos que en la cuenca de Hondo Valle no existe propiedad registrada a nombre de propietarios privados, por lo que la respuesta del 9% que declara tener título revela que el encuestado tiene algún documento al que le confiere valor legal (como el “Título de Asignación Provisional” de IAD o algún documento notarizado).

Las formas de acceso a la tierra más difundidas son la compraventa y la herencia.

Forma de adquisición de la parcela (con y sin título)	Nro parcelas	%
Compra	136	40%
Herencia	166	48%
Donación	12	3%
Ocupación	11	3%
Acuerdo de trabajo	18	5%

Forma de adquisición de la parcela (sin título)	Nro parcelas	%
Compra	131	42%
Herencia	157	50%
Donación	11	4%
Ocupación	10	3%
Acuerdo de trabajo	2	1%

Tabla 14: Forma de adquisición de la parcela

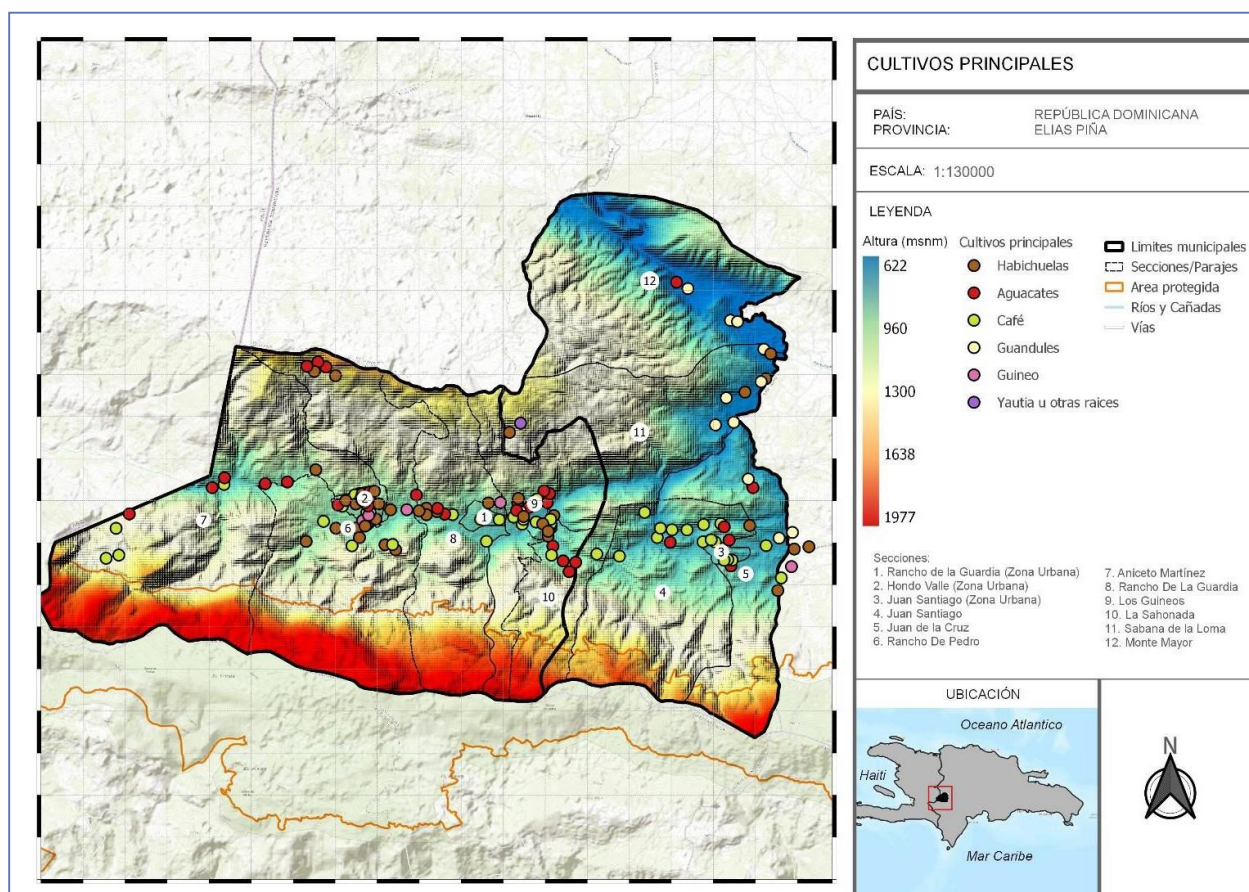
TIPOS DE CULTIVO

El 45% de los hogares cultiva principalmente guandules, yautía —u otras raíces- y habichuelas. Estos rubros que no son perennes suelen estar asociados a prácticas que degradan el suelo, como la tala y quema. Estas condiciones facilitan la degradación del suelo, por lo que su fertilidad suele perderse con los años. Por otra parte, el restante 52% cultiva aguacate y café como rubros principales, los cuales son cultivos perennes.

Cultivos principales	Cantidad de encuestados			%
	Femenino	Masculino	Grand Total	
Aguacates	4	27	31	23%
Café	11	29	40	29%
Guandules	3	10	13	9%
Guineo	0	5	5	4%
Habichuelas	11	36	47	34%
Yautía u otras raíces	0	1	1	1%
Grand Total	29	108	137	

Tabla 15: Cultivos principales

El siguiente mapa muestra la distribución de los cultivos principales.



PRESENCIA DE JORNALEROS EXTRANJEROS

El uso de mano de obra no dominicana es muy extendida en Hondo Valle. En la encuesta se encontraron 33 hogares (24% de la muestra) que declaran no emplear jornaleros extranjeros. 57 hogares (42% de la muestra) declaran emplear entre 1 y 10 jornaleros extranjeros, 26 hogares (19% de la muestra) declara emplear entre 11 y 20 jornaleros extranjeros, 3 hogares (3% de la muestra) declara emplear entre 21 y 30 jornaleros extranjeros, 6 hogares (4% de la muestra) declara emplear entre 31 y 40 jornaleros extranjeros.

Nótese que este dato es significativo para caracterizar la dinámica de la producción en una zona de frontera, sin embargo, debe tenerse en cuenta la discusión sobre el alcance del estudio y la composición de la muestra contenido en C.3., en el sentido de que el jornalero que presta su mano de obra, pero no es productor directo no ejercita derechos de tenencia que puedan ser formalizados mediante la titulación de las tierras. Aunque se trata de una población rural vulnerable, una intervención de titulación no tendría un impacto directo en su forma de vida porque el dueño de la tierra que emplea jornaleros no dejará de hacerlo cuando obtenga un título de propiedad. El dato resultaría relevante como riesgo de desplazamiento resultante de la titulación, si es que estos jornaleros se afincaran en una parcela determinada ya no como mano de obra eventual sino como productores directos, sea en calidad de dueños, arrendatarios, aparceros, etc.

