

# 10. Conclusiones y recomendaciones para las políticas de tierras

En el marco de los alcances de nuestra investigación podríamos discernir nuestras conclusiones finales tomando en cuenta nuestras preguntas generales, que son: a) ¿las políticas públicas en recursos naturales toman en cuenta la complejidad de los valles de Bolivia en términos de sistemas de tenencia, formas de tenencia, acceso y uso de los recursos naturales (tierra, agua y bosques)? y, b) ¿cuáles son las interacciones entre las formas de tenencia, acceso y uso con las políticas públicas? Asimismo, resaltaremos algunos aspectos ya presentados en las conclusiones preliminares que nos parecen importantes.

## 10.1. POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA REALIDAD DE LOS VALLES DE BOLIVIA

Un aspecto central a ser tomado en cuenta es que las políticas públicas de recursos naturales en general no han considerado las particularidades de los asentamientos de los valles de Bolivia.

En primer lugar, se puede mencionar que existen confusiones entre los decisores de política e investigadores en relación a los rasgos que caracterizan tanto a la población como a los propios asentamientos de los valles. Hasta el día de hoy no se ha comprendido bien que la dicotomía que existe entre campesinos e indígenas es artificial y que la mayor parte de los asentamientos de los valles comparten estas dos definiciones <sup>(42)</sup>. Otro

---

<sup>42</sup> En el periodo de gobierno 1997-2002 (ADN, MIR, UCS) ya se ha podido percibir que esta dicotomía se ha manifestado en la definición del Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios con dos viceministerios, uno para indígenas y otro para campesinos. En la práctica el Viceministerio de Asuntos Indígenas atendía asuntos indígenas del oriente y el de Campesinos asuntos indígenas del

elemento central tiene que ver con el hecho de que en los valles no solamente se encuentran asentamientos que podrían ser caracterizados como comunidades debido a procesos históricos diferentes que han dado lugar a otro tipo de asentamientos. Nuestra tipología es bastante ilustrativa en este sentido.

Estos dos aspectos ya indican mucho respecto a la relación entre políticas públicas y la realidad de los valles de Bolivia. En los hechos, estamos considerando una población y asentamientos que existen formalmente pero no existen de manera sustantiva para las políticas públicas. Sus dinámicas organizativas y socio-políticas, históricas y culturales, económicas y territoriales son desconocidas o omitidas, sea intencionalmente o no.

Pese a ello, los asentamientos de los valles deben ser los más dinámicos en el país. En ellos se observa hasta el día de hoy la influencia de las políticas coloniales (a través de las reducciones), republicanas en un período temprano (a través de los procesos de titulación individual implementados con las Revisitas), y tardío (Reforma Agraria de 1953). Esto ha definido una especie de capas históricas que, con algún detenimiento, todavía se pueden observar en las comunidades. <sup>(43)</sup>

Las actuales políticas de tierras (Ley INRA, 1996) no han considerado que: 1) las disposiciones legales previas han configurado asentamientos con derechos propietarios combinados, heterogéneos y no excluyentes entre sistemas de propiedad individuales y colectivos. Por lo mismo no existe ningún esfuerzo de revisar los procesos históricos para comprender los procesos actuales; 2) la dinamicidad de este escenario en la práctica, ya que las antiguas disposiciones tampoco consideraron en su real dimensión las dinámicas de los valles, por lo mismo intentaron modelar una realidad combinada de propiedad (a través de titulaciones combinadas individuales y colectivas) pero que adquirió en la práctica su propio ritmo ; 3) no han sido consultadas con ninguno de los actores y 4) han homogeneizado sistemas de

---

occidente. Esto en el nuevo gobierno 2002-2007 (MNR, MBL, MIR) se mantiene, aunque ya se considera que el Viceministerio de Asuntos Indígenas atiende asuntos indígenas del oriente y occidente, razonamiento aún más perverso.

<sup>43</sup> Los agrónomos podrán entender que cuando se realiza una calicata es fácil distinguir las variedades de suelos. En algunas comunidades este fenómeno es muy parecido y un buen observador podrá establecer las capas históricas que han sobrevivido hasta el presente, a través de los procesos que han sobrevivido de cada período histórico.

tenencia y formas de asentamiento en tipos de propiedad excluyentes (solar campesino, pequeña propiedad y propiedad comunitaria).<sup>(44)</sup>

Otros vacíos muy grandes de las políticas de tierras están relacionados con los siguientes aspectos: por una parte, con el hecho de que no existen políticas de tierras en áreas excesivamente fragmentadas (minifundio). Pareciera ser que las familias tienen mecanismos para detener casi de manera automática el minifundio a través de la combinación de estrategias de vida, sin embargo, esto no está articulado con los sistemas de titulación en vigencia.

