

# 3. Descripción de las políticas públicas en recursos naturales <sup>(13)</sup>

## 3.1. PROBLEMAS CONCEPTUALES <sup>(14)</sup>

### **3.1.1. Comunidades campesinas y pueblos indígenas: dos caras de la misma moneda**

Pese a que la mayoría de la población rural del occidente puede ser considerada indígena (o campesina-indígena) sólo un porcentaje de esta población se adecúa a la definición indígena del marco legal. Existen contradicciones en la percepción del indígena por parte de las leyes: 1) las políticas de participación popular basan el reconocimiento de los indígenas a través de las personerías jurídicas como indígenas, acción sujeta a la propia decisión de las comunidades; 2) las políticas de tierras reducen este escenario a un particular tipo de propiedad, la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) y, 3) las políticas de unidades político-administrativas restringen este escenario a unidades socioculturales homogéneas sin definir el escenario en el que se basa esta homogeneidad (régimen de propiedad, rituales-fiestas, pertenencia étnica u otros factores).

---

<sup>13</sup> Como ha sido mencionado en la introducción en esta sección se tomará en cuenta solamente la evaluación de las políticas de tierras contenidas fundamentalmente en la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (octubre, 1996), y en disposiciones legales complementarias relacionadas con las políticas de Participación Popular y Descentralización, considerando que las políticas forestales (Ley Forestal, 1996) no hacen mención explícita a la realidad de los valles de Bolivia y que no existen políticas de aguas actualizadas. La única Ley de Aguas data de principios del pasado siglo.

<sup>14</sup> Las reflexiones que se realizan en esta sección han sido desarrolladas con mayor detenimiento en: Pacheco, Diego. Municipios, Distritos Municipales Indígenas y Tierras Comunitarias de Origen en las tierras altas de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación-Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. La Paz, 2002, así como los artículos del mismo autor "Territorio y Desarrollo Rural". ILDIS, La Paz, 2001; y, "Tierra, Territorio y Productividad". AIPE, 2002. Las contribuciones realizadas en este documento, pueden considerarse un resumen de los planteamientos realizados en los textos mencionados.

En este marco, las políticas presentan una miopía general para atender dos fenómenos paralelos. En primer lugar, contar con la suficiente especificidad para dar solución a los casos particulares y, en segundo lugar, ser suficientemente generales de tal manera de conducir procesos con visión de futuro. Pero lo que menos se hace es recuperar en esta visión de futuro la propia concepción de los comunarios. En este contexto, las disposiciones legales no han podido establecer con claridad que más que una diferencia entre comunidades campesinas vs. pueblos indígenas, existen diferencias por tipos de asentamientos.

### *Ayllus poco fragmentados y con varios niveles*

Son los ayllus que han mantenido una estructura organizativa en tres o cuatro niveles, es decir, cabildos, ayllus, parcialidades y jatun ayllus (quechua) o markas (aymara).

Estos jatun ayllus o markas cuentan con un complejo modelo organizativo que corresponde a un sistema de cargos por turnos en todos los niveles de la estructura segmentaria, usualmente limitado a los tributarios u originarios.

La naturaleza y composición de los niveles de la estructura segmentaria es variable y en muchos casos se encuentran influidas por delimitaciones político-administrativas republicanas o de otra índole, o, en otros casos, a la inversa: las jurisdicciones territoriales de los ayllus han influido a una determinada división político-administrativa.

En esta categoría de ayllus no se puede identificar un modelo histórico común, aunque uno de los procesos más característicos en estos ayllus es su progresivo fraccionamiento.

Los jatun ayllus del Norte de Potosí son característicos de estas organizaciones segmentarias que recorren transversalmente extensos territorios que abarcan de forma continua o discontinua espacios de puna, chawpirana y valle, y por lo mismo son conocidos como “franjas étnicas”. Dicha estrategia económica tiene como finalidad lograr el acceso a varios microclimas y dentro de ellos a una infinidad de parcelas que garantizan una siembra escalonada en el tiempo y en el espacio.

En estos ayllus el sentido de la territorialidad difiere según el acceso a cada piso ecológico. Los espacios de puna delimitan claramente a los cabildos de los ayllus y el sentido de la territorialidad está vinculado al de la propiedad del cabildo; en la “chawpirana” o cabecera de valle el sentido de propiedad se sustenta en la pertenencia a la jurisdicción de un ayllu menor, y en los valles a la pertenencia a la jurisdicción del ayllu mayor. Los territorios de los cabildos, de esta manera, todavía se encuentran dispersos en los tres pisos ecológicos. Esto no es frecuente en las marcas aymaras.

El acceso y control de parcelas en diversos pisos ecológicos discontinuos son cada vez más difíciles debido al crecimiento poblacional de los ayllus, al inicio de nuevas relaciones sociales y económicas en las áreas de los valles y a la poca rentabilidad de las actividades que se desarrollaban tradicionalmente a través del acceso a los pisos ecológicos. En la mayoría de los ayllus, los valles ya se han desprendido de sus áreas de puna, esto se refleja en la modificación de los modelos político-organizativos, es decir, la elección de las autoridades ya no es rotativa entre las áreas de puna y valles. Mientras en los jatun ayllus quechuas es todavía frecuente el acceso a recursos colectivos a través de “mantas” o áreas de cultivo familiar de rotación colectiva, en las marcas aymaras las “aynoqas” se han parcelado y prácticamente han desaparecido. A continuación perfilamos algunas de estas diferencias entre tipos de asentamientos:

### *Ayllus muy fragmentados*

En este grupo se consideran a las identidades socioculturales cuya fragmentación ha debilitado casi por completo sus vínculos con una identidad sociocultural más englobante. Antiguamente, estos ayllus pertenecían a jatun ayllus más grandes, pero con el paso del tiempo han desarrollado una identidad socio-cultural particular determinada solamente por la ocupación de un territorio que corresponde a una pequeña parte de ese antiguo ayllu.

Estos ayllus corresponden a espacios multiétnicos de cabeceras de valle y valles donde el peso de las políticas coloniales y republicanas ha sido más importante debido a las posibilidades de mayor expansión de las haciendas en regiones multiétnicas con menores niveles de unidad social. Solamente los ayllus más visibles y en algún momento con mayor cohesión han podido mantenerse, aunque su fragmentación ha sido inevitable.

En términos poblacionales y geográficos son ayllus muy pequeños que conviven en un universo de comunidades de ex haciendas. La mayoría de estos ayllus hoy día se reconocen como comunidades originarias pero se caracterizan por ser autónomos e independientes, y por lo mismo no presentan ninguna autoridad de mayor nivel que del ayllu que los englobe a todos. En algunos casos comparten con las comunidades indígenas de ex hacienda sentidos de identidad más visibles que incluso prevalecen sobre su identidad previa y original.