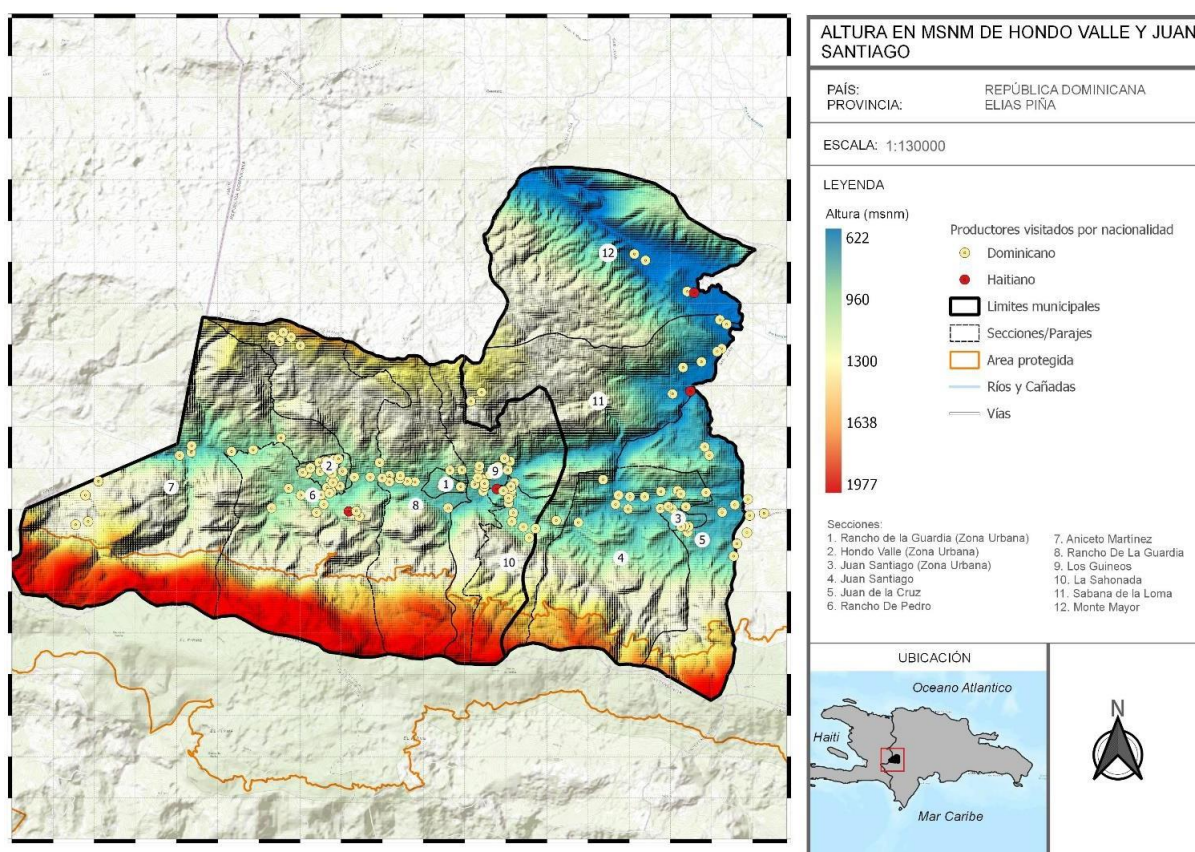
PRODUCTORES QUE CARECEN DE DOCUMENTACIÓN DE IDENTIDAD O ESTATUS MIGRATORIO REGULAR

En la encuesta se encontraron cinco (5) hogares en los que los jefes de familia encuestados no cuentan con cédula que puedan exhibir como documento de identificación. De estos, cuatro (4) son haitianos y uno es dominicano.

Como se describió en el capítulo B.2. sobre los requisitos legales para la titulación (Requisitos comunes a todas las instituciones), en tanto no puedan demostrar su identidad mediante cédula estos hogares no tendrían acceso a los procesos de titulación de la tierra. El hecho que en la cuenca de Hondo Valle solo uno de los encuestados dominicanos se encuentra en esta situación, tal vez se deba a que (como se describe más adelante en la investigación cualitativa) recientemente se han llevado a cabo campañas de cedulaación en la zona.

En el caso de los ciudadanos extranjeros que ocupan la tierra directamente, la ley permite su titulación, siempre que puedan presentar la documentación que verifique que su estatus migratorio es regular. La regularización de la situación migratoria de los haitianos puede ser particularmente ardua porque los trámites que tendría que realizar el ciudadano migrante en Haití son de muy difícil acceso.

Al visualizar dónde se encuentran ubicados estos hogares cuyos productores encuestados carecen de documentación de identidad o estatus migratorio regular, no se encuentra que estos estén concentrados territorialmente, por lo que no parece haber mérito para afirmar que existan áreas específicas en la cuenca que tengan que excluirse por esta razón.



E. HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA

En esta sección se resumen los hallazgos de los grupos focales y entrevistas en profundidad. Los hallazgos han sido agrupados siguiendo los ejes de discusión planteados en las guías metodológicas.

HISTORIA DE POBLAMIENTO DE LA CUENCA

El territorio de Hondo Valle y Juan Santiago se pobló a partir de fenómenos migratorios diversos. Una parte procede de migración interna proveniente de los alrededores de El Cercado (de aquí los apellidos Monteros, Encarnación y otros). Otra parte ocupó la zona a propósito de la explotación maderera con los aserraderos. La zona denominada Rancho La Guardia fue poblada como consecuencia de la vigilancia militar de la zona boscosa y de frontera. Una pequeña población de migrantes españoles (especialmente carpinteros) se afincó a raíz de políticas de colonización promovidas durante la dictadura.

Todos los participantes de los grupos focales y entrevistados indicaron ser oriundos de Hondo Valle o Juan Santiago (a excepción de algunos participantes del grupo focal migrantes que procedían de Haití). Actualmente la mayoría de ellos vive con sus familiares y sus tierras están dedicadas principalmente a actividades agrícolas y en muy pocos casos a la crianza de animales como ganado, cerdos y gallinas. Dos mujeres entrevistadas indicaron dedicar parte de sus tierras a la actividad forestal.

HISTORIA DE MIGRACIÓN HAITIANA

De los 19 participantes en el grupo focal migrantes, 10 indicaron haber nacido en Haití y 9 en República Dominicana. Todos indicaron tener permanencia de más de dos años en este país. Cabe destacar que algunos afirmaron que tienen más de 30 años viviendo de forma ininterrumpida en Hondo Valle. Casi todos manifestaron que llegaron a pie cruzando la frontera con familiares y amigos. Viven ahora con las familias que constituyeron aquí y algunos tienen ya nietos. Ninguno indicó haber llegado al país bajo contrato ni con la mediación de intermediarios.

FORMAS DE ACCESO A LA TIERRA

La principal forma de acceso a la tierra en Hondo Valle es a través de herencia de los padres, que distribuyen la tierra entre sus herederos reconocidos.

Le sigue en importancia la compra, que se realiza mediante contrato verbal con testigos y en pocos casos con acto notarial (contrato de compra escrito). Se hizo referencia también a situaciones en las que algunas personas regalaban pedazos de tierras a empleados, allegados o amigos. Sin embargo, ninguno de los entrevistados ni participantes en grupos focales manifestó haber adquirido la tierra regalada.

Durante la ocupación original de Hondo Valle - Rancho La Guardia - Juan Santiago, como eran tierras estatales, muchas personas ocuparon los predios sin autorización, los cercaron y levantaron sus cultivos. La permanencia en el tiempo generó un derecho reconocido por la comunidad que se transmite de generación en generación. Aunque en la zona se estableció el sistema de colonias, este no contribuyó de forma significativa para el acceso a la tierra. Tampoco lo han sido los programas de Reforma Agraria del gobierno a través del Instituto Agrario Dominicano.

El arriendo como forma de acceso a la tierra es poco común. En el grupo focal de Líderes de Juan Santiago se encontró que hacían arriendos por dos a tres años en fincas de café.

