



# GESTIÓN COMUNAL DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA

**Fundación TIERRA - Regional Altiplano**

Calle Hermanos Manchego N° 2566

Telf.: (591-2) 243 2263

Fax.: (591-2) 211 1216

Email: fundaciontierra@ftierra.org

Casilla Postal: 8155

La impresión de este Estatuto Comunal fue posible gracias al apoyo de:



**Elaboración de contenidos:**

Esteban Sanjinés Delgadillo

**Impreso por:**

Imprenta Gráfica Claros

**Depósito legal:**

4 - 2 - 3018 - 13

**Diseño y diagramación:**

Pedro Felipe Condori Miranda

**Tiraje:** 2500 ejemplares

Diciembre, 2013

# GESTIÓN COMUNAL DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA

La experiencia de la Fundación TIERRA en  
comunidades andinas de Bolivia

# Índice

Introducción	3
Nuestro punto de partida	4
I. El patrón comunal andino de uso de la tierra	7
II. El escenario conflictivo de la tenencia tierra	9
III. La experiencia de la fundación tierra en procura de alcanzar la gestión comunal de los derechos de propiedad	11
Primera etapa. Construcción del inventario de los derechos propietarios sobre la tierra	13
Paso 1. Organización comunal	15
Paso 2. Delimitación territorial comunal	15
Paso 3. Reconocimiento de los derechos de propiedad familiar y comunal al interior de la comunidad	16
Paso 4. La legitimación comunal de los derechos de propiedad familiar y comunal	17
Segunda etapa. Regencia del inventario de los derechos de propiedad	20
Paso 5. Construcción de acuerdos para la administración de los derechos de propiedad comunal	21
Paso 6. Administración comunal de los derechos propiedad de la tierra	24
La cobertura geográfica de la acción	26
Nuestra Curva de Aprendizaje	28
IV. Las lecciones aprendidas	30
Conclusiones	33
Referencias	36

## Introducción

Las definiciones legales de la gestión territorial en Bolivia se inspiraron en experiencias prácticas que fueron construyéndose en el seno de las organizaciones indígena originario campesinas del país. La principal característica de estas experiencias es que fueron desarrolladas en territorios indígenas amazónicos que lograron consolidar derechos colectivos de propiedad bajo la figura de Tierras Comunitarias de Origen (TCO)<sup>1</sup>. Este rasgo le otorgó a la gestión territorial un particular sello pues se trata de espacios donde rige el enfoque de propiedad colectiva sin dejar lugar para la concepción de derechos individuales sobre la tierra.

Los resultados de esas experiencias fueron fundamentales en la búsqueda de lograr una auténtica autogestión territorial; no obstante, esos avances parecerían estar condicionados a la construcción de una base colectiva de propiedad, lo que –sin duda– restringe su aplicación si consideramos que en Bolivia no existe un modelo comunal único de tenencia de la tierra. En efecto, en el país existen diferentes estructuras de propiedad agraria incluso en aquellos lugares donde se supone que habitan mayoritariamente organizaciones sociales originarias; es el caso de las comunidades andinas de tierras altas que se caracterizan por ser organizaciones de origen aymara y quechua, pero que, en base a condiciones históricas, culturales, económicas y medioambientales, en la práctica mantienen modelos de tenencia de la tierra que combinan la propiedad individual con la estructura colectiva.

Los derechos de propiedad de la tierra tienen un escenario diverso y complejo en el que se entremezcla más de una forma de tenencia; en ese marco, el modelo de gestión comunal de los derechos de propiedad -propuesto por la Fundación TIERRA- no se fundamenta únicamente sobre estructuras de tenencia de la tierra, sino, integra otros elementos vinculados a la organización social y al manejo de conflictos por la tierra. Por ello, propone que la gestión territorial comunitaria sea entendida como la gestión del territorio como espacio político, social y económico para el desarrollo rural. Este enfoque de gestión territorial tiene la particularidad de poner en relieve el factor comunitario para mejorar las condiciones previas de producción y luego activar procesos de desarrollo local, utilizando la ventaja que ofrece la persistencia y reivindicación permanente de la comunidad organizada.

<sup>1</sup>Según establece la Ley agraria nacional (Ley 1715 de 18 de octubre de 1996), “los títulos de tierras comunitarias de origen otorgan en favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva de sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas (Art. 3). Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles (Art. 41).

La acción comunal es la base para la organización y ejecución de nuestra propuesta de modelo de organización territorial en el marco del saneamiento interno, por lo que la gestión del territorio es ante todo la construcción participativa de iniciativas y propuestas para poner en marcha la autogestión de derechos de propiedad con procedimientos y normas propias en las comunidades. Como podemos advertir es apenas un espacio de la amplia visión técnica y política que implica la gestión del territorio, que se la puede desarrollar desde una mirada más local o comunitaria y desde una mirada más integral o de pueblo indígena. En nuestro caso desarrollamos una experiencia local centrando nuestra atención en el saneamiento interno y el ejercicio de los derechos de propiedad como parte de la gestión territorial comunitaria.

Durante los últimos 6 años, la Fundación TIERRA ha trabajado impulsando la consolidación de territorios en la región del altiplano, ello nos ha permitido obtener importantes lecciones sobre la forma en que se están estructurando los derechos de propiedad al interior de las organizaciones. El presente trabajo tiene la finalidad de exponer esta experiencia; para ello empieza esbozando el patrón de tenencia de la tierra vigente con el fin de reflejar nuestro escenario de trabajo. Una vez explicitado el contexto, el documento expone el modelo de gestión comunal de los derechos de propiedad promovido por la institución en esta región tan compleja de Bolivia. Finalmente se dan a conocer las conclusiones haciendo énfasis en los desafíos y las proyecciones de la gestión comunal de los derechos de propiedad considerando su importancia en el debate sobre la administración de los derechos a la tierra y el territorio.

## Nuestro punto de partida

La idea de promover la gestión comunal de los derechos de propiedad en la región andina del país, fue forjada luego de que la Fundación TIERRA concluyó la investigación relacionada a la tenencia, acceso y uso de la tierra en el altiplano<sup>2</sup>. Esa investigación se realizó bajo el supuesto de que sobre la región del altiplano no existían suficientes evidencias de las transformaciones agrarias post-Reforma Agraria de 1953 y su influencia en la producción agropecuaria y en los fenómenos sociales recientes como la migración campo-ciudad.

<sup>2</sup>La investigación concluyó con la publicación del texto titulado: "Los Nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia". Fundación TIERRA, 2007.

Las conclusiones del estudio mostraron que desde antes de la reforma agraria los habitantes de la región andina habían forjado una intrincada combinación de formas de acceso a la tierra que les permitía equilibrar sus oportunidades de vida que iban variando en función de factores climáticos, sociales, coyunturales y productivos, entre otros. Esa flexibilidad, de alguna manera, les exigió imaginar formas de uso de la tierra que entrelazan, casi siempre, derechos de propiedad individual con derechos colectivos. En ese escenario, cualquier iniciativa de actualización de los derechos de propiedad requería de una metodología que apuntale este modelo de uso de la tierra, reconociendo además que estas formas de acceso y uso de la tierra responden a una institucionalidad legitimada por la costumbre. Reconocer en favor de la comunidad atribuciones para el control y regulación sobre la tierra era fundamental en procura de lograr la seguridad jurídica y el esclarecimiento de los derechos de propiedad. Para ello el saneamiento interno fue considerado como la mejor herramienta útil, eficaz y barata (Urioste, Colque y Barragán 2007, 227).

Asimismo, la investigación constató que ante el inevitable crecimiento vegetativo de la población en la región andina del país la presión por el acceso a la tierra había alcanzado su límite. Esta situación se configuró como efecto de las periódicas transferencias de la propiedad en calidad de herencia, lo que provocó la extrema parcelación de la tierra; la dispersión espacial de las parcelas; y la multiplicidad de propietarios sobre una pequeña propiedad familiar. Esta confusa situación fue sobrellevada por la comunidad a través de arreglos familiares y comunales que si bien eran legítimos para la organización muy pocas veces estaban respaldados por algún documento formal. Si bien la tierra continuaba siendo un valor económico muy apetecible, su acelerada fragmentación constituía el mayor problema en la estructura productiva de la región pues dificultaba el manejo de los suelos y la innovación tecnológica. Por ello, promover políticas de reagrupamiento de predios que conduzcan a la consolidación de unidades económicamente viables se mostraba como algo substancial (Urioste, Colque y Barragán 2007, 229).

El mismo estudio comprobó que para los habitantes del altiplano boliviano el tema territorial es determinante en procura de alcanzar la tan ansiada autodeterminación local, esta aspiración se presenta como un reclamo de agregación al Estado que incluye el reconocimiento de su cultura y formas de vida. Algunos ideólogos indigenistas han relacionado esta demanda de inclusión con un proceso "descolonizador" que permita resolver el problema de racismo y segregación social que aún persiste en Bolivia.