Por otra parte, la distribución de nuevas tierras bajo la figura de asentamientos humanos no considera las propias estrategias de las familias campesinas para realizar sus propios asentamientos y las características de los mismos. En todo caso, es fácil percibir que existe una pasividad muy grande en relación a la idea de adquirir tierras en otros lugares, por lo menos con el apoyo del Estado. Esto puede deberse al hecho que no se confía en la efectiva capacidad del Estado para asignar más tierras a quienes no la tienen y, por otra parte, a las dificultades que supone el establecerse en otra área. Muchos comunarios, no obstante, tienen parcelas en las tierras bajas y desenvuelven con éxito estrategias productivas en los llanos como en los valles, dividiendo su tiempo y el de su familia en estas nuevas condiciones de producción. Sin lugar a dudas, es necesario profundizar este tema.

Asimismo, a las relaciones de las familias, si bien no con otros pisos ecológicos (básicamente de llanos) pero sí con otros lugares como son las ciudades. Esto en muchos casos implica una migración definitiva pero también encierra un carácter muy grande de migración temporal, es así que se combina en diversos grados actividades en el campo y en la ciudad. En algunos casos, las relaciones con la gente que retorna a la comunidad son problemáticas, sobre todo desde una perspectiva del derecho formal, pero si las comunidades mantienen el control de la situación respecto a si le corresponde o no cierto derecho propietario, esto no ocasiona ningún problema entre las familias y fácilmente es un problema que puede resolverse.

---

<sup>44</sup> Para una mejor comprensión de los criterios específicos respecto a las críticas a la ley INRA véase el libro "La ley INRA en el espejo de la historia", Hernáiz Irene y Pacheco Diego. Fundación TIERRA, 2001.

Las políticas de bosques son mucho más dramáticas en tanto que las últimas disposiciones legales (Ley Forestal, 1996) no han considerado la existencia de una particular cobertura vegetal que caracteriza al área de los valles y menos aún los sistemas de manejo de esta cobertura boscosa por parte de las comunidades. Las políticas de aguas han sido paralizadas en el país por sus componentes altamente sensibles a las poblaciones campesinas, a través de las propias movilizaciones campesinas-indígenas.

Por lo mismo, intentar implementar políticas públicas generales en contextos particulares tan heterogéneos es un problema no resuelto que analizaremos a continuación.

## 10.2. INTERACCIONES ENTRE LAS FORMAS DE TENENCIA, ACCESO Y USO CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En este documento nuestro propósito es discutir los lineamientos centrales que tendrían que considerar las políticas de tierras, aguas y bosques y no determinar aspectos particulares de las políticas. Por otra parte, simplemente deseamos destacar algunos aspectos que deben ser discutidos a la brevedad posible para ajustar el impacto de las políticas en las comunidades. Por lo mismo, el debate a ser encarado posteriormente tiene que tomar en cuenta tanto las conclusiones particulares por capítulo como estas conclusiones generales.

### *10.2.1. Relaciones entre sistemas de tenencia privados y de arrendamiento*

Los sistemas de tenencia privados están fuertemente influidos por las disposiciones legales. Actualmente, existe una tendencia hacia la familiarización de los recursos, que no influye en el modo en que la comunidad controla estos recursos como parte de su territorio, por lo mismo se puede afirmar que no tiene un efecto orientado hacia la total privatización de la tierra. Positivamente aprovechado, consolida a la comunidad como una noción de colectividad. Así, se podrían “familiarizar” todas las áreas colectivas en el marco de un proceso paralelo de formulación de estatutos jurídicos en los asentamientos.

En los valles de Bolivia encontramos las combinaciones perfectas entre propiedades individuales (familiares) y colectivas. Entiéndase como

perfectas, aquéllas combinaciones que están legitimadas y formalizadas con reglas que son empleadas en la práctica.

Dependiendo del sistema de asentamiento, lo privado, por otra parte, refleja también lo que en esencia significa este concepto, es decir, excluyente a cualquier tipo de intervención externa. Esto se refleja en algunos de los asentamientos libres.

