

5. REFLEXIONES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

En este trabajo se ha tratado de presentar, analizar y argumentar un determinado sistema de tenencia de la tierra, visto como una gama de derechos propietarios distribuidos entre el Estado, el ayllu y la familia. Se ha utilizado la perspectiva socioeconómica tanto en el análisis de las normativas y de las instituciones agrarias existentes en el ayllu como en el análisis descriptivo de los nexos económicos, políticos y sociales. Se ha intentado además comprender e investigar una estructura interrelacionada y extraer reflexiones sobre políticas públicas pensadas para las comunidades campesinas e indígenas.

1. La normativa agraria

El régimen de la tenencia de la tierra ejercida en las comunidades se caracteriza por tener normas de acceso y uso de la tierra, suficientemente cristalizadas. Al margen del Estado, la colectividad local (*marka*, ayllu o comunidad) conserva derechos de control y regulación mientras que la familia o un subconjunto de familias (por ejemplo los usufructuarios de tierras comunales) tienen los derechos de propiedad. Esta realidad concuerda solo parcialmente con las actuales modalidades de saneamiento y titulación de tierras. Las comunidades campesinas están ante el dilema de optar entre la titulación colectiva de TCO y la titulación individual, por definición, alternativas mutuamente excluyentes. En consecuencia, el saneamiento de tierras en el altiplano es incierto y no reconoce las prácticas locales.

Entonces, donde existan comunidades campesinas y/o indígenas corresponde estudiar la posibilidad de institucionalizar ese régimen de tenencia de la tierra compartida. El desarrollo de una norma con esas características tendría que apuntar a lo que se denominaría como titulación de Derecho Territorial Comunal (DTC) no como título de propiedad colectiva sino como el reconocimiento de las normas consuetudinarias de protección, control y regulación que tiene cada comunidad rural. Sería como la TCO pero incluyendo la posibilidad de titulación individual/familiar y manteniendo las facultades comunales.

Una normativa de este tipo podría permitir desarrollar otros dos aspectos referentes a la ampliación de la participación de las comunidades. El primero está referido al desarrollo de normas e instituciones para el manejo y seguridad jurídica de tierras al interior de TCOs de tierras altas (altiplano y valles) que, en contraste a la TCO de tierras bajas, incluye posesión familiar claramente definida. De esa manera, podría viabilizarse el saneamiento de tierras a nivel comunal y, a la vez, esclarecer el derecho propietario familiar bajo la garantía en corresponsabilidad entre el Estado y la organización comunal. El segundo aspecto alude a la formalización de una jurisprudencia estatal como instancia supra-comunal de apelación de conflictos agrarios y de apoyo técnico a las comunidades. Esto también significa definir competencias y obligaciones de las autoridades comunales para la conciliación de conflictos por la tierra.

Si se admite que la comunidad campesina es un ente socialmente cohesionado, bien podría otorgarse mayores funciones a la misma en el proceso del saneamiento de tierras. Al respecto, ya existen avances con el saneamiento interno de tierras sobre todo en temas de conciliación de conflictos según usos y costumbres pero podría ampliarse el mismo concepto hacia la verificación del origen de derechos propietarios familiares y de la función social. Esto significa que además de los requisitos formales exigidos para la demostración de la legalidad de posesión de tierras (títulos y papeles) se otorgue mayor valor a la declaratoria de “posesión pacífica” que realicen las autoridades comunales previa revisión del cumplimiento de función social según el principio de la Reforma Agraria y Ley INRA de que el trabajo es el sustento de la propiedad.

2. El desarrollo rural

En las comunidades, la actividad agropecuaria es ahora tan importante como la actividad no agropecuaria y ello depende de la relación con el mercado y, en definitiva, con el mundo externo. Es evidente la habilidad que las familias han desarrollado para vivir interactuando entre el mundo rural y el urbano. Es decir, la comunidad no es un espacio cerrado.

En la región de estudio, la propiedad agraria –extensión de tierra- se ha reducido al mínimo viable desde el punto de vista técnico y económico. Es el minifundio económico que se mantiene a costa de una alta expulsión de la población rural al grado de que una propiedad familiar ya no es susceptible de más subdivisiones que favorezcan el permanente aumento de familias. Se trata de una economía familiar debilitada que se apoya en la comunidad y en los sistemas de protección mutua para el acceso equitativo a los recursos. En ese sentido, la tarea inmediata que debería contemplarse en los programas de desarrollo rural podría apuntar al mejoramiento de las condiciones de producción, recuperación de la capacidad productiva y establecimiento de zonas de asentamiento humano en otras áreas rurales.

