



Saneamiento interno para la regularización de tierras comunales y privadas

La gestión comunal de los derechos de propiedad de la tierra es uno de los mayores desafíos para los pueblos indígena campesinos de Bolivia. Con frecuencia, el Estado considera la regularización de los derechos de propiedad como una acción técnico-administrativa y pierde de vista su dimensión social. Este caso muestra que cuando el proceso de regularización se articula a los usos y costumbres, las comunidades indígenas campesinas revalorizan sus sistemas tradicionales de tenencia, resuelven mejor los conflictos, acceden a nuevas tecnologías, reconocen los derechos de las mujeres y promueven el reagrupamiento de predios para aumentar la productividad.

PRINCIPALES ORGANIZACIONES INVOLUCRADAS

Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (TIERRA); Instituto Nacional de Reforma Agraria de Bolivia (INRA)

Lugar

Municipios de Tiwanaku, Viacha, Santiago de Huata, Caquiaviri, Carabuco y Jesús de Machaca en la zona andina del departamento de La Paz, Bolivia

Calendario del estudio de caso

2007 - presente

PÚBLICO INTERESADO

Comunidades indígenas, comunidades campesinas, servicios técnicos

PALABRAS CLAVE

Comunidades campesinas, propiedad comunal, gobernanza, territorio, Bolivia



INTERNATIONAL
LAND
COALITION



Buenas prácticas

para una gobernanza de la tierra más centrada en las personas

Este estudio de caso forma parte de la Base de Datos de la ILC de Buenas Prácticas, una iniciativa que documenta y sistematiza las experiencias de los miembros y socios de la Coalición en promover la **gobernanza de la tierra centrada en las personas**, tal como se definió en la Declaración de Antigua de la Asamblea de los Miembros de la ILC.

Más información en <http://www.landcoalition.org/es/news/declaraci%C3%B3n-de-los-miembros-de-la-ilc>

Este estudio de caso promueve la gobernanza de la tierra centrada en las personas porque contribuye a:

- Compromiso 3 Reconocer y proteger los diversos sistemas de tenencia y producción de los cuales dependen los medios de vida de las personas;
- Compromiso 5 Respetar y proteger los derechos inherentes de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios;
- Compromiso 7 Asegurar que los procesos de toma de decisiones sobre la cuestión de la tierra sean inclusivos.

Descripción del caso

Contexto

Los resultados del proceso de saneamiento de tierras iniciado en Bolivia a partir de la promulgación de la Ley 1715 de creación del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en 1996 no fueron los esperados. Proyectado para resolver la tenencia de la tierra en diez años, en la práctica el INRA devino lento, engorroso, poco transparente, costoso y sus resultados fueron más bien pobres. Algunas dificultades fueron la débil institucionalidad, excesiva centralización, ausencia de un enfoque catastral de saneamiento y falta de información confiable. Al 2005 el saneamiento de tierras había perdido credibilidad y no generaba confianza en la sociedad civil. Mientras la regularización de los derechos de propiedad era considerada una acción técnico-administrativa ligada al catastro, se perdía de vista el enfoque social del trabajo con las comunidades indígena campesinas. Durante el periodo se tituló el 8.73% de la superficie del país, entre las distintas etapas del proceso de saneamiento, el 34.51% quedó sin titular y no se intervino en el 56.76% del territorio, resultados alcanzados con una inversión de US\$85,1 millones.

La Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria aprobada en 2006 modificó rápidamente el panorama. El nuevo marco se completó con la Constitución Política del Estado Plurinacional aprobada por referéndum en 2009, que abrió la posibilidad de conformar entidades territoriales autonómicas de base indígena y permitió a las comunidades conservar sus usos y costumbres, controlar el territorio y ejercer el autogobierno. A partir de allí se lograron avances más que importantes, tanto en el ámbito normativo como en la adhesión social a los procesos de regularización de derechos de propiedad de la tierra liderados por el Estado.