También se realizan arreglos de aparcería, sobre todo cuando las personas son mayores y no pueden trabajar la tierra, buscan a otra persona y se la dan "a la media", "tercia" o "cuarta" aludiendo a que la contraprestación por la cesión de la tierra es la entrega de 1/2, 1/3 y 1/4 de la cosecha. En todos los casos la tierra sigue siendo del dueño, quien recupera la posesión directa al fin del contrato.

No hubo diferencia en la forma de acceso a la tierra entre el grupo focal de mujeres y los demás grupos (productores, líderes y migrantes).

Cabe destacar que la tierra está muy fraccionada por el mecanismo de la herencia. En algunos casos, se mencionaron sospechas de fraccionamiento reciente motivadas únicamente por el interés de que más miembros de la familia puedan acceder a mayores beneficios (plantas, fertilizantes, subsidio, titulación) del Programa de Desarrollo Agroforestal.

Respecto a la formalización de los acuerdos que permiten acceder a la tierra, predomina el acuerdo verbal. La constancia escrita se procura como evidencia del entendimiento logrado cuando hay conflictos entre colindantes o entre familiares. El contrato privado por escrito (o contrato notarial) aunque solo fue reportado por cinco personas (tres de los cuales fueron sujetos de entrevistas en profundidad) constituye la forma más generalizada cuando se formaliza acuerdos de compra de tierras. Esta práctica no era común en la zona pero recientemente empieza a utilizarse.

Con relación a los mecanismos legales disponibles para la formalización de tierras de manera individual, solo los grupos de líderes tenían un mejor conocimiento de las distintas rutas legales disponibles. Los grupos focales de mujeres y de productores no conocen estas rutas y expresaron que quieren que se les ayude con información y el proceso mismo de formalización.

Respecto de los mecanismos para probar la tenencia, expresaron que es muy difícil demostrar la propiedad fruto de herencia y de compras verbales porque no se cuenta con documento escrito. No obstante, conocen estas formas que se utilizan en la zona:

- Los colindantes y testigos pueden dar fe de que esa parcela pertenece a quien hizo un acuerdo verbal.
- El acta notarial con testigos del contrato de compra
- En caso de herencia del padre o madre, los hermanos que recibieron la tierra validan la posesión. Cuando un tercero compra de los herederos, los colindantes de las parcelas también validan el derecho del heredero.

Con relación al tiempo de la permanencia de la parcela como productor, la gran mayoría de informantes expresaron tener más de 8 años. El productor con menor tiempo de permanencia en la parcela la había adquirido hace 2 años.

DISPONIBILIDAD DE CÉDULA DE IDENTIDAD

Se encontró que son pocos los casos de personas que carecen de cédula: todas las mujeres entrevistadas y las que participaron en los grupos focales tenían su cédula, así como los participantes en los grupos focales de líderes y productores. En Juan Santiago se presentó el caso de un productor que está pendiente de recibir su cédula definitiva. Dado lo poco común del caso, solo se pudo entrevistar un productor que no tenía cédula.

Los informantes comentaron que recientemente se había realizado una jornada de inclusión social para que las personas que no tenían cédula pudieran adquirirla. Fue común la expresión de que *"una persona sin cédula es como si no existiera"*. Los informantes se muestran conscientes que para ser sujeto de titulación deben contar con su cédula de identidad y poder demostrar la propiedad del terreno que ocupan. Destacaron que el proceso para su obtención requiere de los siguientes documentos: *"fe de bautismo que entregan las iglesias, papel del alcalde, llevar la cédula de tres testigos, papel de la partera o del hospital donde nació la persona"*.

USO DE MANO DE OBRA Y MIGRANTES

En la mayor parte de los casos, se reportó que las fincas son trabajadas por la familia, esposa e hijos. Antes se usaba el "convite", un acuerdo comunitario de reciprocidad en el que la mujer era la responsable de preparar los alimentos para los convidados que participaban en las faenas agrícolas.

Cuando la necesidad excede las capacidades familiares, se emplea mano de obra pagada en una proporción de 30% dominicana y 70 % haitiana; aunque en algunas fincas el 100% de los braceros es de procedencia haitiana. Solo en los grupos focales de líderes y mujeres que se realizaron en Juan Santiago dos personas expresaron no contratar mano de obra haitiana en sus parcelas.

La mano de obra contratada es variable según la necesidad, y se activa en momentos específicos del cultivo: limpieza, siembra, muestreo y cosecha. Cabe destacar que, dado el tamaño de las explotaciones y los tipos de cultivos, mayormente se usa mano de obra temporal, y sólo en muy pocos casos se cuenta con un encargado o trabajador fijo. Con relación al pago de la mano de obra expresaron no hacer discriminación en el pago entre dominicanos y haitianos. El pago oscila entre RD\$250 - RD\$350 por día, incluyendo la comida para una jornada de 7-8 horas. No obstante, en el grupo focal de líderes realizado en Hondo Valle, uno de los participantes manifestó que los jornaleros haitianos reciben un pago menor de RD\$200 – RD\$250.

El grupo focal de líderes de Hondo Valle y Rancho la Guardia reportó que los dominicanos y haitianos se ponen de acuerdo y hacen arreglos para el uso de la tierra cuando el dominicano no las puede o quiere poner en producción. Dentro de estos arreglos los más comunes son:

- Al 50- 50, o sea que la producción es dividida entre ambas partes, pero en esta modalidad el propietario de la tierra facilita la semillas y cubre parte de los costos del cultivo.
- A la tercia o sea 33% de la producción para el dueño de la tierra si los dueños han hecho alguna labor menor o le facilita la semilla.
- A la cuarta, o sea 25% de la producción para el propietario cuando este solo le entrega la tierra y no participa en ningún otro gasto.

Estas modalidades pueden variar en función de la distancia y la dificultad de acceso y laboreo de la parcela.

Otros arreglos, relacionados con las labores de cosecha de café y guandul se establecen "de 3 a 1" y "de 4 a 1" de caja, lata o saco cosechados. Es decir, de cada tres cajas, latas o sacos cosechados, uno es para el trabajador y dos para el dueño. Cuando baja la cosecha del guandul y café, el arreglo se ajusta a la mitad para cada uno.

USO DE LA TIERRA POR LAS MUJERES Y DERECHOS DE TENENCIA

Tanto en los grupos focales como en las entrevistas a profundidad, se hizo evidente la presencia de la mujer en los trabajos agrícolas, por un lado, como productora cabeza de familia que conduce su parcela y contrata los trabajos, y por otro, como ama de casa que prepara la comida para los trabajadores, acompaña en los trabajos de siembra y cosecha, además de encargarse de las tareas de la casa. Este aporte fue reconocido por los grupos focales de productores hombres y líderes sociales. Se mencionó que cuando las mujeres son jóvenes su participación en los trabajos de la finca se reduce a un 20%.

En la distribución de tierra de herencias familiares, las mujeres participan en iguales condiciones que los hijos varones y se expresa el reconocimiento de que *"todos tienen los mismos derechos a heredar a sus padres"*. En caso de enfermedad o muerte del padre, los hijos varones generalmente asumen la conducción de la propiedad, pero se reconoce que se presentan casos en los que, ante la ausencia de los varones, las mujeres se hacen cargo de la parcela.

Tanto en las entrevistas a profundidad como en los grupos focales, se expresa receptividad general frente a la aplicación de la ley que ordena que los títulos que se emitan incluyan el nombre de la esposa o compañera permanente. Sin embargo, se presentaron opiniones opuestas de dos productores. Una productora de Hondo Valle expresó *“Esta comunidad es machista y no siempre reconoce el derecho de las mujeres sobre la tierra”*.