De igual manera, y en el otro extremo, los sistemas de tenencia colectiva también hacen referencia a propiedad exclusivamente colectiva, sin embargo aquí se tiene que puntualizar que existe la salvedad de que si bien la propiedad es colectiva, las mejoras que se han introducido al interior de esta propiedad son derechos particulares o privados.

Los sistemas de arrendamiento no necesitan ser legislados positivamente, sin embargo, se requiere que sean introducidos por las comunidades en sus normas a objeto de evitar problemas futuros.

### ***10.2.2. Relaciones entre sistemas formales e informales***

Las normas legales y consuetudinarias coexisten e interactúan definiendo los sistemas de tenencia de la tierra y otros recursos naturales. A lo largo del tiempo, tradiciones consuetudinarias de tenencia han ingresado en el marco legal y las políticas de tierras han causado que los sistemas consuetudinarios tengan que adaptarse a ciertas prácticas y preceptos. En este contexto, los sistemas de tenencia no pueden considerarse como un sistema dual entre legislación formal por un lado y prácticas consuetudinarias por el otro, sino que ambos escenarios interactúan creando un conjunto de interrelaciones. Tradiciones consuetudinarias de tenencia han ingresado en el marco legal y las políticas de tierras han causado que los sistemas consuetudinarios tengan que adaptarse a ciertas prácticas y preceptos.

Un aspecto central es el relacionado con las interacciones entre derecho positivo y normas consuetudinarias. El análisis realizado no permite establecer con precisión los límites entre el derecho positivo y las normas consuetudinarias. Se ha encontrado que ambos escenarios interactúan de una manera absolutamente dinámica y no existe una frontera precisa respecto a dónde termina uno y dónde empieza el otro. Sin embargo, también resulta

claro que el impulso y la presión sobre uno de ellos provoca la disminución y fragilidad el otro. En este sentido, existe una relación inversamente proporcional.

En la práctica, esto significa privilegiar uno de los escenarios sobre el otro con el propósito de tener efectos distintos. Entendemos que la alternativa viable para los valles de Bolivia es la de privilegiar las normas consuetudinarias y en función a estas fronteras construir el derecho positivo. Es necesario formular disposiciones legales explícitas que permitan fortalecer el derecho consuetudinario sobre el derecho positivo, en aspectos tales como el control comunal sobre recursos familiares, normas que regulan el acceso y uso de los recursos y distribución de los propios recursos.

Esto puede tener efectos importantes incluso sobre el reconocimiento del derecho propietario en las políticas de titulación, en tanto que estas acciones bien podrían ser encargadas a las comunidades, así como a la actualización de los registros. La pregunta clave es, ¿cuál es el límite del reconocimiento en los derechos consuetudinarios de tal manera que el derecho positivo no interfiera y distorsione las normas comunales?, y de otro modo, ¿cuáles son las fronteras del derecho positivo de tal manera que no perjudique a las comunidades?.

Sin embargo, la selección de uno u otro modelo debía ser absolutamente flexible a la realidad de la tipología y sub tipologías que hemos considerado en el presente documento.

Con relación a lo establecido por las disposiciones legales, existen contradicciones en lo que se refiere a los tipos de propiedad. La norma señala la existencia de los siguientes tipos de propiedad: a) solar campesino, b) pequeña propiedad, c) propiedad comunaria y d) Tierras Comunitarias de Origen. En criterio de los investigadores, estos tipos de propiedad no se adecúan a la realidad de los asentamientos de los valles.

La distinción entre solar campesino y pequeña propiedad en la práctica es irrelevante y el sentido de propiedad comunaria o tierra comunitaria de origen tampoco se adecúa a comunidades donde coexisten derechos propietarios individuales y colectivos.

Por otra parte, la distinción entre propiedades individuales (solar campesino y pequeña propiedad) con propiedades colectivas (propiedades comunitarias) es altamente contradictoria. En los valles se ha construido un tipo de sistema de tenencia mixto individual y colectivo, en el cual las parcelas individuales son consideradas parte del territorio comunal y como tal las organizaciones comunales tienen ingerencia en muchos casos sobre las decisiones familiares.