### *Comunidades indígenas de ex hacienda*

En esta categoría se incluyen a las comunidades indígenas catalogadas por la Reforma Agraria de 1953 como “comunidades campesinas de ex hacienda”. La categorización de la Reforma Agraria, así como la empleada posteriormente para identificar a estas comunidades como campesinas, es inadecuada; por lo que es más correcto designar a las mismas como comunidades indígenas de ex hacienda, en tanto que las haciendas no han logrado modificar las pertenencias de identidad étnica de esta población y donde la titulación individual tampoco ha creado a un campesino parcelario carente de sentido comunitario y de pertenencia étnica.

En todo caso queda claro que los ayllus hacen referencia a comunarios originarios mientras que comunidades de ex hacienda hacen referencia a áreas que no son de origen.

Las comunidades que se encuentran en esta categoría forman igualmente jurisdicciones bastante complejas. Por un lado, existen comunidades indígenas de ex hacienda que han mantenido muchos de los rasgos comunitarios previos a la constitución del modelo de hacienda, mientras que otras han sido influidas en mayor medida por ese nuevo modelo productivo y político caracterizado por la formación de los sindicatos. Así, en muchos lugares las autoridades tradicionales no han sido completamente sustituidas por las autoridades sindicales.

La jurisdicción de la mayoría de las comunidades indígenas de ex hacienda es resultado de las antiguas fronteras de las haciendas y de la distribución espacial hacendal. Las actuales comunidades o subcentralías, por ejemplo, hacen referencia a los límites de las antiguas haciendas.

Por otra parte, existen comunidades indígenas de ex hacienda en los que el modelo de la hacienda se acomodó más bien al sistema productivo del ayllu a través de las “mantas y aynoqas” o permitió que los comunarios indígenas reproduzcan el acceso a varios pisos ecológicos, en tanto que las haciendas también reprodujeron el modelo de la ocupación en varios ecosistemas.

En muchas regiones estas comunidades forman parte de nuevas adscripciones culturales específicas, producto de la constitución de antiguos corregimientos o provincias o como efecto de procesos de construcción de identidad con sus vecinos cercanos. Existen casos en que comunarios de ex hacienda comparten también terrenos de origen en las áreas cercanas. Las fronteras entre estas identidades culturales que no hacen referencia a obligaciones específicas no se perciben como límites físico-geográficos estables y permanentes.

El modelo político-organizativo construido como consecuencia de la formación del sindicato campesino constituye una adaptación a una nueva forma comunal que combina derechos propietarios sobre áreas colectivas e individuales, como producto de las diversas formas de titulación realizadas por la Reforma Agraria. A la fecha se han construido nuevas visiones de territorialidad, acceso a los recursos y modelos político-organizativos que han dado lugar a una nueva dirección a la forma de ser comunitaria.

### ***Ayllus y comunidades con nuevas identidades***

En este caso se encuentran las comunidades que presentan alguna necesidad de encontrar su realidad y razón de ser en la pertenencia a una entidad mayor que les dé incluso alguna clase de identidad. No presentan una estructura política propia y única que englobe y organice a todas las comunidades. Los apelativos de identidad no son siempre construidos internamente y más bien son imposiciones de adscripción externas.

No tienen una organización política única y común, siendo las autoridades sindicales sus organizaciones supracomunales más visibles. Son identidades englobantes, pero al mismo tiempo más difusas, lo que no impide que se diferencien en términos de su cultura visible (vestimenta y música) de otras identidades regionales.

Son regiones en las que coexisten formas de organización del ayllu (comunidades originarias) con comunidades de ex hacienda, sin ningún tipo de diferenciación visible específica. Los antiguos miembros de los ayllus participan de una identidad englobante que no les obliga a nada y no representa restricciones ni responsabilidades determinadas, no entraña ningún obstáculo y más bien tiene la ventaja de permitirles participar, junto con los arrenderos de ex hacienda, en la búsqueda de una identidad mayor definitoria de una nueva unidad.

### ***Comunidades de ex hacienda***

Involucra a comunidades que han perdido su referencia con alguna identidad socio-cultural más antigua y en las que coexisten formas de titulación individual y colectiva sobre la tierra. Estas comunidades se han formado sobre la lógica territorial de las antiguas haciendas y constituyen una población de diferente origen que se asentó en las antiguas haciendas del occidente del país. La titulación parcelaria no ha implicado el debilitamiento de la forma de ser de la comunidad que se traduce en el cumplimiento de obligaciones comunales y rituales-festivas.

### ***Campesinos parcelarios***

Los campesinos parcelarios presentan una importancia significativa en el occidente del país. Esta forma de campesinos se presenta agrupados en asociaciones de productores o regantes, en los que no existe una forma de comunidad como en los casos anteriores, por cuanto son las actividades productivas las que los organizan. Por otra parte, esta forma de campesinos se presenta al interior de las propias comunidades, y se manifiesta en personas o familias que no se encuentran afiliadas a las comunidades por distintos motivos. Las relaciones con la comunidad son con frecuencia conflictivas y en muchos casos también se denominan como “agricultores”.

#### ***3.1.2. Territorio y derechos sobre los recursos naturales***

La Constitución Política del Estado vigente (1995) dispone las bases para la comprensión de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades indígenas y originarias en lo que se refiere al acceso y aprovechamiento de

los recursos, al establecer que: a) las tierras son de dominio originario de la nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural (Art. 165); b) la regulación por parte del Estado del régimen de explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento y las normas especiales que los regulan (Art. 170); y, c) el reconocimiento, respeto y protección, en el marco de la ley, de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional (Art. 171).

Además, en aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos se consideran sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional.

En este marco legal, la Ley 1715 garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen (TCO), y sus implicaciones económicas, sociales, y culturales, así como el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, disponiendo que: a) los títulos de las tierras comunitarias de origen otorgan a favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas; b) las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas, ni adquiridas por prescripción y, c) la distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirán por las reglas de la comunidad de acuerdo a sus normas y costumbres (art. 3.III, Ley 1715).