Durante la investigación se encontró que es usual que algunos campesinos tengan dos familias en paralelo, las cuales viven en distintas parcelas.

- La práctica habitual es que cuando fallece el campesino, cada familia se queda en el hogar y la parcela en la que ha vivido. Es decir que en la práctica consuetudinaria las mujeres que conforman el segundo hogar tendrían algún nivel de protección según la práctica consuetudinaria recogida en la investigación. Sin embargo, un proceso de reconocimiento legal oficial puede acarrear dificultades no previstas, lo cual resulta particularmente relevante para una intervención de titulación de tierras⁶.
- El proceso de identificación de beneficiarios se produce durante la “labor social” ejecutada por la CPTTE. Es en esta etapa que el proceso legal permite que las mujeres hagan valer un derecho reconocido en la ley que la CPTTE promueve en los procesos actuales de titulación. Sin embargo, las mujeres que pertenecen a la segunda familia tendrían necesariamente que hacerse presentes para hacer valer sus derechos sobre la parcela en la que contribuyen con su trabajo y eventualmente han colaborado para su adquisición. Aquí se presenta un riesgo importante que conviene discutir.
 - Si la actividad de labor social se produce en un local comunitario, es improbable que el productor que declara más de una parcela se apersona con las dos mujeres con las que hace vida común.
 - Si la actividad se realiza en la parcela, es usual que la diligencia se lleve a cabo en la parcela principal declarada por el productor. Nuevamente se presentaría una situación en la que las mujeres del segundo hogar resulten invisibilizadas.
 - Una cuestión que plantea un reto mayor es la siguiente: la ley dominicana reconoce que las uniones de hecho producen efectos patrimoniales y hereditarios para la compañera permanente, siempre que su pareja no esté casada. Es decir, si el campesino tiene una esposa formal (casada civilmente o ante la iglesia católica), el sistema legal sólo le reconoce efectos patrimoniales y hereditarios a la esposa formal y no a la compañera del hogar paralelo. En conclusión, aun cuando la mujer del segundo hogar hiciera valer su voz, el funcionario público no podría incluirla como beneficiaria porque está obligado a aplicar una ley excluyente.

PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD Y CONFLICTOS DE TENENCIA

La investigación cualitativa expresa una percepción bastante generalizada de seguridad en la tenencia de la tierra. Los informantes consideran que tanto en la zona de Hondo Valle como en Juan Santiago se respeta la tenencia de la tierra adquirida por herencia, compra verbal o formalizada con acta notarial. En general, no perciben un riesgo de ser desplazados por el proceso de titulación, aunque son conscientes de que no poseen un título de propiedad.

⁶ El riesgo para los cónyuges informales como resultado de los procesos de formalización de los derechos de tierra es grave y es compartido en muchos países y contextos culturales de todo el mundo. Esta es una situación bastante común en que el sector de la tenencia de la tierra no ha prestado suficiente atención como comunidad global. Si bien se ha identificado generalmente como un riesgo, la falta de política y mecanismos salvaguardias operativas incluidas en los proyectos de formalización y titulación de tierras proporciona la consecuencia involuntaria de que un cónyuge informal podría estar en una situación de menor seguridad de tenencia como resultado de una sistemática proceso de titulación de tierras.

- En el grupo focal de mujeres de Hondo Valle y Rancho La Guardia, diez (10) de las participantes no perciben que exista una amenaza despojo de su tierra mediante fraude o a la fuerza. Consideran segura la tenencia de la tierra en Hondo Valle. No obstante, cuatro (4) mujeres expresaron que perciben riesgo porque son tierras del Estado y ellas ni sus compañeros tienen título de propiedad, en ese sentido, consideran muy importante la titulación. Se puso de manifiesto que en la zona denominada Calimete existe una empresa llamada Macapi que ha comprado muchas fincas a sus propietarios y que, en su afán de seguir acumulando tierra, ha empezado a ejercer presión sobre campesinos que se niegan a vender a los bajos precios que ofrecen.
- Las doce (12) mujeres que participaron en el grupo focal en Juan Santiago expresaron que la tenencia de la tierra es segura en su zona y que no consideran que alguien esté interesado en despojarlos. No perciben riesgo de que aparezcan personas externas que puedan pretender tener derechos que reclamar.
- En esta misma dirección se expresaron los participantes en el grupo focal de productores y líderes locales de Juan Santiago.
- Las siete (7) personas que participaron en el grupo focal de productores de Hondo Valle y Rancho la Guardia consideran que es segura la tenencia de la tierra en la zona y no perciben riesgo de que otra persona pueda apropiarse de ella u ocuparla.

Los conflictos más frecuentes están relacionados con la distribución o reparto de herencia y en la alteración o violación de los linderos entre colindantes y vecinos.

Respecto a la distribución de las herencias se describieron como situaciones conflictivas:

- Cuando un solo miembro de la familia quiere quedarse con la tierra de los demás.
- Cuando los hijos del matrimonio pretendan desconocer los derechos de otros hijos tenidos en una unión fuera del matrimonio.
- Cuando fallecen los padres y algunos de los herederos migran mientras otros se quedan cultivando la tierra, estos últimos niegan los derechos de los que migraron.

Para resolver estos conflictos los participantes en los grupos focales y entrevistas indicaron que se acude al alcalde pedáneo, al capataz del IAD, familiares de más autoridad y los colindantes. Si el conflicto es de cierta magnitud se lleva al Juzgado de Paz y se contratan abogados. Estos mecanismos de resolución de conflictos resultan eficaces en un entorno como el de la cuenca de Hondo Valle donde la propiedad no está formalizada. Estos mecanismos permiten arbitrar quién tiene derecho a poseer, pero técnicamente no se discute la propiedad porque se trata de terrenos no registrados. La pregunta que conviene formularse es si los protocolos de actuación de la CPTTE (que debe asegurarse que los expedientes cumplan con los requerimientos de IAD, CEA, INVI o DGBN) podrán aplicar estos mecanismos de resolución. La discusión sobre los requerimientos legales de la titulación descritos en el capítulo B.2. (“Requisitos derivados de la práctica ...”) es particularmente relevante para abordar esta cuestión.

F. ANÁLISIS DE RIESGOS DE LA TITULACIÓN

I. DEFINICIÓN DE RIESGO DE EMPOBRECIMIENTO Y DESPLAZAMIENTO

Conforme a los Términos de Referencia de este estudio, las actividades de titulación presentan potenciales impactos indirectos relacionados con el desplazamiento económico y/o físico (resultando en un consecuente riesgo de empobrecimiento) de familias y grupos más vulnerables (mujeres, personas indocumentadas, personas sin tierras, etc.) que al no cumplir con los criterios requeridos por la normativa nacional para ser beneficiarios del proceso (p.ej., contar con documento de identidad nacional) sean excluidos a pesar de su condición vulnerable. En el marco de esta operación, se entiende como desplazamiento económico el proceso a través del cual personas (independientemente de su estatus legal) que trabajan actualmente en estas áreas, deban desplazar su actividad económica y/o de subsistencia hacia otro sitio como consecuencia del proceso de titulación. En ocasiones, este cambio en los medios de subsistencia puede también ocasionar como consecuencia el desplazamiento físico de una persona del lugar donde reside. La probabilidad de este riesgo es mayor entre la población más vulnerable.

