



Investigación y acción para el ejercicio de derechos sobre la tierra

La experiencia de la Fundación Tierra en el altiplano Norte de Bolivia



INTERNATIONAL
LAND
COALITION





INTERNATIONAL
LAND
COALITION

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) es una alianza mundial de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil que trabajan en colaboración para fomentar y garantizar el acceso equitativo a la tierra, y su control sobre ella, de hombres y mujeres pobres mediante la promoción, el diálogo, y la creación de capacidades.

© La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC), 2009

El contenido de este trabajo puede ser libremente reproducido, traducido y distribuido a condición de que la atribución se dé a la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, la Fundación Tierra, y a los autores. La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra agradecería recibir una copia de cualquier publicación que utilice esta publicación como una fuente.

Las posiciones y opiniones presentadas son aquellas de los autores de esta publicación, y no constituyen la posición oficial de ILC, ni de sus miembros.

Créditos

Autores: Gonzalo Colque y Wilfredo Plata

Edición: Annalisa Mauro, Cecilia Alarcón, Natalia Vaccarezza

Diseño Gráfico: Michelle Tang

Fotografías: Fundación Tierra (portada, 17, 29, anexo), Ralph McConaghy (p. 13), Andy Hares (p. 39)

Contacto

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC)

c/o FIDA, Via Paolo di Dono 44

00142 - Roma, Italia

Tel: (0039) 06 5459 2445

Fax: (0039) 06 5459 3628

info@landcoalition.org

www.landcoalition.org

ISBN: 978-92-95093-01-0

Impresión: Octubre 2009

Investigación y acción para el ejercicio de derechos sobre la tierra

La experiencia de la Fundación TIERRA en
el altiplano norte de Bolivia

Índice

Agradecimientos	4
Acrónimos	5
Prefacio	7
Introducción	9
Descripción de la experiencia	10
Metodología de la sistematización	12
Organización del documento	12
I. El Contexto Agrario	13
Hitos del proceso agrario en Bolivia	14
De la Reforma Agraria a la Ley INRA	14
Las propuestas agrarias desde el sector campesino e indígena	15
El rechazo de la Ley INRA en el Altiplano	16
II. La Experiencia de Investigación y Acción	17
Investigación y acción: Plataforma de aprendizaje	18
Investigación: estudio sobre tenencia de la tierra	18
Acción: saneamiento con participación comunitaria	21
El saneamiento interno	24
Breve descripción de la metodología técnica-jurídica de saneamiento interno	25
El retorno del interés por el debate agrario	25
III. El Saneamiento interno en la comunidad de Collagua	29
Antecedentes	30
El proceso ocurrido: Saneamiento Interno	31
Situación actual de la experiencia	34
IV. Lecciones Aprendidas	39
V. Bibliografía	43
VI. Anexo Fotográfico	45
Figuras	
1. Mapa de ubicación del altiplano	11
2. Plano geo-referenciado de Collagua	35
Cuadros	
1. Talleres comunales y número de participantes	23
2. Actas de arreglos familiares sobre la propiedad de la tierra en la Comunidad de Collagua	37

Agradecimientos

Este documento es fruto de una colaboración temática con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Para mayor información referirse a FAO-NRLA (Land Tenure and Management Unit), "Legal Empowerment in Practice to Secure the Land Rights of the Poor", Resource CD, FAO Land Tenure Collection n° 3, 2008.

El presente trabajo merece un notable agradecimiento a la valiosa colaboración de Stefano Di Gessa para la finalización del documento.

Finalmente, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra desea agradecer especialmente a la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency - CIDA), y la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norwegian Agency for Development Cooperation - NORAD) por el apoyo brindado a la realización de esta publicación.



Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international



Norad

Acrónimos

CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
CORACA	Corporación Agropecuaria Campesina
CS	Comité de Sanamiento
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
INC	Instituto Nacional de Colonización
INRA	Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria
LAF	Ley Agraria Fundamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
TCO	Tierras Comunitarias de Origen

Prefacio

Como una coalición de la sociedad civil y de organizaciones intergubernamentales, la Coalición busca forjar alianzas de múltiples partes interesadas para hacer cumplir los derechos a los recursos de las mujeres y hombres pobres. La implementación de una agenda agraria en pro de los pobres es un reto de la más alta prioridad. En algunos países, esto podría significar corregir injusticias fundamentales e históricas o reparar tomas de tierras y desalojos forzosos. En muchos países, esto puede significar un cambio institucional ya que las desigualdades actuales a menudo se arraigan en políticas, prácticas y organizaciones que están controladas por intereses poderosos.

En este sentido la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) es una alianza mundial de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil que trabajan en colaboración para fomentar y garantizar el acceso equitativo a la tierra, y su control sobre ella, de hombres y mujeres pobres mediante la promoción, el diálogo, y la creación de capacidades.

El siguiente documento es fruto de la Plataforma Latinoamericana de los miembros de la Coalición, cuyas capacidades profesionales y políticas apoyan los procesos de “Empoderamiento Legal”. Es así que “El Empoderamiento Legal” es un elemento que merece una consideración por separado en relación a los derechos de la tierra. Por un lado, el proceso de obtener derechos a la tierra que sean reconocidos por el sistema legal formal es un proceso de “Empoderamiento Legal”. Por otra parte, la realización de derechos efectivos a la tierra, involucra la capacidad de demandar el acceso y el uso del aparato administrativo y judicial del Estado. Se requiere de “alfabetización” legal, acceso a la información y acceso físico a los servicios judiciales y administrativos. El “Empoderamiento Legal” se refiere a la capacidad de los pobres y grupos marginados para reclamar y defender los derechos a la tierra recurriendo a estos servicios.

El presente estudio, realizado por los autores Gonzalo Conque y Wilfredo Plata de Fundación Tierra y denominado “Investigación y Acción para el Ejercicio de Derechos Sobre la tierra: Experiencia de la Fundación TIERRA en el Altiplano Norte de Bolivia (2004-2006)”, resalta los vínculos entre la tierra y el empoderamiento. Ha testimoniado cuan a menudo los complejos procesos de empoderamiento social, político y legal desempeñan un papel fundamental para que las comunidades tomen consciencia de sus derechos y asuman un papel activo como ciudadanos. Este proceso constituye una condición imprescindible para la emancipación desde la pobreza.

Annalisa Mauro

Gerente de Programas
América Latina
La Coalición Internacional para
el Acceso a la Tierra

Introducción

Las comunidades andinas de Bolivia se caracterizan por la permanente lucha frente a la colonia española y el Estado republicano por la devolución de sus tierras usurpadas. Esta historia de expropiación de territorios, abolición de comunidades, haciendas y servidumbre; termina con la Reforma Agraria de 1953.

La Reforma Agraria de 1953 dispuso la anulación del trabajo gratuito y distribuyó tierras entre los indígenas liberados de las haciendas semif feudales. Sin embargo, el Estado pronto abandonó a su suerte a las comunidades de los valles y altiplano, y volcó su mirada hacia el oriente del país alentando la colonización y la creación de grandes agroindustrias. En las décadas siguientes y hasta los años noventa, las extensas tierras del oriente fueron distribuidas de manera gratuita y arbitraria y acaparadas por nuevos latifundistas.

A principios de los años noventa la política de tierras entró en crisis. En 1992 el gobierno intervino el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) para detener la caótica distribución de tierras. Claramente hacía falta diseñar un nuevo marco normativo para garantizar la tenencia de la tierra legalmente adquirida y trabajada y para anular las grandes propiedades latifundiarias no trabajadas.

Entre 1992 y 1996, campesinos, indígenas, empresarios, políticos e intelectuales participaron en grandes debates, discusiones y movilizaciones para diseñar una nueva ley agraria. Después de cuatro años -a fines de 1996- se promulgó la Ley 1715 mejor conocida como Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA). Esta norma fue rechazada por los grandes propietarios interesados en retener sus extensas tierras pero también por los campesinos e indígenas de las comunidades andinas que la consideraban atentatoria contra la pequeña propiedad y favorable al libre mercado. Los únicos que quedaron satisfechos fueron los indígenas del oriente quienes habían logrado que sus *habitat* fueran reconocidos como Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

La oposición a la ley de tierras derivó en que las comunidades andinas quedaran al margen del proceso de titulación. Los dirigentes regionales y nacionales instruyeron a las comunidades evadir el saneamiento de tierras¹ a pesar de la evidente necesidad de esclarecer los derechos de propiedad y resolver los permanentes conflictos por tierra, cada vez más acentuados. El resultado es que durante los 10 años establecidos para el saneamiento de tierras (1996-2006) prácticamente las regiones del altiplano y valles quedaron marginadas del proceso de regularización de la propiedad agraria, no solamente por decisiones políticas de los dirigentes indígenas que no querían su aplicación, sino porque el procedimiento en sí mismo no aprovechaba las capacidades de las propias comunidades para actuar de forma organizada para un ágil reconocimiento de la propiedad agraria.

1 El saneamiento de tierras es un procedimiento contemplado en la Ley INRA de 1996 que se refiere a un proceso transitorio de regularización del derecho propietario de la tierra en todo el país mediante una revisión técnica y jurídica del la fuente del derecho y cumplimiento de la función social y económica. La meta era dar seguridad jurídica y revertir los latifundios en diez años (1996-2006).

Descripción de la experiencia

La experiencia que se sistematiza en el presente documento abarca el periodo 2004-2006 y se centra en las acciones de la Fundación TIERRA desarrolladas en el altiplano norte boliviano. Estas acciones se orientaron al empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas para su participación activa en la resolución de conflictos por la tierra, reconocimiento de derechos de propiedad, reagrupamiento de propiedades minifundiarias, mensura y documentación para la demanda de titulación de tierras ante el Estado.

En el altiplano vive cerca del 46 por ciento de la población rural boliviana (Urioste, Barragán y Colque 2007). Prácticamente todos son herederos de las tierras expropiadas a los hacendados mediante la Reforma Agraria de 1953. En la actualidad el altiplano, los valles y parte de los llanos son un mosaico de pequeñas comunidades, cada cual con un sistema de organización local y territorio conocido. Los habitantes del altiplano pertenecen a la cultura aymara, quienes tradicionalmente vivían y viven en grupos sociales, antes llamados ayllus hoy comunidades, con una fuerte tradición de tenencia de la tierra en forma familiar y, a la vez, colectiva. La normativa agraria que mejor expresa esta realidad es la Reforma Agraria de 1953 al extender títulos de propiedad en lo pro-indiviso en zonas de ex hacienda.

El altiplano norte es la región circundante al lago Titicaca, con microclimas más favorables para el agro frente al altiplano centro y sur. En términos socioeconómicos, es la región más articulada a las ciudades de La Paz y El Alto, dos centros económicos y políticos muy importantes de Bolivia, con procesos migratorios campo-ciudad de larga data, con pueblos y ciudades significativas y con una población muy dinámica y movable (Urioste, Barragán y Colque 2007).

En términos políticos, el altiplano norte es considerado un referente de primer orden para las luchas campesinas e indígenas². El bloqueo de caminos del año 2.000 se convirtió en la mayor sublevación del altiplano de los últimos tiempos al cuestionar, contundentemente, la injusticia social, la naturaleza excluyente de los partidos políticos tradicionales y la falta de atención pública al desarrollo rural y agropecuario. El líder principal, Felipe Quispe (Mallku), Secretario Ejecutivo de Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) puso sobre el tapete del debate político la existencia de '*dos Bolivias*': una progresista y otra excluida (García Linera 2007).

La nueva ley de tierras (Ley INRA de 1996) sirvió para una construcción discursiva más explícita sobre tierra y territorio. Por "tierra" la CSUTCB entendía el mayor acceso a tierras y por "territorio" la lucha por el dominio de los recursos naturales a favor de los pueblos indígenas y originarios. En términos de demandas concretas, los discursos sindicales reclamaron dotaciones de tierras fiscales, programas de desarrollo rural y agropecuario, mercados, carreteras y créditos, entre otros. De hecho, las movilizaciones fueron exitosas, precisamente, por la combinación discursiva de las reivindicaciones políticas y el rechazo al pago de impuestos por el uso del agua y la tierra, que supuestamente el Estado preveía.

El rechazo sistémico a la Ley INRA por parte de las comunidades no solo agravó los conflictos por la tierra sino que, sobre todo, alejó a los campesinos e indígenas de una activa participación propositiva en el debate agrario. Varios otros factores, como la falta de recientes estudios empíricos sobre la realidad agraria del altiplano, impidieron mayor acercamiento entre la ley y la práctica y derivaron en procedimientos técnicos y jurídicos complejos e inadecuados de verificación de derechos propietarios para las comunidades. En este contexto general la Fundación TIERRA entra en contacto con varias comunidades y actores estratégicos del altiplano norte para revertir su marginación del proceso agrario. Este documento sistematiza esa experiencia (Ver Figura 1).