En este contexto, la ley ha otorgado derechos preferentes sobre los recursos naturales no renovables exclusivamente a las comunidades indígenas y no así a las comunidades campesinas. Desde esta perspectiva muchas comunidades campesinas se ven obligadas a cambiar sus formas de titulación y sus propios usos y costumbres para acceder a derechos preferentes sobre los recursos naturales renovables y a ingresar a un nuevo status jurídico que les otorga la “ilusión” de ser dueños de su territorio como Tierra Comunitaria de Origen. En este razonamiento se pretende que todos

los indígenas estén titulados como Tierra Comunitaria de Origen, ignorando que los procesos históricos de los indígenas en el país son múltiples.

El concepto de territorio y la autonomía de gestión forma parte inseparable de la reconstrucción moderna de la identidad cultural originaria. Es así que a través de esta lectura se evalúan de manera funcional el conjunto de las políticas, lo que también crea distorsiones en su aplicación.

El tema del territorio es el punto más importante en la agenda de las organizaciones campesinas e indígenas y una de las principales causas de sus últimas movilizaciones. Sin embargo, la discusión sobre este tema es sistemáticamente negada por el Estado, debido al cuestionamiento profundo a las bases territoriales organizativas del Estado-Nación.

Existen contradicciones en las leyes en lo que se refiere a la identificación de jurisdicciones administrativas territoriales y jurisdicciones de propiedad territorial. Al haberse establecido en la Ley de Participación Popular la uniformización de las secciones municipales y en la Ley 1715 (INRA) la figura de las Tierras Comunitarias de Origen como jurisdicciones de propiedad territorial bajo la forma de un solo título colectivo, en la práctica se han generado sobreposiciones entre dos tipos de territorialidad. Esta problemática será analizada más adelante.

La formulación de la Ley INRA, posiblemente por la falta de una coherente interpelación por parte de los propios actores campesinos e indígenas de occidente y por la imposición de una visión reduccionista y cartesiana de sus proyectistas, no se nutrió de prácticas concretas de tenencia-acceso y uso de los recursos que se presentan en los niveles locales comunales, desconociendo la compleja trama en la que se desarrolla la ocupación social del espacio de las comunidades campesinas e indígenas aymaras y quechuas.

Esto se debió obviamente a los ritmos de presión política en la modificación de las políticas de tierras tanto de las agencias multilaterales de cooperación, a la actuación ingenua de algunos partidos políticos que actuaron en un proceso altamente sensible sin contar con toda la información local respecto a la heterogeneidad de la problemática de tierras en el país, así como a una interpretación muy superficial de la problemática de tierras en el

país por parte de políticos, profesionales e instituciones especializadas, y a la posición maximalista de las organizaciones campesinas e indígenas que no permitió discutir los matices de la problemática sino valores absolutos.

Para el oriente y occidente del país, las definiciones de la ley son homogeneizantes e intentan ser aplicadas a una realidad diversa sin acciones flexibles e imaginativas. Las imperfecciones en las definiciones de los sujetos de la Ley de Participación Popular aparecen aún más confusas cuando son trasladadas a la aplicación de la Ley del INRA.

Más aún, el concepto de TCO viene siendo aplicado de manera equívoca como un reconocimiento del trazo jurisdiccional de los ayllus y no como una intervención que permita avanzar en la gestión territorial –en el marco de la propiedad sobre la tierra- de estos ayllus y garantizar la seguridad jurídica sobre la tierra.

Por otra parte, el marco de la política rural en el occidente del país ha sido formulado a partir de una lógica dual entre las comunidades campesinas e indígenas desde la aplicación de la Reforma Agraria de 1953. Desde esta perspectiva, son comunidades campesinas aquellas que han sido formadas con la dotación de tierras a partir de 1953 y son comunidades indígenas aquellas comunidades que se han mantenido al margen de la aplicación de esta Reforma Agraria. Esto ha creado dualidades en la formulación del marco legal, que se han mantenido hasta fines del siglo XX. La reglamentación de la Ley de Participación Popular en lo que se refiere a las organizaciones territoriales de base establece la siguiente definición:

Pueblo indígena: es la colectividad humana que descende de las poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización, y que se encuentran dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales, con la cual se identifican sus miembros reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad socio cultural; mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales. En el marco de la definición anterior se consideran Organizaciones Territoriales de Base de carácter indígena a las Tentas,

Capitanías, Cabildos Indígenas del Oriente, Ayllus, Comunidades Indígenas y otras formas de organización existentes dentro de una sección municipal.

Comunidad campesina: es la unidad básica de la organización social del ámbito rural que está constituida por familias campesinas nucleadas o dispersas que comparten un territorio común en el que desarrollan sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales. A estos efectos se reconocen las formas de organización comunal, en cuanto representen a toda la población de la comunidad y se expresen en sindicatos campesinos u otras que cumplan con dicha condición (LPP, 1994).

La definición de pueblos indígenas y comunidades campesinas se encuentra contenida en la Ley de Participación Popular, y a esta definición se subsumen las posteriores leyes (INRA, creación de Unidades Político-Administrativas y Ley del Diálogo Nacional). Esta definición, sin embargo, es insuficiente y ha simplificado la alta heterogeneidad de situaciones que se presentan en el área rural en lo que se refiere a connotaciones sobre tierra y territorio particularmente.

Desde esta lógica se ha construido el marco legal sobre la base de un deteriorado reflejo de la realidad, es así que los pueblos indígenas (o comunidades originarias) gozan de un status preferencial respecto a las comunidades campesinas. Desde la perspectiva de la Ley INRA, las comunidades originarias se someten a la forma de propiedad de la Tierra Comunitaria de Origen mientras que las comunidades campesinas a la titulación como “propiedades comunitarias” y pequeñas propiedades. En este marco, en las comunidades originarias (o indígenas) no existe la propiedad individual (familiar) de la tierra.

Siguiendo con este razonamiento, una comunidad indígena puede ser tal desde la perspectiva de La Ley de Participación Popular pero no así desde el punto de vista de la ley de tierras. Es decir, una comunidad de ex hacienda puede identificarse como indígena pero si no se titula como Tierra Comunitaria de Origen deja de ser indígena. En este aspecto existe una prevalencia de la ley de tierras sobre la Ley de Participación Popular en la medida en que se ha definido que las comunidades conocidas como

campesinas pueden solicitar demandas como TCO's, con el propósito de disminuir estas contradicciones. Sin embargo, las comunidades originarias en un futuro mediano –cuando termine de implementarse la Ley 1715- serán reconocidas como tales cuando estén tituladas como Tierras Comunitarias de Origen.

Esta lógica cartesiana de las leyes ha desconocido que en el país la mayoría de las comunidades campesinas son comunidades campesinas-indígenas, que al interior de las comunidades indígenas y campesinas-indígenas existen múltiples sistemas de tenencia y acceso a la tierra (individuales y colectivos), y que al interior de una misma unidad sociocultural pueden coexistir sistemas múltiples de tenencia de la tierra. La aplicación de este marco legal distorsionado provoca conflictos y división al interior de las comunidades y unidades socioculturales del occidente del país.