No se puede designar ningún área como propiedad comunaria en tanto que en todos los casos subsiste un fuerte deseo de titulación familiar. Así, lo que se viene desarrollando en los valles es un modelo familiar en el marco de estructuras comunitarias. Es el capital social lo que diseña a una comunidad y no simples fronteras geográficas, menos aún un título colectivo. El concepto de Tierras Comunitarias de Origen también queda corto en el entendido que los propios originarios han definido sistemas de tenencia más dinámicos que los que se podrían percibir en esa definición.

Muchos comunarios solamente cuentan como capital el derivado de la propiedad de su tierra. En este sentido, la transferencia de este pequeño capital no puede ser limitado por tipos de propiedad que responden a sistemas formales, sino por las propias regulaciones de las comunidades que en su mayoría cuentan con normas para la transferencia de estas propiedades.

Desde esta perspectiva es necesario percibir que, para solucionar los conflictos actuales en las comunidades en lo que se refiere al saneamiento de la propiedad agraria y para garantizar que el reflejo de las normas con relación a la realidad sea más compatible, se deben reinterpretar las formas de propiedad que existen en el área rural. Es necesario plantear el reconocimiento de nuevas formas de propiedad que al mismo tiempo: a) nivelen los derechos entre comunidades campesinas-indígenas y originarias; b) reconozcan bajo formas de propiedad generales la alta heterogeneidad de situaciones en lo que se refiere a los sistemas de tenencia de las comunidades campesinas-indígenas; y, c) permitan coexistir no solamente sistemas de propiedad al interior de comunidades campesinas-indígenas, sino también otorguen a las comunidades la posibilidad de regular bajo la forma de usos y costumbres los mercados hoy por hoy informales de tierras.

Así planteamos el reconocimiento de dos formas de propiedad: a) propiedades comunitarias y, b) propiedades agrarias. Al interior de las

propiedades comunitarias se plantea el reconocimiento de dos formas de propiedad: Tierras Comunitarias de Origen y Tierras Comunitarias. Estas formas de propiedad reconocen que el ser indígena no está determinado por el reconocimiento de una forma de propiedad, como es hoy por hoy la Tierra Comunitaria de Origen, sino por otras características sociales y culturales como corresponde. Así todas las comunidades campesinas-indígenas y originarias tienen los mismos derechos sobre los recursos naturales renovables y no renovables, reconociendo que las formas de propiedad no determinan en última instancia “ser indígena”.<sup>(45)</sup>

### ***10.2.3. Influencia de los procesos históricos de las comunidades en la definición de los sistemas de tenencia***

Los sistemas de tenencia de la tierra (formales y consuetudinarios) en las comunidades y asentamientos de los valles están caracterizados por una multiplicidad de regímenes de derechos propietarios. Así, varios regímenes propietarios (individuales y colectivos) pueden encontrarse de manera casi simultánea en aquellos espacios que las comunidades consideran de su propiedad. Asimismo, en los casos donde se presenta, se plantea con insistencia que un elemento central de la identidad indígena está relacionado con la territorialidad en términos físicos, simbólicos y políticos, en tanto que pertenecer a un pueblo indígena significa tener una conciencia determinada sobre un territorio y mantener especiales vínculos con la tierra.

Sin embargo, los procesos históricos han definido los sistemas de tenencia en las diferentes categorías de asentamientos. Con fines prácticos esto podría significar entender los alcances de las disposiciones legales en la modificación de los sistemas de tenencia –aquéllos que sí efectivamente han tenido una enorme significación en la vida real- para continuar con el reconocimiento de estos aspectos en las futuras disposiciones legales.

Es muy difícil para una política pública discernir los límites de uno y otro sistema –como se ha querido hacer- ya que en la práctica éstos se sobreponen y más aún están regidos por normas formales y consuetudinarias de diverso alcance y significación. Por lo mismo, esto significa prever más

---

<sup>45</sup> Propuesta publicada por la Fundación TIERRA “Anteproyecto de Ley de Reforma Agraria y Desarrollo Rural”. Pacheco, Diego y Hernáiz, Irene. La Paz, 2001.



bien límites en el alcance tanto de los sistemas formales e informales que efectivamente garanticen derechos propietarios, en lugar de violentarlos en los hechos cuando solamente se mira desde una perspectiva, representada en la formalidad e institucionalidad estatal.

Desde otra perspectiva, las políticas públicas podrían reforzar aquellos aspectos que no han sido legislados para garantizar un reconocimiento pleno de los derechos propietarios en las diferentes categorías de asentamientos.