2 Sin embargo, hay que destacar el rol protagónico que los pueblos indígenas de las tierras bajas jugaron frente al Estado a principios de los 90 para el reconocimiento de derechos territoriales colectivos sobre la tierra

FIGURA 1:
Mapa de ubicación del altiplano



Metodología de la sistematización

Para la sistematización se adoptó el enfoque cualitativo, identificando inicialmente elementos explicativos del empoderamiento de las comunidades para la regularización de derechos de propiedad de tierras generado a partir de la interacción Comunidades-Fundación TIERRA. Al comienzo se revisó brevemente los antecedentes históricos que explican el persistente rechazo al Estado y, particularmente a la Ley INRA, por parte de las comunidades. Posteriormente, se establecieron puntos clave o sobresalientes del proceso de investigación-acción puesto en marcha desde 2004. Un aspecto que se abordó con particular interés es el estudio de caso de la Comunidad de Collagua para ejemplificar la manera en que los comunarios se incorporaron a la discusión y puesta en marcha de acciones para la resolución de conflictos por la tierra. Por último, se relacionaron los distintos factores a fin de identificar las consecuencias de la intervención de la Fundación TIERRA.

Para recoger la información se recurrió a entrevistas semi-estructuradas con actores claves de las comunidades, movimientos campesinos e indígenas y autoridades de base, y a la revisión de distintos informes, documentos técnicos y publicaciones. También se analizó con detenimiento el marco normativo con los elementos de análisis propio de esta sistematización.

Para cuidar la validez de algunas conclusiones, en especial en la etapa de extracción de lecciones aprendidas, se realizaron discusiones grupales integradas por investigadores y personas vinculadas a la experiencia de la Fundación TIERRA.

Organización del documento

El trabajo se presenta en cuatro secciones centrales:

- La primera sección presenta un panorama general de la relación siempre conflictiva entre las comunidades y el Estado, aborda los factores explicativos del rechazo de las comunidades a la Ley INRA.
- En la segunda sección -a manera de un acercamiento previo a la realidad agraria del altiplano- se describen los hallazgos de investigación de la Fundación TIERRA, posteriormente se explica el proceso de interacción Comunidades-Fundación TIERRA que dio lugar a que los indígenas y campesinos retomen interés por el tema tierras y se detalla el “saneamiento interno” como mecanismo innovador y facilitador de la resolución de conflictos.
- En la tercera sección se presenta un estudio de caso (Comunidad de Collagua) concreto que muestra la posibilidad de generar acciones propositivas desde las propias comunidades para la resolución de conflictos por la tierra.
- Finalmente, en la cuarta sección se apuntan algunas lecciones aprendidas sobre las bondades y debilidades de la experiencia de investigación-acción cuando la gente y las comunidades se involucran directamente en la discusión y construcción de normativas agrarias y en el proceso de regularización de derechos propietarios.

I. El Contexto Agrario



Hitos del proceso agrario en Bolivia

La historia de las transformaciones agrarias en Bolivia tiene varios hitos. El rasgo central del proceso agrario boliviano es la permanente relación conflictiva entre la comunidad indígena u originaria y el Estado. Hoy se traduce en el debate de tierra y territorio planteado como una reivindicación política y étnica desde el año 2000, bajo el liderazgo de Felipe Quispe, dirigente de la CSUTCB.

Podemos, de manera sucinta, identificar cuatro principales hitos del proceso agrario:

1. *“Reducciones de las comunidades”*, implantado por el Estado colonial, a partir del siglo XVI que rompió el acceso diversificado de los ayllus³ a los diversos espacios agro-ecológicos. Esto facilitó a la colonia un mejor control sobre las comunidades o ayllus para el pago de la tasa o tributo y el reclutamiento de trabajo forzado y gratuito para la minería de la plata en Potosí (Plata y Colque 2003,124).
2. *“Asimilación de los indios a la sociedad nacional”*, el período republicano, bajo la concepción positivista del ‘predominio del más fuerte’ y la élite criollo-mestiza crean la Ley de Ex-vinculación en 1874. Fue el intento más serio para hacer desaparecer los ayllus y comunidades y, en su lugar, instaurar grandes latifundios⁴.
3. *Reforma Agraria de 1953*, que legalizó la liberación de la fuerza de trabajo rural-indígena y dio inicio formal al reparto de tierras. La consigna era ‘la tierra para quien la trabaja’. Desde entonces, en el occidente andino y particularmente en el altiplano ha ocurrido una profunda transformación de los sistemas de tenencia de la tierra y las estructuras agrarias en su conjunto” (Urioste, Barragán y Colque 2007, xlviii).
4. *La nueva ley de tierras* (Ley 1715) conocida como Ley INRA⁵, aprobada en 1996 para la reconducción de la reforma agraria en Bolivia ante la evidente concentración de tierras del oriente.

De la Reforma Agraria a la Ley INRA

La Reforma Agraria de 1953 fue resultado de la rebelión campesina que derivó en la toma de hecho de las haciendas de altiplano y de los valles. Esto obligó al gobierno a la promulgación de la Reforma Agraria en el villorio de Ucuireña Valle Alto de Cochabamba.

El oriente boliviano, casi despoblado hasta entonces, se convirtió después de 1953 en foco de atención del Estado para impulsar el desarrollo de la agroindustria con el propósito de reducir la dependencia de la seguridad alimentaria de importaciones de alimentos. Durante los años 60 y 70 se introdujeron programas de colonización y de asentamientos de miles de familias aymaras y quechuas en regiones orientales. Sin embargo, la Reforma Agraria en el oriente del país no fue acompañada por una dotación equitativa de tierras. Se produjo un proceso arbitrario de concentración y acaparamiento de tierras por una minoría de *mestizos* y personas no indígenas que apoyaron a gobiernos de turno. Así nació en Bolivia el modelo dual de tenencia de la tierra: **minifundio en el occidente y latifundio en el**

3 *Ayllu* es una unidad social que agrupa a varias familias, emparentadas o no, en un territorio continuo o discontinuo (Plata, et al, 2003, 14).

4 Esta política de expoliación de las tierras de comunidad fue la causa de la gran rebelión indígena encabezada por Zárate Willka en 1899, en un contexto de disputa entre las élites del sur (Sucre) y las del norte (La Paz) por la hegemonía política expresada en la ubicación de la sede de gobierno. Frente a esta arremetida de la “indiada”, las élites olvidando sus diferencias y recurriendo a su instinto de sobrevivencia, se unieron para derrotar la rebelión india con la eliminación física del líder de aquel movimiento, Pablo Zárate Willka (Condarco Morales 1982).

5 La Ley INRA -promulgada por el entonces Vicepresidente aymara Víctor Hugo Cárdenas, fue trabajada por una comisión presidida por la Dra. Isabel Lavadenz y cada uno de sus artículos fue discutido con el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. El Parlamento no introdujo prácticamente ningún cambio.

oriente. Desde entonces estos extremos coexisten pero no se complementan (Fundación TIERRA 2006).

En 1992 el gobierno interviene el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) para frenar la corrupción, la entrega irregular de las tierras del oriente y el caos administrativo. El intento de apropiación del Ministro de Educación Hedim Céspedes, de 100 mil hectáreas de tierra, es el hecho que definitivamente expuso ante la opinión pública que la Reforma Agraria de 1953 había sido abandonada y se estaba produciendo una contrarreforma acelerada en el oriente boliviano (Urioste 2005). En octubre de 1996 el Parlamento aprobó la Ley INRA. Esta norma establece la regularización del derecho de la propiedad agraria mediante el procedimiento de re-titulación de tierras llamada “saneamiento de tierras” (INRA 1996). Sin embargo, en diez años el saneamiento de tierras avanzó muy poco. Según el INRA, hasta el 2006 sólo se sanearon el 17% (18 millones de hectáreas) de tierras; el 30% está en proceso y más de la mitad (53%) no fue saneada (INRA 2006).

Varios son los factores que impidieron el saneamiento de tierras, muchos relacionados con los intereses de los grandes propietarios. De acuerdo con el Banco Mundial (2004), las reducciones de impuestos sobre la propiedad de empresas rurales, que fueron introducidas por el Presidente Banzer en 1998, han promovido una falta de incentivo para la distribución y el uso racional de la tierra⁶.

Las propuestas agrarias desde el sector campesino e indígena

La permanente desconfianza de parte de los comunarios hacia las leyes emitidas desde los gobiernos de turno condujo a los representantes y dirigentes a buscar otras opciones. En 1984, ocho años antes de la Ley INRA, la CSUTCB presentó la Ley Agraria Fundamental (LAF), documento preparado con apoyo de intelectuales afines a este sector. Es la propuesta más importante que se gestó desde abajo. Este anteproyecto de ley giraba en torno a la idea de que la “tierra es de quién la trabaja personalmente” en contraposición a la premisa legalmente vigente de que “la tierra es de quien la trabaja”, expresando así una clara posición de anular las grandes propiedades latifundiaras que aparecieron después de la Reforma de 1953. No hace referencia al concepto de “indígena” ni al de “territorio” y hace del sujeto campesino y de la tierra el eje central de su propuesta. “La preocupación central de la LAF fue el desarrollo económico autónomo de las comunidades y para eso la CSUTCB creó la Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA) como el brazo económico del sindicalismo político” (Urioste, Barragán y Colque 2007, li). Este documento quedó olvidado debido a la crisis económica e hiperinflación de los ochenta y de la puesta en marcha en 1985 de la Nueva Política Económica (NPE) que fue el principio de la aplicación expedita de políticas neoliberales en el país.

A principios de los años 90 -en el marco de la conmemoración internacional del Quinto Centenario de la conquista de América- surge otro periodo propicio para mayor incidencia de los pueblos indígenas. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es adoptado en los discursos reivindicando la autodeterminación de los pueblos indígenas mediante el reconocimiento de sus habitat y territorio. Esta corriente fue impulsada por los pueblos del oriente durante el periodo del debate de la promulgación de la Ley INRA, quienes reclamaron garantías jurídicas para sus territorios que habían sido avasallados por los latifundistas en expansión. Finalmente la Ley INRA reconoció la figura legal de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) protegiendo los territorios indígenas mediante la titulación colectiva.

6 La Ley INRA de 1996 introdujo un impuesto sobre el valor de mercado de la tierra (incluyendo las mejoras hechas en la granja tales como riego, vallas y edificaciones) para propiedades medianas y grandes. Pero debido a presiones de los grandes terratenientes esta media fue reducida drásticamente, de manera que ahora pocos, si hubiera alguno, pagan cualquier impuesto significativo sobre la tierra.

Una tercera propuesta indígena y campesino se produce como reacción a la Ley INRA. Con el propósito de modificarla, Felipe Quispe en el año 2002 propone la Ley del Instituto Nacional del Desarrollo Indígena y Originario (Ley INDIO).

“...Preparamos y presentamos la Ley INDIO, de la cual soy parte [...]. Reconocemos que tiene muchos errores, muchas lagunas. Pero ha sido para sustituir aquella Ley 1715, en este caso, nosotros queríamos la abrogatoria de la Ley INRA que es atentatorio, es verdad, hay muchos artículos rescatables, pero en su mayoría no son contradictorios. Por ejemplo, la Ley 1715 no respeta los usos y costumbres de una comunidad, no respeta el derecho consuetudinario de un ayllu, de una marka, por lo tanto, nosotros queríamos que desaparezca” (Entrevista a Rufo Calle, Secretario Ejecutivo de la CSUTCB.)

El eje central de esta propuesta es el reconocimiento de tierra y territorio para los pueblos indígenas y campesinos, con dominio absoluto y vertical de todos los recursos naturales. Este documento fue elaborado por la cúpula dirigencial campesina de la CSUTCB sin mayor debate. La Ley INDIO, además de que carecía de aspectos jurídicos prácticos para su aplicación, no tuvo capacidad de recoger la realidad agraria del país en su conjunto, por ello, no tuvo mayor repercusión entre el resto de las organizaciones indígenas.

El rechazo de la Ley INRA en el Altiplano

La Ley INDIO es quizá la expresión más palpable de que las comunidades del altiplano y sus dirigentes no aceptaban la Ley INRA. Como dice Urioste (2007), “muchos dirigentes campesinos indígenas no podían aceptar bajo ninguna circunstancia que una ley de tierras aprobada por un gobierno neoliberal y privatizador, fuera válida para ellos”. De hecho, en vísperas de su aprobación –octubre de 1996- más de 30 mil campesinos ocuparon la ciudad de La Paz. En las movilizaciones posteriores, los movimientos sindicales a la cabeza de Felipe Quispe y Evo Morales la descalificaron argumentando que era privatizadora, que quitaría tierras a los campesinos, que retornaría la época de patrones y el cobro de impuestos por la pequeña propiedad y la llamaron “ley maldita” (Urioste 2007).