El país requiere de una nueva interpretación de la realidad campesina-indígena en lo que se refiere a la definición de las formas de propiedad. En primer lugar, se debe establecer que en las comunidades campesinas e indígenas no existen antagonismos entre formas de propiedad (individual y colectiva), así como el hecho de que los mercados también están presentes en las comunidades indígenas pero bajo figuras que no son analizadas en el marco legal, en tanto que se trata de mercados protegidos por las normas comunales o existen mercados de mejoras y no de tierras.

El no haberse considerado la existencia de lo campesino-indígena, como una unidad que a la vez recupera visiones tradicionales de ocupación del espacio y engloba nuevas dinámicas de gestión territorial, recreando usos y costumbres comunales, ha generado dos tipos de categorías indígenas; en primer lugar, indígenas de primera categoría organizados en ayllus o pueblos indígenas de las tierras bajas con presencia de autoridades tradicionales, y en segundo lugar, indígenas de segunda categoría organizados en comunidades campesinas con presencia de sindicatos.

Así se vienen creando realidades artificiales de reindigenización -de manera inversa a lo sucedido desde 1953- influidas por lecturas sesgadas y parciales de la realidad, que intentan acomodar en una u otra categoría a poblaciones que tienen sus propios ritmos históricos y que no encajan ni en una ni en otra definición de la ley. Como siempre, seremos testigos de

adaptaciones a la ley que no conciben con las propias realidades de las comunidades, creándose un código interno en las propias comunidades y un código externo de adaptación a las políticas estatales.

La Reforma Agraria de 1953 hizo entrega de títulos a los ex colonos respetando sus parcelas o arriendos poseídos individualmente pasando a constituirse en propietarios individuales, aunque de alguna manera estas parcelas fueron reconocidas como parte de la comunidad; y también se estableció que las tierras de la comunidad eran las explotadas en forma colectiva por la comunidad. Esta forma de titulación individual o individual/colectiva no ha impedido que las familias de indígenas desarrollen un sentido de comunidad, recreen sus usos y costumbres, organicen su hábitat de acuerdo a normas comunales y articulen en algunos casos los modelos del ayllu y del sindicato como complementarios.

En lugar de reforzar una frecuente dicotomía artificial entre derechos privados y comunales, los decisores de políticas deben encontrar las vías para incrementar la seguridad de los derechos propietarios dentro de dichos contrastes, entendiendo la coexistencia en el nivel local de múltiples sistemas de tenencia.

Pese a que la definición de las comunidades campesinas o pueblo indígena en el conjunto de las disposiciones legales es compleja, el reconocimiento de los tipos de propiedad de la nueva ley de tierras ha optado por una política que tiende a homogeneizar esta realidad diversa en dos escenarios excluyentes, realizando una reducción de la alta diversidad del país a dos formas básicas de propiedad: individuales (familiares) y colectivas, e ignorando que en el nivel local se presentan múltiples sistemas de tenencia donde coexisten los sistemas individuales y colectivos y que constituyen la característica principal de lo que podríamos denominar como “tierras comunitarias”, las cuales básicamente corresponden a la realidad de las comunidades indígenas de ex hacienda. La aplicación de la Ley INRA en este contexto lleva el grave riesgo de dividir a las comunidades en lugar de fortalecerlas.

### ***3.1.3. Homogeneización de las unidades socioculturales***

No se pueden homologar como similares, como lo ha hecho el marco legal vigente, las visiones territoriales de los pueblos indígenas de las tierras bajas y altas del país.

En el primer caso, la necesidad concreta pasa por la definición de los límites externos de la jurisdicción territorial y por la demarcación de la propiedad sobre los recursos naturales en conflicto como una medida para detener el progresivo avance de los “terceros”. En el segundo caso, supone una ocupación compleja en el tiempo y en el espacio de un territorio caracterizado por la diversidad ecológica, es así que se construye una ocupación social del espacio determinada por una compleja “sintaxis cultural”, poco comprendida por los diseñadores y operadores de políticas. La necesidad concreta pasa por resguardar a los ayllus de su fraccionamiento y defender los límites internos de las unidades menores y mayores.

Ambas realidades cuestionan la actual división político-administrativa del país. En el primer escenario se ha empleado a la titulación como Tierras Comunitarias de Origen para lograr una definición precisa de límites de las unidades socioculturales. En el segundo escenario ha existido una posición ambivalente; algunas comunidades han intentado avanzar en la titulación como Tierra Comunitaria de Origen y otras no. Todavía se ve con cautela la aplicación de la Ley de Unidades Político-Administrativas (UPA's) y más aún porque muchos ayllus no cumplen con los requisitos poblacionales establecidos en esta ley.

Es más, el marco legal no ha traducido un conocimiento de la problemática de la tierra y territorio de las comunidades indígenas de ex hacienda (campesinas-indígenas), por tanto, es altamente homogeneizante en categorías generales –exigidas por la norma- que excluyen las realidades particulares.

Mientras que en el caso de las tierras bajas del país resulta legítima la titulación como TCO's para la definición de los límites de las unidades socioculturales, en el caso de las tierras altas el reconocimiento de los límites tradicionales de los ayllus aparece como la primera prioridad en el caso de comunidades originarias, lo cual de manera práctica se logrará a través de la

aplicación de la ley de UPA's más no por la vía de titulación como TCO's, en tanto que estas disposiciones legales tienen propósitos diferentes y su incorrecta aplicación provoca tensiones en el nivel local.

En este contexto se presenta una suerte de derechos preferentes para indígenas tributarios-originarios de ayllus y pueblos indígenas del oriente. Es indudable que el marco legal asume una preferencia, aunque limitada, sobre pueblos indígenas del oriente y comunidades originarias andinas. Como ya se ha planteado, se les reconoce a través de las políticas de tierras derechos sobre la conservación, utilización y administración de sus recursos naturales renovables; así como sus usos y costumbres para el ejercicio de formas de gobierno local.

Estos derechos no son reconocidos para indígenas que no compartan la modalidad de Tierras Comunitarias de Origen, pese a que también pueden haber obtenido personería jurídica de sus comunidades como indígenas. Esto crea confusiones en los indígenas (actualmente denominados como campesinos) que por sus modelos político-organizativos, regímenes de propiedad y sistemas productivos no se acomodan a la categoría clásica definida por el Estado para pueblo indígena o comunidad originaria, pese a que incluso pueden ser más indígenas con relación a los contemplados en el marco legal como tales.

