

Exvinculación de tierras de comunidad

En este capítulo se realiza un breve balance de las políticas de tierras aplicadas con posterioridad a 1870, dando continuidad a la venta de tierras a partir del establecimiento de la Revisita con la Ley de Exvinculación de tierras de comunidad de 1874, la misma que continuaría con las disposiciones legales de principios de la década de 1880 y se constituye en el instrumento para la consolidación del latifundio en el occidente del país. En este contexto, y en segundo lugar, se destacan los principales procedimientos tomando en cuenta que constituyen los instrumentos básicos de aplicación de estas disposiciones legales y que permiten inferir los antecedentes básicos respecto a la actual organización socio-espacial de las comunidades indígenas del país, la evolución de las características respecto a sus derechos propietarios sobre las áreas colectivas, y refieren también a los antecedentes respecto a las actuales modalidades de saneamiento. Por último, se realiza un balance del escenario de la estructura agraria del país a fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

2.1. La continuidad de las políticas liberales

Durante la década de 1870 la situación rural asume un equilibrio precario tomando en cuenta que si bien las comunidades del altiplano habían recuperado sus tierras y su autonomía, apareciendo como un componente importante del escenario político boliviano, muchas de las comunidades del valle las habían perdido, pese a que algunas siguieron la estrategia de las comunidades del altiplano. La clase política en el poder perseguiría los mismos objetivos diseñados anteriormente por Melgarejo y, a pesar de sus promesas con sus aliados indios, continuó la destrucción de la propiedad comunal con las nuevas leyes de Exvinculación de 1874 (Demelas, 1999).

Después de 1880 la suerte de las comunidades dependió en gran parte de la elección de sus dirigentes y de una difícil y precaria unidad. Sometidos a grandes tensiones los ayllus se encontraron divididos entre originarios y los que intentaban preservar sus bienes, otros que los acrecentaban y la mayoría condenada al colonato (Demelas, 1999). A principios de 1883 una parte de la población indígena empezó la resistencia, que en muchos casos duraría bastante tiempo.

A finales de la década de 1880 ciertos movimientos provinciales demostraron alianzas entre liberales e indios. En 1898 la rebelión federal fomentada por el partido liberal se inicia en el departamento de La Paz y la participación de los ex comuneros del altiplano fue evidente; pese a ello en 1899 los aliados indios manifestaron metas propias, lo cual provocó un nuevo desencuentro entre comunidad indígena y el partido liberal (Demelas, 1999). El primer gobierno de los liberales encabezado por José Manuel Pando (1899-1904) continuó aplicando las leyes y decretos de Exvinculación de comunidades y revisitas de tierras originarias de 1874 y 1880, instrumentos jurídicos que constituyen las bases fundamentales sobre las que se levanta la estructura agraria del latifundio feudal y el colonato en Bolivia después de 1864 (Urioste, 1992).

2.2. La formación del latifundio en el occidente

Los decretos de Bolívar que quedaron en suspenso, fueron puestos en ejecución después de medio siglo con la Ley de la Exvinculación de tierras de comunidad de fecha 5 de octubre de 1874 (gobierno de Tomás Frías), llegando a su fin el balance precario entre haciendas y comunidades, en tanto que la Ley de Exvinculación desconoció de manera explícita la existencia jurídica de las comunidades y ayllus (Bonilla, 1978), estableciéndose entre sus aspectos más importantes los siguientes: a) ninguna persona o reunión de individuos podía tomar el nombre de comunidad o ayllu, ni apersonarse en representación de éstas ante ninguna autoridad; b) los títulos de propiedad expedidos a favor de los indígenas originarios se declararon perfectos y conferían el pleno dominio cuando hubiese transcurrido el término de 100 días desde la publicación de esta ley; c) las tierras que no se hallaban poseídas por los indígenas se declararon sobrantes y pertenecientes al Estado; y, d) ningún funcionario público podía comprar terrenos de origen ni recibirlos en usufructo o conducción en el distrito donde ejercían sus funciones, bajo pena de prevaricato (Ley. Octubre 5, 1874).

Para este propósito, en la ley del 5 de octubre de 1874, en conformidad a los decretos de Bolívar, se abrió una Revisita general¹ en todas las provincias donde existían tierras de origen cuya propiedad debe transmitirse definitivamente a los poseedores de la clase indígena.