“...Recuerdo que la CSUTCB estaba a la cabeza de Román Loayza. Marchamos desde las provincias paceñas, desde el oriente, de los valles, en ese entonces estaba en el gobierno Sánchez de Lozada y el Vicepresidente Victor Hugo Cárdenas para aprobar la Ley 1715. Nosotros en primera instancia nos habíamos opuesto para su aprobación. Nosotros queríamos una ley que verdaderamente beneficiara al occidente, valles y oriente. Sin embargo, esto se ha abortado y se aprobó la ley con la complicidad de Román Loayza, que tiene muchas lagunas, muchas contradicciones, es decir, contrarias a los intereses del agro” (Entrevista a Rufo Calle, Secretario Ejecutivo de la CSUTCB.)

La idea de que la nueva ley de tierras pretendía mercantilizar la tierra y sanear todo el territorio para cobrar impuestos a los más pobres, provocó que los dirigentes prohibieran a las comunidades recibir información sobre el nuevo marco agrario. La reivindicación política ganó la batalla en desmedro de procesos de regulación de derechos propietarios en conflicto. La lucha campesina fue planteada bajo la bandera de “tierra y territorio” que se convirtió en una consigna política. Desde entonces la noción de territorio está en permanente construcción, particularmente en las esferas dirigenciales de las organizaciones indígenas y campesinas. Las movilizaciones en las comunidades del altiplano y de la ciudad de El Alto entre el 2000 y 2003, se han caracterizado por plantear el tema tierra y territorio como una de las reivindicaciones urgentes para los pueblos indígenas y campesinos (Urioste 2007). De esa manera, los comunarios del altiplano quedaron marginados del proceso de saneamiento.

II. La Experiencia de Investigación y Acción



Investigación y acción: Plataforma de aprendizaje

Hacia inicios del año 2004 para la Fundación TIERRA quedó claro que el problema principal de las comunidades era su exclusión del proceso de regularización del derecho propietario a pesar de su palpable necesidad. Sin embargo, también estaba clara la urgente necesidad de mayor conocimiento empírico de la realidad del agro altiplánico para la creación de mejores condiciones de gestión comunitaria, productiva y sostenible de tierra y territorios comunales.

Bajo ese entendido, La Fundación TIERRA a través del proyecto “Tenencia, acceso y uso de la tierra en el altiplano de Bolivia” apoyado por IDRC, se propuso conocer la realidad actual de los sistemas de tenencia, acceso y uso de la tierra en el altiplano post-Reforma Agraria de 1953, su influencia en la producción agropecuaria y en los fenómenos sociales recientes como la acelerada migración campo-ciudad. Con ello, también se esperaba generar elementos de debate para el desarrollo de políticas de tierras más acordes con la realidad (Fundación Tierra 2003).

La experiencia comienza con estudios de caso en seis comunidades a cargo de investigadores oriundos del altiplano que se enlazó poco a poco con programas de acción en éstas mismas comunidades y otras. El proyecto tenía dos características importantes: su carácter participativo y su contribución simultánea al conocimiento en un intento de unir la teoría y la práctica. Por eso la experiencia en cuestión es de investigación y acción, considerada como una plataforma de “*interaprendizaje*” entre la comunidad y la institución.

La experiencia de investigación y acción se desarrolló en un ambiente adverso y de rechazo a la Ley INRA. Al margen de que éstas condiciones dificultaron la investigación y exigieron desarrollar otras estrategias de acercamiento, retrazaban el desarrollo de políticas de tierras a favor de una mayor seguridad jurídica de la tenencia de la tierra del pequeño productor que estuviera de acuerdo a sus formas tradicionales de manejo y uso en torno a la comunidad. Las investigaciones anteriores de la Fundación TIERRA ya habían advertido que luego de la titulación de tierras con la Reforma Agraria de 1953, los hijos y nietos –actuales propietarios de la tierra- poseían y usaban la tierra sin títulos de propiedad (Pacheco y Valda 2003).

Fueron dos años de acercamiento y relacionamiento con distintas comunidades del altiplano, pero particularmente con las seis comunidades que formaron parte de los estudios de caso. Se trató de mantener la característica particular de diálogo abierto y horizontal. Ello sólo fue posible bajo acciones y contactos en el idioma nativo (aymara) a cargo de un equipo de investigadores de origen indígena y conocedores de la realidad de las comunidades. Esta particularidad permitió acercar la reflexión teórica a la realidad concreta, de modo que los actores locales retroalimentaron sus experiencias con reflexiones más metódicas y, a su vez, los investigadores recibieron un beneficio adicional: la formación de sus propias capacidades (Fundación TIERRA 2005).

A continuación veamos cuales han sido los principales resultados en investigación y acción.

Investigación y Resultados: estudio sobre la tenencia de la tierra

En términos de principales hallazgos o productos de investigación, se constató que los campesinos e indígenas del altiplano han construido sistemas de tenencia de la tierra con una gama de derechos de propiedad, uso y disposición compartidos y distribuidos entre las familias y la comunidad. En ese marco, cada familia es propietaria de la tierra con derechos de usufructo pleno, pero su derecho de disposición queda muchas veces restringido y expuesto al control y regulación comunitaria. Esas competencias de la comunidad constituyen en muchos casos el eje estratégico para la construcción de la cohesión social, necesaria para la consecución de bienes y servicios públicos, y para la defensa mancomunada de la propiedad familiar y del territorio comunal.

En ese marco institucional, la gestión de la tierra se conduce -antes que por leyes estatales- por normas propias de las comunidades en cuanto a uso y acceso a la tierra pero que generalmente entran en conflicto con los derechos de propiedad otorgados explícitamente por el Estado desde hace medio siglo. Son procesos regulatorios que están orientados a la conciliación de partes en conflicto y reposición de las pérdidas en tanto existan derechos claramente consolidados. Sin embargo, las difusas señales de parte del Estado respecto al rol de las autoridades comunales, restringen mayores niveles de administración local de la tenencia de la tierra. También, es evidente que el Estado no puede normar la enorme gama de situaciones heterogéneas y diversas. Ante tal eventualidad, las autoridades comunales han ido derivando casos conflictivos a las autoridades estatales como el corregidor y la policía que a pesar de no tener competencia en asuntos agrarios, han coadyuvado a la solución de conflictos por la tierra. De este modo, la instancia extra-comunal-pública y local- se ha constituido en una innovación normativa propositiva aún no incluida en las leyes agrarias. De ahí el estudio concluye que existen prácticas como la solución de conflictos o la participación comunal que podrían coadyuvar a mejorar el reconocimiento de los derechos propietarios (Urioste, Barragán y Colque 2007).

Esta gama de instituciones, derechos, normativas y actores agrarios conducen a la cuestión de la titulación del derecho propietario de las tierras. Para ello, la premisa principal que resulta del estudio, es que las comunidades del altiplano han construido mecanismos sociales y políticos que regulan las formas de propiedad de la tierra y garantizan el derecho propietario familiar pero insuficiente por sí mismo. Por tanto, el proceso de reconocimiento de derechos propietarios mediante el saneamiento de tierras debería contemplar las normativas comunales y entregar títulos individuales y colectivos según la estructura agraria vigente en cada comunidad. El estudio aporta a superar el dilema de titulación colectiva de la tierra o titulación individual -en que estuvo enfrascado el debate en el altiplano- a partir de la constatación de que los derechos de control y regulación comunal sobre la tierra familiar no son equivalentes a derechos de propiedad colectiva pero sí deberían ser reconocidos en una ley complementaria a las leyes agrarias que defina competencias de gestión y administración de las autoridades comunales sobre territorios locales. Pero esta ya no es materia agraria sino político-administrativa de jurisdicciones locales (Urioste, Barragán y Colque 2007).

En el ámbito socioeconómico, la investigación indagó aspectos productivos, la participación del recurso tierra en la generación de ingresos familiares y su relación con la migración y aspectos demográficos. En ese sentido una apreciación general es que, efectivamente, la economía del altiplano pasa por un proceso de cambio en la diversificación de ingresos a partir de la transformación en el uso de la tierra hacia la actividad pecuaria pero que aún no transforma completamente la tradicional unidad económica familiar, es decir, que la unidad de consumo y producción continúa siendo la familia campesina sin que existan unidades empresariales mercantiles dominantes o hegemónicas con relaciones productivas de tipo dueño-asalariado.

Desde la Reforma Agraria iniciada en 1953, ha transcurrido más de medio siglo. Los beneficiarios han heredado la tierra a sus hijos y nietos, actuales propietarios aunque sin títulos actualizados de esos derechos propietarios. Muchos de los nietos han emigrado a centros urbanos incluso formando una nueva ciudad como es El Alto. A pesar de todo, la población rural en el altiplano ha crecido cerca de 30% en los últimos 50 años (Urioste 2005).

Hay diferentes tipos de "*hijos y nietos*" de la Reforma Agraria, por un lado aquellos que abandonaron el área rural como espacio de residencia -especialmente del altiplano norte cercano a la ciudad de La Paz- y viven definitivamente en las ciudades pero mantienen el derecho propietario de su tierra familiar. Estos viven un conflicto que confronta su identidad étnica con la nueva lógica urbana. Por otro lado están quienes todavía viven en la comunidad rural. En medio existe una variada gama de familias campesinas indígenas que tienen residencias temporales temporal en el campo-ciudad dependiendo de varios factores, principalmente de empleo e ingresos.

En general en el altiplano, pero más específicamente en la zona norte, los nietos de la reforma no quieren propiedad comunitaria de las tierras, exigen consolidar la propiedad privada de las mismas -bajo administración familiar- porque sus abuelos recibieron títulos individuales, en el marco de complejas normas comunales de uso, que varían de una región a otra. Su realidad socioeconómica y agraria está marcada por los siguientes rasgos (Urioste 2005).

a) La superficie total cultivada por familia se mantiene constante

Desde hace 30 años el promedio de la superficie total cultivada por familia se mantiene constante en una hectárea y media cultivadas hace 3 décadas. La explicación está relacionada con la limitación estructural de que una familia campesina no podría trabajar más que sólo una hectárea y media de tierra ni menos debido a la necesidad de un mínimo de subsistencia.

b) La tierra del altiplano se destina mayormente a producir forrajes

La cebada y los forrajes se han convertido en los principales cultivos del altiplano norte lo que da cuenta del cambio de vocación productiva: de la agricultura, a la ganadería lechera.

c) La ganadería lechera desplaza a la agricultura

En 30 años se habría triplicado el promedio de cabezas de ganado bovino por familia. Mientras hace más de un cuarto de siglo el promedio de vacunos por familia era de apenas 3, ahora ese número asciende a 6. Hay una tendencia hacia la ganaderización bovina.

d) Las familias son menos numerosas

El tamaño promedio de la familia se ha reducido a cuatro de seis miembros que la componían en la década de los setenta por efecto del aumento de la migración. Los que se van son los jóvenes y se quedan en la comunidad las personas más adultas, que se dedican a la cría de ganado.

e) La población del altiplano envejece

En general en todo el altiplano, las familias son adultas o ancianas. El "envejecimiento" de la población económicamente activa del altiplano es muy evidente. La población joven es apenas el 8 % en el altiplano norte. Muchos jóvenes migrantes llamados "residentes", los nietos de la Reforma Agraria, viven en El Alto. Estos jóvenes habrían encontrado -en la ciudad de El Alto- elementos ideológicos de cohesión étnica, clasista y generacional que les dan fuerte sentido reivindicativo.

f) La tierra ya no descansa y los ciclos de rotación se han reducido

Hace 30 años, en el altiplano norte únicamente el 36 % de familias indicaba que no tenía ninguna tierra en descanso o ésta era menor a 20 m², es decir que trabajaba intensamente toda su tierra disponible. Ahora, el 95 % de los productores del altiplano están utilizando prácticamente toda su tierra intensivamente, sin descanso, lo cual puede producir un proceso acelerado de erosión de los suelos del altiplano.

g) Los rendimientos agrícolas no aumentan significativamente

En el altiplano norte en 1976 cada familia producía por año entre 28 y 30 arrobas de papa. Ahora, las familias del altiplano norte informan que la cantidad cosechada promedio por familia es igualmente de 28 arrobas.

h) Los ingresos aumentan levemente

Cuando uno observa el paisaje rural del altiplano, los cambios son obvios. Hoy prácticamente todas las casas u hogares rurales tienen techo de calamina, muchas son de dos pisos, y tienen varios cuartos. Esto no era así hace 30 años cuando las viviendas eran mucho más precarias, con techo de paja, piso de tierra y de un solo cuarto. Este mejoramiento de la vivienda estaría demostrando que el ingreso familiar rural ha aumentado entre las que seguramente figuran las remesas de los que han emigrado además de los ingresos por trabajos temporales fuera del predio. El ingreso bruto anual por familia en el altiplano norte era en el año 1976 de \$US 269. Ahora, 30 años después, el ingreso familiar disponible no supera los \$US 400 para el período agrícola 2004 y el 60 % del mismo procede del sector agropecuario.