En el marco de los procesos históricos también tenemos que reconocer que: 1) los sistemas de tenencia en muchos casos son específicos a comunidades o grupos de comunidades y de difícil generalización a otras áreas; 2) las actuales normas que regulan la seguridad jurídica sobre los recursos tienen estrecha relación con la historia de los asentamientos que determina en gran parte la naturaleza de los derechos propietarios; 3) los sistemas de tenencia consuetudinarios dependen de las estructuras institucionales, las autoridades de las comunidades crean y recrean los sistemas de tenencia de la tierra de manera constante; 4) en las áreas colectivas se presentan reglas que limitan el acceso y uso de los recursos o existe -por el contrario- una ausencia de reglas que gobiernan el uso de los recursos; 5) las mayores tensiones sobre la tenencia consuetudinaria se presentan principalmente en las áreas colectivas en tanto que los derechos propietarios no se encuentran claramente articulados; y, 6) los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales dependen de la constitución de diversas categorías socioeconómicas al interior de las comunidades.

#### ***10.2.4. Relación entre derechos propietarios y formas de acceso a los recursos***

La selección del heredero, según criterios de género y nacimiento, es probablemente el método más generalizado de discriminación en la herencia siendo su fin el de evitar la reducción del tamaño del predio, mientras que otros grupos prefieren la división por igual entre los herederos reduciendo las economías de escala de los predios al dividirlos en unidades ineficientes desde el punto de vista agrícola y dando como resultando la disminución de los ingresos.

Los sistemas indígenas de tenencia usualmente prohíben la alienación de la tierra a personas que se encuentran fuera de la unidad familiar o de la comunidad debido a que esto puede disminuir sus futuras oportunidades y el acceso equitativo para los miembros de la familia, dando preferencia en la asignación de recursos a quienes pertenecen a ella. Por otra parte, el problema de tenencia de la tierra en las comunidades rurales se agudiza por el crecimiento demográfico lo que inevitablemente acelera el proceso de subdivisión de la pequeña propiedad y hace del minifundio un fenómeno de dimensiones espectaculares y persistente en su evolución.

En las comunidades indígenas más empobrecidas con excesiva subdivisión de los terrenos cultivables, la mano de obra migratoria temporal se ha convertido en una parte constitutiva de la vida comunitaria indígena. Esta dinámica migratoria también transforma los arreglos institucionales de las comunidades en lo que respecta al acceso a la tierra, pastos y bosque y al manejo de estos recursos.

Normas tradicionales usualmente ponen restricciones a la venta a no familiares o no residentes en la comunidad, sin embargo, es posible que en algunas comunidades estas restricciones tradicionales estén siendo modificadas. Los mercados de tierras y la aparición de sistemas individualizados de tenencia generalmente han aparecido paralelamente o después de la introducción de cultivos comerciales. Cambios en los patrones de distribución de la tierra por estratos de clase a través del tiempo dan un indicio de la habilidad de los pobres de ganar acceso a la tierra a través de mercados de tierras.

Entre las principales características a ser tomadas en cuenta tenemos:

- 1) La existencia de una demanda limitada y marcada segmentación por tamaño de predio y estrato social, y el carácter informal predomina en las transacciones de tierras,
- 2) Los mercados de tierras canalizan una demanda limitada ya que son predominantemente locales y mayormente se reducen a pequeñas parcelas.
- 3) Obedecen a un alto grado de informalidad en las transacciones y existe una relativa desventaja de compradores potenciales no-locales acerca de la solidez de los derechos de tenencia de parcelas particulares.
- 4) Los mercados informales activos permiten el traspaso temporal o permanente de la tierra entre miembros de la misma comunidad, unidos por vínculos culturales y sociales, lo cual se constituye en una barrera

a la necesidad de regularizar las propiedades en casos en que el título no garantiza beneficios adicionales.

Entre las principales características del arrendamiento podemos mencionar que: 1) permiten el acceso a la tierra a personas que por otro medio no pueden acceder a ella; 2) es un mecanismo recientemente desarrollado pero a muy reducida escala y, 3) con el tiempo puede permitir el acceso a la tierra a hogares rurales sin derechos propietarios o con limitaciones de acceso por otras vías.