Una visión unilateral de algunas agencias internacionales de cooperación provoca una reindigenización casi artificial en las comunidades, que para algunos significa la "reconstitución del ayllu", acción que muchas veces provoca tensiones y conflictos innecesarios en el frágil equilibrio logrado en las comunidades. Esta reconstitución en muchos casos es simplemente nominal, para acceder a mayores beneficios que en la práctica son solamente derechos ilusorios.

## 3.2. PROBLEMAS PRÁCTICOS Y OPERATIVOS <sup>(15)</sup>

### *3.2.1. Articulación de las políticas públicas*

La propuesta del gobierno de Bolivia con relación al saneamiento y titulación de tierras –contenida en la Ley 1715 y en los procedimientos técnico administrativos del Instituto Nacional de Reforma Agraria- no ha avanzado significativamente en lo establecido en la Ley del Diálogo 2000, <sup>(16)</sup> aunque ésta ha introducido dos importantes artículos.

El artículo 5 de organización y ordenamiento territorial dispone que “el Poder Ejecutivo... establecerá una política de incentivos y la adecuación de territorios socioculturalmente homogéneos al régimen municipal del Estado Boliviano. En este marco, el Directorio Único de Fondos definirá tasas preferenciales de contraparte dentro de la Política de Compensación”.

El artículo 6 de priorización del saneamiento y titulación de la propiedad agraria en el que “los gobiernos municipales, en acuerdo con las Organizaciones Campesinas e Indígenas, coordinarán con el Instituto Nacional de Reforma Agraria la identificación de áreas prioritarias para el saneamiento y titulación de la Propiedad Agraria en la respectiva sección de provincia”.

La propuesta del gobierno de Bolivia ratifica los principios ya establecidos en la Ley 1715 (INRA) como son el cumplimiento de la función económica social y la redistribución de las tierras fiscales en beneficio preferente de las comunidades campesinas y pueblos originarios. Pese a ello, el proceso de saneamiento a la fecha no ha garantizado la existencia de tierras fiscales suficientes para cumplir con los compromisos suscritos con dichas organizaciones.

Se mencionan limitaciones y retrasos en la constitución del marco institucional y la normativa complementaria a la Ley INRA, la misma que se encontraría en proceso de revisión con la participación de todos los actores

---

<sup>15</sup> Estas reflexiones constituyen parte de un documento de la Fundación TIERRA elaborado por Diego Pacheco, denominado: “Propuesta de Bolivia al Grupo Consultivo” (2001), y compartido con la Embajada de Holanda en Bolivia.

<sup>16</sup> Ley 2235, Julio 31 de 2001.

involucrados. No se especifica a qué procesos se refiere la constitución del marco institucional tomando en cuenta que el INRA se encuentra en un proceso de fortalecimiento institucional desde el año de 1994 con el apoyo del Banco Mundial, sin resultados visibles. La normativa complementaria no se está consensuando sino –de acuerdo a posición oficial de gobierno- la posibilidad de modificar la Ley INRA. Es decir, la ley está cuestionada.

Se considera una acción fundamental continuar con el proceso de saneamiento y titulación de tierras, para lo cual es necesario garantizar la disponibilidad de recursos, así como mejorar y fortalecer el marco institucional vigente. Evaluaciones del proceso permiten afirmar que el problema no se encuentra en los recursos ni en el marco institucional sino en los procedimientos establecidos por el INRA para realizar el saneamiento, los cuales tienen que ser modificados.

La propuesta del gobierno no enfoca problemas fundamentales que hacen que el saneamiento no cumpla con sus objetivos.

A más de cinco años de promulgación de la Ley 1551 (Participación Popular) y 1715 (Ley INRA) es posible evaluar los alcances de estas reformas. Si bien la Ley de Participación Popular tiene un avance casi homogéneo en todo el país, la Ley INRA simplemente se viene ejecutando en el oriente y en el caso del occidente en algunas áreas indígenas a través de la modalidad de TCO, saneamiento simple y CAT-SAN, sin criterios claros y en el marco de una ausencia de políticas de tierras a nivel nacional y regional. Esto conlleva algunos riesgos a corto plazo para la aplicación de las políticas indígenas transversales en el marco legal que son descritos a continuación, lo que no excluye que en comunidades campesinas también existan otros riesgos. Estas acciones no son atendidas ni mencionadas en la propuesta del gobierno de Bolivia que se comenta.

Las políticas de participación popular, políticas de tierras y de ordenamiento territorial a pesar de tener cada una de ellas objetivos específicos <sup>(17)</sup>, son aplicadas de manera paradójica e inadmisibles con la misma finalidad, la de delimitar las jurisdicciones indígenas, ya sea través de

---

<sup>17</sup> Los objetivos específicos son: a) políticas de participación popular: el incremento de la participación popular en las decisiones públicas; b) políticas de tierras: garantizar la seguridad jurídica sobre la tierra; y, c) políticas de ordenamiento territorial: redefinir las jurisdicciones político-administrativas del país.

la constitución de Distritos Municipales Indígenas (DMI's), Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), y la posibilidad abierta con la Ley de UPA's de la creación de secciones municipales en áreas socioculturales homogéneas, previo cumplimiento de requisitos de población.

Esta aplicación es más inconsistente en tanto que estas políticas no se aplican de manera articulada en las regiones geográficas del país (campesinas o indígenas), y por el contrario no existe ninguna articulación entre procesos de saneamiento con la conformación de distritos municipales indígenas y menos aún se otorga importancia en las políticas de tierras a los límites municipales. Las políticas se aplican de manera dispersa, desarticulada y desordenada.

Así, en la práctica en el país se vienen conformando dos tipos de jurisdicciones: la primera es la jurisdicción municipal y la segunda la jurisdicción de la propiedad indígena a través de las tierras comunitarias de origen. Los Distritos Municipales Indígenas tampoco han resuelto el problema de la articulación indígena a los municipios. Éste, sin embargo, más que un problema de aplicación de la ley, supone un problema de concepción de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO's), que a la fecha están definiendo jurisdicciones indígenas y no así resolviendo problemas de la propiedad sobre la tierra. Así el INRA puede titular como TCO un área geográfica muy pequeña al interior de un municipio, o por el contrario un área que exceda los límites municipales, provinciales e incluso departamentales <sup>(18)</sup>. Como consecuencia, para el INRA los municipios prácticamente no existen.