Acción: saneamiento con participación comunitaria

Los hallazgos de investigación y de prácticas comunitarias potencialmente favorables para la resolución de conflictos por la tierra, ayudaron a identificar nuevas alternativas al saneamiento de tierras de la Ley INRA para la regularización del derecho propietario. Se había constatado que prácticamente todas las tierras sin sanear estaban en el occidente boliviano, específicamente en el altiplano. Las razones que explican este rezago están relacionadas, cierto, con la tenaz oposición de parte de dirigentes campesinos, pero también con la excesiva complejidad del procedimiento y los altos costos del proceso de saneamiento. Los principales obstáculos del saneamiento identificados son: la compleja normativa técnica-jurídica, la falta de reconocimiento de la participación comunal y los costos elevados de la mensura de predios.

Respecto a la normativa técnica-jurídica del INRA, el saneamiento significa complejos y morosos procedimientos técnicos y jurídicos para dar precisión georeferenciada a la medición de parcelas y estricta revisión del origen del derecho propietario y su sustento jurídico. Por otra parte, el proceso de saneamiento ha involucrado muy poco a la comunidad campesina o indígena para precisar y concertar mejor las demandas de titulación familiar y colectiva en el marco de la unidad y participación comunal.

En razón de estos análisis y constataciones, la institución fue gradualmente devolviendo los resultados de la investigación mientras, de forma paralela, se diseñaba propuestas y mecanismos de regularización de derechos de propiedad más participativas con el propósito de revertir la marginación del altiplano del proceso de saneamiento.

Algunas de las acciones ejecutadas se describen brevemente a continuación:

a) Talleres comunales

Los talleres comunales consistieron en la presentación de los principales hallazgos de la investigación a diferentes comunidades del altiplano haciendo énfasis en uno de los aspectos que es la preocupación central de todas las comunidades: el perfeccionamiento del derecho propietario de la tierra. Este es uno de los principales aspectos que se debatió en los talleres comunales desde una doble perspectiva. La primera, realizando presentaciones de la norma agraria vigente (Ley INRA) y la segunda permitiendo que los comunarios expongan sus distintos problemas y conflictos relativos a la tenencia de la tierra en su comunidad y al esclarecimiento de sus derechos sobre la tierra.

De esta manera se generó un espacio de interacción permanente entre la Fundación-TIERRA y las comunidades para debatir los problemas relativos a la tierra. Esta dinámica permitió al equipo de investigación ampliar el conocimiento de la temática y proponer ajustes a los informes de investigación y desarrollar una metodología de saneamiento de tierras que aprovecha la propia capacidad organizativa de las comunidades para agilizar el

proceso⁷. En el último año de investigación (2005) se realizaron 128 talleres comunales en los que participaron directamente 5.477 hombres y 2.265 mujeres (Fundación TIERRA 2005), (Ver Cuadro 1).

b) Talleres regionales

Los talleres regionales consistieron en la realización de encuentros participativos y pedagógicos con la asistencia de autoridades comunales, supracomunales y también de líderes y autoridades municipales. En estos eventos los campesinos-indígenas debatieron, a partir de los hallazgos de la investigación y desde la óptica de las comunidades, las políticas públicas vigentes, sus fortalezas y debilidades, referidas a la problemática de la tierra.

Entre marzo y abril del 2005 se realizaron dos seminarios talleres regionales específicos sobre Saneamiento Interno, denominados "El saneamiento en nuestras comunidades", uno para las comunidades del altiplano norte (departamento de La Paz) y otro para las comunidades del altiplano centro (departamento de Oruro). Estos eventos impulsaron la demanda de más talleres comunales, obligando a la Fundación a habilitar espacios de consulta y asesoramiento jurídico permanentes.

c) Espacios de consulta y asesoramiento

Los espacios de consulta inicialmente se han dado a partir de preguntas e intervenciones en las propias comunidades al final de los talleres de información. Posteriormente fueron instituyéndose como espacios fijos de consulta y de asesoramiento en cada comunidad donde se realizaba el taller. Fueron espacios de consulta para responder a problemas de documentación del derecho propietario, formas de documentar derechos propietarios y posesiones legítimos. Hubo mucha inquietud por parte de los comunarios de realizar consultas sobre sus problemas particulares, cuestión que no se atendió masivamente debido a que el espacio de consulta era público y de carácter más general.

Adicionalmente, se abrieron espacios de consulta en las oficinas de la Fundación TIERRA. Se atendió entre 2005 y el 2006 de 10 a 20 consultas por día, la mayoría de ellas relacionadas con los conflictos por tierra de tipo familiar. Se prestó asesoría jurídica para la conciliación de conflictos y, en muy pocos casos, fueron derivados a instancias judiciales o la defensoría del pueblo.

Es necesario aclarar que la asesoría no pretendía resolver conflictos por la vía judicial. Al contrario, fueron gestiones orientadas a la conciliación de conflictos por la tierra por la vía pacífica, mediante audiencias de conciliación comunal y con participación de las propias autoridades comunales. La razón es que esta vía era más accesible y ágil para reconocer derechos propietarios, respaldado en el Decreto Supremo N° 26559 del 2002 que reconoce los usos y costumbres como vía alterna para resolución de conflictos.

Entonces, las consultas y el asesoramiento sirvieron de puente para vincular las normas legales y los usos, y costumbres de las comunidades. Con el tiempo quienes más consultaron fueron las autoridades comunales para que sus acciones basadas en usos y costumbres no vulneren el marco legal vigente ni los derechos de las personas protegidas y garantizadas por ley.

d) Programas radiales

Otro espacio clave para la difusión de los hallazgos de la investigación y debate fue la emisión de programas radiales semanales de carácter informativo-educativo, en dos emisoras: radio San Gabriel y radio La Cruz del Sur. El 80% de los programas se emitieron en idioma

7 Es el "Saneamiento Interno" que se verá más adelante. Fue inicialmente una práctica de las zonas de colonización que posteriormente fue reconocida mediante el Decreto Supremo N° 26559 el año 2002. Esta norma reconoce y avala los usos y costumbres de las comunidades campesinas e indígenas para la solución de conflictos de derecho propietario sobre la tierra.

CUADRO 1

Talleres comunales y número de participantes

Municipios Altiplano	Número de talleres	Número de personas			En porcentajes	
	Comunales	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTALES	128	5.477	2.265	7.742	71%	29%
Achacachi	9	332	182	514	65%	35%
Achocalla	2	38	37	75	51%	49%
Ancoraimes	1	24	12	36	67%	33%
Batallas	3	133	89	222	60%	40%
Cairoma	2	89	16	105	85%	15%
Calacoto	3	234	52	286	82%	18%
Calamarca	2	91	26	117	78%	22%
Caquiaviri	4	217	59	276	79%	21%
Carabuco	6	252	89	341	74%	26%
Charaña	1	27	12	39	69%	31%
Chuma	2	98	21	119	82%	18%
Comanche	3	52	22	74	70%	30%
Copacabana	3	78	42	120	65%	35%
Corocoro	1	26	15	41	63%	37%
El Alto	1	100	65	165	61%	39%
Guaqui	2	149	46	195	76%	24%
Ingavi	1	48	10	58	83%	17%
Irupana	8	283	111	394	72%	28%
Jesús de Machaca	3	83	96	179	46%	54%
La Paz	3	59	25	84	70%	30%
Laja	3	176	42	218	81%	19%
Mecapaca	5	185	54	239	77%	23%
Mocomoco	2	59	29	88	67%	33%
Palca	4	110	47	157	70%	30%
Papelpampa	2	76	33	109	70%	30%
Patacamaya	1	37	4	41	90%	10%
Pto Carabuco	3	142	52	194	73%	27%
Puerto Acosta	1	16	3	19	84%	16%
Sahapaqui	4	105	49	154	68%	32%
San Andrés de Machaca	11	572	159	731	78%	22%
Sapahaqui	3	80	31	111	72%	28%
Sica Sica	1	67	18	85	79%	21%
Sorata	1	16	5	21	76%	24%
Stgo de Callapa	1	37	15	52	71%	29%
Taraco	7	386	169	555	70%	30%
Tihuanaco	1	38	40	78	49%	51%
Tiquina	1	50	25	75	67%	33%
Umala	1	65	10	75	87%	13%
Viacha	14	702	416	1.118	63%	37%
Yaco	2	145	37	182	80%	20%

Fuente: Fundación TIERRA (2005a)

nativo (aymara) y el 20% en español, tenían media hora de duración y fueron difundidos de manera consecutiva todos los días sábados durante un año, desde diciembre de 2004 hasta noviembre de 2005.

En estos espacios se informó sobre los diversos tópicos discutidos en los talleres comunales y regionales, los aspectos relativos a la problemática agraria suscitados en las diversas partes de la geografía nacional. En otra sección del programa se abordaron aspectos relativos a la normativa agraria, por ejemplo las tres modalidades de saneamiento de tierras: 1) Saneamiento Simple, 2) Saneamiento Integrado al Catastro Legal y 3) Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Se recibieron múltiples y variados testimonios de radio-oyentes que a través de estos programas se informaron y tomaron decisiones para el saneamiento de tierras en sus comunidades.

d) Cabildos radiales

Los Cabildos Radiales son puntos de encuentro entre indígenas, líderes regionales, empresarios agropecuarios e instituciones públicas para discutir alternativas de solución a los conflictos por la tierra. Estos encuentros son transmitidos por radio en vivo y en directo facilitando la participación a la distancia de otros actores mediante el teléfono. Hoy, los cabildos radiales son considerados como mecanismos de alerta temprana y de resolución de conflictos por la vía conciliatoria.

En el caso del altiplano, los comunarios han presentado a las autoridades -principalmente- problemas y conflictos por la tierra, problemas generados por la escasez de la tierra y problemas por linderos. Por su lado, las autoridades han presentado las posibles alternativas de solución a estos problemas con la aplicación de la normativa agraria vigente. De esta manera este espacio sirvió para acercar a las comunidades con las autoridades antes inexistentes. Durante 2004-2006, se han realizado 8 Cabildos Radiales en el altiplano.

El saneamiento interno

El denominado "Saneamiento Interno" fue relegado por el INRA por falta de una herramienta práctica que permita ordenar el trabajo operativo al interior de una comunidad y además no era suficientemente conocido por las comunidades.

La Fundación TIERRA, entre 2004 y 2006, estableció procedimientos y mecanismos normativos necesarios para el Saneamiento Interno de tal modo que sea aplicable de acuerdo a las potencialidades y limitaciones de la realidad altiplánica⁸. Además, se propuso los mecanismos de participación de cada familia campesina y de la organización comunal en este proceso. De manera concreta, la propuesta incluye la capacitación de promotores comunales, la conformación de comités de Saneamiento Interno, el reconocimiento de derechos de propiedad y de linderos, el registro documental de parcelas y acuerdos, audiencias de conciliación de conflictos y evaluación comunal de resultados. El procedimiento reconoce las prácticas locales de apoyo mutuo entre propietarios para el control de la tenencia y de conflictos por la tierra como fuentes de respaldo para el trámite de títulos de propiedad. Son respaldos socialmente reconocidos que no están plasmados en documentos legales pero tienen el mismo valor. Por tanto, la propuesta de Saneamiento Interno participativo, al plantear que los acuerdos comunales sean parte importante, ayuda a simplificar técnica, jurídica y económicamente el proceso de regularización del derecho propietario de la tierra. El impacto de la mencionada propuesta fue altamente positivo como se verá más adelante.

8 Sobre el saneamiento interno ver Sanjines (2005)

Breve descripción de la metodología técnica-jurídica de saneamiento interno⁹

Fue necesario acompañar el proceso anterior con una metodología alternativa del proceso de medición de parcelas tanto en la parte operativa como en la parte técnica. En ese sentido, la Fundación TIERRA elaboró una propuesta técnica diseñada para que sea aplicada con participación de los comunarios campesinos-indígenas y a bajos costos. Incorpora un procedimiento técnico-jurídico moderno e innovador susceptible de ser aplicado en la ejecución del proceso de Saneamiento Interno vinculado de manera operativa y funcional al saneamiento legal del INRA.