Existen derechos propietarios que son definidos por las formas de acceso a los recursos, que son reconocidos de forma colectiva sin ningún tipo de cuestionamiento, derechos que incluso limitan el pleno ejercicio de la propiedad sobre la tierra y otros recursos naturales. Así, ciertas formas de acceso definen cierto tipo de derechos propietarios. Esto simplemente confirma la necesidad, como se ha mencionado, de avanzar en el reconocimiento de un derecho propietario de carácter familiar más que individual. Asimismo, esto cuestiona la necesidad de avanzar de manera forzada con programas de titulación y reconocimiento de derechos en comunidades donde posiblemente esto no es una prioridad.

Existen profundos cuestionamientos a la liberalización de los programas de tierra, sobre todo en comunidades campesinas y asentamientos que caracterizan a los valles de Bolivia, ya que: 1) la titulación frecuentemente se realiza más lentamente que las metas previstas, 2) los registros de tierras no representan la realidad y rápidamente se desactualizan; 3) los registros provocan inseguridad y conflicto sobre los derechos a la tierra amenazando a aquellos que basan su ocupación en prácticas consuetudinarias; 4) la titulación de la tierra no culmina en la asignación de tierra a los más eficientes y 5) los altos costos de transacción no justifican el presupuesto invertido porque las tierras prácticamente producen muy poco.<sup>(46)</sup>

---

<sup>46</sup> Zoomers, Annelies. 1999. "Land in Latin America: new context, new claims, new concepts". Land in Latin American Workshop. CEDLA. Amsterdam. Mayo, 1999.

### ***10.2.5. Normas efectivas que regulan el acceso a recurso individuales y colectivos***

Si bien en las comunidades y otro tipo de asentamientos existen normas implícitas que regulan el acceso efectivo a recursos individuales y colectivos y tomando en cuenta que los sistemas informales todavía regulan sobremanera los derechos propietarios sobre la tierra y otros recursos, es necesario procurar que mínimamente se logren los siguientes aspectos: 1) acuerdo en reglas comunes que definan derechos propietarios, acceso y formas de uso a los recursos; 2) garantizar señales creíbles en sentido que aseguren que dichas reglas van a ser cumplidas y 3) invertir en monitoreo y mecanismos de sanción que controlen a aquellos que violen las normas. <sup>(47)</sup>

Las comunidades que confían más en sus normas consuetudinarias deben invertir en la definición de estos sistemas de normas posiblemente en una versión moderna de estatutos jurídicos comunales. De otro modo, las normas que regulan el acceso a los recursos serán laxas y el Estado tendrá nuevamente los argumentos necesarios para promover la consolidación de la institucionalidad estatal y reforzar el derecho positivo como la alternativa viable para garantizar derecho propietario. Los propios actores de acuerdo a los costos y beneficios que implican estas actividades son quienes definen la viabilidad de encarar estos procesos de delimitación de normas y aprovechamiento de los recursos naturales. <sup>(48)</sup>

Esto sólo podrá ser posible en la medida en que se construya un escenario de interdependencia entre el derecho positivo y el derecho consuetudinario. Sin embargo, se tiene que considerar que el primero tiene que reducir su intromisión en asuntos estrictamente comunitarios, mientras que el segundo tiene que incrementar su alcance y significación en términos legales. En este marco, ambos escenarios están definitivamente relacionados, pero debe construirse un escenario donde efectivamente se complementen y uno garantice la acción del otro.

---

47 Ostrom, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press. UK, 1990.

48 Gibson, C., Ostrom, E. & McKean, M. (2000). Explaining deforestation: the role of local institutions. In C. Gibson, M. McKean & E. Ostrom (Eds.). *People and forests*. (pp. 11-26). Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology Press.

### ***10.2.6. Dinámicas de género y etnicidad***

Las visiones sobre las dinámicas de género respecto al derecho propietario, acceso y uso de la tierra hasta el presente han sido absolutamente ingenuas. Es necesario reconocer que por mucho que las disposiciones legales pretendan realizar modificaciones sustantivas en el reconocimiento de derechos propietarios, subyace un conjunto de impedimentos reales que mantendrán la formalización de derechos propietarios en los que efectivamente trabajan la tierra (sean hombres o mujeres).