Pero el tema de desarrollo de las comunidades pasa hoy necesariamente por las políticas municipales. Un reto aún inconcluso es la forma de vincular la unidad básica de producción, la familia, con la inversión municipal, debido a que resulta complicado desde el punto de vista legal, la transferencia de recursos públicos a unidades familiares a pesar de la necesidad de inyección directa de capital. En estas condiciones, los municipios se ven obligados a construir infraestructuras productivas colectivas como mataderos o centros de acopio que en último término acaban siendo subutilizadas o abandonadas. Otro desafío es cómo utilizar el potencial organizativo de la comunidad para fines de desarrollo rural desde los municipios. Una posibilidad podría ser el uso de las formas de control y regulación comunal sobre la tierra para promover organizaciones y mecanismos comunales orientados a brindar oferta de bienes y servicios al gobierno municipal sustentados en garantías intangibles como la pertenencia de la persona a la comunidad. Estos trabajos, al valorar el capital comunal y los códigos culturales, apuntan a un desarrollo de tipo territorial muy ligado a los rediseños propuestos en líneas arriba.

3. La comunidad campesina

En el documento se ha mostrado que existen suficientes indicios de la necesidad y posibilidad de reconocer formalmente a las comunidades rurales. Esta idea no es nueva, sino que ya fue planteada por Urioste (1992) y rescatada por la Ley de Participación Popular de 1994. En realidad se trata de profundizar la participación popular no sólo transfiriendo recursos económicos sino también atribuciones y competencias a la comunidad en cuanto al manejo de recursos naturales según normas consuetudinarias y estatales compatibilizadas. También este punto está relacionado con los planes de ordenamiento territorial.

Un primer punto es sin duda la legitimación de las comunidades indígenas y campesinas reconociendo su dominio territorial, sistema de autoridades, normas y formas de contribución. De esa manera las comunidades podrían constituirse en unidades territoriales mínimas y descentralizadas para la administración municipal sin que exista una constante subdivisión de las mismas al calor de la competencia por los recursos municipales ni formación de unidades mayores (cantones y distritos municipales) poco funcionales y legítimos.

El segundo punto es la unificación o compatibilización del sistema de autoridades en el ámbito municipal. Actualmente por un lado están las autoridades comunales (mallkus y sindicatos agrarios) con una estructura funcional propia pero, por otro, están las autoridades estatales y municipales

(subalcaldes, agentes cantonales, comités de vigilancia). Ello provoca la existencia paralela de dos órganos, uno sustentado en las normas consuetudinarias y otro en leyes formales. Además del rediseño de las formas de representación y de instancias funcionales, el municipio podría sancionar una política de ordenamiento territorial sustentado en la organización sociopolítica tradicional de las comunidades. Esto, lógicamente, permitiría avances en los mecanismos de participación en el diseño e implementación de políticas públicas municipales más acordes con la realidad local y, además, sería la base para el establecimiento del catastro municipal de tierras agrarias. En definitiva, la tierra podría jugar un rol estratégico para el gobierno local al igual que hasta hoy lo cumple para la formación de las comunidades campesinas e indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGÁN, Rossana y DURÁN, Florencia
2003 **“Tras las huellas de la historia”**. En: Collana. Conflicto por la tierra en el altiplano. La Paz: Fundación TIERRA, pp. 27-36.
- CABANELLAS, Guillermo
s/f **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**. Tomo III. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- CARTER, William E.
1967 **Comunidades aymaras y reforma agraria en Bolivia**. México: Instituto Indigenista Interamericano.
- CARTER, William y ALBÓ, Xavier
“La comunidad aymara: un mini estado en conflicto”. En: Raíces de América. El Mundo Aymara. Madrid, Alianza.
- CARTER, William E. y MAMANI, Mauricio P.
IRPA CHICO: Individuo y comunidad en la cultura aymara. La Paz: Editorial “JUVENTUD”.
- CHOQUE, Roberto
2003 **Jesús de Machaca: la marka rebelde 1. Cinco siglos de historia**. La Paz: Plural Editores.
- CEDLA, PROCADE/UNITAS
1997 **Producción Campesina y Mercados: La Ganadería Lechera en Altiplano de La Paz**. La Paz: Muela del Diablo.
- DELEGACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA
2000 **Bolivia: disponibilidad nacional de alimentos, patrón de consumo y cambios tendenciales del sector agropecuario**. La Paz: (ms).
- DEMEURE V., Juan
1999 “De la subsistencia a la competencia internacional”. En: **Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea**. La Paz: Harvard Club de Bolivia. 269-290.
- FUNDACIÓN TIERRA
2003 **Collana: conflicto por la tierra en el Altiplano**. La Paz: Plural Editores.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
2001 a **Censo Nacional de Población y Vivienda**. La Paz: INE.
2001 b **Documento metodológico de la encuesta de hogares programa MECOVI 2001**. Ms. La Paz: INE.
- INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA
2001 **Expediente del título de Saneamiento de TCO- Titikani Takaka**.