El procedimiento tiene tres fases de ejecución: fase preliminar, fase preparatoria y fase de evaluación y de convalidación de resultados. Estos tres periodos se estructuran en un solo procedimiento que abarca la ejecución de todo el proceso de Saneamiento Interno hasta su posterior reconocimiento por el Estado. En esta parte, resulta imprescindible aclarar que el procedimiento sugerido no siempre se ajusta a lo establecido en las normas técnicas del INRA, en algunos aspectos la metodología se aparta de la norma, pero esta “inobservancia” no tiene el ánimo de vulnerar la ley, se trata más bien de proponer caminos alternativos que le proporcionen funcionalidad al procedimiento agrario previsto en la ley.

En síntesis, es una propuesta que pretende ser una herramienta operativa (formularios y modernas e innovadoras técnicas de mensura) para ser aplicadas en comunidades campesinas, originarias e indígenas del altiplano, con un detalle minucioso de los procedimientos técnicos y jurídicos a seguir en la ejecución del Saneamiento Interno, y su vinculación operativa y funcional con el saneamiento regular. Entre otros, incluye módulos de capacitación de facilitadores técnico-jurídicos, métodos de delimitación y monumentación de vértices, verificación del derecho propietario, fichas de registro, procesamiento de datos, evaluación técnica-jurídica.

El retorno del interés por el debate agrario

Como ya se mencionó, existían serias dificultades de establecer nexos estables con las comunidades, en especial con los dirigentes campesinos, debido a que rechazaban debatir el tema tierra por sus implicancias políticas y por vincular cualquier diálogo sobre tierras con la Ley INRA, que fue originalmente rechazada y considerada como ajena a los intereses del altiplano. En diez años de aplicación de la ley (1996-2006), el altiplano quedó hasta hoy fuera del proceso de saneamiento de tierras a pesar de la necesidad urgente de esclarecer los derechos propietarios y solucionar conflictos por la tierra.

Los siguientes testimonios reflejan las razones de los propietarios del altiplano norte para el saneamiento de tierras:

En las orillas del lago Titicaca, nuestros abuelos o padres ha recibido pequeñas parcelas, ahora, estas parcelas han sido divididas en surcos para el cultivo. La tierra no alcanza para los hijos que vienen. Los que trabajamos la tierra no tenemos ningún papel. Por eso queremos tener papeles de esas pequeñas parcelas así sean de metros cuadrados (Entrevista a Evaristo Gutierrez).

En la comunidad existe mucho interés de actualizar el derecho propietario de las tierras, porque los títulos están solamente a nombre de sus abuelos o padres, muchos de ellos han fallecido y los que ahora estamos trabajando la tierra no tenemos papeles ni documentos de propiedad. Es complicado regularizar a través de la sucesión hereditaria, hay que contratar abogados, se necesita mucho dinero, tiempo y paciencia. Por esta situación, el saneamiento es una oportunidad para actualizar nuestros papeles de tierra (Entrevista a Felix Aruni).

9 Para un tratamiento completo ver Fundación TIERRA (2005b)

La falta de saneamiento estaba generando nuevos conflictos u en otros casos activando antiguos problemas o conflictos resueltos en su momento, pero que a falta de documentación han sido nuevos focos de conflicto. Se pueden mencionar entre otros los siguientes:

1. Conflictos intercomunales

Se refieren a los conflictos por linderos entre comunidades que generalmente se presentan en zonas de pastoreo extensivo como la cima de los cerros. La falta de linderos reconocidos pone en duda la ubicación exacta de las líneas divisorias y son potencialmente de alto riesgo. Este tipo de conflictos activó peleas entre Laymes y Qaqachakas en otra región del altiplano que acabó con más de 50 muertos en enfrentamientos sangrientos el año 2000.

2. Conflictos intracomunales

Se trata de disputas por tierras y linderos entre miembros de la comunidad. Son diversos. Pueden ser disputas por tierras colectivas que están siendo parceladas, fricciones entre propietarios ausentes (residentes) y la comunidad que exige el cumplimiento de obligaciones comunales, enfrentamientos entre compradores y vendedores y luchas entre poseedores que tratan de establecer mejor derecho sobre tierras mediante diversos mecanismos de legitimación. Este último caso se produce cuando, por ejemplo, distintos miembros de la comunidad luchan por ejercer cargos de autoridad con el afán de tener el respaldo colectivo para apropiarse de tierras en disputa.

3. Conflictos intrafamiliares

Generalmente los herederos de una pequeña propiedad luchan por tierras cuando la tierra es insuficiente para la subsistencia de las nuevas familias. En la mayoría de los casos acaba con la migración de la mayor parte de las familias en disputa, pero no queda claro para las familias asentadas en las comunidades su grado de derechos sobre las tierras y parcelas de sus parientes.

Los distintos espacios de interacción abiertos, junto a la necesidad de los propios comunarios por resolver derechos difusos, permitieron un relacionamiento cada vez más propositivo. A medida que adelantaba la investigación, los resultados del estudio fueron acompañados por una campaña sostenida de información del marco legal y de las alternativas en debate para la regularización del derecho propietario, particularmente el saneamiento interno. Esta modalidad de trabajo fue captando la atención de la gente precisamente por la particularidad de ser un proceso en construcción a partir de la interacción constante con las comunidades interesadas (investigación-acción). El producto final fue la propuesta de Saneamiento Interno que reconoce las maneras locales de demostración del origen del derecho propietario, sus formas de regulación del acceso a la tierra y la participación respetando su organización sociopolítica. Esto ha generado alto interés de las mismas comunidades para aplicar el saneamiento de tierras, demanda que ahora es solicitada recurrentemente a la Fundación TIERRA.

“La comunidad ha definido sanear las tierras, el INRA nos decía que contratemos una empresa para la georeferenciación cuyo precio era de 40 \$US por punto. Los comunarios no cuentan con dinero para llevar adelante, por eso hemos acudido a Fundación TIERRA, primero para recavar información, nos hemos organizado en un comité de saneamiento y ahora estamos recibiendo apoyo de FT, los comunarios tienen confianza en las autoridades comunales y el comité de saneamiento, para que ayuden en la conciliación de conflictos” (Entrevista a Felix Aruni)

Con la investigación, la Fundación TIERRA ha alcanzado una mayor capacidad de relacionamiento y diálogo con las comunidades altiplánicas. Esta relación de confianza es una cualidad altamente apreciada y beneficia tanto a las comunidades como a la institución. Por otro lado, los comunarios se han empoderado efectivamente al tener mayor conocimiento sobre el tema tierra, sus derechos a la titulación de la tierra y su capacidad local para la participación en el proceso. Más de 120 comunidades, en especial del altiplano norte, tienen ahora suficiente información para iniciar y apoyar el proceso de saneamiento de tierras. Esto significa que la visión negativa respecto al proceso de saneamiento de sus tierras, prácticamente generalizada al principio de la experiencia, ha cambiado de manera notable con la propuesta de Saneamiento Interno de manera que hoy las comunidades demandan la aplicación de esta metodología para la titulación de tierras en el altiplano de Bolivia.

III. El Saneamiento Interno en La Comunidad de Collagua



A continuación, vamos a describir brevemente la experiencia de Saneamiento Interno en la comunidad de Collagua a modo de un ejemplo de cómo las propias comunidades han asumido un rol activo en el proceso de regularización del derecho propietario a partir del diálogo y acercamiento con la Fundación TIERRA. Es un caso concreto de que es posible aprovechar la fuerza colectiva de la comunidad organizada para esclarecer sus derechos propietarios sobre la tierra.

Antecedentes

La comunidad San Vicente Collagua ubicada en el municipio de Viacha, de la provincia Ingavi del departamento de La Paz, forma parte de la tradición organizativa del ayllu en la región andina altiplánica. Collagua, al igual que otras comunidades, vivió una relación de subordinación con el Estado a partir de la conversión de la comunidad en una hacienda privada a fines del siglo XIX.

Este hecho fue consecuencia de la promulgación de la Ley de Exvinculación de 1874 que abiertamente apostó por hacer desaparecer las comunidades como una forma de organización social y productiva bajo el argumento de que se constituía en freno para el desarrollo económico del país. Bajo la figura de compra-venta los comunarios estaban forzados a vender sus parcelas por sumas irrisorias de dinero¹⁰. En las cláusulas de compra venta se estipulaban las obligaciones de los colonos (ex-comunarios) que eran de cumplimiento obligatorio. Y esto “expresaba la justificación jurídica de la conversión de los comunarios en colonos como base fundamental del sistema hacendal que se estaba creando. A la hora de vender sus tierras los indígenas también habían enajenado su condición de comunarios” (Plata 2005, 18).

Es así que Collagua se convierte en hacienda privada en 1889, su primer dueño fue Vicente Ascarrunz. Al momento de la usurpación de tierras, Collagua –según el expediente de la reforma agraria- tenía 45 personas registradas en calidad de originarios y 86 agregados¹¹. “Los originarios poseían generalmente mayor cantidad y calidad de tierras con relación a los forasteros o agregados” (Barragán y Durán 2003, 30). Y de igual modo, los originarios pagaban el doble contribuciones que los agregados.

Después de sesenta y cuatro años, la hacienda fue abolida con la Reforma Agraria de 1953, aunque de forma imparcial, ya que el hacendado consiguió retener 600 hectáreas de tierra a su favor de las cerca de 4 mil hectáreas que, después de varios años, vendió a los mismos ex-colonos. El proceso de titulación terminó en 1967 cuando 139 personas recibieron sus títulos ejecutoriales de carácter mixto, un título individual-familiar y otro colectivo. Así, en el caso de don Felix Aruni¹², el Título Ejecutorial individual a tenor dice:

“a nombre de la nación le expido el presente “Título Ejecutorial” y ordeno a todos cuantos lo vieran reconocer a su beneficiario como a único y absoluto dueño de las tierras que se le conceden, guardándole las garantías y seguridades que las le acuerdan”. El segundo título en proindiviso o copropiedad de tres áreas colectivas señala que estas tierras corresponden a “áreas de cultivo, pastoreo y ahijaderos colectivos”.

Además, incluye un plano de la propiedad donde señala 10 hectáreas como área cultivable y 18 hectáreas para pastoreo. Estos documentos fueron registrados en las oficinas de Derechos Reales a nombre de Felix Aruni en 1970.

10 Entrevista a Calixto Ramos.

11 Desde la perspectiva histórica se sabe que los originarios y los forasteros o agregados correspondían a categorías de tributarios o contribuyentes, en la época colonial los originarios correspondían “a los descendientes de los que habían sido censados por el Virrey Toledo en 1574”. Por su parte los forasteros o agregados habían surgido a fines del siglo XVI como una población móvil que “huyendo de sus comunidades, generalmente por la presión de la mita a Potosí y la imposición del tributo para la Corona Española, se instalaban en ciudades y haciendas pero también en otras comunidades” (Barragán y Durán, 2003, 30).

12 Felix Aruni hoy forma parte de la directiva del Comité de Saneamiento.

Después de la abolición de la hacienda, Collagua pasó a conformar su unidad sociopolítica a la imagen del sindicalismo agrario y de la cantonización. Hoy forma parte de la Sub-Central Sindical de Coniri conformada por cinco comunidades. Con los años, el crecimiento poblacional ejerció presión sobre la tierra y ocasionó alta migración de jóvenes hacia los centros urbanos como La Paz y El Alto, Santa Cruz y también hacia otros países como Brasil y Argentina.

En la década de 1990, bajo el influjo de la conmemoración de los 500 años de colonización y del retorno del indigenismo, distintas organizaciones locales promovieron la reconversión del sindicalismo al sistema de "ayllu". En la provincia Ingavi, a la que pertenece la comunidad de Collagua¹³, este proceso se dio con mayor fuerza. De hecho, es la única región aymara del altiplano del departamento de La Paz donde el esquema sindical fue sustituido por uno de carácter originario, que hoy se llama SIMACO (Suyu Ingavi de Markas, Ayllus y Comunidades Originarias). Este nuevo esquema organizativo combina elementos del sindicalismo y elementos del sistema de organización tradicional.

El proceso ocurrido: Saneamiento Interno

Las actividades promovidas por la Fundación TIERRA como los talleres comunales, programas radiales, microprogramas y apoyo jurídico para la resolución de conflictos por la tierra, generaron respuestas desde las comunidades. Collagua fue una de las comunidades que participó activamente en estas actividades. Sus autoridades solicitaron formalmente información y orientación a la Fundación TIERRA en el año 2006.

a) Los talleres comunales

Los comunarios de Collagua organizaron varios talleres de información y capacitación sobre la normativa agraria. Fueron reuniones de amplio debate sobre la problemática de la tierra y particularmente sobre la Ley INRA. El tema central fue la pequeña propiedad agraria y las implicancias comunales en la gestión de la tierra. Las familias, estaban interesadas en resolver conflictos por las parcelas individuales¹⁴.