“Antes de 1953 éramos manejados por patrones. Desde entonces, solo teníamos título ejecutorial a nombre de nuestros abuelos. Ahora estamos los hijos. ... Para nosotros tenía que haber un cambio, porque como hijos, queremos que nuestros hijos también tengan su terreno saneado y un título con papeles”.

Delfín Calle, presidente del Comité de Saneamiento de la Comunidad Hilata Santa Trinidad

El altiplano ocupa solo el 28% de la superficie de Bolivia, pero el 46% de la población rural vive en él. Las principales actividades productivas de las comunidades son el pastoreo y el cultivo de variedades nativas altamente resistentes a las heladas. Las comunidades indígenas campesinas del altiplano son entidades sociales y organizativas llamadas ayllu, en los que se distinguen tres elementos esenciales: propiedad colectiva e inalienable de la tierra, incluso si fue parcelada; origen enraizado en el pasado remoto prehispánico o colonial; sistema de organización que reúne la tradición prehispánica y la colonial (Colque 2008).

Hace poco más de medio siglo, cuando se inició la Reforma Agraria, la población que habitaba la región andina del altiplano era prácticamente la mitad de la actual. Hoy, ya no queda más tierra para distribuir. Más de medio siglo después de la reforma, no existen latifundios ni grandes empresas capitalistas en la región y prácticamente la totalidad de las tierras está en manos de los comunarios. La reforma entregó títulos de propiedad a las comunidades de la zona andina del departamento de La Paz, pero nunca fueron actualizados. La transferencia de tierras, compra-venta y herencia sin registros, la presión demográfica, la migración y otros factores, acabaron nublando el origen del derecho de propiedad y desatando conflictos entre las familias y comunidades. El creciente nivel de incertidumbre en torno a la tenencia de la tierra amenazaba el sistema de gestión comunal de los recursos naturales.

Solución

TIERRA apoya a las comunidades de la zona andina del departamento de La Paz en la gestión comunal de los derechos de propiedad de la tierra. El saneamiento interno es la herramienta que ha probado ser más efectiva y legítima para dicho propósito, ya que fortalece las capacidades organizativas de las comunidades campesinas, privilegia mecanismos de conciliación y acompaña la construcción de acuerdos familiares para enfrentar el minifundio y la exclusión. Una vez aprobado el saneamiento, las comunidades indígena campesinas acceden a títulos de propiedad individuales y colectivos obtenidos de forma participativa y autónoma con el aval del Estado.

Actividades

Primera etapa: saneamiento interno

La primera etapa es realizar el saneamiento interno o construcción del inventario de los derechos de propiedad. La ejecución del saneamiento interno supone los siguientes pasos:

Organización comunal. Esta tarea implica dos actividades: primero, el nombramiento de un Comité de Saneamiento que, junto a las autoridades originarias, son los encargados de ejecutarlo de principio a fin; segundo, la emisión de una Resolución de Inicio de Saneamiento Interno.

Delimitación territorial comunal. Es un proceso participativo que se realiza junto a las comunidades colindantes. Se reconoce el límite comunal, se amojonan las esquinas o puntos limítrofes y se firman Actas de Conformidad de Linderos. La etapa concluye con la elaboración del plano comunal.

Reconocimiento de los derechos familiares y comunales. Es la tarea más importante del proceso ya que busca solucionar los conflictos y actualizar los derechos de propiedad de cada familia. Para cumplir este objetivo, el Comité de Saneamiento debe acompañar la conciliación interna dentro de cada grupo familiar con el fin de solucionar los posibles conflictos que dificulten consolidar los derechos de propiedad sobre la tierra.

La familia ingresa a un periodo de construcción de acuerdos, cuyo resultado debe quedar escrito en un Acta de Acuerdo Familiar que establezca la forma en que se decidió utilizar la tierra. La principal tarea de las autoridades y los miembros del Comité de Saneamiento es controlar que se cumpla con el artículo 400 de la Constitución Política del Estado, que prohíbe la división de la pequeña propiedad por ser una acción que promueve el minifundio.