Años más tarde, la Ley del 1 de octubre de 1880 disponía que: *“los indígenas que poseen tierra sean de clase de originarios, forasteros agregados o con cualquier otra denominación tendrán el derecho de propiedad absoluta en sus respectivas posesiones, bajo los linderos y mojones conocidos actualmente”*. De esta manera se estableció definitivamente el camino para la consolidación del latifundio, pero sin que ello implicara la cancelación de la comunidad campesina como institución social y cultural (Bonilla, 1978).

Esta ley fue implementada efectivamente después de 1880 llevando a la abolición legal de las comunidades y a la paulatina incorporación de las tierras indígenas al mercado libre de tierras. Las Leyes de 1880 suprimieron el tributo reemplazándolo en adelante por un impuesto predial. En lo inmediato se aumentó el tributo en 20% y se ordenó una Revisita de todas las propiedades a fin de establecer el catastro y dar (o más bien vender) a cada comunero su título de propiedad.

En febrero de 1831 se emitió el reglamento “sobre el modo de practicarse las revisitas y matrículas de los indígenas contribuyentes” conteniendo el registro de las familias contribuyentes que habitaban en cada repartimiento, pueblo y doctrina, con la distinción de los originarios que se clasificaban por el goce de las tierras comunes y forasteros cuando carecían de ellas. Poco después de la actuación de la Mesa Revisadora en un cantón, empezaban las ventas de tierras colectivas; aunque la mayoría de los registros se realizaron entre 1881 y 1883, debido a que después de este periodo la resistencia indígena se incrementó y directivas del Ministerio de Gobierno ordenaron frenar las Revisitas (Demelas, 1999). En este sentido, durante los primeros años de la década de los 80s se multiplicaron las ventas de comunidades, disminuyendo después de 1885-1886 para tomar un vigor nuevo a principios del siglo XX.

A objeto de practicar la Revisita, ocho días antes de su instalación en las capitales de

provincia, los subprefectos hacían publicar por bando en las capitales de provincia la Ley de Exvinculación y además era distribuido en cada cantón el día feriado inmediato anterior al de la primera reunión de la Junta Revisadora. La Revisita de los terrenos de origen se practicó por cantones y según las secciones en que se encontraban divididas. El Revisor, antes de iniciar su trabajo dividía los cantones en cuantas secciones o parcialidades eran necesarias para otorgar mayor claridad y método a la Revisita, y tomando en cuenta criterios de efectividad en tiempo y espacio (Decreto. Diciembre 1, 1880).

Procedimiento de las Revisitas

Las comunidades fueron divididas entre todos los propietarios que tenían derecho a ellas y que se hallaban en la posesión proindivisa. Los propietarios o poseedores estaban en el deber de presentar ante el Revisor sus títulos de dominio y documentos de deslinde; si no seguían este procedimiento se anotaban sus terrenos como pertenecientes al Estado y se procedía a su arrendamiento y consiguiente venta. El Revisor antes de proceder a la división y partición, levantaba un acta en la que determinaba:

- a) los linderos de la comunidad.
- b) los indígenas que tenían parte en la propiedad y posesión.
- c) la cuota o proporción que a cada uno de ellos les correspondía en los terrenos.

El Revisor citaba a los interesados y procuraba entre ellos un acuerdo sobre las bases de la división y partición. Este acuerdo prevalecía y servía de base para la partición. En caso de discordia, el Revisor resolvía sobre la base de la partición y ordenaba que el agrimensor practique la operación con arreglo a ella.

Oposición de los indígenas

Cuando la partición no era posible debido a la oposición de los indígenas o por la propia naturaleza de los terrenos, el Revisor ordenaba la venta pública de los terrenos, previa tasación y mensura, y el producto se dividía entre los indígenas. La subasta tenía lugar ante la Mesa Revisadora, en la capital de la provincia, previo señalamiento de día y fijación de carteles. No habiendo licitador, quedaron los indígenas en la posesión proindivisa, pero se entregaba a cada uno de ellos un título de propiedad con la determinación de la porción que les correspondía.