Debido a la susceptibilidad de que el saneamiento de tierras implicaba pago de impuestos, muchas preguntas estaban referidas a las protecciones legales para la pequeña propiedad, es decir a los temas de indivisibilidad e inembargabilidad¹⁵. La mayoría de las familias estaban interesadas en consolidar la división de parcelas de tierra. Las preguntas que se reiteraban eran ¿la ley permite obtener títulos de propiedad por cada parcela dividida?, ¿Por qué no se paga impuesto por la pequeña propiedad?, ¿Por qué debe sanearse las tierras nuevamente si ya se tienen títulos de la Reforma Agraria?, ¿Por qué la Ley INRA sólo permite titular la capa arable de la tierra y no la totalidad de la tierra y el territorio?, ¿Los residentes-migrantes que no cumplen la Función Social en la comunidad tienen derecho al uso de la tierra?, ¿Cuál de las modalidades de saneamiento tenían que aplicar?

En casi todos los talleres el ambiente fue áspero y hasta conflictivo. Interpelaron a la Fundación TIERRA por falta de mejores mecanismos legales para coadyuvar a la seguridad jurídica de sus tierras pero quedó claro también que lo hacían porque confundían a la institución con un organismo del Estado, específicamente el INRA. Definitivamente, la ausencia del Estado en las comunidades desde varias décadas atrás era evidente. La constatación de que la Fundación TIERRA no era Estado y que ofrecía una oportunidad seria para abordar el tema desde las propias capacidades de la comunidad organizada, fue clave para un relacionamiento más

13 Tiene mucho que ver la influencia de la Marka de Jesús de Machaca que ha mantenido intacta la práctica de las bases de la organización tradicional del Ayllu.

14 La Ley de Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA con leves modificaciones, clasifica la propiedad agraria en Bolivia en 6 categorías: Solar campesino, Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad, Empresa Agropecuaria, Propiedad Comunal y las Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

15 Sobre la clasificación y extensión de la propiedad agraria ver Artículo 41 de la Ley INRA.

propositivo. Otro factor que ayudó al acercamiento es que la institución ofreció orientación y diálogo en idioma nativo. Con esa confianza, se debatieron temas delicados como los derechos de tierra y territorio y la propiedad de los recursos naturales.

b) Organización comunal

Una vez superada la fase de orientación, la comunidad trató la temática del saneamiento de tierras en reuniones internas y decidieron iniciar actividades de Saneamiento Interno. En esta etapa el papel institucional consistió en el acompañamiento a la comunidad para organizar su directiva de saneamiento y planificar el trabajo de campo. También, se apoyó en la emisión de la resolución de saneamiento y convocatoria de los actores y organizaciones involucradas. Adicionalmente, se realizaron visitas de estudio e identificación de conflictos para que la comunidad tenga una evaluación ex-ante y que la Fundación TIERRA tenga elementos de retroalimentación.

En la reunión comunal eligieron a los integrantes del Comité de Saneamiento (CS), en este caso, compuesto por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario de Actas, un Secretario de Hacienda y dos Vocales. El Comité de Saneamiento es el impulsor del saneamiento de tierras desde el inicio hasta su finalización y trabaja en estrecha coordinación con las autoridades comunales. Algunas de sus competencias y funciones fijadas fueron:

1. Constituirse en instancia de apoyo de las autoridades naturales de la comunidad para reconocer los linderos externos e internos y la suscripción de actas de conformidad, actas de no conformidad, actas de conciliación y demás documentos necesarios para actualizar, regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria.
2. Dirigir, coordinar y ejecutar el procedimiento de saneamiento interno.
3. Representar junto a la autoridad natural de la comunidad ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria.
4. Emitir y firmar convocatorias e invitaciones, estableciendo lugar, día y hora para el reconocimiento de linderos externos e internos con cinco días de anticipación.
5. Conocer, emitir y firmar convocatorias e invitaciones fijando lugar, día y hora de las audiencias de conciliación de conflictos por linderos, acceso y tenencia de la tierra, tanto familiares y comunales.
6. Realizar cuantas gestiones sean necesarias entre el INRA, instituciones públicas y privadas durante el proceso de saneamiento interno hasta la obtención de títulos ejecutoriales o certificados de saneamiento de la propiedad agraria.

c) Capacitación de Facilitadores Jurídicos

El siguiente paso importante fue la realización del Curso de Facilitadores Jurídicos convocado por TIERRA para todas las comunidades que habían participado en los talleres de capacitación y conformado sus Comités de Saneamiento. De Collagua participaron 6 personas en el curso. Aunque se había sugerido que se eligieran personas distintas a las integrantes del Comité de Saneamiento, prácticamente todos formaban parte de este Comité¹⁶.

El curso se desarrolló en tres etapas, a partir de tres módulos de capacitación. El contenido de los mismos fue el siguiente:

1. **Modulo I: Conciliación de Conflictos**, enfocado a identificar los conflictos de carácter agrario en las comunidades indígenas originarias y la búsqueda de soluciones mediante la conciliación. Brinda capacitación en diversas técnicas para encarar una serie

16 La Fundación TIERRA realizó otro curso para Facilitadores Jurídicos en el Municipio de Huarina donde se promocionó a 39 personas.

conflictos sobre la tenencia de la tierra. Hace énfasis en la redacción del documento de conciliación cuando las partes arriban a una solución. Metodológicamente aborda técnicas participativas como trabajos grupales o socio-dramas donde se reflejan los conflictos cotidianos sobre tierra en las comunidades.

2. **Módulo II: Derecho sobre la propiedad agraria**, fundamenta los derechos de la propiedad agraria en las comunidades. Aborda aspectos como “fundamentación histórica”, “fuentes del reconocimiento de la propiedad agraria”, “marco legal agrario” (donde se estudia lo concerniente en la Constitución Política del Estado, Código Civil, Ley INRA) y “usos y costumbres en la tenencia de la tierra”. Estos elementos sobre el derecho agrario sirven para diferenciar -al momento de elaborar la lista de propietarios de la comunidad- a los comunarios titulados, los subadquirientes (compra-venta) o poseedores legales.
3. **Módulo III: Actividades técnicas de Saneamiento Interno**, desarrolla las actividades prácticas del Saneamiento Interno en el trabajo de campo. Aborda aspectos como la notificación a los colindantes, el llenado de fichas de registro de conformidad de vértices externos de la comunidad, fichas de registro de conformidad de parcelas internas, registro de las coordenadas geográficas con GPS navegador.

De los más de cien participantes, 69 personas aprobaron satisfactoriamente y recibieron certificados de asistencia al curso, incluidos los participantes de Collagua¹⁷.

d) Acuerdos de colaboración

El siguiente paso fue la inauguración del saneamiento interno en diciembre de 2006, fue un evento de inicio formal de esta actividad. Participaron autoridades de la comunidad y de la organización matriz de la subcentral Coniri y autoridades de todas las comunidades colindantes con Collagua.

El día primero de marzo de 2007 se firmó el Convenio Marco de Colaboración entre la Comunidad Collagua y la Fundación TIERRA con la finalidad “de coordinar la ejecución del Saneamiento Interno de tierras en la comunidad Collagua, de acuerdo a la metodología elaborada por la Fundación TIERRA, en concordancia con la Ley INRA modificada en vigencia”¹⁸. Con ese objetivo se desarrollaron las siguientes actividades:

1. Reconocimiento de límites externos de la comunidad para consolidar la unidad territorial.
2. Reconocimiento interno de las parcelas o sayañas de las familias, al interior de la comunidad.
3. Búsqueda de apoyo financiero y logístico de manera conjunta para la concreción de la acción a nivel gubernamental (INRA) así como con otras entidades financieras.

El documento señala las obligaciones de la Comunidad de Collagua y de la Fundación TIERRA.

17 Documento de Convenio.

18 Ver Informe Técnico. Mapa preliminar georeferenciado Comunidad San Vicente de Collagua, Fundación TIERRA (2007).

e) Trabajo de campo

El trabajo de campo se inició el 19 de marzo de 2007, consistió en el reconocimiento de los límites externos de la comunidad realizando las siguientes acciones:

- Levantamiento de la información in situ; para este fin el trabajo fue realizado con la participación los representantes del Comité de Saneamiento de la comunidad San Vicente de Collagua, las autoridades de las comunidades y bases de las comunidades colindantes, también participaron representantes de la Fundación TIERRA en calidad de Facilitadores del proceso.
- Para la identificación de linderos se emplearon GPS-Navegadores Garmin 12-XL verificando que el error sea +/- 10 m. promediando en cinco lecturas con intervalos de 3 minutos, se empleó el plano de la Reforma Agraria para el reconocimiento de los vértices y un mapa topográfico editado por el Instituto Geográfico Militar (IGM) Escala 1:50.000
- Los vértices reconocidos fueron consensuados por las autoridades presentes y representantes de cada comunidad firmando como constancia de ello en las actas de conformidad.
- Los datos recepcionados con GPS en campo fueron obtenidos en el Sistema Geodésico Mundial - WGS-84¹⁹.

El trabajo de georeferenciación de los linderos externos generó una inusitada movilización en las comunidades colindantes. Como Collagua tenía planos comunales desde la titulación de la Reforma Agraria, no se presentaron mayores problemas en la verificación de los 77 vértices. Tanto para la comunidad como para la Fundación TIERRA fue una experiencia innovadora, este trabajo permitió detectar acciones correctivas para el trabajo futuro en las comunidades (Ver Figura 2).

Situación actual de la experiencia

a) Conocimiento del derecho propietario

Luego del reconocimiento de los linderos externos de la comunidad, la tarea de más largo aliento -que está en curso- es el reconocimiento de derechos de propiedad de las parcelas de dominio familiar. En muchos casos, las pequeñas propiedades fueron subdivididas y en otros casos abandonadas por los emigrantes durante varios años. Estos son los problemas más grandes que están afrontando las autoridades comunales y el Comité de Saneamiento con apoyo de los facilitadores jurídicos.

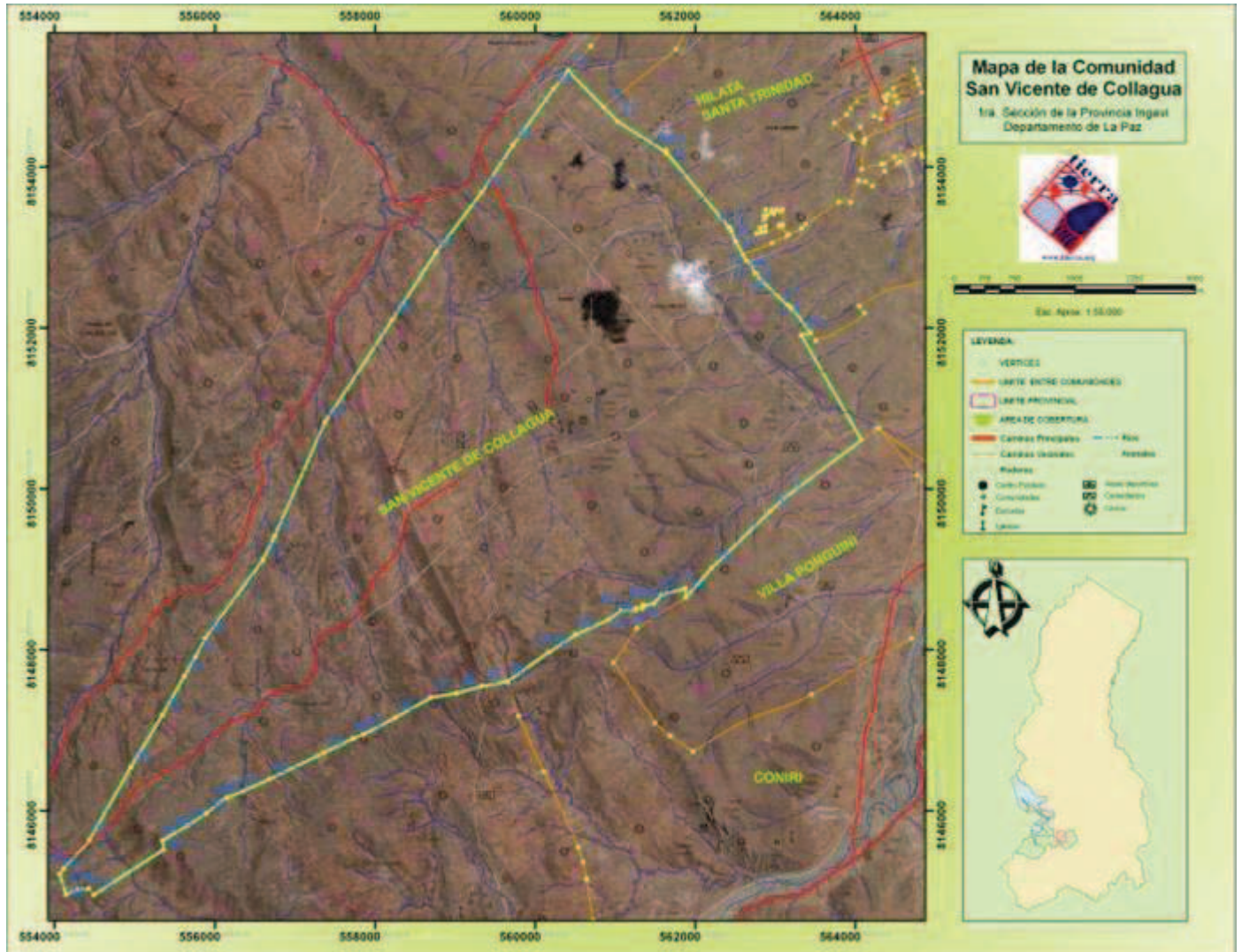
Una primera demanda hacia los miembros del Comité de Saneamiento²⁰ fue la exigencia de parte de varios comunarios de legalizar la subdivisión de las parcelas. Otro frente de conflicto fue abierto por los residentes quienes igualmente solicitaron el reconocimiento de su derecho propietario sobre las tierras abandonadas. Varios residentes volvían después de 30 años.

