

5. Normativas consuetudinarias y formales sobre la tierra

Gonzalo Colque

La Constitución Política del Estado (CPE) de Bolivia establece que "las tierras son del 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" (CPE, 2004: Art 165). Tales facultades se aplican mediante la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, mejor conocida como Ley INRA, que establece instituciones y regímenes agrarios. El Estado otorga, reconoce y valida el derecho de propiedad de la tierra mediante la verificación de la función social y de la función económico-social. El concepto de función social (FS), asume que los propietarios justifican la propiedad de sus tierras con sólo demostrar su utilidad, social y cultural para lograr el bienestar familiar o comunitario. Es un concepto pensado para pequeñas propiedades. Entretanto, la función económico-social (FES) es un concepto pensado para medianas y grandes propiedades que desarrollan actividades económicas con ciertos márgenes de acumulación de excedentes, proyecciones de crecimiento y prácticas ecológicas. Este es el marco legal y el referente mayor de la tenencia de la tierra.

Sin embargo, existe evidencia de que en el altiplano imperan formas de tenencia y normativas poco conocidas y reconocidas por las leyes, son los "usos y costumbres" que cada comunidad practica para regular y controlar la tenencia de la tierra. Esta particular situación obedecería a la persistencia de pequeñas comunidades campesinas e indígenas con un rol importante en cuanto al control de los derechos de acceso a la tierra. De acuerdo con el capítulo anterior, las comunidades del altiplano tienen competencias en la gestión y manejo de tierras, inicialmente en tierras comunales y más tarde en las tierras familiares. Esta participación de la organización comunal en el manejo de la tierra es un elemento fundamental para comprender el proceso de formación de reglas o normas sobre la tierra que se estaría produciendo en los últimos cincuenta años.

El estudio de Carter y Albó (1988), ya advierte sobre el nexo entre comunidad y familias, cuando indica que la colectividad estaría otorgando a sus miembros ciertos derechos comunes y exclusivos a la tierra, además de fijar reglas para que cada familia mantenga sus derechos individuales, claramente diferenciados de los demás. Sin alejarse de este marco, existen argumentos para indicar que en la práctica se estaría dando el surgimiento de un nuevo marco normativo agrario de tipo comunal en respuesta o como expresión de cambios en la reasignación de derechos sobre la tierra entre los distintos actores involucrados. Entender estas normativas y sus reconfiguraciones no sólo adquiere relevancia en la medida en que ayuda a explorar los fundamentos normativos de la organización comunal sino principalmente podría resultar útil para innovar nuestras leyes agrarias en todo cuánto concierne a la regulación del derecho propietario de pequeños propietarios que viven en comunidad. Estos son aspectos aún poco comprendidos y develados. El propósito del presente capítulo va en esa línea: aportar al examen del marco normativo y de derechos comunales sobre la tierra que rigen en la práctica actual de las comunidades del altiplano boliviano.

5.1. EL PAQUETE DE ACCESO A LA TIERRA Y EJERCICIO DE CARGOS

En el anterior capítulo advertimos que la estructura y la dinámica de la organización comunal tienen estrecha relación con el conjunto de normas de acceso y uso de la tierra. En efecto, las familias al momento de recibir tierras en calidad de herencia simultáneamente también reciben el mandato de cumplir con la obligación comunal de asumir los distintos cargos de autoridad. Y es que la comunidad entiende que, a la recepción de tierras, devienen obligaciones comunales, razón por la que proceden a inscribir al reciente propietario y jefe de familia como nuevo miembro de la comunidad. Pero cuando el nuevo hogar se asienta en las mismas tierras de los padres debido a que ya no se puede subdividirla, el nuevo jefe de hogar es registrado en el acta comunal en sustitución de su padre; de igual manera, cualquier familia que deja de tener acceso a la tierra, sea por transferirla en herencia o por migrar, paralelamente cesa en sus responsabilidades con la colectividad. Así, el acceso a la tierra conlleva forzosamente la adhesión obligatoria a la comunidad y, a la inversa, si alguien migra y renuncia a su parcela a favor de los hermanos u otros parientes, entonces queda libre de las obligaciones comunales.

Es decir, existe una relación directa entre tierra y ejercicio de cargos. La decisión básica es que quien obtenga frutos de la tierra, sea esta de tipo comunal o familiar, tiene la obligatoriedad de cumplir paulatinamente los distintos cargos de prestación social según el camino o *thakhi* comunal establecido. Una persona puede resistirse a ser nombrado autoridad argumentando, por ejemplo, que aún existen personas mayores que no han ejercido tales funciones o que la tierra todavía no ha dado frutos suficientes, pero en ningún caso se llega a cuestionar la institucionalidad de la comunidad como tal, sino que el propósito de las evasiones es aplazar por un tiempo el ejercicio del cargo de autoridad.