En las evaluaciones ambientales y sociales realizadas durante la preparación del PDA se identificó la existencia de trabajadores agrícolas carentes de documentación que podrían verse afectados por el proceso de titulación de tierras, y con ello susceptibles a perder su fuente de trabajo actual (desplazamiento económico), y que esto a su vez desencadene un consecuente desplazamiento físico. Este sería el caso de pobladores identificados durante la preparación del PDA que no contaban con documento de identidad, o el de la alta proporción de personas nacidas en el extranjero (muchos de ellos indocumentados), que por tal condición estarían excluidos de los beneficios del Programa.

Para evitar este riesgo, el documento de "Evaluación de Sistemas Ambientales y Sociales en la República Dominicana – Programa de Desarrollo Agroforestal Sostenible (DR-LI120)" establece medidas que aseguren, a través de la inclusión de lineamientos específicos en el documento de especificaciones técnicas del proceso, que no sean excluidas ni vulneradas (forzadas a abandonar su actividad) aquellas personas que no sean elegibles de titulación. Asimismo, no serán elegibles de financiamiento las actividades de titulación que materialicen dicho riesgo. Esto será determinado mediante el análisis de los resultados del Estudio de Riesgo de Empobrecimiento y Desplazamiento Físico y Económico, tal como se detallará en el documento de especificaciones técnicas y en el protocolo de verificación del indicador de desembolso correspondiente.

Es importante mencionar que los procesos de titulación que lleva a cabo la CPTTE son procesos “por barrido”, es decir, las acciones de titulación se llevan a cabo de manera sistemática cubriendo todas las parcelas existentes dentro de las áreas de intervención. De esta manera, las actividades de diagnóstico de antecedentes legales, medición de parcelas y levantamiento de datos de tenencia, se realizan de forma masiva para reducir los costos unitarios a través de la aplicación de economías de escala. En el caso del PDA, el financiamiento obtenido a través del proyecto servirá para aplicar el proceso masivo sobre todas las parcelas elegibles para la titulación que existan en las áreas de intervención, sean estas beneficiarias de los paquetes agroforestales o no. Las condiciones de elegibilidad están determinadas por el cumplimiento de los requisitos legales, así como por la valoración de los riesgos de empobrecimiento y desplazamiento físico y económico.

En ese sentido, si el Estudio de Riesgo de Empobrecimiento y Desplazamiento Físico y Económico encontrara áreas que presentan concentración de población en riesgo (p.e. áreas con alta concentración de ocupantes de tierra sin cédula), se podría recomendar la exclusión de las actividades de titulación “por

barrido” en esas áreas, donde la CPTTE sólo podría titular de manera puntual a los beneficiarios del PDA⁷. El operador a cargo del “Estudio de Riesgo de Empobrecimiento ...” deberá identificar y delimitar en el mapa de la cuenca las Secciones de cada distrito donde se haya encontrado la concentración de población en riesgo.

2. HALLAZGOS DEL ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE TITULACIÓN Y LOS REQUISITOS

El trabajo realizado en el marco de este estudio permite apreciar que la CPTTE es una entidad estatal relativamente joven (creada en 2012), dotada de funcionarios de alta competencia profesional cuyo desempeño y logros alcanzados revela una alta motivación y compromiso con su misión institucional, desempeño que es reconocido por las comunidades y por entidades de gobierno. Esta característica (que el equipo de GLA ha identificado en los primeros años de vida de algunas instituciones similares en otros lugares del mundo) es un activo de institucional que facilita el uso de la creatividad para adaptarse a las situaciones que requieren innovación y a la vez rigurosidad.

Es importante reconocer que la función de formalización puede ser muy compleja y exigente. Usualmente las entidades formalizadoras tienen un alto grado de rotación de personal por los continuos traslados al campo y la presión por alcanzar resultados, por lo que es recomendable que la institución invierta en sostener la motivación a lo largo del tiempo y continúe promoviendo la cultura de compromiso con la misión institucional y cautelas contra comportamientos oportunistas que se ha percibido durante este estudio.

La revisión de los procedimientos de titulación de la CPTTE, las entrevistas realizadas a funcionarios de sus distintas unidades operativas, así como el acompañamiento en campo a las tareas de levantamiento parcelario e identificación de beneficiarios, permite concluir lo siguiente:

- Hasta a fecha CPTTE ha concentrado sus actividades en titular tierras que ya están inscritas a nombre de instituciones del estado como el Instituto Agrario Dominicano (IAD), el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), la Dirección General de Bienes Nacionales (DGBN) o el Instituto Nacional de Vivienda (INVIV).
- El marco institucional y legal de CPTTE le permite titular tierras del estado que aún no están registradas, como son las tierras de la cuenca de Hondo Valle sobre las que el diagnóstico realizado por CPTTE ha confirmado la inexistencia de títulos registrados. Esto supone realizar procesos de saneamiento de tierras ante la jurisdicción inmobiliaria para, primero inscribir el terreno a nombre del estado y luego facilitar la transferencia de la entidad propietaria a los beneficiarios finales y su registro. Aun cuando los profesionales de CPTTE tienen el conocimiento y experiencia en casos particulares de saneamiento de terrenos privados, los procesos masivos suponen siempre retos institucionales que deberán enfrentarse. La CPTTE deberá desarrollar la experiencia en esta nueva modalidad de trabajo y escribir los protocolos operativos complementarios que correspondan.
- La CPTTE actúa como un agente de las entidades estatales propietarias: realiza los diagnósticos, ejecuta las acciones de identificación de predios y beneficiarios y reúne los requisitos aplicables. Quien finalmente expide el título de transferencia es la entidad propietaria. En ese sentido, los

⁷ Para materializar la exclusión de las Secciones con alta concentración de riesgo, la CPTTE deberá desarrollar un protocolo para la identificación en los mapas de las áreas de alto riesgo. Asimismo, deberá desarrollar un protocolo para poner en práctica la titulación esporádica o “uno a uno” de los beneficiarios del PDA. Ambos protocolos deberán recibir la No Objeción del BID.

requisitos exigidos a los beneficiarios finales pueden variar, dependiendo de las reglas que exija el marco normativo de la entidad estatal propietaria.