Ante este panorama, el Comité de Saneamiento a la cabeza de su presidente don Julián Ramos, propuso la figura de copropiedad agraria a las personas que querían dividir la pequeña propiedad. En reuniones comunales debatieron sobre las ventajas y desventajas de reconocer derechos de propiedad sobre parcelas insuficientes en calidad y cantidad para la subsistencia de una familia. Desde luego que a mediano plazo resultaba inútil subdividir la pequeña propiedad ya que cada titular difícilmente podría obtener los medios de subsistencia de su pequeña parcela. También, era evidente que el reconocimiento del derecho propietario implicaba obligaciones comunales similares para cada propietario sin que dependa del tamaño del predio. De esa

19 Según refieren las personas entrevistadas Julián Ramos (Presidente del Comité), Calixto Ramos (Stario Actas) y Félix Aruni (Vocal).

20 Según refieren las personas entrevistadas Julián Ramos (Presidente del Comité), Calixto Ramos (Stario Actas) y Félix Aruni (Vocal).

FIGURA 2
Plano geo-referenciado de Collagua



manera se pusieron de acuerdo para promover el reagrupamiento de predios y transferencias a terceras personas.

Lo contrario ocurrió en el caso de una comunidad de Tiwanaku, población cercana, donde el INRA reconoció derechos de propiedad sin estrategias de reagrupamiento de predios, de modo que el número de propietarios fácilmente se triplicó²¹. En poco tiempo, muchas parcelas dejarán de cumplir la Función Social y serán calificadas como abandonadas por el Estado para su reversión.

En el siguiente cuadro mostramos 10 casos de arreglos sociales llevados a cabo por las familias de Collagua, firmados ante las autoridades comunales y asentadas en el Libro de Saneamiento de Tierras de la comunidad por los miembros del Comité de Saneamiento. Fue un trabajo arduo que duró cuatro meses (mayo-agosto de 2007). Los acuerdos fueron logrados en hasta tres audiencias de conciliación, como lo testimonian los miembros de la directiva (Ver Cuadro 2).

A continuación presentamos tres casos que ilustran los arreglos sociales que se han dado en el proceso de saneamiento interno en la comunidad Collagua de acuerdo con el cuadro anterior.

- **El caso N° 1**, se trata de la transferencia de tierras que del padre de familia a sus tres hijas, en forma de copropiedad. El padre pide mantenerse como titular en la lista de propietarios en la comunidad hasta el fin de sus días, a cambio autoriza a sus tres hijas a que ingresen al proceso de saneamiento en calidad de copropietarias. La explicación razonable del padre es que sus hijas son quienes al final cumplirán la Función Social.
- **El Caso N° 4**, se trata de cuatro hijos quienes reciben en herencia la propiedad del padre. A diferencia del anterior caso, la decisión es que sea el hermano mayor el nuevo titular de la propiedad. El dato interesante es que el hijo menor tendrá como recompensa un lote de terreno urbano. Los herederos comprendieron que no hacía falta dividir la tierra. Es una muestra de un cambio de actitud importante ya que generalmente la tendencia es subdividir la tierra entre todos los herederos sin que importe la viabilidad económica.
- **El caso N° 8**, se trata de una familia de 9 hijos (6 varones y 3 mujeres). Los padres deciden beneficiar a todos los hijos, incluyendo a las mujeres. Las 3 hijas recibirán una parcela de tierra en copropiedad, 2 hijos varones también recibirán una parcela y otros 2 hijos se beneficiarán con una parcela comprada en la comunidad y finalmente 2 hijos recibirán un lote de terreno en la ciudad.

De los tres casos descritos podemos señalar algunos aspectos. Primero, la figura de copropiedad implica un arreglo al interior de la familia para evitar la subdivisión y significa que existe un acuerdo entre los hijos para la gestión y uso de dicha propiedad. De todas formas, les corresponderá cumplir obligaciones comunales como si se tratase de un solo miembro de la comunidad. La persona que encabeza la lista familiar de copropietarios no necesariamente asumirá las obligaciones comunales, sino por turnos entre los copropietarios.

El segundo aspecto que llama la atención es la creciente participación de las mujeres como titulares de tierras. La lista de propietarios preliminar de Collagua está integrada por 25 mujeres de un total de 151 propietarios. Se puede decir que en general las mujeres recibieron tierras y también dinero en algunos casos. Hace medio siglo era impensable que esto ocurriese en las comunidades.

21 El caso citado pasó en la comunidad Achaka en el municipio de Tiwanaku en el departamento de La Paz donde la comunidad de tener 208 afiliados, con el saneamiento interno pasó a tener 600 (Fundación TIERRA 2007).

CUADRO 2

Actas de arreglos familiares sobre la propiedad de la tierra en la Comunidad de Collagua

Lugar y Fecha	El contenido del Documento	Tipo de arreglo
Collagua 14-05-07	<ul style="list-style-type: none">• Solicita que la propiedad debe ser mantenida en copropiedad de las tres hijas.• Pide mantener su nombre en la lista de la comunidad hasta su muerte.	Copropiedad a hijas. En la lista seguirá el padre
Collagua 28-05-07	<ul style="list-style-type: none">• Parcela es transferida en copropiedad a cuatro hijos: dos varones y dos mujeres.• El hijo mayor figurará en la lista de la comunidad en representación de sus hermanos• Deberá respetar la subdivisión de parcelas hecha para sus cuatro hijos en 1980.	Copropiedad a hijos e hijas En la lista el hijo mayor
Collagua 14-06-07	<ul style="list-style-type: none">• Cinco hermanos acuerdan tener en copropiedad una parcela de tierra.• Eligen al hermano mayor como titular en la lista de la comunidad.• Estuvieron ausentes dos hermanos.	Copropiedad entre hermanos Hermano mayor en la lista comunal
Collagua 14-06-07	<ul style="list-style-type: none">• El padre trasfiere a cuatro hermanos• El hermano mayor figurará en la lista de la comunidad• El hermano menor tendrá recompensa con un lote en la ciudad de Viacha.	Copropiedad entre hermanos En la lista el hermano mayor El hijo menor recibe un lote de terreno urbano
Collagua 14-06-07	<ul style="list-style-type: none">• La abuela transfiere los derechos de tenencia de una parcela de 10 hás a su nieto• A cambió el nieto atenderá a la abuela por el resto de su vida.	El nieto en la lista
Collagua 14-06-07	<ul style="list-style-type: none">• Transferencia de una parcela en copropiedad a 7 hijos (5 mujeres y dos varones).• Uno de los hijos recibirá en dinero su parte en la suma de 3000 Bolivianos	Copropiedad a hijos e hijas Recompensa en dinero a uno de los hijos
Collagua 14-06-07	<ul style="list-style-type: none">• El derecho propietario es transferido en copropiedad a los tres hijos varones y una mujer y las dos hijas recibieron en dinero cada uno de 1500 Bolivianos.	Copropiedad a hijos Hijas recibe su parte en dinero
Collagua 13-08-07	<ul style="list-style-type: none">• Una familia de 9 hermanos (3 mujeres y 6 varones) los padres y los hijos llegan a los siguientes acuerdos:<ul style="list-style-type: none">o 3 hijas 3 hijas reciben una parcela de tierra en copropiedad, la mayor figurará en la lista de la comunidad. En esa propiedad vivirán los padres de por vida.o A 2 hijos varones se les asignó una parcela de tierra comprada por la familiao A 2 hijos les asigna otra parcela de tierrao A los 2 últimos dos hijos les asigna una propiedad urbana de la familia.	Copropiedad a hijos Copropiedad a hijas Recompensa con una propiedad urbana a dos hijos menores
Collagua 18-06-07	<ul style="list-style-type: none">• Una familia de dos hijas divide su parcela de tierra en dos mitades, cada una entrará en la lista comunal.	La parcela de tierra se divide a dos hijas

Fuente: Elaboración propia con datos de los libros de actas de conciliación de Collagua.

Finalmente, sobresale la recompensación a algunos hijos con lotes de terreno en centros urbanos, principalmente en la ciudad de El Alto. Igualmente hace medo siglo, durante la época de reforma agraria, era imposible tal hecho puesto que entonces el mundo rural y urbano no estaban conectados como hoy. En los años recientes, gran parte de los excedentes económicos como producto de la venta de la fuerza de trabajo o de la venta de productos agropecuarios, son invertidos en la compra de lotes de terreno en zonas de nuevos asentamientos en la ciudad de El Alto.

b) Preparación de la documentación para el inicio del trámite

En resumen, la comunidad de Collagua ha transitado por un exitoso proceso de saneamiento interno hasta ahora. Han resuelto todos sus conflictos internos y han firmado actas de conformidad con todas las comunidades colindantes, actas que tienen validez legal y son irrevisables por ley. Al interior de la comunidad están en pleno proceso de reconocimiento de derechos de propiedad a nivel familiar, pero con la ventaja de arribar a resultados sostenibles. Frente a la ley, Collagua ha realizado y está realizando arreglos sociales de suma importancia. El INRA en muchos casos solo formalizará tales arreglos.

Los requisitos que exige la Ley para el inicio del trámite son:

- a) Plano georeferenciado (tienen).
- b) Lista actual de propietarios (tienen).
- c) Personalidad jurídica (tienen desde hace varios años atrás).
- d) Acta de elección y posesión de autoridades naturales (existe)
- e) Acta de elección y posesión del comité de saneamiento (existe).
- f) Fijar domicilio para fines de notificación (será dentro del proceso formal).

El siguiente reto corresponde al INRA.

IV. Lecciones Aprendidas



En términos de alcance de la experiencia, es necesario señalar que las comunidades del altiplano han cohesionado una visión nueva sobre la Ley INRA, sus reglamentos, el saneamiento interno, los problemas de la ausencia de derechos propietarios claros y estables. Esta nueva posición significa que las comunidades han rebatido antiguas posiciones que no aceptaban la aplicación de la ley INRA y, a cambio, planteaban reivindicaciones de dominio territorial absoluto y reconstitución de antiguos espacios territoriales con derechos propietarios colectivos.

La propuesta de saneamiento interno y su difusión ha abierto una posibilidad tangible de saneamiento de tierras en el altiplano con participación de las organizaciones locales (comunidades, ayllus, cantones, municipios). Las autoridades comunales han acordado demandar e iniciar el proceso de saneamiento de sus tierras y han presentado solicitudes formales al Estado para que inicie la titulación de tierras y están acudiendo a distintas instituciones de apoyo –entre ellas la Fundación TIERRA- para que coadyuve en esta labor. En resumen podría decirse que existe una expectativa y predisposición sin precedentes para que la comunidad y el Estado junten esfuerzos para esclarecer los derechos propietarios de los comunarios, entregar títulos de propiedad actualizados y ordenar el catastro rural.

Al término de la experiencia, en noviembre de 2006, el gobierno nacional modificó la ley de tierras con el propósito de dar mayor celeridad al proceso de saneamiento de tierras y especialmente para revertir de manera más expedita las grandes propiedades no trabajadas del oriente boliviano. En ese marco, elevó a rango de ley el saneamiento interno cuando dice que “se reconoce y garantiza el Saneamiento Interno en todas las modalidades de saneamiento de la propiedad agraria, para el desarrollo y resolución del respectivo proceso, en colonias y comunidades campesinas, de acuerdo a las disposiciones vigentes” (Ley 3545). En ese sentido, se puede decir que los resultados de la experiencia de investigación-acción también ayudaron a incidir en políticas públicas agrarias, en este caso, para el saneamiento de tierras en comunidades campesinas e indígenas. Es un proceso que no termina y continúa alimentándose de los intercambios de ideas en espacios de diálogo y debate que tiene la institución.