Las autoridades correspondientes nos comunican con anticipación para ocupar el cargo y desde el momento que ocupamos el cargo correspondiente es que somos reconocidos como autoridad y nos respetan, además también contamos con nuestras respectivas credenciales (Comunario de Patarani).

De modo que existe una relación directa e inseparable entre acceso a la tierra y ejercicio de cargos comunales. Se constituye en una norma consuetudinaria de primer nivel, que además de otorgar derechos de control y uso de la tierra a la colectividad, se convierte en un sistema de contribución social que genera recursos e ingresos para el funcionamiento de la organización comunal. Dada esta estructura, los miembros de la comunidad, de una u otra manera se ven obligados al uso productivo de la tierra. Las familias usufructuarias están obligadas a contribuir a la comunidad no sólo en forma de servicio comunal, sino también en dinero, trabajo y bienes.

Los comunarios tienen una larga tradición de contribución a cambio de la tierra, antes de manera coercitiva con el cobro de los tributos y tasas a favor del Estado y recientemente con obligaciones para con la comunidad⁷⁰. Al parecer, con el pasar de los años, las contribuciones en dinero se habrían reducido sobre todo en cuestiones festivas y suntuarias. Uno de los comunarios aclara que "antes uno tenía que ser 'preste', cabecilla de fiestas y otros cargos que ahora ya se han perdido". Hoy, los comunarios no están obligados

⁷⁰ Al respecto resulta interesante notar cómo varios comunarios acuden a sus autoridades municipales, para pagar "impuestos" de sus tierras a pesar de que el gobierno municipal no tiene competencias en el cobro de impuestos agrarios pero es una fuente de generación de recursos propios. Pueden existir varias razones para que los comunarios se interesen por pagar impuestos por la tierra, una, que no aceptan o es sospechoso que no haya tributos por la tierra y, dos, es una manera de buscar respaldo ante la falta de documentos de propiedad.

a asumir presteríos y fiestas que aún subsisten y que son manejadas mayoritariamente por aquellos migrantes (residentes) que tienen capacidad económica.

Entonces, queda evidente que el acceso a la tierra trae consigo ineludibles obligaciones comunales para todos. Poco importa que la tierra provenga del patrimonio familiar, lo cierto es que su tenencia está condicionada a deberes comunales. Por eso, cualquier persona que tiene expectativa de acceso a una determinada parcela de tierra, tiene que colocar en la balanza de beneficios y costos, la rentabilidad de la tierra, las oportunidades económicas extra prediales y el costo de pertenecer a la comunidad. Para cualquier familia este análisis es un factor importante para la toma de decisiones entre migrar o permanecer definitivamente en la comunidad. El tener que desempeñar cargos comunales obligatorios a cambio de la tierra pesa fuertemente en la evaluación del costo/beneficio que hace cada familia. En términos sociales, la adhesión a la comunidad implica derecho a la tierra y obligaciones de servicio comunal y, en términos económicos, el beneficio de usufructuar la tierra implica, a su vez, gastos monetarios a favor de la colectividad. Consecuentemente, sólo en la medida en que sea favorable el resultado del balance entre beneficios y obligaciones existirá incentivos para que la comunidad se reproduzca como institución.

5.2. RECIENTES EVASIONES A LA NORMA ACCESO-EJERCICIO DE CARGOS

La excepción a la regla de "tierra a cambio de servicios comunales" se ha ido produciendo recientemente con los cada vez mayores flujos migratorios campo-ciudad. En el altiplano norte, el aumento migratorio data desde hace unos 25 años cuando ya se fue haciendo imposible la subdivisión de tierras para el asentamiento de nuevas familias. En los capítulos que siguen, se pone en evidencia que el tamaño promedio de tierra por familia se mantiene inamovible en las últimas dos décadas, desde otra perspectiva, esta afirmación se puede interpretar como que la subdivisión alcanzó el tope mínimo de modo que cualquier fraccionamiento no proveería del mínimo de subsistencia.

En los primeros años, la migración ciertamente evitó mayores conflictos y disputas por la tierra, pero luego introdujo en las comunidades con más fuerza un nuevo actor llamado "residente", es decir, aquel que reside establemente en las ciudades pero que de algún modo conserva con su comunidad de origen vínculos de parentesco y mantiene su derecho propietario sobre pequeñas parcelas, ocasionalmente cultivadas y utilizadas principalmente con fines de justificar su utilidad social ante los ojos de los comunarios.