Debe aclararse entonces el rol específico de las políticas –definidas por ley- tomando en cuenta que las políticas de participación popular tienen como finalidad el incremento de la participación ciudadana y el fortalecimiento de capacidades de gestión para el desarrollo (que se viabiliza con la conformación de distritos municipales); las políticas de tierras con la finalidad de regularizar el derecho propietario (que se viabiliza para el caso indígena en la regularización de este derecho a través de las TCO's al interior de las unidades territoriales socioculturales); y las de ordenamiento territorial

---

<sup>18</sup> Lo anterior se grafica en el hecho de que si las organizaciones campesinas e indígenas solicitaran como TCO la delimitación de la jurisdicción del antiguo Kollasuyo, el INRA no tendría que tener reparos en admitir esta demanda.

que tienen como propósito específico consolidar las unidades jurisdiccionales municipales del país. Es así que las políticas tienen que aplicarse de manera articulada tomando en cuenta sus propias características.

En las comunidades campesinas existen confusiones y distorsiones en la aplicación de las políticas. La forma en que la Ley de Participación Popular define a los “sujetos de la participación popular” ha diferenciado a dos tipos de comunidades: indígenas y campesinas. Los primeros han sido beneficiados con mayores derechos en el marco legal al reconocerse el aprovechamiento sobre los recursos naturales renovables, y usos y costumbres entre los aspectos más importantes. A los segundos no se les reconoce esos derechos. Asimismo, se interpreta el país como si no existieran campesinos-indígenas al mismo tiempo y se desconocen sus formas de derecho propietario mixto (colectivo e individual) sobre sus tierras comunitarias. Esto está produciendo conflictos en la aplicación de la Ley 1715 en la mayoría de las comunidades de ex hacienda que engloban a la mayoría de comunidades de los valles de Bolivia.

### ***3.2.2. Articulación de las políticas públicas con el saneamiento de tierras***

El proceso de saneamiento se tendría que realizar con posterioridad a la adecuación de las áreas socioculturalmente homogéneas al régimen municipal y a la definición de los límites municipales. Esto facilitaría la interpretación del alcance y significación de las TCO's, en tanto que el punto principal del saneamiento no sería el de delimitar las jurisdicciones territoriales indígenas.

Éste parece ser un paso imprescindible aunque de difícil ejecución, pero si existe una decidida voluntad del gobierno en la aplicación de este artículo se solucionarían las grandes distorsiones que este problema provoca en la aplicación de las políticas.

Los procesos de aplicación de las políticas de participación popular en la práctica deberían integrarse con el saneamiento de tierras, lo que permitiría a las comunidades desarrollar un proceso efectivo de interiorización de las alternativas que les otorga cada modalidad de saneamiento o tipo de propiedad y articular este proceso con acciones de desarrollo rural que permitan solucionar los problemas locales de tierras.

### ***3.2.3. Política de tierras y legitimidad social***

Es imprescindible contar con una política de tierras que avance en la identificación de las áreas prioritarias para el saneamiento y titulación de la propiedad agraria, la que se tendría que realizar tomando en cuenta los Planes de Desarrollo Municipal y Planes Distritales de Desarrollo Indígena aprobados e información del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes Distritales de Desarrollo Indígena tendrían que identificar los proyectos productivos priorizados en los diferentes distritos del municipio y comunidades indígenas, para la evaluación de los posibles impactos de la inversión productiva municipal y el acceso a dichos beneficios según las formas de tenencia sobre la tierra.

Las Direcciones Departamentales del INRA tendrían que hacer conocer a los gobiernos municipales la distribución de la tierra en su municipio, tomando en cuenta número de beneficiarios, superficie de la tierra, procesos agrarios en trámite por tipos de propiedad, distribución de la tierra en áreas protegidas u otras áreas determinadas por ley y la existencia de tierras fiscales en el país. Adicionalmente, las Superintendencias de Minas, Forestal e Hidrocarburos tendrían que hacer conocer a los gobiernos municipales el detalle de concesiones mineras, forestales e hidrocarburíferas.

Como resultado, los gobiernos municipales con la participación y acuerdo de las organizaciones campesinas e indígenas, en coordinación con el INRA, tendrían que identificar las áreas de saneamiento considerando uno o varios de los siguientes criterios: 1) la identificación y titulación de las áreas indígenas; 2) programas y proyectos productivos municipales priorizados en su estrategia de desarrollo; 3) áreas ecológicas vulnerables con extrema parcelación de la tierra y degradación de los recursos; 4) áreas con conflictos de derecho propietario y posesión; y, 5) áreas sin titulación.

Al proceso de saneamiento le falta legitimidad social que solamente puede lograrse a través de un proceso altamente participativo. A la fecha la participación si es que se logra se da solamente a través de las organizaciones campesinas e indígenas.

La identificación de las áreas prioritarias de saneamiento tendría que pasar a conocimiento de las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD) para su dictamen correspondiente cuando el proceso de saneamiento –en coordinación con el INRA- priorice la modalidad de Saneamiento Integrado al Catastro Rural Legal (CAT-SAN).

En el marco de la Ley del Diálogo 2000, la CAD tendría que coordinar con los Comités de Vigilancia y los Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social el seguimiento al proceso de saneamiento de la propiedad agraria. Los roles y funciones de las instancias de seguimiento al saneamiento tendrían que ser reglamentadas por las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD's) en cada departamento.

Los Comités de Vigilancia y Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social deberían priorizar a las personas insuficientemente dotadas del municipio para la realización de programas de asentamientos humanos. Las Comisiones Agrarias Departamentales y el INRA Nacional también tendrían que definir las prioridades para el nivel departamental y nacional y ejecución de los programas de asentamientos humanos, los mismos que tendrían que ser formulados con la participación de los gobiernos municipales involucrados.

Para garantizar que el proceso de saneamiento se ejecute en el plazo establecido por Ley se deberían modificar las normas técnicas y jurídicas del saneamiento establecidas por el INRA.

Los gobiernos municipales, cuando corresponda y a solicitud de las organizaciones indígenas, tendrían que facilitar las decisiones de las organizaciones indígenas sobre las modalidades y características del saneamiento –en articulación con políticas y programas de desarrollo de las comunidades campesinas e indígenas-, para lo cual se priorizaría el proceso de saneamiento en la modalidad de CAT-SAN, al concluirse en el registro y catastro de tierras a ser administrado por el municipio. Este proceso es descrito con más detalle posteriormente.

A solicitud de las organizaciones campesinas e indígenas, los gobiernos municipales tendrían que facilitar el proceso de saneamiento y conciliación comunitaria en las comunidades de su jurisdicción, otorgando

los recursos y realizando las acciones necesarias para la capacitación de promotores jurídicos campesinos e indígenas.