Es en este marco la experiencia empoderó a los comunarios para que jueguen un rol protagónico cuando se trata de esclarecer sus derechos de propiedad sobre las tierras comunales y familiares, ejerciendo para ello sus propias capacidades organizativas y de acción colectiva. El modelo de investigación y acción permitió que la Fundación sea facilitador o activador de procesos en las comunidades y, complementariamente, sea portador hacia el Estado de prácticas innovadoras experimentadas en terreno para ayudar al acercamiento de la ley con la práctica. Desde luego que el proceso también implica detectar prácticas comunales que pueden ser consideradas como negativas, que sólo sirven para intereses particulares a costa de un prejuicio palpable para la colectividad. Este tipo de transgresiones son constantes ya que la falta de presencia del Estado en las comunidades crea lagunas de conocimiento o lagunas legales que a veces son explotadas por algunos comunarios para beneficio propio.

¿Realmente las comunidades tienen razones para no aceptar la ley de tierras?, ¿Acaso las comunidades pueden vivir sin conflictos por la tierra y al margen de la ley de tierras? Por lo revisado, la respuesta apunta a que si bien la ley está alejada de las prácticas comunales, no es prescindible y que, alimentado con la activa participación de los propios actores locales y normas consuetudinarias, es necesario para resolver conflictos por la tierra y sanear los derechos propietarios. Las comunidades al haberse negado a la aplicación de la ley, más por razones políticas que técnicas o de contenido, están expresando su falta de confianza en la norma, probablemente bajo una convicción casi secreta de que los hacedores de normas, el INRA y el Estado en general no conocen de cerca la realidad del agro, especialmente la dinámica interna de las comunidades. Desde luego que tampoco resulta fácil, en respuesta, proponer una ley, muestra de ello es el anteproyecto de la Ley INDIO. Quizá ello justifica experiencias como la presente.

A modo de un libre punteo de algunas lecciones y desafíos para el futuro para mejorar políticas y acciones relacionadas con el esclarecimiento de derechos propietarios en las comunidades campesinas e indígenas, podemos mencionar las siguientes:

1. La relación comunidad-Estado

Un acercamiento franco y duradero entre el Estado y las comunidades debe formar parte de la agenda urgente de los gobiernos nacionales. La persistente lejanía y desconfianza ha afectado significativamente a la realidad social, cultural, económica y política de las comunidades y, particularmente no ha contribuido a diseñar leyes y políticas públicas acordes con la realidad rural.

2. Las modificaciones a la Ley INRA

La investigación muestra que existe necesidad de reconocer los derechos de propiedad compartidos sobre la tierra entre la comunidad y las personas. En la actual ley sigue vigente la titulación de derecho colectivo sobre la tierra y, en contraposición y de manera excluyente, la titulación del derecho individual. Esta disposición no concuerda con la realidad del altiplano de y de las comunidades andinas. Al respecto existen varias otras investigaciones recientes que no apoyan la dicotomía entre derechos individuales y colectivos.

3. El saneamiento de tierras

El Estado boliviano aplicó el saneamiento y la titulación de tierras con un marcado sesgo de carácter legal y técnico y casi exclusivamente en los llanos del oriente. El Estado no consideró al saneamiento como una herramienta importante -junto con otras- para promover el desarrollo rural y la lucha contra la pobreza, olvidando dimensiones como las siguientes:

- El saneamiento, además de ser un proceso técnico y jurídico, es fundamentalmente participación ciudadana y control social de las poblaciones campesinas, indígenas y colonizadores en la construcción de pactos sociales para transparentar y actualizar los derechos propietarios individuales, familiares y comunales.
- El saneamiento genera oportunidades de consolidación de territorios locales (Comunidades o Tierras Comunitarias de Origen, TCO's), que podrán convertirse en pilares para el manejo participativo del catastro de tierras rurales y la gestión productiva de los recursos naturales, de tierras, bosques y aguas.
- El proceso de saneamiento es también una oportunidad para disminuir la actual inequidad en el derecho de acceso y uso de este recurso, en especial de la mujer.
- La sustentabilidad de los resultados del saneamiento depende del fortalecimiento de las normas comunales y de las prácticas locales que permiten aprovechar los escasos recursos naturales de la mejor manera posible.

4. El saneamiento interno

Sin duda es la mejor respuesta, la cuál ha tenido experiencias positivas pero también diversas. Es decir, un sector muy importante de la población rural podría apoyarse en este mecanismo para lograr la titulación de sus tierras (familiares y comunales) a bajo costo y con participación activa de las mismas comunidades. Sin embargo, las experiencias de saneamiento interno también han utilizado diferentes herramientas operativas y procedimientos que, por un lado, validan la metodología pero, por otro, dificultan la aplicación generalizada y extendida del saneamiento tanto para las comunidades como para el INRA. Por lo tanto, hace falta un trabajo de sistematización de las distintas experiencias y formulación de las herramientas y procedimientos para que sean uniformes y acordes con las modalidades y fases de saneamiento establecidas por Ley. Al margen de ello, el saneamiento interno es una muestra

palpable de la importancia de que las comunidades participen en escenarios de diálogo, información y aprendizaje de forma permanente, en este caso, para establecer derechos de propiedad claros sobre tierras.

5. Asesoría y orientación

En casos como derechos sobre la tierra, lo tradicional es que la asesoría siempre estuvo orientada hacia lo jurídico, bajo la premisa de que un **“empoderamiento jurídico”** ayuda a asegurar los derechos de comunidades e indígenas sobre su tierra y territorio. Esta experiencia en concreto, está mostrando también que es posible pensar en asesorías más amplias orientadas al aprovechamiento de la **“comunidad organizada”** como fuerza social para resolución de conflictos utilizando el marco legal pero también las normas consuetudinarias. Es otro ámbito que aún merece mayor exploración.

6. La situación socioeconómica de las comunidades

Un problema fundamental en la estructura productiva es la fragmentación de la pequeña propiedad en superficies que dificultan el manejo de los suelos y las innovaciones tecnológicas. Muchas familias ante esta situación han abandonado la comunidad dejando atrás sus tierras pero sin que quede claro los derechos de propiedad ni las transferencias. En consecuencia, existen parcelas de tierra abandonadas o subutilizadas en las comunidades mientras que muchas otras familias sobreviven cultivando pequeñas parcelas y que no se animan a invertir en su predio por falta de seguridad jurídica. En ese sentido, políticas de saneamiento y de reagrupamiento de predios sin duda tendrían un impacto notorio a mediano plazo.

7. Gestión territorial en las comunidades

En cualquier caso hay que aclarar que la intervención del INRA con la titulación no garantiza un manejo y gestión sostenida de la tierra y territorio comunal en el tiempo. Tanto la experiencia de la Comunidad de Collagua como la investigación han mostrado que es posible identificar prácticas comunitarias de gestión territorial que, apoyados por inventarios gráficos de la comunidad, fotos satelitales, información jurídica, planes de uso del suelo y zonificaciones agroecológicas; pueden incentivar a que la gente debata y planifique el uso del territorio, recursos naturales y el derecho propietario familiar. Es importante que las comunidades avancen hacia una gestión territorial comunitaria.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2004. *Bolivia. Estrategia de Asistencia al País 2004/2005*. Washington, D.C.: World Bank. (Traducción al español del documento No. 26838-BO 'Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Country Assistance of the World Bank for the Republic of Bolivia').
- Barragán, Rossana y Florencia Duran. 2003. "Tras las huellas de la historia." En: *Collana: conflicto por la tierra en el altiplano*, 27-36. La Paz: Fundación TIERRA
- Camacho, Natalia. 2001. *El movimiento campesino boliviano: Entre la resistencia y la adaptación* (ms.)
- Condarco, Ramiro. 1982. *Zárate el "temible Willka."* La Paz: Renovación (2da edición).
- Fundación Tierra. 2003. *Proyecto "Tenencia acceso y uso de la tierra en el altiplano de Bolivia"* (ms.).
- . 2005a. *Tenencia, acceso y uso de la tierra en el altiplano de Bolivia*. (Informe narrativo final presentado a International Development Research Centre-IDRC) (ms.).
- . 2005b. *Metodología técnica del saneamiento interno* (ms.).
- . 2006. *Mucha tierra para pocos y poca tierra para muchos*. La Paz: Fundación TIERRA.
- . 2007. *Las comunidades de hoy en el altiplano de Bolivia*. (Documento de Sistematización del Grupo de Interaprendizaje Comunidades Hoy Perú-Bolivia, Secretariado Rural). Fundación TIERRA (elaborado por Wilfredo Plata) (ms.).
- Instituto Nacional de Reforma Agraria. 1996. *Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715*
- . 2007. *Informe gestión 2006* (ms.)
- García Linera, Álvaro. 2004. *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Plural.
- Pacheco, Diego y Walter Valda. 2003. *La tierra en los valles de Bolivia: apuntes para la toma de decisiones*. La Paz: Fundación TIERRA, ACLO, CEDLA, CIPCA, QHANA.
- Plata, Wilfredo y Gonzalo Colque. 2003. "Collana: entre la lógica comunal y la empresarial." En: *Collana: conflicto por la tierra en el altiplano*, 121-132. La Paz: Fundación TIERRA.
- Plata, Wilfredo, Gonzalo Colque, y Néstor Calle. 2003. "Visiones de desarrollo en comunidades aymaras. Tradición y modernidad en tiempos de globalización". La Paz: PIEB.
- Plata, Wilfredo. 2005. *Pampa Belén. "Comunarios, maestros y residentes defienden su tierra."* La Paz: Fundación TIERRA.
- Sanjines, Esteban. 2005. "Saneamiento interno en nuestras comunidades." Fundación TIERRA (ms).
- Urioste, Miguel. 2005. *Los nietos de la reforma agraria: Acceso, tenencia y uso de la tierra en el altiplano de Bolivia*. La Paz: Fundación TIERRA y CIPCA
- . 2005. *La Reforma Agraria Abandonada: Valles y Altiplano*. La Paz: Fundación TIERRA

Urioste, Miguel y Cristóbal Kay. 2005. *Latifundios, avasallamientos y autonomías. La reforma agraria inconclusa en el oriente*. La Paz: Fundación TIERRA.

Urioste, Miguel, Rossana Barragán, y Gonzalo Colque. 2007 *“Los nietos de la reforma agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia”*. La Paz: Fundación TIERRA y CIPCA.

Entrevistas

1. Calle, Rufo. (02/10/2007), Ex ejecutivo de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de la Paz – Tupac Katari y actual Secretario Ejecutivo de la CSUTCB.
2. Ramos, Julián. Presidente del Comité de Saneamiento Interno. Comunidad de Collagua.
3. Aruni, Felix. (27/09/2007), Secretario de Hacienda del Comité de Saneamiento Interno. Comunidad Collagua.
4. Gutierrez, Evaristo. (01/10/2007), Líder y secretario de Justicia de la comunidad Sank'ajahuira, municipio de Huarina, provincia Omasuyos.
5. Ramos, Calixto. (01/10/2007), Secretario de Actas del Comité de Saneamiento Interno. Comunidad Collagua.
6. Guarachi, Paulino (27/09/2007), Ex – Secretario Ejecutivo de la CSUTCB 1992-1994.
7. Urioste, Miguel (28/09/2007), Director Ejecutivo Fundación TIERRA

Anexo Fotografico



Productores preparando la entrevista a la autoridad de la Comunidad de Collagua.



La autoridad máxima de la Comunidad de Collagua, Hermogenes Aruni y su esposa.



Una toma general del trabajo de campo.



La autoridad máxima de una comunidad colindante durante el reconocimiento de linderos.

Paulino Guarachi, de Fundación Tierra, expone algunas problemáticas de las comunidades



Gonzalo Colque de Fundación TIERRA explicando el trabajo institucional.



Autoridades comunales tomando un descanso durante el reconocimiento de linderos.

Autoridades y comunarios de Collagua mostrando uno de los puntos de límite intercomunal.



Igual, autoridades y comunarios de Collagua mostrando uno de los puntos de limite intercomunal.



Filmación del registro de uno de los mojones.

Otra escena del registro de uno de los mojones



Presidente de Comité de Saneamiento de Collagua revisando los documentos de conciliación.

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra
Secretaría en FIDA

Via Paolo di Dono, 44, 10042 - Roma, Italia

tel: (0039) 06 5459 2445

fax: (0039) 06 5459 3628 - (0039) 06 5459 3445

info@landcoalition.org - www.landcoalition.org



INTERNATIONAL
LAND
COALITION