La aparición del residente trajo consigo la ruptura del paquete de acceso a la tierra y servicios comunales. El residente deja de asumir el ejercicio de cargos de autoridad en la comunidad y pasa a proteger sus tierras cultivándolas ocasionalmente, aduciendo que sus derechos están protegidos por las leyes o simplemente aportando en efectivo para cubrir los gastos de las fiestas de la comunidad. Ante la exigencia de cumplir con los deberes comunales, el residente puede alegar que su derecho propietario de la tierra está protegido ya que está trabajándola según el principio de la Reforma Agraria de que "la tierra es de quien la trabaja". Y es que en realidad, el marco legal no reconoce la costumbre de deberes comunales a cambio de la tierra. Ahí nace inevitablemente un conflicto entre el modo en que la comunidad concibe la función social de la tierra y la interpretación legal vigente. En estas situaciones, el residente comienza a negar la norma consuetudinaria y pasa a defender su derecho propietario según mandan las leyes. Este tipo de disputas deriva en conflictos entre la comunidad y el residente que en la mayoría de los casos (o la mayoría de las veces) no tienen un fin y se mantienen latentes. El costo social es que las tierras en conflicto dejan de ser utilizadas o pasan a ser subutilizadas como tierras de pastoreo, cuando en realidad tienen potencial agrícola. En un medio como el altiplano, con pocas tierras, la paralización del uso de tierras tiene sin duda alto costo social y económico.

Aquí surge una pregunta inevitable ¿por qué el residente se resiste a renunciar a sus pequeñas parcelas de tierra? En principio, es evidente que los residentes mantienen su derecho propietario sobre las parcelas heredadas, porque les permite diversificar y fortalecer su naciente actividad económica extrapredial. Es así que vuelven a la comunidad en épocas de siembra y cosecha para darle uso a su tierra y proveerse de algunos productos agropecuarios. Pero a medida que se consolidan laboral y familiarmente en las ciudades u otras regiones rurales, su dependencia de las tierras en cuestión es menor. En tal situación, la razón de seguir cultivando la tierra ya no es de carácter económico sino principalmente para justificar ante los ojos de la

comunidad que la tierra está siendo trabajada, que está cumpliendo la función social. Pero, tal tenencia ya no está conectada a las obligaciones comunales y en muchos casos la tierra adquiere para el residente un valor simbólico, de pertenencia a una colectividad, de identificación con su historia y su gente.

En el residente pervive el sentido de pertenencia a la comunidad porque vivió e incluso aún vive esporádicamente en su hogar de origen. El retorno a la comunidad no sólo conlleva una carga afectiva y emotiva sino que proporciona elementos de referencia y de identidad cultural, por lo que resulta imposible que el residente quede desvinculado, sobre todo si se ha quedado por muchos años en su lugar de origen, adquiriendo la lengua nativa y cultivando relaciones familiares y personales. Desde ese punto de vista, su lucha por conservar su tierra y su sentido de pertenencia son elementos arraigantes y de cohesión social entre comunarios y residentes. En el caso de migrantes sin una vivencia afianzada o de hijos de residentes, la situación es diferente. Es casi nula la posibilidad de que luchan por conservar sus derechos de propiedad porque no se sienten ya identificados con el entorno comunal, más aún cuando ya no existe una comunicación directa por falta de manejo del idioma aymara o quechua.

Entonces, hay razones para pensar que no puede darse una ruptura definitiva entre derechos de acceso y obligaciones comunales y entre comunarios y residentes. Una muestra de ello son las salidas que las partes están encontrando. Esto ocurre por ejemplo cuando el residente acepta, parcialmente, asumir las obligaciones comunales. En unos casos, el residente acuerda con la comunidad algunos aportes periódicos que en general consisten en la donación de muebles, estandartes, banderas, material escolar o material de construcción, a cambio de que la comunidad deje de exigirle el ejercicio de cargos. Sin embargo, dichos arreglos no son una norma ya que los arreglos podrían variar entre uno y otro migrante debido a la correlación de fuerzas de tipo económico-educativas. En comunidades con una organización fuerte como en Patarani o Titikani Takaka, se ha visto que el residente acabó sujetándose a las normas comunales al tener que cumplir con el ejercicio de cargos ya que la comunidad no acepta otro tipo de compensaciones. De ahí nace un nuevo tipo de dirigente más vinculado al ámbito urbano, con mayores redes sociales, pero también con una visión distinta a la del comunario tradicional.

En definitiva, las evasiones a la norma acceso-ejercicio de cargos exteriorizan y ratifican la separación que existe en la forma en que el cumpli-

miento de la función social de la tierra se entiende en el marco legal y dentro de los usos y costumbres. Para las leyes agrarias es suficiente que la tierra esté trabajada por sus propietarios para la justificación del derecho propietario, pero para la comunidad lo que interesa es que todo poseedor de tierras cumpla con las obligaciones comunales, forzando de este modo que el comunario utilice productivamente tierra. Son dos visiones que no están distanciadas pero que necesitan estar unificadas y cristalizadas en un sólo marco normativo.