### ***3.2.4. Modalidades del saneamiento y su articulación a las políticas municipales***

#### ***Saneamiento de oficio***

Los gobiernos municipales, a solicitud de las organizaciones campesinas e indígenas, deberían facilitar las decisiones de las comunidades campesinas e indígenas sobre las modalidades y características del saneamiento –en articulación con políticas y programas de desarrollo de las comunidades indígenas–, para lo cual se debe priorizar el proceso de saneamiento en la modalidad de CAT-SAN, ya que éste concluye en el registro y catastro de tierras a ser administrado por el municipio.

La formulación del diagnóstico comunal de los PDDI's o ajuste del diagnóstico de los PDDI's o PDM's, debe realizarse de manera simultánea a la “conciliación comunitaria” concluyendo en: a) el ajuste o cambio de personerías jurídicas; b) identificación de distritos indígenas y articulaciones con el gobierno municipal si corresponde; c) resolución de conflictos, determinación de la modalidad del saneamiento e identificación de las características del saneamiento; d) identificación de los límites de las unidades territoriales al interior de las comunidades y pueblos indígenas; y, e) solución de la problemática de la tierra articulada a programas y proyectos de desarrollo de los municipios o distritos indígenas y/o registro de personas insuficientemente dotadas para la realización de programas de asentamientos humanos.

A la conclusión del diagnóstico y/o de la conciliación comunitaria se modificaría dicha modalidad a SAN-TCO –para el caso de las comunidades indígenas y según corresponda a las decisiones de las comunidades–, o se continuaría con la modalidad de CAT-SAN para el conjunto o parte de los productores. Asimismo, los gobiernos municipales deberán aprobar la constitución de distritos municipales indígenas cuando corresponda.

A la conclusión del diagnóstico y/o de la conciliación se continuaría con el saneamiento en cualquiera de sus modalidades, CAT-SAN o SAN-

TCO, y con la formulación o ajuste de las estrategias, programas y proyectos del PDDI o PDM.

### *Saneamiento a pedido de parte*

En caso de solicitudes de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) a pedido de parte, el INRA admitirá dichas solicitudes previa evaluación de las mismas en las áreas objeto de la solicitud, de acuerdo a reglamentación específica.

Este proceso identificará: a) resultados del proceso de adecuación de las fronteras socioculturales homogéneas al régimen municipal, procesos de conformación de distritos municipales indígenas y mancomunidad de distritos municipales indígenas; b) procesos de gestión indígena y gestión territorial en el marco de los sistemas efectivos de cargos de las unidades territoriales; c) evaluación de alternativas de titulación en el contexto del actual marco legal; y, e) las conclusiones del proceso de evaluación.

Como resultado del proceso y en acuerdo con las organizaciones indígenas se admitirá definitivamente la demanda de la TCO. La solicitud y los resultados de la evaluación serán puestos a conocimiento del gobierno municipal. En este marco, los gobiernos municipales aprobarán la constitución de los distritos municipales indígenas.

La formulación del diagnóstico comunal de los PDDI's o ajuste del diagnóstico de los PDDI's o PDM's, se tendría que realizar de manera simultánea a la "conciliación comunitaria", cuando sea previsto por las comunidades o pueblos indígenas, concluyendo en: a) el ajuste o cambio de personerías jurídicas; b) articulación del distrito indígena con el gobierno municipal si corresponde; c) resolución de conflictos; d) identificación de los límites de las unidades territoriales al interior de las comunidades y pueblos indígenas; y, e) solución de la problemática de la tierra articulada a programas y proyectos de desarrollo de los municipios o distritos indígenas y/o registro de personas insuficientemente dotadas para la realización de programas de asentamientos humanos.

A la conclusión del diagnóstico y/o de la conciliación tendría que continuarse con el saneamiento con la modalidad de SAN-TCO y con la

formulación o ajuste de las estrategias, programas y proyectos del PDDI o PDM.

### ***3.2.5. Articulación del saneamiento y lucha contra la pobreza***

La Ley del Diálogo 2000 ha abierto una magnífica oportunidad para articular el proceso de saneamiento y titulación de tierras en el marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, entendiendo como a sus principales beneficiarios a la población pobre del país (con énfasis en las mujeres y de manera particular en los pueblos y comunidades indígenas).

Introduce la posibilidad de vincular efectivamente las políticas indígenas con las políticas de municipalización del país. Éstas son acciones a mediano plazo pero consideradas prioritarias por las organizaciones campesinas e indígenas. La adecuación de las unidades socioculturales al régimen municipal otorga mayor funcionalidad y legitimidad al proceso de reformas en actual ejecución.

Éste es el momento –en el marco de la Ley del Diálogo 2000- para articular de manera definitiva los roles específicos de las políticas de tierras, participación popular y ordenamiento territorial. De otra manera, la confusión existente tanto en los operadores de las políticas como en la población campesina e indígena continuará de manera indefinida.

La Ley del Diálogo, permite complementar el proceso de saneamiento y titulación de tierras con políticas municipales de lucha contra la pobreza y articulada a estrategias de desarrollo productivo, y promover el rol del municipio como facilitador del saneamiento. De otra forma, el municipio no se articulará al saneamiento y menos aún el saneamiento resolverá la problemática de la tierra en el país.

### ***3.2.6. Necesidad de una visión integral del saneamiento*** <sup>(19)</sup>

El principal problema surge al considerar que todas las propiedades del país deben estar sujetas al saneamiento de tierras, sin priorizar las áreas de

---

<sup>19</sup> Esta discusión ha sido encarada con el Banco Mundial y el Instituto Nacional de Reforma Agraria y se ha traducido en un documento titulado: "Componente del saneamiento en la región andina: tierras altas" Pacheco, Diego. 2001.

conflicto. Ésta ha sido una decisión equívoca que ha provocado que se prioricen áreas de saneamiento sin ningún criterio. Esto también ha provocado conflictos con las comunidades, especialmente de los valles, en tanto que se inicia un proceso de saneamiento de las parcelas de los pequeños propietarios sin tener un conocimiento previo de los procesos internos que garantizan seguridad jurídica en las comunidades. Además de la negativa relación costo-beneficio de esta tarea para comunarios pobres.

En criterio de los investigadores, no se justifica, por razones de costo y tiempo y por la propia naturaleza de las comunidades campesinas e indígenas, realizar la medición de todas las parcelas individuales y áreas comunes de los propietarios comunarios para la certificación de su derecho propietario<sup>(20)</sup>. De acuerdo a las disposiciones legales en vigencia, se reconoce que las comunidades presentan reglas locales, normadas por sus usos y costumbres, para el reconocimiento de sus derechos propietarios. Este reconocimiento, sin embargo, no se ejerce en la práctica.