Con relación a la actualización de los derechos de propiedad, el estudio constató que la tenencia de la tierra está directamente ligada al cumplimiento de obligaciones comunales: cumplimiento de cargos de autoridad, participación en trabajos comunales, cumplimiento de aportes, participación en actividades sociales, entre otras. Esta particular forma de enfocar el derecho sobre la propiedad se fundamenta en el hecho de que en el imaginario de los habitantes de la zona pervive la idea de que las tierras familiares son parte de un territorio colectivo que fueron defendidas y conquistadas por todos, por lo que la comunidad debe mantener el control sobre la administración del recurso. De esa forma la organización se transforma en el vínculo entre la familia (poseedora de derechos individuales) y el Estado que es, en último término, el regulador de la acción privada. En ese marco los usos y costumbres comunales tienen una directa relación con la función social de la tierra. Además, el reconocimiento de las prácticas comunales implica la consolidación de la organización con tal porque las convierte en instancias de decisión colectiva.

Considerando que la herencia es la principal forma de acceso a la propiedad de la tierra, la investigación también destacó la importancia de crear mecanismos que le permitan a la comunidad tener control sobre esas transferencias. Hasta ahora la instancia social fue la única que ha podido administrarlas, de manera ágil y simplificada, valiéndose de acuerdos sociales internos que se realizan respetando los usos y costumbres. La posibilidad de que la comunidad organizada tenga tuición sobre otros tipos de acceso a la tierra (donaciones, compra-ventas, alquiler, etc.) daría celeridad y legitimidad a estas transacciones brindando además seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra.

Estos hallazgos configuraron el punto de partida de nuestra acción, pues proporcionaron la base conceptual que fundamentó el diseño metodológico para la elaboración de la propuesta de gestión comunal de los derechos de propiedad. No obstante, la investigación no ahondó en la parte conflictiva que encierra la tenencia de la tierra que hasta ahora se mueve en una constante disputa entre valores comunales e interés individuales. Por ello, en la etapa inicial de análisis teórico de esta propuesta fue necesario precisar el patrón de tenencia de la tierra en las comunidades andinas y los aspectos conflictivos que cruzan este modelo de tenencia.

## I. EL PATRÓN COMUNAL ANDINO DE USO DE LA TIERRA

*“(...) la comunidad campesina andina es una entidad siempre enmarcada en una coyuntura histórica específica y que no puede ser analizada sin tomar en cuenta a la sociedad global de la cual forma parte”*

*(Spedding y Llanos 1999, 1)*

El altiplano boliviano congrega a la mayor parte de la población rural del país, “en cifras, las tierras altas representan el 37% del territorio nacional pero allí habita el 72% de la población boliviana (urbana y rural)” (Colque 2009, 22). En esta región la comunidad es la principal organización social, su origen pre-colonial se basa en el Ayllu; no obstante, con el transcurso del tiempo este modelo de organización fue reconfigurándose a medida que las necesidades cotidianas y las aspiraciones individuales fueron cambiando. Es así que con el paso de los años las comunidades han amalgamado un complejo modelo de organización que combina los atributos de un sindicato con los rasgos propios de las comunidades originarias.

A partir de la Ley de Reforma Agraria de 1953 se distribuyeron tierras en el altiplano generando un modelo de tenencia que combina derechos colectivos e individuales en un mismo espacio territorial comunal, el fin era avanzar hacia la individualización total del derecho de propiedad de la tierra. Posteriormente, la Ley INRA de 1996 profundizó esta perspectiva y separó conceptualmente la propiedad individual de la propiedad colectiva bajo el supuesto de que las propiedades individuales están diseñadas para promover la producción campesina y agroindustrial, mientras que las propiedades colectivas tienen el objetivo de satisfacer la demanda de reconocimiento de territorios ancestrales de los pueblos indígenas que habitan el país. Bajo ese enfoque, estas dos opciones son mutuamente excluyentes. Quienes opten por un título que reconozca la propiedad colectiva o comunitaria (TCO o Propiedad Comunitaria) deben renunciar a la posibilidad de acceder a títulos individuales; y por el contrario, si un comunario (con su familia o en copropiedad con otros parientes) obtiene títulos de propiedad individual sobre tierras de su posesión anula la posibilidad de que su comunidad tenga un título de propiedad colectiva o comunitaria sobre la totalidad de su territorio.

Si bien en muchas zonas -especialmente del altiplano sur de antiguos ayllus y comunidades- se inclinaron por títulos colectivos de TCO, en general, la mayoría de las comunidades no está convencida hasta hoy de la propuesta del Estado. Esta es una de las muchas razones que explica el débil avance del proceso de saneamiento y titulación de tierras en la zona andina del país.<sup>3</sup>

La tenencia de la tierra en las comunidades andinas de Bolivia se estructura en base a una combinación de derechos individuales y colectivos que se entrelazan y coexisten. Cada familia ejerce derechos de uso sobre una porción individual-privada y también accede a tierras colectivas junto a los demás miembros de la comunidad. Sobre el espacio individual mantiene una relativa autonomía de uso lo que permite decidir cómo usufrutuará la tierra. En el caso de las áreas colectivas las reglas para el uso de este recurso surgen del conceso comunal que se fundamenta en las costumbres internas.

Esta configuración de las formas de tenencia de la tierra en las comunidades se da a partir de todo un proceso de reinvencción de las relaciones sociales a partir de fenómenos que fueron ocurriendo en la comunidad: migración estacionaria, relaciones con el mercado, cambio de los hábitos alimenticios, acceso a nuevas tecnologías, entre otros. Estos factores, muchas veces externos, de alguna manera “obligaron” a la comunidad a redefinir la manera de relacionarse interna y externamente, repercutiendo en la visión de lo colectivo. En ese marco, la tierra “debe entenderse en relación a los sistemas económicos, sociales y políticos de los que es producto y con los que interactúa la comunidad. En estos contextos la propiedad comunal históricamente no es una forma de tenencia sino un patrón de uso garantizando legalmente para todos los miembros de una colectividad, de acuerdo a normas concertadas localmente” (Urioste, Colque y Barragán 2007, 17).

La interrelación de derechos de propiedad colectiva e individual se desarrolla de forma complementaria y concertada, en esas condiciones la comunidad, entendida como organización social, ha logrado mantener este modelo de tenencia de la tierra sin perder su influencia territorial, independientemente de los derechos privados que se reconocen en su interior. Este dominio se sustenta en el autocontrol que ejerce la organización sobre el recurso a través de un gobierno comunal que está organizado en base a acuerdos internos fundamentados en la tradición.

<sup>3</sup> Desde 1996, en Bolivia se ejecuta el “proceso de saneamiento” que tiene la finalidad de redistribuir la tierra y garantizar el derecho de propiedad agraria.

Luego, el ámbito en el que se despliega el uso de la tierra en la comunidad se caracteriza por una interrelación de derechos colectivos e individuales que se desarrollan bajo el control de la organización. Este modelo de uso se regula a través de normas internas que son validadas y aceptadas periódicamente por la comunidad. Es decir que los pactos sociales no son perpetuos, ya que son (re)negociados en función a necesidades prácticas de sus habitantes. De esa forma, la comunidad se mantiene cohesionada y fortalecida, pero esta situación se desarrolla sobre un frágil equilibrio que balancea valores colectivos y aspiraciones individuales lo que ha generado algunos problemas que con el paso del tiempo se han tornado más críticos para la organización.

## II. EL ESCENARIO CONFLICTIVO DE LA TENENCIA TIERRA

La problemática de las comunidades andinas en torno a la tenencia de la tierra puede diagnosticarse de la siguiente manera:

- Las comunidades enfrentan un proceso gradual de presión demográfica que aumenta a medida que ocurre el cambio generacional.
- Con los años, los derechos de propiedad se fueron haciendo más difusos y menos claros, ello va generando un escenario cada vez más conflictivo al interior de las familias.
- Estos conflictos familiares por pequeñas parcelas de tierra se traducen en interminables disputas entre herederos y/o colindantes que muchas veces terminan en apropiaciones indebidas de tierras por parte de los más “fuertes” en desmedro de los más “débiles”: mujeres, jóvenes y ancianos.
- Luego de la entrega de títulos producto de la Reforma Agraria, empezaron a surgir conflictos y enfrentamientos intercomunales. Algunas de estas pugnas fueron controladas por las prácticas de regulación y control de las propias comunidades, pero existe un número significativo que requiere del apoyo de otras instancias.
- El marco legal vigente no otorga las condiciones necesarias para resolver problemas de los pequeños propietarios que continúan viviendo en un entorno comunal.

- La normativa vigente aún no es suficiente para fortalecer adecuadamente las instancias judiciales consuetudinarias de la comunidad.
- Los importantes avances del proceso de saneamiento no guardan relación con la lenta construcción del catastro rural.
- No existe un procedimiento para la actualización de los derechos de propiedad, ello pone en riesgo cualquier iniciativa de regularizar la tenencia de la tierra en la comunidad.

Estos problemas –entre otros– dan lugar a altos niveles de inseguridad jurídica de la tierra.

A pesar de este panorama adverso, hasta ahora las comunidades andinas han afrontado estos conflictos usando mecanismos internos de gestión de su territorio sobre la base de prácticas comunitarias, lo que les ha permitido mantener una inestable normalidad. Sin embargo, en este último tiempo la aplicabilidad de esa forma tradicional de regulación de derechos parece haber llegado al límite de sus posibilidades y tiende a estancarse, por lo que la comunidad se enfrenta a un problema que requiere de soluciones renovadas. Para ello, cabe preguntarnos ¿qué hacer para que la comunidad de hoy retome el control colectivo de su territorio?, y ¿cómo lograr que ese proceso permita construir las condiciones para una efectiva gestión de su espacio?