Para superar los inconvenientes ocasionados por el conflicto comunario-residente, toda modificación de normas debería plantearse de modo que las tierras de propiedad de los residentes sean utilizadas productivamente por sus propios propietarios o mediante las diferentes modalidades de acceso a su uso o propiedad. Esto implica la necesidad de revisar la costumbre acceso-obligaciones de forma tal que aliente la resolución pacífica de conflictos originados por el incumplimiento del ejercicio de cargos. Alternativas como la creación de mecanismos de transferencia intracomunal de tierras, ampliación y a su vez precisión del concepto de función social, admisión y protección del "solar campesino" de los residentes a cambio de ciertos deberes comunales; garantizarían la tenencia de tierra con cumplimiento de la función social y, sobre todo, fortalecería la cohesión intergrupal y comunal ya no solamente a nivel micro sino con redes sociales ampliadas y conectadas con el medio urbano.

5.3. RELACIÓN ENTRE COMUNIDAD Y ESTADO

La revisión de los usos y costumbres de las comunidades en cuanto a su participación como colectividad en la regulación de la tenencia de la tierra no se puede aislar de los últimos cambios normativos provenientes desde el Estado. Estamos haciendo referencia a la Ley INRA promulgada el año 1996 luego de intensos debates que se extendieron por más de cuatro años. Tanto el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) fueron intervenidos a principios de los años noventa para frenar el acaparamiento de tierras en el oriente por parte de nuevos latifundistas (Urioste, 2003).

Básicamente, la Ley INRA ordena la revisión del origen de derechos propietarios y del cumplimiento de la función social y función económico-social mediante un proceso de carácter técnico y jurídico denominado saneamiento de tierras. La norma preveía que en diez años todas las tierras agrarias de Bolivia serían sometidas a este proceso para su posterior titulación y distribución. Pero, es bien sabido que el saneamiento de tierras avanzó muy poco. Según el INRA, hasta ahora se sanearon menos de dos hectáreas de cada diez. Esta lentitud es consecuencia de normativas técnicas y legales por demás complicadas y burocráticas pero también porque existe férrea oposición de parte de grandes propietarios, concretamente de quienes se apropiaron de extensas tierras en el oriente casi de manera gratuita. En los primeros años de la Ley INRA, los dirigentes campesinos del lado andino y en particular del altiplano mostraron una tenaz oposición al saneamiento, lo que derivó en el aislamiento del proceso de todas las comunidades andinas, además de no ayudar al debate franco de otras posibilidades.

Posteriormente, de manera paralela a las normas y derechos que venían practicando las comunidades para la protección de su dominio territorial y de las parcelas familiares, poco a poco más comunidades fueron sumándose al encuentro del saneamiento de tierras para obtener la ansiada seguridad jurídica para sus tierras. Las normas propias que vienen ejerciendo desde décadas atrás efectivamente han coadyuvado a aplacar los conflictos por la tierra pero en sí son insuficientes y no esclarecen la relación comunidad-Estado en torno a la tierra. Por eso, siguen buscando el reconocimiento del Estado para la titulación de sus tierras, aunque declaren en ámbitos domésticos que "los títulos de tierras no sirven para nada".

Queremos títulos para que un día nadie, ningún extraño, sea mestizo o q'ara, entre aquí a explotar algún recurso natural valioso. También pueden presentarse técnicos de proyectos para pedirnos terrenos en los cerros para la forestación. Para eso sirve, para protegernos y decir que esas tierras son nuestras y que tenemos títulos (Comunario de Titikani Takaka).

El abandono de la Reforma Agraria de 1953⁷¹ y la falta de aplicación del saneamiento de tierras -a través de la Ley INRA de 1996- dejó un vacío normativo por lo que la comunidad, como colectividad, fue confiriéndose

⁷¹ Sobre cómo la Reforma Agraria de 1953 fue gradualmente abandonada y olvidada por el Estado y sobre sus consecuencias, véase el texto "La Reforma Agraria Abandonada" (Urioste, 2003).

ciertos derechos sobre la tierra, sea esta familiar o comunal. En la práctica el Estado y la comunidad son instituciones que comparten la responsabilidad de otorgar seguridad en la tenencia apoyándose en los derechos de control y regulación que se reservan por disposición de la ley estatutaria y consuetudinaria, pero sin una explícita complementación o división de roles y atribuciones que, en última instancia, remata en la inviabilidad de la titulación de tierras en las comunidades indígenas y campesinas.

El Estado aún es visto con recelo. La desconfianza hacia el Estado no es reciente y existen sobradas razones sobre todo cuando se trata de tierras. Los comunarios perciben que el Estado es la principal institución (la otra son las bases de la comunidad) con capacidad de expropiarlo de sus tierras. Por eso, cuando se trata de derecho propietario de las tierras, al margen del respaldo de las leyes, desean su consentimiento a manera de desistimiento. Por eso hasta hoy conciben al Estado como un adversario con capacidad de competir por el mismo espacio, territorio y recursos naturales.