Desacuerdos entre las comunidades

Cuando en una comunidad o en una parcialidad poseída en lo proindiviso, parte de los poseedores estaban de acuerdo con la división y la otra en contra, la Mesa Revisadora ordenaba que se practique la división siempre que los terrenos ofrezcan comodidad para ello, y caso contrario se procedía a su venta en subasta pública.

En el caso que el indígena se oponía al recorrido y al levantamiento del croquis, la Junta confería el título con arreglo a los libros de matrícula. Si el indígena aceptaba el recorrido de sus tierras y se levantaba el croquis con el propósito de señalar los mojones, el agrimensor procedía a recorrer las tierras y levantaba el respectivo croquis, haciendo constar los límites o mojones. Con arreglo a este croquis se

confería el título de propiedad.

Consentimiento de las comunidades

En todos los casos en que los indígenas de una comunidad sin excepción ninguna consentían y convenían en que la propiedad se les adjudicase en lo proindiviso, la Mesa Revisadora verificaba esta adjudicación por estancias, secciones o parcialidades, según la división que la costumbre o uso hubiera establecido en la comunidad.

Previa mensura y valuación de los terrenos, el agrimensor mencionaba a todos los propietarios y la porción que a éstos les correspondía en la comunidad. La adjudicación proindivisa de éstos se realizaba franqueando a cada interesado el plano de esa parcialidad, mensurada y valuada, con mención expresa de la cuota parte que correspondía a cada poseedor sobre el valor de la tasación.

Terrenos en litigio entre comunidades y ayllus

Cuando existían terrenos en litigio entre distintas comunidades o diferentes ayllus se disponía la distribución equitativa entre los indígenas de ambas comunidades o ayllus, prefiriendo a los que tuviesen menos tierra. En general se tomaban en consideración los documentos y pruebas de ambas partes, y se sujetaban a ellos en la medida de lo posible.

Si el litigio se presentaba entre indios de una misma comunidad o ayllu, la Junta realizaba una equitativa distribución de los terrenos, teniendo siempre en cuenta las pruebas y documentos de ambas partes.

Terrenos en litigio entre propietarios y comunidades

En caso que el litigio involucraba a propietarios y comunidades, o entre indígenas particulares de una comunidad y propietarios, se continuaba el pleito ante los jueces ordinarios, con intervención fiscal. En caso de que la sentencia favoreciera a los propietarios se les hacía la entrega de los terrenos, y si se resolvía a favor de la comunidad o de los indígenas, se procedía a la distribución equitativa entre los indígenas.

Terrenos de origen poseídos por mestizos y terrenos sobrantes

Los terrenos de origen poseídos por la clase mestiza, u otros que no pertenecían a los indígenas, fueron declarados propiedad del Estado, salvo que los poseedores hubiesen sido matriculados y poseído por más de 15 años. En este caso se los declaraba propietarios previo pago del impuesto respectivo.

Los terrenos sobrantes o que no estaban poseídos por los indígenas fueron inventariados en un libro especial, con designación del precio. Estos terrenos se ponían en arrendamiento entre tanto se verificara su venta pública, estando destinado el producto de la venta al servicio de la deuda interna.

Fuente: Ley. Diciembre, 1880.

Concluida la revisita en cada provincia, ésta se elevaba a conocimiento del gobierno para su aprobación. Los reclamos podían interponerse en el plazo de 60 días y eran resueltos por el gobierno (Ley. Octubre 5, 1874). Sin embargo, por Ley posterior del 1890 ya no se consideró como requisito indispensable la aprobación por parte del gobierno de las Revisitas practicadas en cada provincia.

Los títulos fueron expedidos a medida que se anotaban en la matrícula, en tanto que los documentos originales se protocolizaban y, concluida la Revisita, se archivaban en la Notaría de Hacienda (ahora Notaría de Gobierno). Los títulos de propiedad contenían el nombre y apellido del propietario, la designación de los terrenos, sus linderos, valor calculado y la cuota del impuesto. También se hacía mención de los pastizales, abrevaderos y bosques, cuyo uso común hubiera sido declarado (Decreto. Diciembre 24, 1874). Actualmente los títulos se encuentran dispersos en varias instancias, como son: Notaría de Gobierno, Archivo y Biblioteca Nacionales de Bolivia, e Instituto Nacional de Reforma Agraria, entre las más importantes.