### III. LA EXPERIENCIA DE LA FUNDACIÓN TIERRA EN PROCURA DE ALCANZAR LA GESTIÓN COMUNAL DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

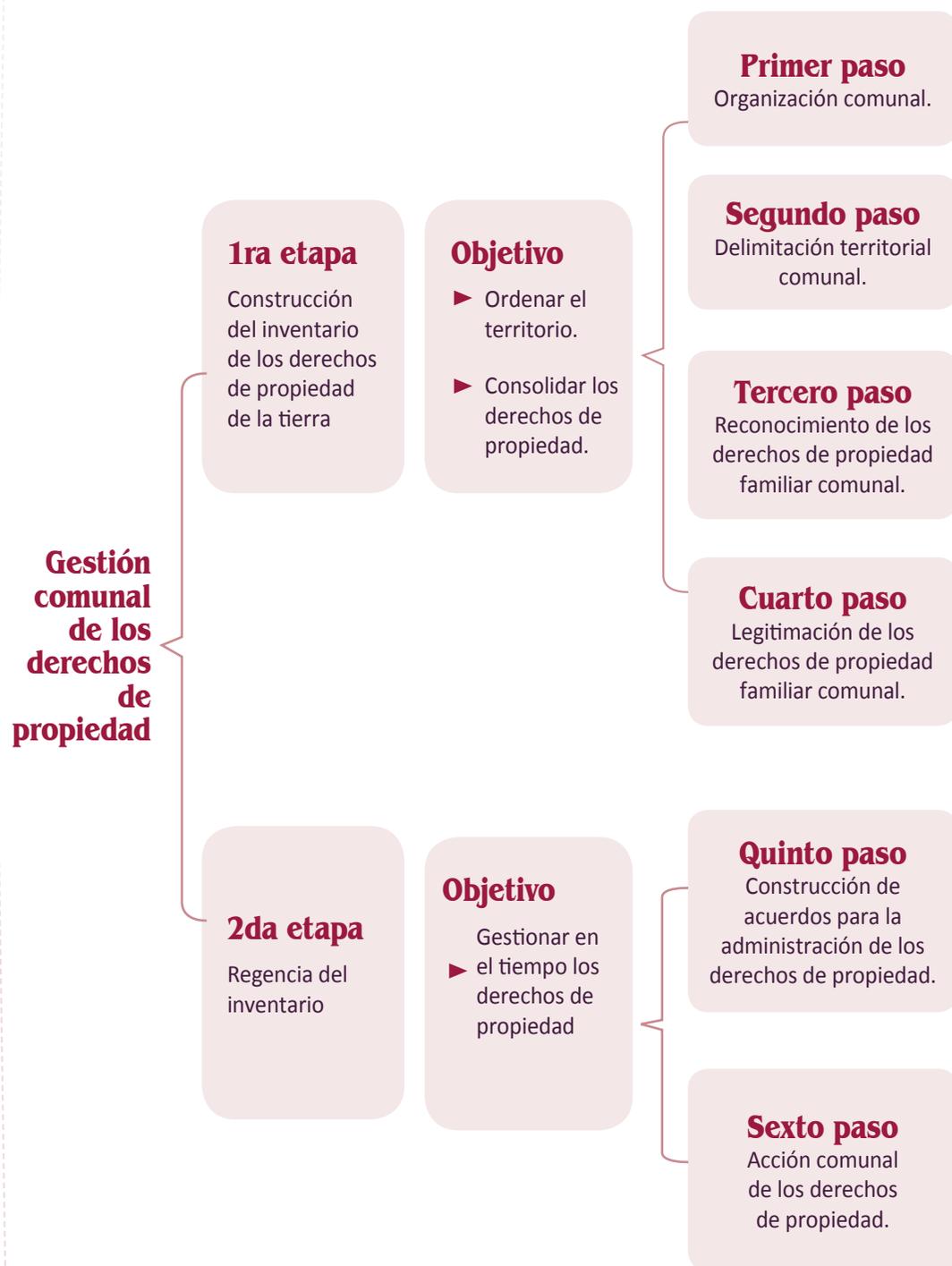
Hasta aquí, se ha realizado una breve –y sin duda insuficiente– descripción del contexto en el que se desenvuelve la tenencia de la tierra en las comunidades andinas. El objetivo fue mostrar el escenario en el que la Regional Altiplano trabaja. Ahora corresponde presentar la acción de la Fundación TIERRA en este tema, para el efecto, precisaremos y conceptualizaremos nuestro enfoque de gestión comunal de los derechos de propiedad, para luego mostrar el modelo de gestión del territorio que promovemos.

De manera general, la gestión territorial comunitaria puede concebirse como la capacidad de autogobernar el territorio comunal entendido como espacio político, social, económico y cultural. Bajo ese enfoque, la gestión territorial es un concepto amplio que engloba temas económicos, productivos, medioambientales, simbólicos, además de los referidos al uso, acceso y tenencia de la tierra y los demás recursos naturales. Dentro de esta gama de temáticas, la Fundación TIERRA ha priorizado el análisis de las características relacionadas al control los derechos de propiedad. A esa aptitud administrativa comunal hemos denominado gestión comunal de los derechos de propiedad de la tierra.

En la comunidad, los derechos de propiedad de la tierra se consolidan sobre la base de pactos internos, consecuentemente la gestión de los derechos de propiedad debe ser entendida como el proceso de construcción de acuerdos familiares y comunales que permiten administrar la propiedad de la tierra, donde la comunidad organizada es capaz de documentar los derechos de propiedad, fijar las reglas para la ejecución de actos administrativos y controlar las transacciones internas que ocurren sobre la tierra, dando fe de esos actos a través de sus autoridades comunales.

Teniendo en cuenta lo anterior, el modelo de gestión comunal de los derechos propiedad que promovemos está dividido en dos partes, la primera busca construir un inventario de los derechos de propiedad sobre la tierra existentes en la comunidad; la segunda brinda los elementos para la regencia de ese inventario. El resultado de la primera parte es la de los derechos de propiedad buscando su consolidación, y la segunda constituye la gestión en el tiempo de esos derechos en base a la concertación comunal. En estos dos momentos la conciliación pacífica de conflictos y la equidad de género son los ejes transversales, su aplicación define el éxito del proceso lo que en sí mismo constituye una ventaja ya que es una cualidad inherente a la comunidad.

## Modelo de la gestión comunal de los derechos de propiedad



El modelo planteado sitúa a la comunidad organizada como el actor principal de la gestión de los derechos de propiedad. Luego, la organización asume el reto de actualizar los derechos de propiedad de la tierra y para ello utiliza al Saneamiento Interno como su principal herramienta. Esta herramienta se ejecuta en base a ciertos principios (conciliación pacífica de conflictos, reagrupamiento de predios, recuperación de áreas colectivas, y la inclusión de la mujer y los jóvenes) que le otorgan un carácter social al proceso. El desafío es que este modelo permita construir las bases para que la comunidad pueda ejercer una gobernanza en el tiempo sobre los derechos de propiedad.

Los detalles de las dos etapas de este modelo se describen a continuación:

### Primera etapa

#### Construcción del inventario de los derechos propietarios sobre la tierra

El inventario comunal de los derechos de propiedad constituye la base para la administración misma de los derechos sobre la tierra, por ello, antes de promover la administración, los derechos propietarios deben estar legitimados y ordenados en la misma comunidad. La Fundación TIERRA ha comprobado que la forma más adecuada de consolidar los derechos de propiedad de la tierra es a través del Saneamiento Interno. Esta herramienta ha probado ser efectiva y legítima para ese propósito, independientemente de la estructura de tenencia de la tierra que rige en una comunidad; es decir, que el Saneamiento Interno es aplicable tanto en comunidades donde se mantienen derechos de uso colectivo de la tierra, como en las comunidades donde coexisten derechos de propiedad familiar-individual y colectiva. Esa doble posibilidad de aplicación se debe a que el Saneamiento Interno busca, sobre todo, promover la conciliación de conflictos.

Los pasos para la ejecución del Saneamiento Interno están descritos en una guía especial que la Fundación TIERRA ha construido y validado estos últimos años. El texto titula "Saneamiento Interno Comunal. Un camino participativo de la gestión territorial" y describe detalladamente todo el proceso de Saneamiento Interno. Tomado como base ese texto el procedimiento puede resumirse de la siguiente forma:

## Pasos del saneamiento interno

### Primer paso

Organización comunal.



### Segundo paso

Delimitación territorial comunal.



### Tercero paso

Reconocimiento de los derechos de propiedad familiar comunal.



### Cuarto paso

Legitimación de los derechos de propiedad familiar comunal.



### Actividades

1. Elección y posesión del Comité de Saneamiento.
2. Emisión de la Resolución de inicio del proceso.

### Actividades

1. Reconocimiento del perímetro comunal.
2. Amojonamiento de los puntos limítrofes.
3. Firma de actas de conformidad de linderos.
4. Elaboración del plano comunal

### Actividades

1. Construcción de acuerdos familiares.
2. Armado de carpetas de propiedad familiar y comunal.
3. Delimitación de parcelas internas.