La seguridad jurídica ofrecida por el Estado mediante el saneamiento de tierras, si bien despierta interés, también es considerada sospechosa más aun cuando otorga tantos beneficios para las pequeñas propiedades y tierras comunitarias. Las leyes en general son consideradas por los comunarios y sus autoridades como cambiantes de acuerdo a la voluntad del gobierno y sus autoridades, por tanto, presumen que los beneficios del saneamiento de tierras (por ejemplo la exención de impuestos) no serán perdurables. Tampoco faltan argumentos de tipo político para objetar el saneamiento, sobre todo de parte de líderes regionales o departamentales que en algunos casos ya no viven en la comunidad. Pero, en estos diez años de lenta aplicación de la Ley INRA, la necesidad de esclarecimiento del derecho propietario y su documentación se han impuesto entre la mayoría de los comunarios del altiplano.

A pesar de la demanda de saneamiento, el camino no es llano. Para tener una idea concreta sobre las ambigüedades y vaivenes de la titulación de tierras por falta de una normativa más acorde con las prácticas comunales, veamos dos casos recientes de demandas de saneamiento de tierras.

5.3.1. El caso de Titikani Takaka

Un caso que podría ejemplificar la relación conflictiva entre el Estado y las comunidades, si se trata de tierra, es Titikani Takaka. En 1974, las

tierras de este *ayllu* fueron declaradas inafectables por el Estado y, en consecuencia, se consolidaron 4.210 hectáreas en favor de los más de 360 comunarios⁷². En los años siguientes, prosiguieron reclamos de inclusión de otros comunarios a la lista original de beneficiarios, demandas de arreglo de sobreposiciones o rectificación de planos. El proceso quedó inconcluso y poco a poco fue abandonado. En otras palabras, el *ayllu* en cuestión no recibió títulos de propiedad de la Ley de Reforma Agraria de 1953. La demanda fue retomada de nuevo el año 2000 en el marco de la nueva ley agraria dictada en el país (Ley INRA), que ordena la revisión técnica y jurídica de todas las propiedades agrarias, mediante el mecanismo del saneamiento de tierras.

En el marco de una iniciativa conjunta con otros *ayllus* de Jesús de Machaca, los comunarios de Titikani Takaka, decidieron optar por una titulación de tierras colectiva bajo la modalidad de Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

[...] en 1997 hemos decidido realizar el trámite de TCO. Se ha tramitado recabando varios documentos y realizado reuniones de conformidad con autoridades, colindantes, comunarios y otros. Hemos presentado [ante el INRA] acta de conformidad, luego la personería jurídica, certificado del Ministerio de Agricultura. Hemos empezado el 2000, con listas de audiencias de afiliados, incluyendo certificados de liberación de impuestos. Así avanzó y en 2002 teníamos de asesor a un abogado, a quien hemos contratado para todo Jesús de Machaca. Recién en 2003 se han realizado las audiencias públicas y el plano de contorno de cada *ayllu* con la empresa KAMPSAX (Apoderado de tierras de Titikani Takaka).

La titulación bajo la modalidad TCO en el marco de la Ley INRA, denota el reconocimiento de un espacio geográfico a favor de pueblos y comunidades indígenas y originarias, con formas propias de organización económica, social y cultural. Además, las tierras reconocidas como TCO son inalienables, indivisibles, irreversibles y colectivas. Bajo esas consideraciones y ante la posesión de documentos de pro-

⁷² En ocasiones favorables como la señalada, es común que por familia se registre a más de una persona, por tanto, se podría suponer que el número de familias era menor. La extensión de más de 4.000 Has. no coincide con las 3.276 Has. de la TCO debido a que la estimación anterior era provisional, sobrepuesta al *ayllu* Titikani Tukari y sin verificación en campo (Datos de INRA).

piedad poco concluyentes de sus tierras, las autoridades y las bases de Titikani Takaka optaron por este trámite que después de cinco años aún no concluye con la entrega del título colectivo y del plano debido a algunas observaciones administrativas.

Para la titulación de TCO, el INRA registró a todos los comunarios en una lista colectiva y ellos han sido declarados propietarios de las 3.276 hectáreas de tierra del *ayllu*. En efecto, tal título formaliza la ocupación colectiva de ese territorio, fijando límites de manera concertada con los *ayllus* y comunidades circundantes. También legaliza los derechos aceptados por el Estado en cuanto a que esas tierras son inalienables, indivisibles, irreversibles y colectivas. Pero, en la práctica, al interior del *ayllu*, las tierras no son colectivas, al contrario, predominan las familiares. Por eso los comunarios entienden que la titulación de TCO sólo es útil para la protección estatal del territorio del *ayllu* frente a otras unidades comunales. Es decir, el título de TCO es la legalización de la defensa colectiva de las tierras familiares ejercida desde décadas atrás pero no legaliza la propiedad familiar.