- La revisión de los procesos de CPTTE revela un esfuerzo sistemático por obtener la colaboración de las comunidades locales a través de las organizaciones sociales de base para la coordinación de las actividades de formalización. El proceso incluye jornadas de difusión de los requisitos y mecanismos de publicidad que buscan sensibilizar a los pobladores. Si bien se incluyen mensajes vinculados a los derechos de las mujeres, no se ha identificado la implementación de enfoques diferenciales de género que en entornos predominantemente patriarcales como los que se encuentran en las comunidades rurales, resulta una necesidad para garantizar la vigencia efectiva de los derechos de las mujeres.
- La revisión de los materiales disponibles (Directivas internas de CPTTE) revela un desarrollo muy detallado de las actividades de diagnóstico técnico legal, así como de agrimensura. Las actividades de acercamiento a las comunidades están manualizadas, aunque se aprecia la ausencia del enfoque diferencial descrito más arriba. En todos los casos los actores, los pasos operativos, los insumos y productos de cada uno y las interacciones entre ellos están claramente descritos e ilustrados en flujogramas de procesos. Esta es una práctica encomiable que facilita la comprensión del personal y contribuye a la transparencia. No obstante, lo anterior, no se ha encontrado en las directivas aprobadas una descripción de los requisitos exigidos como prueba de posesión. Este vacío en las directivas es llenado mediante prácticas no escritas sustentadas en la normatividad sectorial de las entidades propietarias. Sistematizar los requisitos para la probanza del derecho de los beneficiarios en los distintos casos, es una tarea pendiente que requiere atención inmediata para poder enfrentar con mayor eficacia los retos por venir.
- Se ha identificado la existencia de requisitos comunes a todas las entidades:
 - La correcta identificación de las parcelas, a través de las acciones de levantamiento parcelario conforme a los requisitos técnicos establecidos normativamente.
 - La identificación de las personas beneficiarias, acreditadas mediante cédula de identidad. Esto aplica tanto a ciudadanos dominicanos como a personas extranjeras que pueden ser titulares de derechos sobre la tierra si cuentan con situación migratoria regular.
 - La demostración del derecho a ser beneficiario de un título, a través de la evidencia de actos posesorios públicos y la presentación de documentos que demuestren el derecho invocado, por ejemplo, el acta matrimonial para los esposos, las declaratorias notariales o judiciales de herencia, entre otras.
 - La demostración del pago de los derechos notariales.
- Algunos requisitos son específicos de la entidad estatal propietaria:
 - Para el IAD, la titulación de predios rurales en zonas ocupadas por pequeños parceleros (como el caso de Hondo Valle y buena parte de las demás cuencas de intervención del PDA) puede ser abordada bajo el modelo de asentamientos agrarios. Bajo este modelo, la adjudicación de la tierra es gratuita y no se genera obligación tributaria para los campesinos.
 - En terrenos inscritos a nombre de IAD, cuando se trata de asentamientos agrarios antiguos sobre los que se entregaron Títulos de Adjudicación Temporal, la CPTTE procura reconstruir la cadena de transacciones desde el titular del certificado temporal hasta las personas que reclaman un derecho. En el capítulo B.2 de este estudio se discute si esto es un requisito indispensable o si atendiendo a las circunstancias de dificultades de probanza, podría flexibilizarse. Esto supone encontrar un equilibrio entre la flexibilización y la necesidad de establecer controles que eviten los comportamientos oportunistas y eventuales abusos

- En terrenos inscritos a nombre de IAD, cuando no se hubiera emitido certificados temporales, es aún menos clara la forma de probar la ocupación merecedora de reconocimiento. En la práctica, la CPTTE procura que se demuestre la posesión que se ha transferido en el tiempo, lo que muchas veces supone la reconstrucción de la cadena de transacciones. Sin embargo, no se ha identificado la existencia de reglas explícitas al respecto.
- En terrenos inscritos a nombre del CEA, DGBN e INVIV, la regla general es que la transferencia es mediante venta que genera impuestos por el 3% del valor del predio. Si estas instituciones decidieran donar las parcelas, conforme a ley se generaría un impuesto del 27% del valor del predio. Además, tendrían que justificar y solicitar una autorización especial para realizar la donación. Los costos administrativos y el tiempo necesario puede ser muy largo.

3. LOS RIESGOS DE LA TITULACIÓN: LOS REQUISITOS PARA ACCEDER AL TÍTULO Y LAS CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

EL RIESGO DE EXCLUSIÓN DE LAS PERSONAS QUE CARECEN DE DOCUMENTO DE IDENTIDAD

La presentación de la cédula de identidad es un requisito legal indispensable para obtener el título. La encuesta muestra que menos del 1% de los encuestados carece de cédula de identidad. El estudio cualitativo revela por su parte que existe una clara conciencia de la necesidad de contar con cédula de identidad para ejercer la ciudadanía y que recientemente se han realizado en Hondo Valle campañas de cedulaación. En consecuencia, este no es un riesgo significativo en la cuenca de Hondo Valle. Si esta situación se presentase en otras cuencas, la medida de mitigación sería la realización de campañas de cedulaación (de manera previa o concurrente con los procesos de formalización), la inclusión en el expediente de una tipificación del problema y la descripción detallada del trámite y los costos que debe enfrentar el beneficiario para completar la cedulaación. Adicionalmente de tendría que otorgar una certificación provisional a nombre del beneficiario, acompañada de una fotografía y la verificación de la identidad del beneficiario validada por vecinos.

EL RIESGO DE EXCLUSIÓN DE EXTRANJEROS INDOCUMENTADOS

Los extranjeros radicados en República Dominicana que cuentan con estatus migratorio regular pueden ser propietarios de tierras y en ese sentido, no se ha encontrado disposiciones legales que los excluyan del beneficio de la titulación. Esto supone que, para acceder al título, un ciudadano extranjero necesita contar con cédula de extranjería.

La encuesta revela que 4 hogares (2.8% de los hogares con tierra sembrada) son encabezados por ciudadanos haitianos sin cédula de extranjería. La geolocalización de estos hogares muestra que éstos no se encuentran agrupados, sino que están dispersos a lo largo de la cuenca. Aunque se trata de un grupo de ocupantes de tierras que requiere alguna solución que evite el despojo de una tierra cuya tenencia goza de legitimidad social, no es posible determinar la existencia de áreas de concentración de ocupantes indocumentados en la cuenca de Hondo Valle.

Es importante reconocer desde un enfoque de derechos humanos, que la dificultad para producir un documento oficial no debería ser motivo para negar la existencia de las personas y reconocer su tenencia, si esta es pacífica y goza de legitimidad social. En ese sentido, entre las medidas que se podrían tomar para evitar el despojo de las personas extranjeras indocumentadas se podría explorar:

- La titulación en favor de los hijos si es que éstos cuentan con partida de nacimiento

- La expedición de una certificación de la posesión a favor del ocupante que haya acreditado su posesión. Esta certificación puede acompañarse de una fotografía del beneficiario y el testimonio de los vecinos colindantes que den fe del arraigo de la persona.

EL RIESGO DE EXCLUSIÓN DE LAS MUJERES

De acuerdo con la ley dominicana, por regla general las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres para acceder a la propiedad por cualquier medio legítimo. La ley de Reforma Agraria de 1962 fue modificada en 1996 para incluir a las mujeres como co-titulares cuando el IAD adjudica tierra en proyectos agropecuarios.

Durante la investigación cuantitativa se registró en Hondo Valle un número bastante significativo de mujeres que respondieron la encuesta como encargadas de finca (21%). Por su parte las entrevistas y grupos focales revelaron una disposición favorable a las normas que exigen la co-titulación de hombre y mujer.

Un tema que merece especial atención es el de campesinos que conforman un segundo hogar en paralelo al que comparten con la esposa oficial. Como se describe en detalle en el capítulo D (“Uso de la tierra por mujeres y derechos de tenencia”), este segundo hogar se construye en una parcela separada que también es conducida por el varón. La práctica habitual recogida durante la investigación es que cuando fallece el campesino, cada familia se queda en el hogar y la parcela en la que ha vivido. Es decir, las mujeres que conforman el segundo hogar tendrían algún nivel de protección según la práctica consuetudinaria recogida. Sin embargo, un proceso de reconocimiento legal oficial puede acarrear dificultades de exclusión muy graves, porque el proceso de titulación hace muy difícil que la mujer del segundo hogar concurra al proceso de identificación de beneficiarios. Es más, si logra concurrir para hacer valer su derecho, la ley dominicana obliga al funcionario a reconocer únicamente a la esposa legalmente casada.

No es posible estimar cuantitativamente la magnitud de casos de segundos hogares, porque aun cuando se incluyera la pregunta en una encuesta, la confiabilidad de las respuestas sería muy reducida. Sin embargo, es un tema que requiere de discusión y atención por las autoridades de CPTTE e IAD.