### Actividades

1. Extensión del certificado de posesión pacífica.
2. Actualización de la lista de comunal.
3. Aprobación comunal del plano de parcelas.

## Paso 1. Organización comunal

La característica más importante de la comunidad es precisamente su capacidad organizativa, aprovechando esa cualidad el Saneamiento Interno se inicia en el seno de la organización en una reunión especial donde se toma la decisión de empezar el proceso.



La comunidad se organiza y elige a su comité de saneamiento

La primera actividad es la elección de un comité especial (comité de saneamiento) quienes junto con las Autoridades Originarias, son los responsables de promover y ejecutar el proceso hasta su finalización. Para estas personas, asumir la responsabilidad es una forma de cumplir la función social dentro de la comunidad por lo que su trabajo no tiene costo. Luego de la elección, la comunidad escribe el acta de inicio del proceso que es comunicada entre todos los afiliados y afiliadas.

## Paso 2. Delimitación territorial comunal

Hemos comprobado que esta tarea técnica puede ser ejecutada por la comunidad si se logra transferirle las herramientas adecuadas; con ese fin la Fundación TIERRA ha elaborado una serie de módulos de capacitación que tienen como objetivo brindar conocimientos técnicos mínimos a los comunarios (manejo de GPS navegadores, elaboración de actas de conformidad de linderos, procedimientos para el amojonamiento de vértices, entre otros temas). Esta capacitación estimula la participación de la organización comunal en la planificación de tareas.



Las autoridades comunales y los miembros del comité de saneamiento firman actas de conformidad de linderos y registran la ubicación geográfica del punto utilizando GPS

Los resultados de esta actividad son el reconocimiento del perímetro comunal, el amojonando de las esquinas o puntos limítrofes y, sobre todo, la firma de Actas de Conformidad de Linderos con comunidades vecinas. Con esos insumos la comunidad es capaz de construir el plano comunal que define la forma física de su territorio.

### **Paso 3. Reconocimiento de los derechos de propiedad familiar y comunal al interior de la comunidad**

Sin duda esta etapa es la más importante de todo el proceso ya que tiene como objetivo solucionar los conflictos internos de la comunidad y, a partir de esa solución pacífica, reconocer y actualizar los derechos de propiedad de cada familia. El escenario para esta tarea es ciertamente complejo ya que el 90% las familias tiene algún tipo de conflicto, generalmente entre parientes consanguíneos, relacionado al derecho de sucesión sobre la tierra.



*La autoridades comunales promueven la conciliación de conflictos familiares*

Para sobrellevar este panorama adverso, las Autoridades Originarias y el Comité de Saneamiento promueven la conciliación de conflictos a través de acuerdos. Estos acuerdos se traducen en un Acta de Acuerdo Familiar que describe la forma en que la familia ha solucionado sus problemas, además, reconoce y actualiza el derecho de propiedad familiar sobre la tierra.

En esta parte, la principal tarea radica en promover que estos acuerdos incluyan de forma adecuada a los miembros de los llamados grupos vulnerables (mujeres, jóvenes, adultos mayores). Por otro lado, es indispensable crear las condiciones para las soluciones alcanzadas no terminen dividiendo innecesariamente la tierra, para ello es fundamental promover el debate en la comunidad sobre la importancia de reagrupar predios con el fin de crear propiedades familiares económicamente viables.

Después de suscribir el Acta de Acuerdo Familiar, la familia reúne en una carpeta los documentos mínimos que verifican la propiedad de la tierra, entre éstos están los documentos de identidad de los propietarios, el croquis de la parcela familiar, y –si existen– los documentos del predio (título, expediente agrario, documentos de compra-venta y otros). Esta carpeta, denominada “Carpeta de Propiedad de la tierra”, es registrada en la comunidad, su contenido sirve para construir el registro comunal de derechos de propiedad y constituye la tradición documental de la propiedad.

La última actividad de esta etapa es la delimitación de las parcelas internas que, al igual que la delimitación externa, es también ejecutada por la comunidad y tiene la finalidad de demarcar las parcelas familiares y las áreas de uso colectivo.

En esta etapa se establece la ubicación exacta (con datos satelitales mediante el uso de GPS) de los linderos y límites de cada una de las parcelas individuales; este proceso es determinante para solucionar posibles conflictos entre vecinos. Además, se reconocen e identifican áreas de pastoreo, campos deportivos, sedes sociales, área escolar, cementerios, etc. Sin duda, este trabajo es el más arduo pero es fundamental para resolver cualquier conflicto. El desafío está en crear las condiciones para evitar la desintegración de las áreas de uso colectivo, para ello se requiere construir una conciencia colectiva sobre la importancia de preservar las tierras de uso común por ser espacios que garantizan la existencia de la comunidad, dejando claro que los derechos de cada familia son respetados bajo la protección y control de la colectividad.

### **Paso 4. La legitimación comunal de los derechos de propiedad familiar y comunal**

Los acuerdos familiares que suscriben los miembros de la comunidad deben ser convalidados en la organización, de esa forma la tenencia de la tierra adquiere legitimidad social. Esa condición es fundamental porque la propiedad no representa un derecho absoluto pues está ligado al entorno colectivo, es por eso que cada propietario está en la obligación de acreditar ese vínculo. Con ese fin, las familias presentan su acta de acuerdo familiar y su carpeta de propiedad a la comunidad quien convalida esa documentación. La Fundación TIERRA pudo evidenciar que la forma de legitimar la tenencia de tierra familiar en la comunidad es a través de la suscripción de actas que validen los acuerdos alcanzados en la familia, esas actas proporcionan certeza jurídica sobre la tierra ya que son elaboradas en el marco de los usos y costumbres comunales.

Luego, la comunidad certifica la posesión familiar entregando un certificado de posesión pacífica. La entrega de ese documento puede ser equiparado a una titulación interna ya que no sólo reconoce la legitimidad de la propiedad, sino que además habilita a los propietarios para ejercer derechos y obligaciones.

Aclarados los derechos de propiedad, la comunidad actualiza la lista de propietarios. En la lista se consigna el nombre de las personas con derecho a voz y voto.

Con los acuerdos familiares suscritos y validados por la comunidad, la actualización de la lista es una tarea mucho más llevadera ya que previamente se construyeron consensos mínimos en las familias. La actualización de la lista es una actividad que no sólo permite redefinir los nombres de los propietarios, sino además es posible inscribir los datos referidos al número de parcelas que ocupan y la superficie total de la propiedad.

Esta etapa concluye con la elaboración del plano de parcelas internas con el apoyo técnico de la Fundación TIERRA que es aprobado por la misma comunidad en una reunión especial pues se trata de la última actividad de todo el proceso de Saneamiento Interno.

Estos pasos configuran la primera parte del proceso, el principal resultado es que la comunidad logra redefinir, actualizar y consolidar los derechos de propiedad internos en el marco del diálogo y la concertación. El cuadro final sobre la tenencia de la tierra es muy similar al que se espera a la conclusión del saneamiento formal de tierras que es desarrollado por el Estado, la diferencia es que todo el proceso se ejecuta en el marco de las normas internas, a la cabeza de las autoridades originarias.

Este importante avance es el fundamento de la gestión comunal de los derechos de propiedad es por eso que el proceso puede representarse de la siguiente manera:

### **Bases de la gestión comunal de los derechos de propiedad**



Pero, incluso en una comunidad la tenencia de la tierra es un hecho dinámico por lo que los datos obtenidos en esta etapa sirven únicamente para construir la línea base del registro de la propiedad de la tierra. La vigencia de los datos dependerá del ritmo en que vaya mutando la propiedad de la tierra a partir de las transferencias (herencia, donación, etc.) que sucedan en la comunidad. Esta reconfiguración de la propiedad obliga a la comunidad a encontrar mecanismos que le permitan mantener actualizado su registro, para ello la posibilidad de administrar internamente la información recogida en esta etapa se presenta como la alternativa más adecuada. El desafío aquí es lograr que la comunidad se apropie de los resultados y luego los administre con el fin de que no queden desactualizados como efecto de las transferencias que puedan darse en el tiempo.

## Segunda etapa

### Regencia del inventario de los derechos de propiedad

Una vez concluido el Saneamiento Interno, la Fundación TIERRA promueve la gestión de estos derechos, para ello, el modelo de gestión comunal en esta etapa se divide en dos pasos:

#### Quinto paso

Construcción de acuerdos para la administración de los derechos de propiedad.

#### Sexto paso

Administración comunal de los derechos de propiedad.



#### Actividades

1. Elaboración del Estatuto Comunal

#### Actividades

1. Llenado del libro de registro de los derechos de propiedad.

Saneamiento

### Paso 5. Construcción de acuerdos para la administración de los derechos de propiedad comunal

La gestión comunal de los derechos de propiedad no es posible de ejecutar si no existen acuerdos sociales previos que definan con claridad cómo se manejará la tierra y de qué forma se ejercerán los derechos que se desprenden de su uso. Tradicionalmente, estos acuerdos están inmersos en los llamados “usos y costumbres”, que son respetados en el entorno comunal, estas tradiciones son el origen de las reglas internas de la comunidad.

Sin duda, el estatuto comunal constituye la guía reglamentaria de la organización. En general las comunidades andinas de Bolivia cuentan con un estatuto, pero en la mayoría de los casos estos documentos fueron elaborados con el fin de cumplir con un requisito que era obligatorio para obtener la Personería Jurídica de la organización, es por eso que no siempre contemplan de forma adecuada el tema tierra.