En las mujeres se presenta una suerte de paradoja de formalización de los derechos propietarios en el marco del derecho positivo, es decir que no tienen derechos propietarios en las tierras que efectivamente trabajan, que en general son tierras de sus maridos, pero sí tienen derechos propietarios en las tierras que han recibido en herencia de sus padres, pero les es imposible trabajarlas. Debemos interrogarnos con mucha mayor precisión sobre bajo qué reglas (legales o consuetudinarias) debe basarse una perspectiva de género en el derecho propietario de la tierra.

En general, la tierra es considerada patrimonio familiar administrada por el jefe del hogar rural (usualmente hombre) y transmitida a las otras generaciones a través de la línea masculina. Por lo mismo, un aspecto central que está determinado por los sistemas patrilineales de propiedad es que los hijos varones tienen prioridad en el acceso a la tierra.

Para muchas mujeres el acceso a la tierra depende del status social del marido y en definitiva el estado civil constituye un factor crucial que determina si un individuo tiene o no tiene acceso y control de la tierra. En el caso de las mujeres rurales, como jefas del hogar rural, la mayoría de ellas no tienen títulos sobre las tierras, las parcelas son más pequeñas y presentan una menor proporción de mano de obra familiar dedicada a la agricultura, estas parcelas están menos integradas en la agricultura comercial, presentan mayores limitaciones que las manejadas por hombres y la mayor parte de los ingresos provienen de fuentes de empleo extra predial. Pero en la mayoría de los casos el hecho de no contar con títulos no representa la ausencia de derechos propietarios.

Es evidente que las normas y costumbres sociales muy arraigadas impiden a las mujeres ejercer un control eficaz sobre la tierra aún cuando

existan disposiciones jurídicas que lo autoricen, sin embargo, se ha podido percibir que normas perversas que impiden el acceso a la tierra por parte de las mujeres están cambiando de forma muy rápida y en todos los contextos. A pesar de todo, este cambio está limitado por un factor central: la escasez del recurso tierra.

En áreas donde los derechos propietarios se van progresivamente individualizando y la tierra adquiere mayor valor, la mujer presenta iguales oportunidades en el acceso a este recurso, sin embargo las disputas sobre tenencia se van incrementando debido al mayor acceso de las mujeres a la tierra.

### ***10.2.7. Relación entre formas de tenencia y acceso, sistemas productivos y diversificación de actividades agrícolas.***

Establecer una relación entre la arquitectura de derechos con las parcelas distribuidas en espacios continuos o discontinuos, nos ha permitido identificar un escenario en el cual cada una de las parcelas cumple con un rol específico en el sistema productivo de las familias campesinas-indígenas. La sustitución de este rol tiene un efecto en el conjunto del sistema productivo. Es así que algunas parcelas cumplen roles específicos en el marco de sus atributos propios (riego o a secano, tipo de suelo, productos para la subsistencia familiar o mercado y otros).

Estos roles generalmente no son intercambiables y el balance de los mismos se logra a través no solamente de una generación sino muchas veces de varias generaciones. Sin embargo, la fragilidad de los volúmenes de producción lleva a las familias campesinas a tomar decisiones que afectan los roles esenciales de las parcelas para el sostén de las familias y contradiciendo el principio de que los campesinos evitan los riesgos, se producen modificaciones sustantivas respecto a las formas de producción en dichas parcelas particularmente en lo que se refiere a los tipos de rotación, frecuencia de periodos de descanso o empleo de insumos. Estas intervenciones en la mayoría de los casos no han generado balances positivos con excepciones meritorias.<sup>(49)</sup>

---

<sup>49</sup> Es el caso de las intervenciones de la Fundación ACLO en el ayllu de Potobamba que han permitido optimizar los roles de las parcelas en lugar de generar desequilibrios.

### ***10.2.8. Tenencia de la tierra, acceso y disponibilidad de activos rurales***

Debemos reconocer que los pobres, al igual que las mujeres y los forasteros, carecen muchas veces de derecho sobre la tierra; así, los derechos de propiedad son la forma más segura pero también la menos habitual para los pobres y otros grupos socialmente excluidos.

Solamente cuando la tierra es relativamente abundante o los pobres están bien organizados y gozan de algún tipo de influencia, pueden conseguir acceso seguro a la tierra, incluso en escenarios de ausencia de derechos y registros oficiales de la propiedad. Esto casi no se da en la práctica. Los estratos, género, generaciones y origen de las poblaciones están diseñando de manera dinámica los sistemas de tenencia.