No obstante, las percepciones favorables respecto a la co-titulación, en la investigación cualitativa se recogieron también percepciones sobre el machismo imperante que es común en las zonas rurales en Latinoamérica y que amerita poner en práctica un enfoque diferencial de género para fortalecer las medidas de difusión y protección de los derechos de las mujeres que actualmente son aplicadas por CPTTE. Este enfoque diferencial -conforme a la práctica internacional- puede incluir:

- El desarrollo de piezas de información específicamente desarrolladas para informar sobre los derechos de las mujeres, incluyendo el abordaje de los casos más frecuentes de derechos postergados.
- La ejecución de actividades de difusión específicamente dirigidas a las mujeres, como reuniones especiales de mujeres que fomenten la discusión (es común en Latinoamérica que algunas mujeres se inhiban de preguntar activamente cuando las reuniones son dominadas por hombres), en horarios compatibles con las labores domésticas, en lugares adecuados que faciliten el cuidado de los niños.
- La ejecución de actividades de capacitación sobre enfoque diferencial de género dirigido al personal a cargo de las tareas de labor social, para que ellos estén atentos a actuar en situaciones en las que se trate de invisibilizar a las mujeres.
- La elaboración de un estudio específico para la identificación, cuantificación y abordaje de “segundos hogares” paralelos para informar políticas y elaborar mecanismos operativos para

reducir las consecuencias no deseadas de la tenencia de la tierra que pueden ocurrir a la luz de estas situaciones culturales.

Matrimonios de Hecho y el Riesgo para las Parejas Permanentes Informales

Las parejas permanentes informales tienen una alta posibilidad de quedar excluidas de los procesos sistemáticos de titulación y perder sus derechos de tenencia legítima de tierras. Esto podría desencadenar implicaciones socioeconómicas de largo plazo tanto para las compañeras permanentes excluidas como para sus hijos. Se trata de un problema elusivo y difícil de abordar, pero los riesgos podrían ser bastante altos por lo que su evaluación merece una mayor investigación. Aunque está ligeramente fuera del foco del Programa Desarrollo Agroforestal (PDA), es recomendable realizar un estudio centrado en este riesgo como parte de las salvaguardas sociales del componente de titulación de tierras del PDA. Estas son las preguntas que incluiría una propuesta estudio sobre la materia:

- ¿Cómo obtener una mejor comprensión del problema en términos generales? ¿Cuántas mujeres se consideran como parejas permanentes informales que vivan en tierras que comparten con su compañero informal? ¿En cuántos casos la compañera informal contribuyó con recursos financieros para la compra de la propiedad? ¿En cuántos casos contribuyó su trabajo a la mejora de la propiedad? ¿La tierra/propiedad en la que vive la compañera informal siempre pertenece legalmente al varón y a su esposa formal? ¿O más bien solo al varón? (esto dependería no solo de la ley de la República Dominicana sobre propiedad matrimonial, sino también de los patrones culturales predominantes). ¿Las compañeras permanentes informales dependen de la tierra para su sustento y/o alojamiento?
- ¿Cuál es la racionalidad de la norma legal? ¿Qué dicen las leyes sobre matrimonio aplicables y las leyes del régimen patrimonial del matrimonio y la unión de hecho? ¿Existen normas internacionales aplicables?
- ¿Cuál es la disposición cultural/social? ¿Qué piensan las mujeres (y los hombres) en el país sobre los que debería hacerse sobre este tema? ¿Cómo deben equilibrarse los derechos/intereses de la esposa formalmente reconocida con los derechos/intereses de la compañera permanente informal?
- ¿Qué llegaría a suceder si se decidiera que las compañeras informales deberían tener algún derecho a la tierra en la que viven? ¿Qué tipo de derecho serían? ¿Propiedad en común con el compañero informal? ¿Derecho de usufructo de por vida? ¿Qué instrumentos legales existentes en el país podrían ser aplicables?
- Se debería desarrollar métodos de entrevista para determinar cómo identificar los parajes informales, lo cual es muy difícil a través de entrevistas típicas y mecanismos de grupos focales.

EL RIESGO DE EXCLUSIÓN POR FALTA DE INFORMACIÓN

En experiencias internacionales de formalización, es frecuente que las personas más pobres de las comunidades sean vulnerables a perder derechos por comportamientos oportunistas de actores más informados. Estos pueden ser miembros de la comunidad, funcionarios influyentes o agentes inescrupulosos, que pueden aprovechar la falta de información o recursos de los más vulnerables para maniobrar el sistema y despojarlos de sus tierras. Entre los grupos vulnerables están las mujeres, los ancianos, los más pobres y menos educados, que a veces tienen dificultades para apersonarse en los procesos, reunir documentación o sustentar su posición en caso de conflicto.

Este riesgo es relativamente bajo en los procedimientos que ejecuta la CPTTE, por los protocolos de actuación que incluyen la intervención de organizaciones comunales y actividades de difusión pública. Sin embargo, conforme la demanda de servicios se incrementa y los procesos se hagan más masivos, el riesgo siempre presente de fraude y corrupción se incrementará.⁸

Un mecanismo muy efectivo de mitigación de este riesgo es la “exposición pública” de los resultados. Es notorio que, a diferencia de la práctica internacional más difundida, los procesos de CPTTE no incluyen una etapa de “exposición pública” previa a la expedición del título, en la que la comunidad en su conjunto pueda someter a escrutinio los resultados de los levantamientos parcelarios y la identificación de beneficiarios. La inclusión de una exposición pública de resultados ayuda a garantizar el consenso social y proporciona legitimidad comunitaria tanto al proceso como a los resultados, así como fomenta la transparencia institucional y la credibilidad de la entidad formalizadora. Esta actividad suele llevarse a cabo por un periodo de tiempo (entre 15 a 30 días) durante los cuales se publica en un local comunal el mapa parcelario y la lista de beneficiarios identificados. Personal de la institución puede estar presente para completar la información faltante (que actualmente es un sub-proceso expost para CPTTE), facilitar la comprensión de los resultados a quienes lo soliciten, recoger observaciones, quejas y denuncias.

El período de exposición pública puede considerarse como un plazo de caducidad administrativo, transcurrido el cual se convalida la información recogida. De esta manera se puede mejorar la información que ha sido recogida de uno a uno, se reduce la incidencia de reclamaciones administrativas y se dota de transparencia al proceso, reduciendo espacio para comportamientos oportunistas de los más informados o influyentes.

EL RIESGO DE EXCLUSIÓN POR NO PODER PROBAR EL DERECHO INVOCADO

Se ha descrito que cuando las entidades estatales propietarias han expedido alguna certificación, la CPTTE procura reconstruir la cadena de transacciones, lo cual implica que el beneficiario deba tramitar declaratorias de herederos, obtener la notarización de compraventas, y otros trámites largos y costosos para la economía de los campesinos. En el capítulo B.2 de este estudio se discute si esto es un requisito indispensable o si atendiendo a las circunstancias de dificultades de probanza, podría flexibilizarse. Esto supone encontrar un equilibrio entre la flexibilización y la necesidad de establecer controles que eviten los comportamientos oportunistas y eventuales abusos.

La mitigación de este riesgo puede obtenerse complementando las directivas actuales de la CPTTE, regulando de manera explícita cuáles son los mecanismos al alcance del beneficiario para demostrar que su ocupación actual es merecedora de reconocimiento. Como se discute en este documento, cabe plantearse la interrogante de si la propiedad es de la entidad del estado, por qué esta no podría adjudicarla en mérito a su potestad como propietaria (¿Por qué existe un título provisional de adjudicación?, si es provisional, entonces podría ser revertido cuando existe una ocupación legítima). La experiencia internacional es muy diversa: en algunos casos basta la declaración de los vecinos y la prueba de la vista pública sin objeciones, en otros casos se combinan pruebas documentarias (por ejemplo, la evidencia de compra de fertilizantes, o el pago de créditos para inversiones en la finca) con testimonios de vecinos.