Como se dijo, este instrumento legal ante todo debe reflejar los acuerdos, pactos y consensos a los que arribaron los miembros de la comunidad. Por ello, el estatuto debe ser entendido como la adscripción a una alianza que especifica las reglas para el uso, acceso y tenencia de la tierra de forma transparente y con mecanismos de objeción y corrección de reclamos de las partes afectadas.

Para su elaboración no existe un procedimiento específico ya que su construcción debe acomodarse a las tradiciones propias de cada comunidad, tampoco existe una limitación en los temas que deben ser abordados, la única condición es que el documento refleje de manera adecuada la forma en que se administrará la tierra. En ese marco, el estatuto comunal al menos debe reglamentar los siguientes aspectos:

- **La protección de la propiedad al interior de la comunidad.** En la comunidad la propiedad de la tierra, sea colectiva y/o familiar, debe ser protegida con el fin de otorgar seguridad jurídica a sus afiliados, cuidando además que los derechos familiares no se contrapongan al interés colectivo.
- **Los parámetros para el cumplimiento de la función social como requisito para adquirir y conservar el derecho de uso de la tierra.** Según establece la Constitución Política del Estado, el cumplimiento de la Función Social es el principal requisito para adquirir y conservar la propiedad de la tierra. En la comunidad, la Función Social se practica en un marco amplio, que va más allá de la sola residencia de una persona en su parcela, además, implica el cumplimiento de obligaciones comunales.

Para regular este tema, la tarea más importante de la comunidad es responder a las siguientes preguntas: a) cómo se verificará el cumplimiento de la Función Social en la comunidad; y b) cuáles serán las causales que determinarán el incumplimiento de la Función Social.

- **El resguardo de la propiedad colectiva.** Las áreas colectivas constituyen el patrimonio cultural y social de la comunidad. Su existencia garantiza la presencia de la organización, ya que en estas áreas se desarrollan las formas tradicionales de uso de la tierra (ayni, laki, entre otras), y permiten la convivencia comunal. Asimismo, en estas zonas se promueve la producción diversificada lo que permite el uso sostenible de la tierra en base a una explotación concertada y rotativa. Por su parte, las áreas de pastoreo (bofedales, pastizales y otras) permiten el acceso de todos los comunarios a recursos que no siempre existen en las parcelas familiares.
- **Los mecanismos para combatir el minifundio.** Es ampliamente conocido el impacto que tiene la constante división de la propiedad familiar sobre la vida del pequeño productor campesino. Este problema es de interés nacional por lo que las acciones que combatan esta situación deben ser asumidas por el Estado; no obstante, la comunidad debe asumir este problema como propio, como una situación que les afecta directamente y, a partir de ello, concertar entre todos algunas acciones que sean posibles de ejercer en la organización. Una de las maneras de lograr ese propósito es promoviendo el debate en torno a la conflictividad que se genera a partir de la división de la pequeña propiedad y la importancia de reagrupar predios para hacer viable la producción.
- **La migración familiar.** Para abordar este tema es importante considerar que la migración es un proceso inevitable debido a que no existe suficiente tierra y su explotación no siempre permite la sobrevivencia de una familia campesina tipo. No es posible pensar que todos puedan quedarse en la comunidad. En todo caso la migración es un asunto que debe ser tomado en cuenta porque afecta la convivencia de la comunidad, es por eso que su regulación tiene sentido en la medida que permita mantener mejores relaciones entre la comunidad y las personas que por diferentes razones deben ausentarse temporalmente de la comunidad. En ese marco, el estatuto debe establecer las condiciones para que las personas que deban ausentarse de la comunidad, lo hagan sin crear conflictos con la organización y sin desligarse de su relación con la tierra.

- **Las formas de transferencias de los derechos de propiedad familiar.** Para la gestión comunal de los derechos de propiedad, la regulación de las formas de transferencia de la propiedad es fundamental. Como se dijo, las mutaciones sobre la propiedad en la comunidad ocurren con frecuencia; el reto es lograr que la actualización de esas transferencias sea realizada por la misma comunidad, para ello debe existir una normativa interna que defina con claridad cuáles son las formas de transferencia de la tierra aceptadas por la comunidad y los requisitos que deben cumplirse para su legitimación. Al respecto, la Fundación TIERRA ha podido verificar que en la comunidad las principales formas de transferencia de la tierra son la herencia y la compra-venta entre familiares. Pensando en que estos son los actos que deben administrarse, el estatuto debe regular su ejercicio vinculándolos a las costumbres de la comunidad.

En torno a la sucesión hereditaria, el estatuto debe cuidar que la herencia beneficie a las hijas, los hijos, la viuda o el viudo en igualdad de condiciones, sin que ello signifique la innecesaria división de la propiedad familiar; para el ello, el estatuto debe promover la suscripción de acuerdos familiares previos con una forma de lograr el acceso equitativo y pacífico a la propiedad.

Pese a las normas agrarias vigentes que prohíben la subdivisión de la pequeña propiedad, las transferencias de parcelas familiares vía compra-venta ocurren con frecuencia en la comunidad, ignorar esta realidad podría conducir a que su ejercicio se desarrolle en un ámbito informal y por tanto arbitrario. Es por eso que la comunidad debe asumir el reto de regular y administrar estas transferencias cuidando que beneficien a la familia en los términos acordados en la comunidad. Así, el requisito para la compra venta de la tierra debería ser la autorización expresa de la comunidad.

Queda claro que para la administración de la tierra la elaboración del estatuto es fundamental pues a partir de esa norma interna la comunidad podrá ejercer una administración ordenada de sus registros de propiedad, entonces únicamente restaría crear las condiciones para que la gestión de los derechos de propiedad se ejecute en la misma comunidad.

## **Paso 6. Administración comunal de los derechos propiedad de la tierra**

Los cambios en los derechos de propiedad son tan dinámicos que el Estado muy difícilmente podrá administrarlos de manera sostenida y eficiente. Es por ello que la exploración de nuevos caminos para una mejor gestión de los derechos de propiedad familiar y comunal toma importancia.

Este rol de administración puede ser ejercido por la comunidad, para ello es necesario crear las condiciones que le permitan asumir esa tarea. La información recogida en la etapa de ordenamiento territorial que redefine y actualiza los derechos de propiedad es la base para esta gestión pues sobre esos datos se construye el registro de la propiedad.

Las comunidades que, con el apoyo de la Fundación TIERRA, han iniciado este emprendimiento registran los derechos de propiedad transfiriendo el contenido de las carpetas familiares a un libro especial llamado “Libro de Registro Comunal de Derechos de Propiedad de la Tierra”. El libro es llenado por el Comité de Saneamiento en coordinación con las Autoridades Comunales. Paralelamente, el Comité también llena en su libro de registro los datos relacionados a las áreas colectivas, consecuentemente la comunidad también tiene el conocimiento real de la ubicación, dimensión y forma de tenencia de sus espacios de uso común.

En lo que se refiere a la gestión en sí misma, la comunidad actúa apoyada en las reglas que previamente fueron establecidas en el estatuto comunal. En esta parte, la tarea más importante es mantener actualizada la información que se recogió en todo el periodo de ordenamiento territorial, conforme se van dando cambios en los nombres de los propietarios como efecto del fallecimiento de alguno de ellos o debido a las transferencias internas, para ello el uso inmediato de los acuerdos familiares es fundamental.

Con el fin de tener un procedimiento sistemático para la actualización del registro interno, las comunidades distinguen dos tipos de transferencias: las que ocurren sobre toda la propiedad y las que se dan sobre una parte de la tierra.

Las transferencias de toda la propiedad se dan por casusa de la sucesión hereditaria o por la compra venta de todo el predio. En ambas situaciones los requisitos y procedimiento para su registro están descritos en sus estatutos. En el caso de la herencia, los interesados previamente deben presentar un acuerdo conciliatorio con el fin de evitar conflictos posteriores en la familia. Con ése único requisito los interesados están habilitados para ser registrados, lo destacable de esta acción es que condiciona el registro a un acuerdo familiar lo que marca una diferencia sustancial sobre la visión enteramente administrativa

del registro ya que no se trata de un procedimiento mecánico de inscripción de derechos, pues la metodología privilegia sobre cualquier documento el diálogo y la concertación pacífica previa.

Cuando se trata de compra-ventas los interesados anticipadamente deben solicitar la autorización la comunidad, de esa forma se aseguran de que las transferencias no vulneren la convivencia socialmente aceptada ya que el “nuevo” integrante más allá de adquirir un bien inmueble, voluntariamente asume todos los derechos y, sobre todo, las obligaciones comunales inherentes a esa propiedad.

Por su parte, las transmisiones parciales ocurren cuando se transfiere una parte de la propiedad. Estos casos también están regulados en los estatutos, y generalmente se da entre los mismos integrantes de la comunidad. La tarea de las autoridades se limita a vigilar que se cumpla con lo determinado en su norma interna, asegurando que no se divida innecesariamente la tierra y que se respeten los grados de preferencia en la compra venta (primero la familia, luego los vecinos y en último caso otras personas de la comunidad). En esta situación no es necesario modificar la lista, por lo que sólo corresponde actualizar el Libro de Propiedad Comunal y las carpetas familiares. De esa forma, la información sobre la propiedad de la tierra no queda desactualizada ya que es constantemente actualizada por la misma comunidad en acuerdo con las familias interesadas.