Luego de suscribir el Acta de Acuerdo Familiar, se reúnen los documentos para conformar la Carpeta de Propiedad Familiar de la Tierra en la que se determinan las áreas colectivas como centros sociales, espacios recreativos, cementerios, zonas urbanas, zonas de pastoreo y otros de uso común.

Al final, las parcelas internas de la comunidad estarán completas como un rompecabezas al que no le falta ninguna pieza. A medida que las carpetas familiares se completan con el Certificado de Posesión Pacífica, los miembros del Comité actualizarán la lista de la comunidad consignando los nombres de los propietarios y los datos referidos al número de parcelas que ocupan. El proceso concluye con la aprobación comunal del Plano de Parcelas (Sanjinés et al 2003).

Segunda etapa: solicitud formal de convalidación al INRA

Una vez completado el saneamiento interno hay que lograr que el Estado convalide el trabajo de la comunidad. Para ello, debe organizarse una estrategia de incidencia que llame la atención del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). La dificultad radica en que la institución pública mantiene una mirada extremadamente técnica sobre el proceso de regularización del derecho de propiedad y no admite mucho espacio para la acción social. Para lograr vencer este obstáculo se avanza en tres momentos: (a) se organizan reuniones con el INRA para explicar el trabajo de saneamiento interno realizado, (b) se buscan alianzas con las organizaciones regionales, y (c) se generan alianzas con otras comunidades para fortalecerse mutuamente.

Tercera etapa: entrega de los títulos privados y comunales

Una vez concluida la carpeta familiar, se presenta al INRA para que un funcionario de la institución la valide. Las familias realizan un pago de aproximadamente USD 20 por este trámite administrativo. En esta instancia la función del Estado es convalidar los acuerdos internos, no volver a revisar la situación de cada parcela. La respuesta final del Estado es la entrega de títulos de propiedad en los términos establecidos por cada comunidad y familia.

Importancia del estudio de caso para la Gobernanza de la Tierra Centrada en las Personas

Los procesos de regularización de tierras con reconocimiento estatal articulados a usos y costumbres son una herramienta eficiente para:

- » actualizar los derechos de propiedad comunal sobre la tierra
- » reducir los conflictos
- » aplicar nuevas tecnologías que fomentan la participación de los jóvenes
- » promover la equidad de género en el acceso a la tierra
- » aumentar la productividad
- » superar visiones excluyentes y mejorar la relación sociedad-Estado

Cambios

“Los jóvenes [...] serán los más beneficiados. Ahora quieren implementar proyectos productivos, porque antes no había seguridad.”

José Luis Guarachi,
secretario de actas del
Comité de Saneamiento
de Hilata Centro

Situación inicial

Las comunidades y familias campesinas que viven y producen actualmente en el departamento de La Paz son nietos de quienes recibieron títulos de propiedad durante la Reforma Agraria de 1953. Si bien no existen datos oficiales al respecto, en las comunidades indígena campesinas del altiplano persistían numerosos conflictos y enfrentamientos por la tierra. Solo un pequeño porcentaje de esas tierras (menos del 20%) pudo ser legalizado por el Estado. La gran mayoría de campesinos no contaba con documentos válidos como los actuales y la situación de indefinición jurídica era potencialmente conflictiva.

Un segundo escenario conflictivo son los derechos de propiedad sobre la tierra a nivel familiar, ya que las transferencias de derechos sin documentación válida, sea por herencia o compraventa, puede provocar interminables disputas entre familiares y vecinos por consolidar derechos sobre pequeñas parcelas que muchas veces acaban en la migración obligada de una de las partes.

Logros

Más de 200 comunidades indígena campesinas de la zona andina del departamento de La Paz - alrededor de 17.700 familias rurales - se han incorporado a procesos de regularización articulados a usos y costumbres para actualizar los derechos de propiedad sobre la tierra. Los acuerdos surgidos de procesos de discusión organizados y dirigidos por la comunidad permitieron encontrar soluciones concertadas sobre temas relevantes. Antes de iniciar el saneamiento interno, únicamente aquellos que tenían títulos a su nombre (menos del 2%) no presentaban conflictos. Al concluir la acción, el 95% de los conflictos intra-familiares fueron resueltos por la vía conciliatoria, con las autoridades originarias correspondientes y el apoyo de nuevas tecnologías. El acceso a ellas permite valorar el aporte de los jóvenes que, por afinidad natural, se incorporan a la actividad dirigencial comunal.