Lo importante es tener claridad de cuál es el propósito de la prueba exigida y cuáles serían los

instrumentos que generen convicción sin ocasionar gastos que resulten inalcanzables para la mayoría de los campesinos.

La flexibilización de requisitos debe ir acompañada de los mecanismos de control, que podría estar a cargo de una unidad especializada que conozca los detalles técnicos de los procesos y que podría hacerse cargo del seguimiento de los expedientes incompletos, de proponer soluciones, agrupar casos similares para reducir el costo de las rutas de solución.

EL RIESGO DE EXCLUSIÓN POR INCAPACIDAD DE PAGO

Los requisitos de entidades como CEA, INVIV, DGBN incluyen el pago por la tierra y los impuestos consiguientes. Dependiendo de las condiciones socioeconómicas de la población beneficiaria, el pago del precio, o el pago del 27% del valor cuando se trata de una donación, puede resultar inalcanzable. En el caso de los municipios de Hondo Valle que están entre los más pobres del país, no se presentan estos casos.

Los diagnósticos que realice la CPTTE en las demás cuencas permitirá saber en qué zonas existe propiedades inscritas a favor de estas entidades. El riesgo de exclusión, de decidirse que quien titula es la institución estatal propietaria (como en el caso de los 300 predios de CEA identificados en un diagnóstico preliminar en Barohuco), los que no logren pagar el precio o los impuestos aplicables quedarían excluidos del título.

Las medidas de mitigación que se han explorado en este trabajo está la transferencia de estas entidades en favor del IAD, de manera que la transferencia a los beneficiarios finales no suponga costos para ellos.

Esta solución podría crear un obstáculo adicional, que es el plazo de tiempo que tome ejecutar las autorizaciones y trámites que permitan la transferencia entre instituciones del estado. Durante este tiempo, aunque se conocerá quiénes tienen derecho a la formalización de la tierra que ocupan, estos no podrán ejercer sus derechos hasta que concluyan los plazos administrativos. En la experiencia internacional, el mercado informal no se detiene: se seguirán produciendo herencias y subdivisiones, e incluso ventas informales sobre los predios.

Una medida que se recomienda considerar es la expedición de alguna certificación que de manera similar a los Títulos de Adjudicación Temporal, reconozcan el derecho de quien ya demostró que reúne las condiciones para ser titulado. De esta manera se lograría reducir la inseguridad de un proceso inconcluso y darle más legitimidad al proyecto.

⁸ Nótese que las publicaciones por carteles que se hacen como parte de los procesos de deslinde son medios de notificación que no son aplicables a todos los procesos de formalización, que no garantizan un conocimiento pleno del proceso, ni otorga información al alcance de todos los pobladores para que puedan hacer valer sus derechos de manera efectiva.

ANEXO I: MAPA DE ACTORES

MAPA DE ACTORES JUAN SANTIAGO

Entidad/Organización/ Asociación	Representante	No.Celular
Asociación Santa Rosa de Sabana de Jengibre (Asoc. Mujeres)	Rosa Eva Montero	(809) 229-3179
Junta de Vecinos Sabana de Chen	Basilía Vicente	(829) 935-6644
Iglesia Católica	Carmen Boccio Montero	(809) 205-7629
Núcleo Caficultores de Juan Santiago	Francisco Javier Encarnación	(829) 374-8546
Asociación Ayuda Mutua	Manuel Montero	(809) 397-4033
Iglesia Evangélica	Manuel José Canario	(829)975-9974
Junta de Vecinos Naranjo Dulce	Nidio Montero	(829) 647-3496
Alcalde Pedáneo Juan Santiago	Fausto Montero Peña	(829)453-2307
Junta de Vecinos J. Santiago	Margarita Montero	(809)757-1243
Alcalde Pedáneo Sabana de Jengibre	Augusto Montero	
Asociación de mujeres agricultoras de Juan Santiago	Alba Montero Montero	(829)387-5437
Comunitario Enlace Juan Santiago	Anglada de la Cruz	(829) 508-3970
Ex Alcalde Pedáneo de J. Santiago	Rufino Montero Morillo	(829) 376-5921
Dando Pasos- Café La Cañita (Asoc. de Mujeres)	Olipida Morillo	(829) 332-9867
Asociación La Fronteriza, Sonador	Cornelio Medina Canario	(809)-286-2632

MAPA DE ACTORES DE HONDO VALLE

Entidad/Organización/Asociación	Representante	No.Celular
Maxiel Vicente	Asistente UTEPDA	829-827-3382
Coordinador Técnico, PDA Hondo Valle y Juan Santiago	Erasmus Novas Javier	829-451-5705
Cooperativa Amor por la Vida	Mario Antonio Vicente Amador	829-665-2808
Asoc. Francisco del Rosario Sánchez, Primer Rancho - Rancho La Guardia	Alejandro Morillo	829-512-3638
Alcalde Pedáneo	Alfonso Ramírez	829-207-0711
Centro Tecnológico de Hondo Valle	Míster García Encarnación	829- 853-5607
Cooperativa Agropecuaria y de Servicios Múltiples de Hondo Valle (COOSEHOVA)	Carlos Manuel Peguero Encarnación	829-287-5763
Núcleo de Caficultores de Hondo Valle	Quisqueña De oleo Angomás	829-961-6876
Asoc. La Isabela - Zahonada	Confesora Montero	809-205-3618
Ex Alcalde de Hondo Valle/ (COOPSEHOVA)	Donaciano de la Cruz	829-383-8975
Ministerio Agricultura Sub-zona	Milton Manuel Encarnación	829-512-9707
Salud Pública	José Miguel Bocio	829-817-3971
Agricultura PDA	Duarte Amador	809-283-9227
Ministerio de Medio Ambiente-PDA	Roberto Concepción	809-501-9891
Instituto Dominicano del Café, Oficina Hondo Valle	Rafael Ogando	829-259-1506
Misterio de Educación- DD HH	Lula Bautista	829-350-8756
Asociación de Ahorros y Préstamos Los Rincones	Daysi Paredes	849-657-1540
Asoc. Nueva Generación Rancho La Guardia	Flor Montero	829 599-6095
Sociedad para el Desarrollo y el Medioambiente de Hondo Valle	Antoni Encarnación	809-924-9565
Asoc. Nuestra Señora del Carmen La Colonia	Betania Sánchez Casasnova	809-798-7147
Comité Derechos Humanos Hondo Valle	Ángel María de Oleo Pirón	829-646-7122
Líder Comunitario Los Guineos	Martín Montero	

ANEXO 2: REPORTES DE GRUPOS FOCALES

- 1. Grupo Focal de Líderes Locales de Juan Santiago**
- 2. Grupo Focal de Líderes Locales de Hondo Valle y Rancho La Guardia**
- 3. Grupo Focal de Productores de Hondo Valle y Rancho La Guardia**
- 4. Grupo Focal de Productores de Juan Santiago**
- 5. Grupo Focal Migrantes de Hondo Valle y Rancho La Guardia**
- 6. Grupo Focal de Mujeres de Juan Santiago**
- 7. Grupo Focal de Mujeres de Hondo Valle y Rancho La Guardia**