En una primera fase – en criterio de los investigadores- el saneamiento debe verificar el derecho propietario y posesión a través de un procedimiento regular (sin pericias de campo), para posteriormente avanzar -en una segunda fase- en la redistribución de la tierra a los insuficientemente dotados, y establecer “áreas rojas” (de extrema parcelación de la tierra y minifundio) de futura y prioritaria intervención. Dichas áreas rojas deberían estar sujetas a un procedimiento excepcional (con pericias de campo) a objeto de establecer una real correspondencia entre las formas previas de titulación con las realidades locales.

Una tipología del proceso de titulación a comunidades tendría que considerar las siguientes relaciones: la primera, contempla áreas donde se consolidaron derechos propietarios solamente a comunidades, de acuerdo al siguiente detalle: a) comunidades con títulos individuales y títulos colectivos proindivisos; b) comunidades con títulos colectivos pro indivisos. La segunda relación contempla áreas donde se consolidaron derechos propietarios a las comunidades pero también a los ex patrones, de acuerdo al siguiente detalle: a) comunidades con títulos individuales, títulos colectivos y proindivisos; y título individual para el propietario; b) comunidades con títulos individuales, propietario título individual, y título colectivo área

---

<sup>20</sup> Nota del Editor: Ésta es una opinión estrictamente personal de los autores principales del estudio.

común (campesinos y propietario); (c) comunidades con título colectivo y propietario con título individual. La tercera relación comprende áreas donde no llegó la Reforma Agraria de 1953 y comprende: a) comunidades con título revisitario colectivo o título colonial y b) comunidades con títulos revisitarios proindivisos con asignación proporcional de superficie.

La Fundación TIERRA -entre otras instituciones- ha considerado que el saneamiento interno puede constituirse en una importante alternativa para encarar la problemática del saneamiento en los valles de Bolivia. El saneamiento interno no solamente debe entenderse como el proceso técnico para regularizar derechos propietarios, sino y sobre todo, como una acción colectiva para establecer las bases que relacionen derechos propietarios sobre la tierra y desarrollo rural. Esto significa establecer: (a) registro de campesinos insuficientemente dotados; (b) articulación entre los planes de desarrollo municipal y proyectos priorizados con los sistemas de tenencia de la tierra; (c) elaboración de programas de asentamientos de tierras si fuera necesario en áreas excesivamente fragmentadas.

Estudios recientes en países con características similares han demostrado que la existencia de capital social en comunidades campesinas e indígenas puede suplantar el reconocimiento formal de los derechos propietarios en regímenes individuales o colectivos <sup>(21)</sup> Asimismo, otros estudios han demostrado el hecho de que la seguridad sobre la tenencia en sistemas basados sobre reglas en uso y en la medida en que dichas reglas son puestas en práctica es más importante que los regímenes formales de tenencia de la tierra <sup>(22)</sup>.

Desde nuestra perspectiva, la resolución del problema del minifundio tiene que realizarse de forma paralela al saneamiento de tierras. Los problemas de propiedad de la tierra y minifundio no están desconectados. Tiene que conectarse el saneamiento de tierras (solucionando o atendiendo la problemática del minifundio) con la realización de los programas de asentamientos humanos. De esta manera, el país recién podrá contar con una política clara de asentamientos humanos en sentido solucionar los problemas

---

<sup>21</sup> Ketz, Elizabeth (2000). Social capital and natural capital: a comparative análisis of land tenure and natural resource. *Land economics*. Vol 76(1). P. 114-119.

<sup>22</sup> Tucker, Catherine. 1999. Private vs. Comunal forests: forest conditions and tenure in a Honduran Community. *Human ecology*. Vol 27(2). Pp. 201-230.

de tierras de quienes efectivamente tienen poca tierra o ninguna y distribuyendo las tierras identificadas a quienes efectivamente lo requieren.

Si las tierras asignadas en áreas de asentamientos humanos tienen que tener título colectivo como lo establece la ley INRA es motivo de otra discusión.

Consideramos que se debería flexibilizar esta disposición en el entendido que sí tendrán título colectivo quienes mantendrán dos pisos ecológicos, es decir, aquellos comunarios que recibirán más tierras en otro lugar pero también mantendrán los vínculos con su comunidad de origen, pero podrán recibir título individual quienes se desliguen totalmente de su comunidad de origen y que incluso cedan sus derechos propietarios a sus familias o a la comunidad.

### ***3.2.7. Desafíos hacia el futuro***

En este marco, las conclusiones de este estudio pueden aportar de manera significativa al replanteamiento de las políticas públicas de tierras (y otros recursos naturales en los valles de Bolivia). Los hallazgos empíricos que se presentan a continuación, en el marco de las políticas de tierras que han sido mencionadas anteriormente, nos permiten afirmar que en el debate actual sobre las leyes, políticas, programas y proyectos sobre tierras, agua y bosques en los valles de Bolivia no se toma suficientemente en cuenta la compleja realidad de los sistemas de tenencia existente en esta zona. <sup>(23)</sup>

Es así que este estudio permite identificar los principales vacíos y contradicciones de las políticas, de tal manera que pueda ser útil a decisores de políticas, investigadores y académicos, así como a los propios dirigentes de las comunidades campesinas e indígenas para impulsar legítimamente sus demandas. Algunas propuestas de la Fundación TIERRA ya han sido elaboradas tomando en cuenta los avances preliminares de este estudio<sup>(24)</sup>. También podemos destacar que los desencuentros entre la realidad campesina

---

<sup>23</sup> Sin embargo, debemos considerar que la influencia principal que analizaremos, en materia de políticas públicas, será la política de tierras, entendiendo que en materia de bosques prácticamente la nueva Ley Forestal (1996) no ha considerado a los bosques andinos en la legislación y que en materia de aguas la legislación se encuentra paralizada.

<sup>24</sup> Véase: Anteproyecto de Ley de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (2002). La Paz: Fundación TIERRA.

y las políticas públicas no es un argumento nuevo; estudios previos ya han concluido de similar manera al evaluar el conjunto de la problemática, rural en Bolivia. (25)

---

<sup>25</sup> Muñoz, Diego. 2001. Políticas Públicas y Agricultura Campesina: Encuentros y Desencuentros. La Paz: PIEB/Plural. Este documento sin embargo es muy débil en lo que se refiere a la evaluación de las políticas públicas de tierras.