El 71% de las parcelas reconocidas fueron regularizadas como copropiedad familiar, lo que permitió limitar la división extrema de la tierra por sucesiones y aumentar la productividad. Todas las comunidades involucradas respetaron las formas tradicionales de propiedad de la tierra que reconocen parcelas familiares y áreas de propiedad y uso común.

En el 85% de los casos de reconocimiento de derechos familiares, quedaron registrados los derechos de las mujeres. La comunidad que fortalece sus capacidades suma confianza y aumenta las posibilidades de inserción en las instancias administrativas del Estado.

Evidencia

FAOLEX - Legislative database of FAO Legal Office. Estado Plurinacional de Bolivia / Decreto Supremo 26.559 reconoce el denominado saneamiento interno como instrumento de conciliación y resolución de conflictos aplicables al interior de comunidades campesinas, indígenas y originarias. http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?database=faolex&search_type=query&table=result&query=ID:LEX-FAOC044020&format_name=ERALL

Las lecciones del estudio de caso

Lecciones para la sociedad civil

La comunidad o ayllu se encargó del control, protección y regulación de la tenencia de la tierra en el altiplano boliviano con resultados positivos hasta ahora, pero probablemente insuficientes a futuro sin el registro y titulación estatales.

La actualización de derechos de propiedad es un proceso legítimo muy útil a las comunidades y el saneamiento interno ha probado ser una herramienta efectiva.

Las nuevas tecnologías como GPS y fotos satelitales aumentan la eficiencia, pero no son un fin en sí mismas. Las herramientas disponibles deben usarse como recursos de apoyo al aprendizaje social, sin sustituir la lógica propia de la comunidad.

Debatir temas considerados vitales en la vida campesina puede generar efectos contrarios a los deseados como desconfianza, inseguridad y frustración. Para superar este riesgo, TIERRA promovió la discusión voluntaria con todos los actores (mujeres, jóvenes, ancianos) junto a sus autoridades, con objetivos claros y vinculando al Estado en el resultado final.

Lecciones para los responsables políticos

Las políticas agrarias en Bolivia han estado siempre ligadas a la conflictiva coexistencia de las comunidades indígenas y el Estado. Sin embargo, la comunidad puede vincularse con el Estado si es aceptada como instancia legítima con capacidad de promover políticas internas de uso y tenencia de la tierra. La comunidad que fortalece sus capacidades suma confianza y aumenta las posibilidades de inserción en las instancias administrativas del Estado.

Los procesos de construcción de acuerdos familiares y comunales permiten documentar los derechos de propiedad, fijar reglas para la ejecución de actos administrativos y registrar las transacciones internas. El objetivo es promover la construcción de pactos que mejoren las capacidades de las organizaciones sociales en torno a la gestión de su territorio y el manejo de los conflictos.

Desafíos

La disponibilidad de tecnologías es muy amplia y diversa, pero no todas las herramientas pueden aplicarse en un mismo entorno rural. El primer reto fue precisar cuáles podrían ser a la vez útiles y socialmente aceptadas.

Una vez que la comunidad logra sanear y actualizar sus títulos de propiedad, se abren nuevas posibilidades de desencadenar procesos económicos y productivos, estudios de cuantía de la tierra, análisis de riesgos, productividad y acceso a nuevos mercados. Activar estos procesos económicos es el gran desafío de las comunidades una vez que logran sanear sus tierras.

La gestión comunal de los derechos de propiedad de la tierra deberá ser un proceso permanente porque las necesidades concretas de cada familia van cambiando constantemente, no solo por los procesos de herencia, sino también por las alianzas matrimoniales, compraventas y trueques entre comunarios. Se busca fortalecer la gobernanza del territorio y reducir el riesgo de desactualización de los acuerdos.