Matrículas y Registros de las Juntas Revisoras

Matrícula de las “propiedades desamortizadas” sujetas al impuesto territorial

En ésta se inscribían todos los terrenos cuya propiedad se hubiera declarado a favor de los poseedores indígenas, utilizando tres columnas: a) en la primera se anotaba el nombre del terreno y la circunscripción que precisaba su situación; b) en la segunda se registraba el impuesto anual, y c) en la tercera el nombre y apellido del propietario. En este libro también fueron inscritos los terrenos poseídos por viudas y menores de edad, los mismos que les fueron entregados en plena propiedad.

Matrícula de “tierras sobrantes”

Las tierras sobrantes de las comunidades pertenecientes al Estado se inscribían identificando el nombre, ubicación, valor aproximado y la cuota anual en que podían arrendarse. Las Juntas investigaban a través de todos los medios a su alcance la existencia de terrenos sobrantes para su correspondiente registro. Los terrenos sobrantes que habían sido solicitados por cualquier persona, sea o no indígena, se daban en arrendamiento por un término que no debía exceder los cinco años, anotándose esta circunstancia en la matrícula. La Junta fijaba el canon en proporción al valor del terreno. Si existían dos o más interesados era preferido el que ofrecía mayor cantidad, mientras que en igualdad de circunstancia era preferido el indígena. Los contratos de arrendamiento en estos casos contenían las cláusulas rescisorias para el caso de venta, salvando el derecho del arrendatario para terminar el año agrícola corriente.

Matrícula de “terrenos reservados”

Se inscribían por cantones todos los terrenos asignados a los corregimientos, postas, parroquias, escuelas, y otros.

Fuente: Decreto. Diciembre 24, 1874

“El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y

perfeccionar el derecho de la propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte” (art. 64, Ley 1715); “El saneamiento tiene las siguientes finalidades: 1) la titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social...; 2) el catastro legal de la propiedad; 3) la conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias; 4) la titulación de procesos agrarios en trámite; 5) la anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta; 6) la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social; y, 7) la certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda” (art. 66, Ley 1715).

La ejecución del saneamiento requiere de los servicios de geodestas, geógrafos, topógrafos y/o agrimensores y financiamiento, para lo cual el INRA puede suscribir convenios interinstitucionales, debiendo informar de ello a la Comisión Agraria Nacional (CAN). Asimismo califica y habilita Empresas y/o Asociaciones Accidentales para que realicen el trabajo de levantamiento catastral rural a nivel nacional en la fase de pericias de campo del proceso de saneamiento de la propiedad agraria. Las empresas deben regirse por las normas técnico-jurídicas del INRA.

En este marco, la Ley 1715 regula el saneamiento de la propiedad y tiene como finalidad principal el saneamiento y titulación de poseedores y titulación de procesos agrarios en trámite. En el proceso de saneamiento, al igual que en las Mesas Revisoras, se conforman brigadas compuestas por abogados y técnicos que se constituyen en el terreno a objeto de verificar la posesión, los poseedores son citados, realizándose en primer lugar un proceso de conciliación en caso de existir conflicto. Verificada la posesión se miden las propiedades, con la diferencia de que en la época de las Revisitas se recorrían los terrenos, y actualmente sólo se recorren vértices y perímetros. Ese recorrido se sustituye con la ficha catastral en la que se encuesta al poseedor y constituye una declaración jurada de su actividad productiva. De acuerdo a los resultados se emite la titulación.

En la Revisita el propietario debía presentar su título y si el poseedor no se presentaba a la citación la tierra era declarada sobrante y perteneciente al Estado. En la actualidad se establece que si el propietario o poseedor no se presenta dentro del plazo estipulado en el proceso de saneamiento, a la conclusión de éste su tierra es declarada disponible. Concluida la Revisita los reclamos se interponían al gobierno, concluido el proceso de saneamiento el reclamo procede ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN). En ambos casos existe un procedimiento de revisión de los títulos. En la Mesa Revisadora, en el caso que los poseedores no presentaban sus títulos, se declaraba la tierra de propiedad del Estado con destino a la subasta o al arrendamiento. En el caso del saneamiento, esas tierras son adjudicadas en subasta pública y/o dotadas a los poseedores.