- JIMÉNEZ, Wilson; LIZÁRRAGA, Susana
2003 **Ingresos y desigualdad en el área rural de Bolivia. La Paz: UDAPE.**
- PÉREZ, Mamerto
2003 **Apertura comercial y sector agrícola campesino: la otra cara de la pobreza del campesino andino. La Paz: CEDLA**
- PLATA, Wilfredo; et.al
2003 **Visiones de desarrollo en comunidades aymaras: tradición y modernidad en tiempos de globalización. La Paz: PIEB.**
- PUENTE, Rafael.
1992 **“¿Sindicato, organización u otra forma organizativa?”. En: CIPCA (edit.). Futuro de la comunidad campesina. La Paz: CIPCA/ Cuadernos de investigación N° 35 pp. 27-34.**
- REPÚBLICA DE BOLIVIA
1996 **Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, del 18 de octubre de 1996.**
2002 **Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural. Ms.**
2004 **Constitución Política del Estado. Ley 13 de abril de 2004.**
- RIVERA, Silvia y equipo THOA
1992 **Ayllus y proyectos de desarrollo en el norte de Potosí. La Paz: ARUWIYIRI**
- SPEDDING, Alison y LLANOS, David.
1999 **No hay ley para la cosecha: Un estudio comparativo del sistema productivo y las relaciones sociales en Chari y Chulumani, La Paz. La Paz: PIEB.**
- TICONA, Esteban y, ALBÓ, Xavier
1997 **Lucha por el poder comunal: Jesús de Machaqa, la marca rebelde. La Paz: CEDOIN Y CIPCA**
- URIOSTE F. de C., Miguel
1989 **La economía del campesino altiplánico en 1976. La Paz: CEDLA.**
1992 **Fortalecer las comunidades, una utopía subversiva democrática... y posible. La Paz: AIPE/ PROCOM/ TIERRA**
- VAN DAM, Cris
1999 **La Tenencia de la Tierra en América Latina. El Estado del Arte de la Discusión en la Región.: Documento especialmente preparado para la Iniciativa Global Tierra, Territorios y Derechos de Acceso. S/I: ms.**
- ZOOMERS, Annelies (comp.)
1998 **Estrategias Campesinas en el Sur andino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí. La Paz: KIT/ CEDKA/ CUD**
2004 **Vinculando estrategias campesinas al desarrollo: experiencias en los Andes bolivianos. La Paz. Plural.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
1. EL CONTEXTO REGIONAL	5
2. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES	8
3. METODOLOGÍA	11
4. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO	12
1. TIERRA Y ORGANIZACIÓN SOCIAL.....	14
1. LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES.....	15
2. DERECHOS SOBRE LA TIERRA COMUNAL	19
3. SEGURIDAD DE LA TENENCIA DE TIERRAS: LOS ROLES DEL ESTADO Y EL AYLLU.	24
2. TIERRA Y ECONOMÍA FAMILIAR.....	29
1. CARACTERÍSTICAS DE LA FAMILIA.....	29
2. ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA FAMILIAR	31
3. ACCESO AL USO DE LA TIERRA.....	36
4. DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA	37
5. USO DE LA TIERRA.....	38
6. LA ECONOMÍA FAMILIAR.....	39
3. EL CURSO DE LA ESTRUCTURA AGRARIA.....	44
1. LA FORMACIÓN SOCIAL.....	44
2. LA CUESTIÓN TERRITORIAL.....	45
3. DERECHOS Y EL NÚCLEO NORMATIVO DE TIERRAS	46
3. IMPLICANCIAS DE LA TITULACIÓN DE TCO	48
4. CONFIGURACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE VIDA	50
4. CONCLUSIONES.....	52
5. SUGERENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	57
BIBLIOGRAFÍA.....	60