El título de TCO no es considerado por los comunarios sustituto o equivalente de los títulos de propiedad familiar debido a que no garantiza la solución de conflictos interfamiliares, por ende, no otorga seguridad jurídica sobre la propiedad familiar. Según los mismos comunarios, ahora con la titulación de TCO "el Estado se desentiende y deja abierta la posibilidad de peleas internas por acceso a la tierra". Bajo esta perspectiva, la titulación comunal es considerada una herramienta útil en cuanto resuelve conflictos intergrupales y reconoce derechos comunales pero no es suficiente para conceder seguridad en la tenencia de la tierra familiar porque no admite paralelamente la titulación familiar o personal. El principal argumento para que no exista la doble titulación dentro de la legislación agraria es que el Estado no puede reconocer propietarios simultáneos sobre un mismo recurso. Es la noción de la propiedad conforme al derecho positivo que, por definición, significa exclusión de terceros.

La pregunta inmediata que surge es si el Estado puede otorgar títulos de propiedad al *ayllu* y, a su vez, a cada familia o persona. En la práctica, el *ayllu* no se puede considerar propietario ni siquiera de las tierras comunales debido a que las mismas ya no son de todos los com-

ponentes, tal como se ha visto en el capítulo anterior. Mientras por un lado aceptan la titulación TCO, por otro consideran legítimo establecer derechos propietarios familiares, razonamiento bastante lógico desde el punto de vista comunal. Todo esto nos lleva al punto de establecer una división de derechos sobre la tierra entre los dos actores principales (*ayllu* o TCO y familia) pero con participación del Estado. El resultado podrían ser títulos complementarios.

La experiencia de Titikani Takaka muestra las limitaciones de los títulos TCO en el contexto del altiplano, pero a la vez, señala el camino del rediseño de la naturaleza de la TCO para facilitar la aspirada titulación familiar, complementada con derechos de protección y regulación comunal y refrendada por el Estado. La demanda de TCO que se ha producido en varios lugares del altiplano se puede considerar como exigencia de la formulación de políticas públicas para el reconocimiento de las colectividades rurales (*ayllus*, comunidades) como territorios descentralizados del Estado con atribuciones de co-gestión de su territorio y de la tierra sobre la base de nuevas normativas escritas a la luz de los referentes legales y consuetudinarios.

5.3.2. El caso de Jila Taypi Uta Collana

A esta región el proceso de la Reforma Agraria llegó recién en 1976, después de más de dos décadas. Ese año en el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) se inicia el proceso de consolidación de la comunidad Sajama (de la que fue parte el *ayllu* Jila Taypi Uta Collana). Luego de trabajos de campo, de levantamiento de la lista de beneficiarios y mensura de tierras, a finales del mismo año, el CNRA declara precedente la demanda de titulación. Después de otros procedimientos de ley, en 1979 reciben los pobladores del lugar los títulos ejecutoriales de consolidación. La particularidad de este proceso es que la titulación supuso la re-territorialización de los antiguos *ayllus* originarios, en función de la división político-administrativa del Estado, como son los Cantones.

Después de unos años, al margen de la titulación que incluía fracciones de varios *ayllus*, el *ayllu* Jila Taypi Uta Collana se reestructura a partir de vínculos sociales, recreándose una nueva unidad territorial.

En este nuevo contexto, el título colectivo deja de expresar las nuevas configuraciones de la región y nace nuevamente la necesidad de un proceso de regularización de los derechos propietarios sobre la tierra. A diferencia de Titikani Takaka, en este caso el Estado si dotó de títulos y planos de propiedad al *ayllu* pero estos documentos no han sido actualizados de acuerdo a los nuevos espacios territoriales. Tampoco está claro ni existe consenso entre los comunarios sobre cuál es el territorio sobre el que se debería exigir la titulación TCO: *ayllus*, *markas* o espacios territoriales mayores.

En el marco de la Ley INRA de 1996, en esta región comienza una nueva demanda de titulación impulsada por dirigentes regionales, pero no por los *ayllus* ni para cada unidad territorial mínima, sino por el Estado, que solicita la titulación de Jacha Carangas, abarcando una superficie de más de dos millones de hectáreas. Sería difícil negar que uno de los motivos principales para una demanda de esa magnitud sea de tipo político. Existe expectativa de obtener un territorio extenso por razones simbólicas de autonomía y reivindicación política de antiguos dominios o *suuyus*. Sin embargo la demanda ha despertado poco interés en el gobierno nacional y, poco a poco, el proyecto de Jacha Carangas se va diluyendo. Las comunidades siguen combatiendo los conflictos por la tierra armados de sus "usos y costumbres". Entonces, la inseguridad jurídica subsiste.

5.4. PERSPECTIVAS PARA EL SANEAMIENTO DE TIERRAS EN EL ALTIPLANO

La falta de claridad en la aplicación de normas que regulen y resuelvan el derecho propietario está acumulando múltiples conflictos por la tierra, sobre todo en las comunidades del altiplano norte donde la presión es mayor. Hasta ahora, el saneamiento de tierras es prácticamente inaplicable en el altiplano pero existe la necesidad de esclarecer el derecho propietario porque la falta de un acompañamiento formal y continuo, provocó el rebrote de conflictos en el transcurso de los últimos años, ya no por problemas de concentración de tierras sino por dudosas delimitaciones entre comunidades y por falta de títulos y planos a nombre de los actuales pequeños propietarios. En

parte, como ya hemos indicado, estos conflictos han sido controlados por las mismas autoridades pero insuficientes de por sí mismo.