“El Instituto Nacional de Reforma Agraria, en coordinación con las direcciones departamentales queda facultado para ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo máximo de diez (10) años computables a partir de la publicación de esta ley...” (art. 65, Ley 1715); “Los asentamientos y las ocupaciones de hecho en tierras fiscales, producidas con posterioridad a la promulgación de esta ley son ilegales y contravienen sus principios; por tanto, sus autores serán pasibles de desalojo, con intervención de la fuerza pública si fuese necesaria, a requerimiento de autoridad administrativa o judicial competente” (disposición final primera, Ley 1715).

Se puede destacar que a la fecha continuamos reconociendo posesiones de uno o más siglos. La Ley 1715 no permite posesiones futuras, cualquier posesión futura es ilegal. Si el saneamiento concluye en el período de diez años será un mérito, sin embargo, si no fuera así se seguirán titulando a poseedores. Esto supone que la ampliación del plazo del saneamiento no debe ser discutida sino más bien debería llevarse a cabo en el tiempo previsto y bajo una sola modalidad de saneamiento con procedimientos particulares, para ello se debe acelerar un proceso de descentralización del INRA.

Desde la fecha en que se les extendió los títulos a los indígenas, éstos podían vender o ejercer actos de dominio sobre las tierras que poseían, de la misma manera y forma que establecían las disposiciones del Código Civil (1830), en este contexto nunca existió una prohibición a la compra-venta de tierras poseídas. Las ventas o el ejercicio de dichos actos de dominio sobre sus tierras tampoco eran absolutamente libres, por cuanto por Decreto de 1920, elevado a Ley el 8 de enero de 1925, se disponía que los terrenos poseídos por los indígenas no podían ser enajenados o transferidos sino mediante subasta pública judicial con la intervención del Ministerio Público, a sola indicación verbal del indígena que demandaba la subasta. En este sentido, pese a la otorgación de derechos de dominio sobre las tierras, se mantuvo una relativa protección del Estado sobre las propiedades indígenas.

“... las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas, ni adquiridas por prescripción...” (art. 3.III, Ley 1715); *“No serán revertidas por abandono el solar campesino y la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen ni las comunidades tituladas colectivamente”* (art. 53, Ley 1715).

Dicha práctica de protección de la propiedad de los indígenas se mantiene en las nuevas disposiciones legales al no permitirse la enajenación de las propiedades comunitarias y Tierras Comunitarias de Origen (TCOs). Se establece que al interior de las áreas colectivas existe un derecho de uso y disfrute más no de disposición. De esta manera no se reconoce la propiedad privada, derecho de usar y disponer libremente sin limitaciones, pese a que en sí mismas las áreas colectivas también se constituyen en propiedades privadas.

De acuerdo a Bonifaz “...el gobierno central de la península propugnó la necesidad de concentrar a los indios en núcleos de población, a los que se denominó Reducciones... las tierras que se destinaron a los pobladores de los ayllus reducidos se denominaron tierras de comunidad... sobre estas tierras se perpetuaron los antiguos ayllus que se encontraban en proceso de liquidación y que sólo gracias a la legislación del virrey Toledo pudieron mantenerse a través de las reducciones... es a través de estas mismas instituciones que se legalizó la propiedad territorial del indígena, colectiva y privada” (Bonifaz, 1960).

Asimismo, por Cédulas Reales del 1 de noviembre de 1591, Felipe II reconoció el derecho de las comunidades indígenas a disfrutar sus tierras, pero esta concesión se acompañaba de restricciones importantes como el derecho eminente de la

Corona sobre las tierras colectivas, siendo los pueblos indígenas meros usufructuarios de bienes cuya propiedad quedaba en manos del Estado. Este principio es reeditado en la Ley 1715 que confiere el derecho originario de la propiedad de las tierras a la nación como una colectividad de ciudadanos que constituyen la población boliviana en su conjunto. En este sentido, las propiedades comunitarias y Tierras Comunitarias de Origen se constituyen en la práctica en una moderna versión de las Reducciones (Ordenanzas de Toledo, 1570).