En el modelo propuesto, la gestión de los derechos de propiedad se convierte en el conjunto de prácticas comunales usadas para administrar el flujo de documentos sobre la tierra, permitiendo la recuperación de información desde ellos, determinando el tiempo en el que deben actualizarse, eliminando los que ya no sirven y asegurando su conservación, en el marco de las normas propias de la comunidad. Con una normativa interna legitimada y aceptada y con los derechos de propiedad plenamente consolidados, la gestión de la propiedad de la tierra en un ámbito local-comunal, es posible.

## La cobertura geográfica de la acción

La propuesta de gestión comunal fue aplicada por la Fundación TIERRA en la zona andina del país, su ejecución fue una secuencia de pasos que fueron sucediéndose a medida que la metodología se afinó hasta convertirse en una herramienta útil para la actualización de los derechos de propiedad y su posterior administración en el tiempo.

El año 2006, la propuesta fue aplicada en una comunidad situada en el municipio de Viacha, los buenos resultados fueron rápidamente percibidos por las comunidades vecinas quienes voluntariamente se articularon a la iniciativa. Al final de ese año, ocho comunidades de ese municipio habían iniciado el proceso demandando a la institución talleres de capacitación para la organización de sus comités de saneamiento, resolución de conflictos y delimitación de sus límites externos.

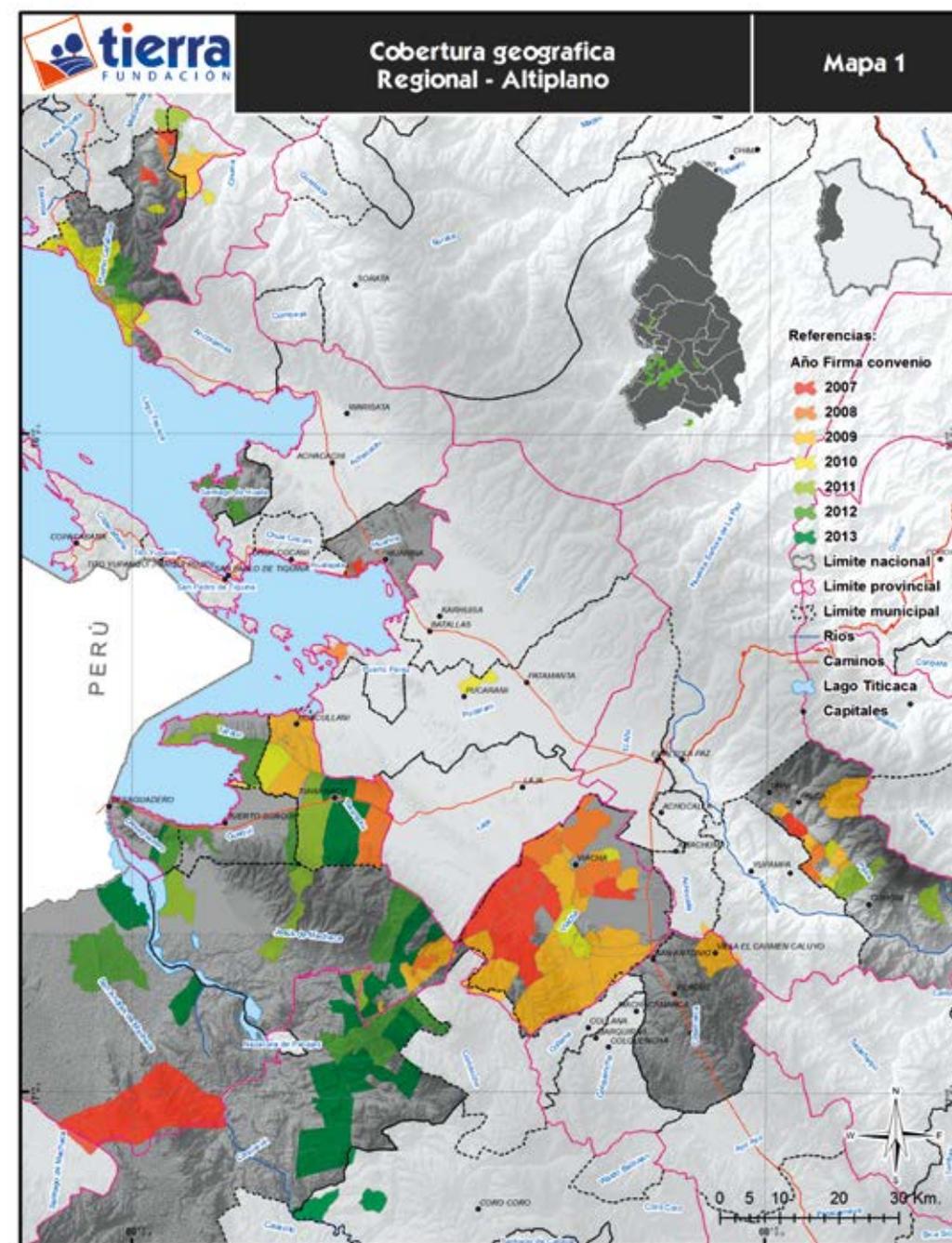
El año 2007, cinco comunidades pertenecientes a los municipios de San Andrés Machaca y Puerto Tarabuco comenzaron a gestionar sus derechos propiedad sobre la tierra. Para 2008 la propuesta se difundió en otros municipios (San Andrés de Machaca, Palca, Tiwanaku, y Puerto Carabuco) repartidos en tres provincias del departamento de La Paz (Ingavi, Camacho y Murillo). En 2009 se incluyeron comunidades pertenecientes a los municipios de Jesús de Machaca y Taraco; para entonces la propuesta de gestión territorial de la Fundación TIERRA se aplicaba en siete municipios del altiplano, implicando a cerca de 48 comunidades.

Hasta fines de 2010 se sumaron a la experiencia 59 comunidades, la mayoría en las mismas regiones donde comenzó el trabajo; no obstante, las actividades relacionadas a la gestión del territorio fueron acrecentándose pues estas organizaciones sociales asumieron el reto de actualizar los límites internos familiares sobre la base de los acuerdos que fueron suscritos en la misma comunidad.

En 2011 se incluyeron comunidades de los municipios de Calamarca, Huarina, Pucarani, y Puerto Pérez. Ese año, las comunidades más exitosas lograron no sólo redefinir sus derechos propiedad externos e internos, sino además promover la convalidación de los resultados ante el INRA y reconstruir sus normas internas que regulan la tenencia y uso de la tierra.

Las cifras finales nos muestran que en seis años de aplicación de nuestra propuesta se pudo involucrar a 120 comunidades, diseminadas en 11 municipios que a su vez forman parte de cinco provincias del departamento de La Paz, tal como se muestra en el siguiente plano:

## Plano N° 1: Cobertura geográfica de la propuesta



Fuente: Elaborado por Efraín Tinta- Responsable SIG fundación TIERRA

Actualmente, la propuesta se desarrolla en 120 comunidades que en términos de persona significa trabajar con cerca de 5 mil familias de pequeños productores campesinos originarios.

## Nuestra Curva de Aprendizaje

La propuesta de gestión comunal de los derechos de propiedad construida por la Fundación TIERRA se propuso consolidar el derecho de propiedad de la tierra de pequeñas propiedades de campesinos e indígenas del altiplano. Para ello, -como ya se dijo- la metodología priorizó el “Saneamiento Interno” por ser un procedimiento participativo y conciliatorio que promueve la resolución pacífica de conflictos y la documentación de los derechos de propiedad a nivel comunal y familiar, con el fin de esclarecer y definir los derechos de propiedad.

Para alcanzar el objetivo propuesto, las comunidades que se involucraron en la propuesta fueron avanzando progresivamente a medida que iban superando fases que se dividieron en función a las capacidades que fueron adquiriendo las comunidades y la forma en que aplicaron esos conocimientos. Estas fases reconocen tres momentos:

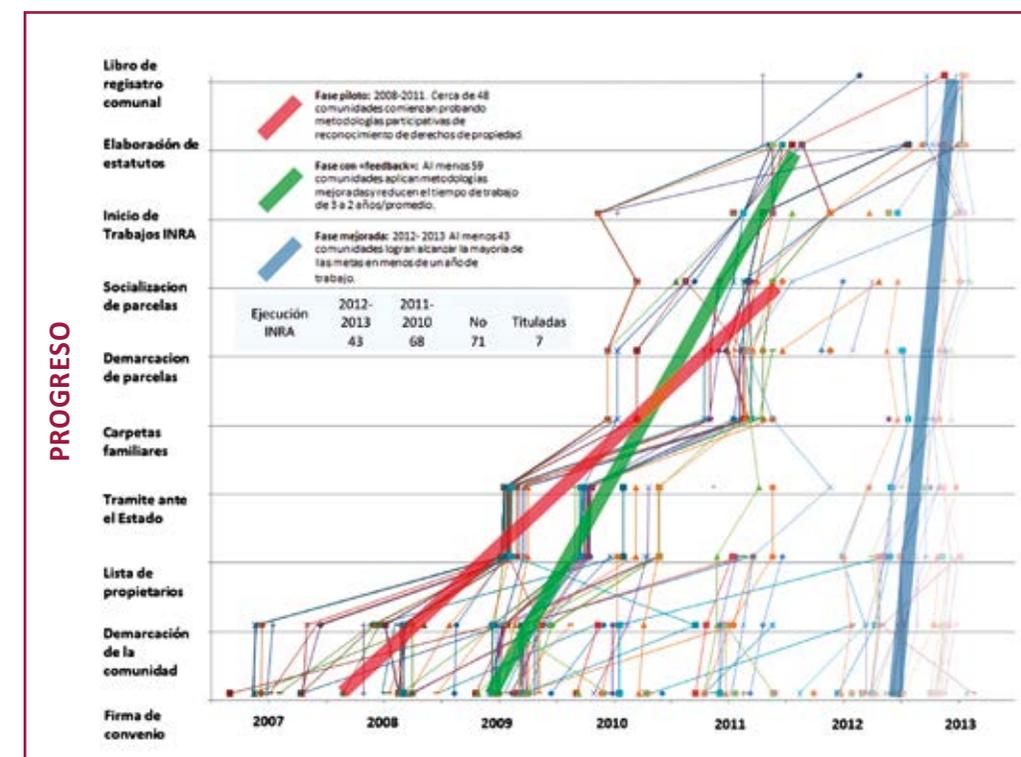
**Fase piloto:** En esta etapa la principal tarea consistió en definir el límite comunal y solucionar los conflictos con las comunidades colindantes. Para ello, las comunidades adquirieron capacidades que les permitieron georreferenciar sus puntos limítrofes y suscribir actas de conformidad de linderos. Las comunidades también promovieron la conciliación de conflictos intrafamiliares instando a todas las familias que componen la organización a suscribir convenios internos familiares para redefinir la manera de usar la tierra.

Haciendo un promedio del tiempo que les tomó concluir esta labor podemos afirmar que una comunidad tipo utilizó en esta etapa más o menos tres años. Las razones por las cuales se registra ese tiempo de trabajo tienen que ver con la falta de precisión de la metodología y es que en esta etapa inicial la propuesta estaba en plena construcción y solo se tenía proposiciones generales que fueron retroalimentadas por las propias comunidades, sobre todo en lo que se refiere al manejo de conflictos intrafamiliares.

**Fase con «feedback»:** En esta fase la metodología ya incorporó herramientas técnicas que permitieron hacer un manejo más eficiente de los conflictos. Estas herramientas consistían en módulos de capacitación, modelos de actas y formularios para el registro de derechos de propiedad familiar. Al menos 59 comunidades aplicaron las metodologías mejoradas y redujeron el tiempo de trabajo a dos años en promedio.

**Fase mejorada:** Luego de cuatro años de aplicación, la metodología propuesta por la Fundación TIERRA y validada por la comunidad precisó las herramientas a ser aplicadas en la acción y logró internalizar el procedimiento en la comunidad de manera más eficiente, logrando superar los problemas iniciales que hacían de la propuesta un proceso moroso. En ese marco, al menos 13 comunidades que se incluyeron en el proyecto durante el año 2011 logran alcanzar la mayoría de la metas en menos de un año de trabajo.

Este proceso, que ha seguido una ruta ascendente, ha sido graficado en la siguiente curva de aprendizaje:



Fuente: Elaborado por Efraín Tinta- Responsable SIG fundación TIERRA

Este gráfico muestra la línea que siguieron todas las comunidades que se involucraron en la propuesta. En el mismo es posible ver las tres fases mencionadas anteriormente y el progreso en la aplicación de la metodología de gestión de los derechos de propiedad; no obstante, no todas las comunidades lograron aplicar la propuesta de forma exitosa, de hecho existieron algunas organizaciones que abandonaron la idea de gestionar sus derechos de propiedad por diferentes causas que vale la pena analizar en procura de establecer las lecciones positivas y negativas que nos dejó esta iniciativa.

## IV. LAS LECCIONES APRENDIDAS

Las lecciones que nos deja este proceso pueden ser identificadas en el siguiente punteo:

- Promover la negociación interna familiar como requisito previo a la actualización de los derechos de propiedad permite que las familias negocien sus derechos individuales privilegiando el uso práctico de la tierra. En la mayoría de los casos las personas que son potenciales propietarios de la tierra vía herencia, ven que la titulación de pequeños terrenos termina siendo perjudicial ya que de alguna manera les obliga a cumplir con las obligaciones comunales, por lo que optan por titularse de manera familiar. Este hecho nos demuestra que el promover la discusión sobre las ventajas y desventajas de la titulación individual antes de legalizar los derechos de propiedad puede ser una forma eficaz de combatir la tenencia inútil de la tierra que está ligada con la individualización y parcelación improductiva de la parcela familiar.
- La actualización de los derechos de propiedad en comunidades del altiplano debe ser vista como un proceso, ante todo, social. Es por eso que la generación de instancias de conciliación es fundamental, no sólo porque promueve la solución pacífica de conflictos sino sobre todo porque brinda la oportunidad para que actores (mujeres y jóvenes) que tradicionalmente están excluidos puedan participar de instancias de negociación en condiciones más o menos equitativas. Esto no significa que la conciliación automáticamente generará equidad en la tenencia de la tierra familiar, pero la posibilidad de que una mujer o un joven puedan negociar sus prerrogativas, es un cambio cualitativo en la forma tradicional de disponer los derechos sobre la tierra.
- La norma escrita en la Ley de Reconducción Comunitaria del año 2006, que señala “En caso de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentran trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar” sin duda ha tenido efectos inmediatos. El más significativo es que se ha convertido en un respaldo legal para promover la equidad de género en el acceso y tenencia de la tierra a favor de las mujeres. Pero, esa posibilidad depende de un constante y permanente proceso previo de capacitación y sensibilización a las autoridades y familias que componen una comunidad. De otro modo, esta disposición puede ser un motivo de desencuentro familiar ya que la percepción de que son los hombres los que tienen el derecho legítimo de acceder a la tierra aún está muy arraigada en el altiplano boliviano.

- El despojo de tierras es el principal problema que agobia a las mujeres. Las víctimas de este delito, en su mayoría, son poseedoras de la tierra que en muy pocos casos cuentan con el respaldo de la organización social (comunidad) que por ahora continúa privilegiando los derechos de los hombres. Las viudas y concubinas son las más vulnerables ya que su condición de propietarias está ligada a su pareja. Por tanto, en el momento en que el vínculo matrimonial se rompe (sea por separación, abandono o fallecimiento de los varones) las mujeres entran a una situación de inseguridad jurídica.
- La equivocada idea de que la actualización de los derechos sobre la tierra tiene la finalidad de promover el pago de impuestos, es el principal temor que gira en torno a la regularización de los derechos de propiedad. Este argumento es frecuentemente utilizado entre los que se oponen al saneamiento de sus tierras, por lo que la difusión del proceso debe enfatizar este tema de manera estratégica.
- Dentro de una comunidad existen personas que creen que la regularización de los derechos de propiedad no tiene importancia dado que cuentan con títulos que incluso datan de la colonia. Este argumento generalmente es planteado por las personas que han sobrepasado los 70 años de edad. Para estas personas el proceso de titulación cumplió su objetivo al garantizar la existencia territorial de la comunidad por lo que consideran innecesario refrendar algo que ya fue consolidado durante la Reforma Agraria. Luego, la actualización de los derechos de propiedad es más bien una aspiración de las y los jóvenes que sienten la necesidad de asegurar la posesión de la tierra.
- Al momento de convalidar el saneamiento interno ante el INRA, la comunidad está en la obligación de optar por una modalidad de titulación (individual o colectiva). Esta elección supone un momento crítico en el proceso debido a que los interesados deben poner en la balanza intereses y aspiraciones en torno a la tierra. En general, los que prefieren la titulación individual ven como una ventaja de esta modalidad la posibilidad de asegurar su autonomía sobre la propiedad bajo el argumento de que el título exclusivo les permitiría heredar la tierra a sus hijos y en algún caso transferirla vía compra venta. Además, el título individual es visto como el documento que legaliza la separación de la comunidad, lo que afecta directamente su sentido de pertenencia a una colectividad. Por otro lado, los que se inclinan por la titulación colectiva, más allá del simbolismo que hay en torno al derecho de propiedad del territorio, ven en esta opción la oportunidad de asegurar formalmente el acceso y tenencia de los recursos naturales renovables y no renovables existentes.

- Los residentes son actores determinantes en la comunidad de hoy, su importancia es innegable más aún cuando se trata de esclarecer los derechos de propiedad sobre la tierra. Es por eso que su percepción en torno al proceso determina el ritmo de la acción al punto que pueden convertirse en una barrera difícil de superar. Por tanto, cualquier iniciativa que pretenda promover la redefinición de derechos debe priorizar una estrategia que permita involucrar a este sector, asumiendo que en la mayoría de los casos se trata de personas que no cumplen con la función social.
- La posibilidad de gestionar los derechos de propiedad es una aspiración de la comunidad; pero, la convalidación de los resultados ante el Estado es una necesidad. Luego, la gestión interna de los derechos de propiedad debe pasar por la aprobación del INRA. Es en esta instancia donde la acción puede descontrolarse y en algún caso fracasar. El trámite de saneamiento formal es un proceso que aún no ha logrado ejecutarse de forma ágil y expedita, los pasos procesales del trámite se cumplen de forma lenta lo que repercute en que el saneamiento de una comunidad tipo del altiplano, desde el inicio hasta la entrega de títulos de propiedad, demore entre dos a tres años. Sólo como ejemplo se puede citar el tiempo que tarda el trámite de publicación de la Resolución de Inicio del proceso, que en ningún caso es inferior a seis meses.