Resulta difícil influir en una y otra dirección, sin embargo, ciertas formas de acceso están determinando intensificar las diferenciaciones entre los sectores o permitiendo la posibilidad de que sectores más excluidos adquieran tierra. Tomando en cuenta que éstos son procesos altamente heterogéneos resulta imposible determinar una u otra tendencia.

Lo que sí es importante es haber determinado que el origen de la población resulta un factor principal de diferenciación en los sistemas de tenencia, acceso y/o uso de la tierra y otros recursos naturales.

### ***10.2.9. Desafíos hacia el futuro***

El principal desafío pasa por comprender que al interior de una sola unidad sociocultural pueden coexistir diferentes sistemas de tenencia de la tierra, esto supone cuestionar radicalmente las nociones de derecho positivo. De igual manera, la discusión sobre los sistemas de tenencia de la tierra en Bolivia no hace sino reflejar un vacío general que existe en la correcta interpretación de las relaciones entre bienes, propietarios y derechos. Actualmente, se ha avanzado de manera notable en la interpretación de que existen bienes públicos, privados y comunes, siendo así que los últimos combinan al mismo tiempo atributos de los dos primeros, es decir, al mismo tiempo se pueden sustraer y son difíciles de excluir <sup>(50)</sup>; sin embargo, esto no

---

<sup>50</sup> Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: University Press.

se ha reflejado adecuadamente en una teoría más flexible sobre los sistemas de tenencia de la tierra que combinen varios atributos al mismo tiempo.

Es decir, una propiedad o es individual o es colectiva y no puede existir una combinación de atributos. Sin embargo, las comunidades campesinas e indígenas han sido capaces de construir a lo largo del tiempo una combinación de estos atributos que relacionan varios tipos y naturaleza de derechos, que los académicos para su comprensión han denominado como posesión individual y propiedad colectiva. En la actualidad posiblemente esta denominación no sea la más apropiada y se requiere construir otra identificación de estos sistemas de tenencia.

Por otra parte, como ya se ha destacado en secciones previas y en otros documentos<sup>(51)</sup>, es necesario considerar la magnitud (en términos de la cantidad y calidad de las relaciones sociales) de las comunidades campesinas e indígenas, para determinar la naturaleza de las formas que garantizan la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la pertenencia de estas relaciones. Es así que una política pública de tierras podría basarse más en el fortalecimiento de las “reglas en uso” de las propias comunidades campesinas e indígenas que en las “reglas de las leyes”, es decir, invirtiendo en la construcción de otro tipo de relaciones y no en programas de titulación que no siempre legitiman derechos propietarios sino que los conflictúan, como en el caso de los valles de Bolivia.

Esto debe realizarse en el marco de la compatibilización de los sistemas formales e informales de tal manera que no se vulneren derechos. Por otra parte, permitirá lograr resultados adicionales como es el fortalecimiento a la comunidad como un escenario donde las formas de acceso a la propiedad se rigen por normas internas que garantizan el fortalecimiento de la comunidad no solamente como una organización social o política sino también económica y productiva.

En este contexto, una acción que debe tomarse en cuenta como prioritaria en el futuro inmediato es la nivelación de los derechos de comunidades campesinas-indígenas con el de las comunidades originarias, lo

---

<sup>51</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; y, Pacheco, Diego. 2002. Municipios, Distritos Municipales Indígenas y Tierras Comunitarias de Origen en las tierras altas de Bolivia. La Paz: VPEPP-MDSP.



cual supone reconocer que muchas de las actualmente denominadas “comunidades campesinas” son en la práctica unidades que mantienen características socio-culturales propias, pese a que no constituyen comunidades originarias y que por lo mismo tienen los mismos deberes y obligaciones que las consideradas actualmente como comunidades indígenas. Esto quiere decir que el “ser indígena” no está basado solamente en un sistema de tenencia sino en un conjunto de rasgos históricos, sociales, económicos y culturales.

Esperamos que la evidencia que se ha presentado en este documento –como resultado de un trabajo de campo exhaustivo- permita a los decisores de políticas –sino cambiar de paradigmas- por lo menos interrogar sus “supuestos” respecto a la interpretación de los sistemas de tenencia de la tierra e impulsar una discusión más profunda con la participación activa de los propios comunarios campesinos e indígenas respecto a su futuro.

Esperamos que este documento pueda aportar modestamente a la construcción de nuevos enfoques respecto a la tenencia, acceso y uso de la tierra en los valles de Bolivia.