Con posterioridad a las leyes de 1874 y 1880, se declararon un conjunto de disposiciones favorables y de protección a las comunidades indígenas, entre las que se destacaba: *“las tierras de origen consolidadas en la época colonial, mediante cédula de composición conferidas por los visitadores de tierras, son de propiedad de sus poseedores, quedando excluidos de la Revisita”* (Ley del 23 de noviembre de 1883). Esta disposición hacía referencia a la inafectabilidad de la propiedad comunaria, a partir del reconocimiento de los títulos otorgados con anterioridad, principio que está presente en la Ley de Reforma Agraria de 1953, y que es omitido por la Ley 1715.

“El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de la propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte” (art. 64, Ley 1715)

El saneamiento tiene entre sus principales finalidades: la anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta y la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social. También se procede a la revisión de todos los títulos concedidos en el pasado por el Servicio Nacional de Reforma Agraria; así como títulos Revisitarios y Cédulas de Composición (en el caso de comunidades indígenas y originarias).

Con la Reforma Agraria de 1953, los títulos Revisitarios y Cédulas de Composición fueron convalidados para la consolidación y restitución de tierras de comunidad; en algunos casos las tierras fueron consolidadas a favor de las comunidades indígenas. En otras, las tierras de comunidad constituidas en haciendas, fueron afectadas total o parcialmente dotando la tierra a favor de los colonos. Los títulos primordiales² fueron presentados para hacer valer los derechos de restitución de los propietarios.

Los Títulos Revisitarios y Cédulas de Composición deben ser reconocidos legalmente para la dotación y conversión de Tierras Comunitarias de Origen, ajustando los perímetros a la ocupación actual de las comunidades, tomando como antecedente lo dispuesto en la Reforma Agraria de 1953, en sentido que: *“las comunidades indígenas están compuestas por las familias de los campesinos que, bajo la denominación de originarios y agregados, son propietarios de un área legalmente reconocida como tierra de comunidad, en virtud de los títulos concedidos por los gobiernos de la Colonia y la República o de ocupación tradicional”* (art. 123.

DL 3464. Agosto 2, 1953).

En las tierras afectadas procedió la expropiación, dotación (a favor de los campesinos) y la reversión, en algunos casos las tierras sobrantes fueron destinadas a futuras dotaciones y en otros fueron revertidas a dominio originario de la nación. Las tierras inafectadas fueron consolidadas a favor del propietario. En todo este proceso se ha distribuido propiedad privada afectada y expropiada que culmina en el reconocimiento de derechos propietarios. En esta categoría de distribución de la tierra, producto de la afectación de latifundios e inafectabilidad de las propiedades, se deberían establecer acciones particulares en una modalidad única de saneamiento, para lograr regularizar el derecho propietario de una manera más ágil y revisando no procesos de titulación sino su situación actual en terreno. Podría ser útil en este caso el proceso sugerido de saneamiento interno en las comunidades, con el control y regulación del Estado, con el propósito central de iniciar procesos de reagrupamiento de tierras.

Las tierras fiscales fueron distribuidas en el país sin reglamentos ni ley, y de manera desordenada y caótica. Este proceso se inicia aproximadamente en 1966 en algunos departamentos, y en otros departamentos años después. Es a partir del inicio de la distribución de tierras fiscales en cada departamento que debería disponerse la ejecución del proceso de saneamiento, a través de una modalidad única a ser establecida. Deberían tomarse en cuenta en el proceso de saneamiento las condiciones de dotación establecidas por la Ley y la Constitución en cada caso, como ser: a) “siempre que en el término de dos años implanten trabajos” (art. 77, DL 3464. agosto 2, 1953); b) en algunos casos se establece la prohibición de las transferencias o ventas; c) prohibición de la doble dotación; d) constitución de minifundios y latifundios; y, e) dotaciones con prohibiciones por disposiciones específicas.