Un primer escenario delicado es el de los conflictos intercomunales. En muchos casos la persistencia de enfrentamientos prevalece ya sea porque los planos comunales posteriores a la Reforma Agraria no brindan información precisa o porque los arreglos a los que arribaron las partes en conflicto no fueron documentados. En muchos casos, los conflictos entre comunidades suelen tener implicaciones más complejas porque no sólo se trata de la lucha por el acceso a más tierras sino que significan pugnas de poder que afectan a la cohesión comunal. Cualquiera de las partes considera inadmisibles ceder parte de sus tierras porque es atentatorio a su unidad y dominio territorial consolidado a base de luchas históricas de defensa y recuperación frente a los avasalladores.

Un segundo escenario conflictivo es el de los derechos propietarios sobre la tierra a nivel familiar. Aunque cada comunidad tiene algunos espacios de dominio común (tierras comunales, tierras de pastoreo), es evidente que la propiedad familiar existe, especialmente en regiones con más vocación agrícola que pecuaria. Las familias reclaman títulos familiares o individuales. Las transferencias de derechos de propiedad, sea por herencia o compraventa sin documentación válida, provocan interminables disputas entre familiares y vecinos por consolidar derechos sobre pequeñas parcelas de tierra que muchas veces acaban en la migración obligada de algunos comunarios. Existen otros problemas adicionales como las tensiones entre comunarios y residentes que acaban en la inmovilización de tierras y el paulatino abandono.

5.4.1. Principales obstáculos para el saneamiento

Los mayores obstáculos para el saneamiento de tierras en el altiplano están relacionados con tres aspectos: la normativa técnica-jurídica, la falta de reconocimiento de la participación comunal y los costos elevados.

Respecto a la normativa técnica-jurídica del INRA, efectivamente, el saneamiento significa complejos y morosos procedimientos técnicos y jurídicos para dar precisión georeferenciada a la medición de parcelas

y estricta revisión del origen del derecho propietario y su sustento jurídico. En general, empresas privadas se hacen cargo del trabajo de campo del saneamiento y ahí surgen, adicionalmente, nuevos pasos intermedios entre empresa de saneamiento e INRA como es la entrega y aprobación de informes o el control de calidad. Estos procedimientos, más la eterna espera de la firma de títulos por el Presidente de la República, provocan que el saneamiento dure en el mejor de los casos unos tres años.

Por otra parte el proceso de saneamiento ha involucrado muy poco a la comunidad campesina o indígena. A pesar de que el Decreto Supremo de "Saneamiento Interno" del año 2002 reconoce un rol fundamental de la comunidad y sus autoridades en la resolución de conflictos por la vía conciliatoria, falta mayor integración de este mecanismo con el saneamiento legal y también faltan herramientas operativas para aprovechar la participación mancomunada de las familias campesinas.

Hasta ahora, los comunarios siguen discutiendo el falso dilema de titulación individual o colectiva. El reclamo de un plano comunal (por cierto imprescindible), la idea de tierra-territorio entendida como acceso ilimitado a recursos naturales y la necesidad de seguridad jurídica de la pequeña propiedad familiar, confundieron innecesariamente las demandas de titulación de la tierra. Mientras en el altiplano centro y sur están gestándose demandas de TCO a modo de reconstitución de antiguos *ayllus* y *markas* -sin ninguna probabilidad de que esto se traduzca en seguridad jurídica de la tierra familiar y comunal-, en el altiplano norte existe un afán para individualizar y dividir al extremo tierras sin considerar que el límite real de la pequeña propiedad es aquella extensión que genera un ingreso mínimo para la subsistencia. Por tanto si bien el reto para el Estado es involucrar a la organización comunal en el saneamiento, para los comunarios es precisar y concertar mejor las demandas de titulación familiar y colectiva en el marco de la unidad comunal.

Por último, al margen de las anteriores consideraciones, otro obstáculo serio es el elevado costo del saneamiento. La participación de empresas de saneamiento no es casual, obedece a la complejidad que significa el levantamiento de información geográfica con equipos GPS de precisión y posterior procesamiento computarizado de planos pre-

diales. Al menos en el caso del altiplano, los costos de saneamiento fácilmente superan el valor de la tierra y la capacidad económica de su propietario.