Continuación

Esta experiencia es replicable tanto en las hectáreas que restan sanearse del departamento de La Paz, como en las comunidades que ya lograron sus títulos de propiedad pero requieren fortalecer capacidades de resolución de conflictos, establecer procesos inclusivos de toma de decisiones sobre la tierra y gestionar adecuadamente el territorio.

Actualmente, TIERRA se propone desarrollar procedimientos y herramientas de comunicación que permitan que estos procesos continúen de forma autónoma, sin el acompañamiento de la organización. Es decir, que los procesos de regularización articulados a usos y costumbres se conviertan en políticas públicas y que desde el Estado el propio INRA promueva esta forma de regularizar la propiedad comunal.

Material de apoyo

Referencias y lectura adicional

Colque, María Eugenia (2008). *“La reconstitución del ayllu y los derechos de los pueblos indígenas”*. Quito: Flacso. Disponible en: <http://www.flacso.org.ec/docs/sasintchoque.pdf>

Fundación Tierra (2007). *¿Cómo se hace el saneamiento interno?* La Paz: Fundación TIERRA. Disponible en: http://www.landcoalition.org/sites/default/files/legacy/legacypdf/08_Ftierra_saneamiento_interno.pdf?q=pdf/08_Ftierra_saneamiento_interno.pdf

INRA (2010). *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas*. La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria. Disponible en: <http://www.inra.gob.bo/InraPb/upload/LaTierraVuelveManosIndigenas.pdf>

Sanjinés, E. et al (2003). *Gestión comunal de los derechos de propiedad de la tierra*. La Paz: Fundación TIERRA, Regional Altiplano. Disponible en: <http://ftierra.org/index.php/publicacion/ccartillas-de-capacitacion/8-gestion-comunal-de-los-derechos-de-propiedad-de-la-tierra>

Sanjinés, E. (2010). *Tierra y territorio en un Estado Plurinacional. Un balance sobre la construcción de la norma agraria en Bolivia*. Roma: ILC, CISEPA PUCP y Fundación TIERRA. Disponible en: <http://americalatina.landcoalition.org/node/2400>

Foto, video

Uraqui (2012). Video que muestra la experiencia de TIERRA sobre gestión territorial de los derechos de propiedad en comunidades del altiplano boliviano. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=4hbt2GkldeQ>

Markasataki (2009). Video documental educativo que muestra el procedimiento de saneamiento interno en comunidades de tierras altas. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=gDRovjCNwao>

Datos de contacto

Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (TIERRA)

Calle Hermanos Manchego N° 2566, Sopocachi, La Paz, Bolivia

Teléfono (591-2) 2432263

Email: tierra@ftierra.org



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, los autores del artículo y la organización. A menos que se especifique lo contrario, este trabajo no se usará con fines comerciales.

Para más información, comentarios o copias de cualquiera publicación de la ILC, envíe un correo electrónico a: info@landcoalition.org o dirijase al enlace <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>

Referencia del estudio de caso: Sanjinés, E. y Claps, L. (2015). *Saneamiento interno para la regularización de tierras comunales y privadas, departamento de la Paz, Bolivia*. Caso de estudio de la Base de Datos de la ILC. Roma: ILC.

La **Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra** 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 mujeres y hombres pobres mediante la promoción, el diálogo, el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad.

Las opiniones recogidas en este documento corresponden a los autores y no representan la postura oficial de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, sus miembros o donantes.

Autores: Esteban Sanjinés Delgadillo (TIERRA) y Luis Manuel Claps (Secretariado de la ILC). Última actualización: enero 2014. Impreso en papel reciclado/FSC.

Secretaría de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

Via Paolo di Dono 44 , 00142 - Roma, Italia tel. +39 06 5459 2445 fax +39 06 5459 3445

info@landcoalition.org | www.landcoalition.org