Este proceso significa recuperar y tomar en cuenta las acciones previas que el Estado ha realizado en la regularización del derecho propietario y las condiciones establecidas para la dotación de tierras fiscales. El saneamiento debe ejecutarse en una sola modalidad y articulado a la finalidad del catastro rural legal. Los criterios particulares deben definirse en relación a dos escenarios: a) áreas de dotación de propiedades afectadas y consolidadas con la Reforma Agraria de 1953, considerando comunidades donde no llegó la Reforma Agraria pero que sí cuentan con títulos anteriores; y b) áreas de dotación y adjudicación de tierras fiscales, y poseedores de tierras fiscales. Para cada escenario deben establecerse criterios particulares y características propias para el caso de comunidades indígenas y originarias.

2.3. Escenario de la estructura agraria en el país (fines siglo XIX y principios siglo XX)

El proceso de adquisición de tierras presentó diferencias regionales importantes: a) en el Sur y centro del país (Cochabamba, Chuquisaca y Potosí) la creación de haciendas nuevas partiendo de comunidades fue la excepción; en Cochabamba las comunidades

eran pocas y habían sufrido un fraccionamiento interno; en Chuquisaca y Potosí existió fuerte resistencia campesina haciendo difícil la adquisición de tierras; y, b) la situación fue diferente en el Norte del país por cuanto muchos miembros de la élite paceña compraron tierras indígenas como un medio para obtener créditos. La apertura de las líneas férreas en el altiplano llevó a una dinámica de crecimiento económico en el campo y otorgó mayor valor a la tierra. Este fue un incentivo para comprar tierras de comunidades enteras a un precio muy bajo (Langer y Jackson, 1990).

En el departamento de Chuquisaca se atribuyen las ventas a tres factores: a) conflictos entre herederos, puesto que la introducción de la propiedad individual generaba conflictos en el seno de las familias; b) deudas con comerciantes y hacendados del lugar; y, c) deudas por impuestos, sobre todo debido a la nueva contribución catastral coetánea de la Revisita (Langer, 1991). En general no existía un incentivo económico para comprar tierras por cuanto a mediados del siglo XIX era más lucrativo la inversión en acciones mineras de plata, y los problemas que afectaron a la minería incidieron también en el nivel de la renta de la tierra. En el área de los valles los factores que influyeron en las ventas estuvieron relacionados con la proximidad a un centro urbano y la existencia de vías de comunicación (Grieshaber, 1991)

Entre 1880 y 1920 fueron vendidas 12.158 parcelas comunales, correspondiendo 7.616 a contratos de venta, pero 40% de las transacciones fueron realizadas entre 1880 y 1886, y 38% entre 1905 y 1915. En general, se puede detectar que los momentos de mayor actividad en las ventas estuvieron relacionados con los cambios políticos. El primer cambio correspondió a la guerra del Pacífico y a la toma del poder por parte de los conservadores, y el segundo siguiendo a la guerra civil de 1899, que entregó el gobierno del país al partido liberal (Grieshaber, 1991). La mayoría de los estudios señalan el hecho de que las ventas nunca han coincidido con el valor de la comunidad que había estimado la Revisita, previa a la concesión de títulos de propiedad individual, siendo así que los comuneros habrían enajenado sus tierras a precios muchos más bajos que lo estimado, y la transferencia de la propiedad se efectuó con presiones y violencia (Demelas, 1999).

Los compradores se pueden dividir en distintas categorías: a) entre 1866 y 1870 los compradores no estuvieron vinculados a las tradicionales haciendas y son empleados del Estado o militares próximos a Melgarejo; b) los compradores de los años de 1880 corresponden a hacendados y comerciantes de pueblos vecinos adquiriendo pequeños y medianos lotes; y, grupos de propietarios acumulando propiedades en ecosistemas distintos (desde cicales de los yungas tropicales a pastos del altiplano); y, c) entre los compradores de principios de la década de 1900 se encuentran desde presidentes de la República (Pando, Montes y Bautista Saavedra) hasta gente que pertenecía a la oligarquía que dominaba el departamento de La Paz en los años 1880 y 1920 (Demelas, 1999).