Las razones son estructurales pero involucran a la gestión misma de proceso; es decir que no es un tema atribuible a la norma. De hecho, la ley prevé plazos y términos que si fuesen cumplidos a cabalidad el saneamiento debería demorar un máximo de tres meses. El problema está en la raíz de la institución, pues al no contar con un presupuesto adecuado y sostenible que le permita asumir planes operativos de mediano plazo, el trabajo se realiza con poca o ninguna planificación. Las áreas que son integradas al saneamiento generalmente son elegidas en función a la presión social que ejercen los interesados y/o a los conflictos que se van generando. El escaso presupuesto además trae como efecto inmediato la movilidad permanente del personal de campo, que en el mejor de los casos sucede cada seis meses.

A esta razón económica y de personal, se suma la falta de una adecuada metodología de trabajo que permita sobrellevar el complejo escenario de tenencia de la tierra propio de las comunidades del altiplano. La extrema parcelación y los conflictos internos intrafamiliares, son situaciones que no pueden ser adecuadamente manejadas por el INRA lo que supone una traba en la prosecución del saneamiento de tierras. Por último, la posición de los funcionarios del INRA de promover un saneamiento con estándares de precisión técnica que raya en lo irracional, dadas las condiciones sociales y culturales de las comunidades del altiplano, termina por hacer del proceso de saneamiento una experiencia larga, tortuosa y enmarañada.

## Conclusiones

- I. La gestión de los derechos de propiedad en un entorno comunal, es una acción que aún tiene desafíos internos y externos por alcanzar. Al interior de la comunidad la tarea más importante es lograr que el procedimiento se transforme una tarea continua y sostenible en el tiempo, para ello la fuerza de la comunidad organizada es fundamental. Externamente, el desafío consiste en lograr que la gestión comunal se transforme en un proceso compartido y validado por el Estado. Esta meta tiene un marco jurídico propicio que en algún caso puede dar pie a la construcción de entidades autonómicas indígena originaria campesinas. Es por eso que la construcción de mecanismos de integración de la autogestión comunal con las instituciones del Estado (Municipios, INRA, Ministerio de Autonomías, entre otras) es una tarea imprescindible. Una manera de avanzar en este propósito es construyendo espacios formales de concertación entre la sociedad y el Estado que permitan vincular las normas comunales referidas a la administración de la propiedad con la legislación vigente en el ámbito municipal, en el marco de la construcción de los nuevos estamentos autónomos, de esa forma la gestión comunal funcionaría bajo la protección y respaldo del Estado.
- II. La comunidad ha logrado mantenerse como una organización legítima y cohesionada. Esa condición le proporciona la suficiente fuerza colectiva para enfrentar la mayoría de los conflictos que se presentan en su territorio. Es por eso que el papel activo de las comunidades es clave en el reconocimiento de los derechos de propiedad en sus dos etapas: la consolidación de sus derechos y la actualización de los mismos. Es decir que la comunidad no sólo es capaz de redefinir sus derechos de propiedad con el fin de lograr la consolidación de su territorio, sino además se constituye en la mejor instancia de administración de los derechos de propiedad.
- III. La experiencia de la Fundación TIERRA nos permite afirmar que gestión comunal de los derechos de propiedad es un proceso que promueve la construcción de acuerdos familiares y comunales, cuyos resultados permiten administrar la propiedad de la tierra y el territorio en un ámbito comunal; de esa forma, la comunidad adquiere la capacidad de documentar los derechos de propiedad, fijar las reglas para la ejecución de actos administrativos y controlar las transacciones internas que ocurren sobre la tierra, dando fe de esos actos a través de sus autoridades comunales.

- IV.** Una adecuada gestión comunal se basa en un territorio consolidado y engloba aspectos políticos, sociales y económicos que van más allá de la administración de un catastro de tierras. De esa manera, la gestión del territorio tiene la particularidad de poner en relieve el factor comunitario, primero para mejorar las condiciones de vida de comunidad y segundo, como elemento activador de procesos de desarrollo local.
- V.** Por otro lado, la gestión comunal de los derechos de propiedad permite:
- ▶ Fortalecer el gobierno local para una mejor conexión entre comunidades y gobiernos indígenas.
  - ▶ Lograr acuerdos sobre la gestión de los derechos colectivos como las aynuqas, liwas qallpas, tablones y otros.
  - ▶ Construir normas sobre la autogestión de los derechos de propiedad.
  - ▶ Establecer un sistema de registro para la autogestión de los derechos de propiedad.
- VI.** Como metodología la gestión comunal de los derechos de propiedad contribuye a mejorar el acceso seguro a la tierra en un ámbito donde no hay escasez del recurso. Los territorios indígenas campesinos ya son institucionalidades comunales de larga data capaces de efectuar los ajustes necesarios para el mantenimiento y actualización de pactos sociales locales por la tierra y territorio. Involucrar a las comunidades para la delimitación participativa de linderos y luego para la administración de los derechos de propiedad, es hablar de gestión territorial desde una perspectiva comunitaria.
- VII.** No se puede entender la gestión comunal de los derechos de propiedad sin la participación de la familia y la comunidad. los jóvenes y adultos, mujeres y hombres son los principales actores del proceso. La participación de la comunidad en la gestión del territorio está regulada por mecanismos de control social internos a cargo de las autoridades originarias quienes han institucionalizado sus roles y responsabilidades para precautelar la integridad del territorio y solucionar una serie de conflictos de límites internos y externos a la comunidad.
- VIII.** La gestión comunal de los derechos de propiedad agraria es un procedimiento que se basa en el saneamiento interno. Está claro que la regularización de los derechos de propiedad a partir del saneamiento interno implica acciones que hacen de la propuesta de gestión un proceso integral. Es decir, que el saneamiento interno es parte de la gestión de los derechos de propiedad de la tierra que permite la autogestión comunal.

- IX.** Hasta ahora si bien hemos logrado instaurar una serie de condiciones y procedimientos técnicos y políticos que hacen a la gestión territorial comunitaria, es importante mencionar que aún no se ha alcanzado institucionalizar la concepción del enunciado en muchas comunidades del altiplano puesto que se trata de un proceso que requiere mayor tiempo para consolidar espacios de información y socialización. Asimismo, será importante pensar en la legitimidad de la normativa interna que -si bien está presente en la comunidad- no goza del respaldo político y legal en tanto no se traduzca en un estatuto reconocido por la comunidad, municipio, gobernación y organizaciones regionales que puedan reconocer y apoyar acciones inscritas para el ejercicio de los derechos propietarios sobre la tierra y el territorio. Por ello los desafíos están pendientes para continuar con el proceso, es necesario incidir con información para hacer énfasis en la necesidad de que las comunidades definan claramente -de acuerdo a su realidad- la gestión territorial comunitaria en el marco del ejercicio de los derechos propietarios.
- X.** La construcción de puentes que permitan vincular la acción colectiva de la comunidad con el Estado, es el principal reto del proceso. Esta labor debe ser asumida como una forma de descentralizar el poder central que no termina en un simple proceso de delegación de funciones, pues se trata de lograr incorporar a la comunidad organizada en el Estado sin quitarle su autonomía como organización social.

## Referencias

- Colque, Gonzalo. Autonomías indígenas en tierras altas. Breve mapeo para la implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina. La Paz: Fundación TIERRA, 2009.
- Constitución del Estado de Bolivia. 1967.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. 2009.
- Informes Técnico de la Fundación TIERRA. La Paz: TIERRA 2010, 2011 y 2013.
- Ley 031. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. 2010.
- Ley 1333. Derecho del Medio Ambiente. 1992.
- Ley 1700. Ley Forestal. 1996.
- Ley 1715. Ley del Instituto Nacional de la Reforma Agraria. 1996.
- Ley 1777. Código de Minería. 1997.
- Ley 3464. Ley de Reforma Agraria. 1953.
- Ley 3545. Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. 2007.
- Spedding, Alison, y David Llanos. “No hay Ley para la cosecha”: un estudio comparativo del sistema productivo y las relaciones sociales en Chari (provincia Bautista Saavedra) y Chulumani (provincia Sud Yungas. La Paz: PIEB / SINERGIA, 1999.
- Urioste, Miguel, Gonzalo Colque, y Rossana Barragán. Los nietos de la reforma agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia. La Paz: Fundación TIERRA, 2007.
- Urquidi, Arturo. Temas de Reforma Agraria. La Paz: Juventud, 1976.



**Fundación TIERRA - Regional Altiplano**

Calle Hermanos Manchego N° 2566

Tel.: (591-2) 243 2263

Fax.: (591-2) 211 1216

Email: [fundacióntierra@ftierra.org](mailto:fundacióntierra@ftierra.org)

Casilla Postal: 8155