No existen criterios comunes respecto a las causas de la supervivencia comunal. Por una parte se hace referencia a la poca atracción ejercida por las tierras comunales en tiempos de estancamiento económico del país durante los años anteriores al auge minero (Grieshaber, 1991), aunque también se estima que los hacendados habían intentado comprar o usurpar tierras comunales antes de 1880 pero las comunidades resistieron hasta la guerra del Pacífico. Asimismo, se hace mención a las

particularidades regionales en el proceso de desvinculación: a) el modelo de los valles estuvo basado en una relativa prosperidad, que había causado precozmente una división de la propiedad comunal, la emergencia de un pequeño campesinado y, al mismo tiempo, el reforzamiento de las haciendas; siendo así que a fines del siglo XVIII las comunidades de los valles habían desaparecido como fuerza mayoritaria; y, b) el modelo del altiplano donde la fragmentación de las comunidades sólo había empezado con la afirmación de la ciudad de La Paz como capital económica (Demelas, 1999). En todo caso existe un criterio común respecto a que el departamento de La Paz se constituyó con sus diferencias regionales en el centro de la resistencia a la desvinculación de fines de siglo. Se puede concluir que en los años 1920 la mayor parte de las tierras comunales habían sido enajenadas, aunque siguieron existiendo comunidades indígenas hasta la Reforma Agraria de 1953 (Demelas, 1999).

Se puede concluir que en general las comunidades eran consideradas como un obstáculo al progreso y al desarrollo de un mercado de la tierra y de la mano de obra, aunque ocupaban una posición central en los proyectos de la sociedad criolla. La mayoría de los que intentaron hacerlas desaparecer se enfrentaron a resistencias que se valían de todos los recursos -desde peticiones, protestas y procesos, hasta las revueltas y participación en guerras civiles- asimismo, la hacienda no dio lugar a los postulados esgrimidos por este proceso de desvinculación y Reforma Agraria, por cuanto éstas no se constituyeron en propiedades “modelos” sino solamente en escenarios de reproducción del poder regional y político (Demelas, 1999).

Una relación gráfica del tipo de propiedad agraria y la estratificación indígena en dos períodos es presentada a continuación, la misma que refleja de manera aproximada la distribución de la tierra a fines del siglo XIX.

Cuadro 2.1.
Propiedad agraria y estratificación indígena

Detalle	1864-1871 (a)		1899 (b)	
	No.	%	No.	%
Tipos de propiedad agraria				
Haciendas de criollos		25 (c)		50 (d)
Tierras indígenas declaradas propiedad del Estado		42		
Tierras consolidadas por los indígenas		13		50
Tierras indígenas vendidas por el Estado		20		
Total		100		100
Estratificación indígena	No.	%	No.	%
Colonos	80.000	12	100.000	14.3
Indígenas libres	470.000	72	300.000	42.85
Colonos-pongos	100.000	16	300.000	42.85
Total	650.000	100	700.000	100

Notas y fuentes:

(a) Sobre un total de 650.000 indígenas. Antezana, 1992. En base a datos de Santivañez, 1871.

(b) Sobre un total de 700.000 indígenas. Antezana, 1922. En base a datos de G.

McCutchen (1921).

(c) Antezana, 1992 (período 1864-1871).

(d) Antezana, 1992 (período 1880-1889).

Pese a la imprecisión de estos datos se puede destacar que la superficie territorial de las haciendas a fines del siglo XIX se duplica, constituyendo la mitad de las tierras disponibles, mientras que en el caso de las comunidades indígenas existe una disminución de la superficie territorial poseída en la misma proporción (25%). Sin embargo, se consolidan como tierras de comunidad aquellas tierras que fueran declaradas como propiedad del Estado.

El Censo Agropecuario de 1950 establece en el área andina, de una superficie total de 23.5 millones de has en fincas, que las haciendas poseían el 44% de la tierra (10.4 millones de has), mientras que las comunidades tenían el 30% (7.1 millones de has), con superficies cultivadas muy bajas; mientras que los productores independientes disponían el 16.5% de la tierra (Pacheco, 1998).

1 La Revisita se practicó a través de una Comisión denominada Junta Revisadora o Mesa Revisadora, la misma que estaba compuesta por: un Revisor, el Sub Prefecto, un Secretario, un Perito agrimensor y el Párroco. A partir de 1879 el Sub prefecto y el Párroco no forman parte de estas comisiones.

2 Los títulos primordiales se refieren a los títulos emitidos con anterioridad o derechos derivados de esos títulos, como son en este caso las Cédulas de Composición y Títulos Revisitarios emitidos en la Colonia o República.