5.4.2. Posibles respuestas urgentes

Sabemos que existe necesidad urgente de que el Estado asuma el desafío del saneamiento en el altiplano. La transferencia de tierras, su compra-venta y herencia, sin registros, la presión demográfica sobre la tierra, la migración y otros factores, acabaron nublando el origen del derecho propietario de hace medio siglo y provocando conflictos entre familias y comunidades pobres que, ante la ausencia estatal, tuvieron que recurrir a sus propias normas, usos y costumbres a fin de administrar enfrentamientos por la tierra. La necesidad obligó a que los campesinos hayan desarrollado formas propias de protección del derecho propietario y resolución de conflictos. La comunidad o *ayllu* mediante sus autoridades se encargó del control, protección y regulación de la tenencia de la tierra con resultados positivos hasta ahora, pero probablemente insuficientes a futuro si continúa la falta de registros y titulación estatal.

En tal escenario, lo más acertado es innovar una metodología de saneamiento que explote y reconozca los acuerdos conciliatorios efectuados bajo normas tradicionales para la demostración de la legalidad del derecho propietario. En esta línea existe un avance importante con el DS 26559 del Saneamiento Interno pero una complementación con herramientas y mecanismos más concretos, junto con un seguimiento jurídico al proceso, no sólo agilizaría el trámite sino legalizaría definitivamente el derecho propietario. Todo esto sin la necesidad de revisión de títulos antiguos y de otros documentos de respaldo que prácticamente los comunarios no poseen.

También hay que prever la simplificación en la mensura de predios. Un camino acertado podría ser, primero, el levantamiento del plano comunal con todas las precisiones necesarias y, segundo, levantar al interior planos de cada propiedad familiar y colectiva con métodos de medición más participativos y sencillos que privilegien el cálculo del tamaño de las parcelas antes que su ubicación satelital precisa. Esta

última no es necesaria cuando es sabido que las colindancias son conocidas y además toda referencia queda al interior de la comunidad.

5.5. REFORMAS EN LA NORMATIVA AGRARIA PARA COMUNARIOS ¿ES POSIBLE?

La revisión de normas y derechos que practican los comunarios del altiplano nos conduce a una conclusión central. Y esa es que la comunidad, como colectividad, forma parte de los actores involucrados en la administración de los derechos de acceso, uso y propiedad de la tierra. Para ello, existen normativas construidas colectivamente y aceptadas por todos los miembros. Es innegable que el usufructo de la tierra se produce a nivel familiar y lo mismo ocurre con la disposición de la tierra en favor de descendientes, en ese entendido, cada familia es propietaria de la tierra con derechos de uso, goce, disfrute y derecho parcial en cuanto a disposición porque este último está restringido y expuesto al control y regulación comunal. Consecuentemente, lo más pertinente es considerar que lo que existe es un conjunto de derechos y obligaciones compartidos entre familias, comunidades y Estado.

La comunidad es una institución que fue ganando derechos de dominio de un determinado territorio o espacio geográfico y, de ese modo, también fue alcanzando competencias jurisdiccionales. De ahí queda evidente que la comunidad es una "invención" desde lo local y no una "criatura" del Estado dado que no es parte de la división político-administrativa formal, por tanto, no goza de atribuciones delegadas desde el Estado. Las comunidades circundantes se limitan a aceptar y reconocer esa autonomía comunal lograda en unos casos mediante acciones de demarcación y canje de parcelas para mantener continuidad territorial. Esta propensión ha sido también promovida por los mismos comunarios a fin de evitar confrontaciones entre comunidades, mediante acuerdos que han ido diluyendo potenciales conflictos por tierras entre comunidades.

Con la entrada en escena de este nuevo actor (la comunidad) resulta artificioso hablar de derechos y normas que sólo involucran al comunario y al Estado. Sucede lo mismo si sólo se relaciona la comunidad con el Estado. Son tres actores o niveles compartiendo la gama de derechos existentes sobre

la tierra: la familia -en su calidad de usufructuario de la tierra- y la comunidad junto al Estado como contrapartes institucionales llamadas a tomar parte mediante normas y reglas en la asignación de derechos. Una representación esquemática de los derechos de los diferentes actores involucrados se ofrece en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 27
Derechos y obligaciones sobre tierra familiar y comunal según actores involucrados

Actores	Tierra comunal	Tierra familiar
Estado	Derechos. Las tierras son del dominio originario de la Nación. El Estado puede distribuir, reagrupar y redistribuir conforme a las necesidades económico-sociales (art. 165 CPE). Obligaciones. Reconoce el trabajo como la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la tierra. Garantiza la existencia de la propiedad comunal y familiar.	Ídem
Comunidad	Derechos. Puede redistribuir tierras y modificar mecanismos de regulación de uso y manejo colectivo según necesidades de la comunidad. Obligaciones. Protege el derecho familiar de uso y tenencia inamovible de parcelas en tierras comunales. Reconoce la transferencia familiar de esos derechos.	Derechos. Puede exigir el cumplimiento de cargos de autoridad a toda persona que tenga tierras en la comunidad. Obligaciones. Resguarda la propiedad familiar frente al Estado, otras familias del <i>ayllu</i> y frente a otras comunidades y extraños.
Familia	Derechos. Puede usufructuar, obtener frutos para sí y transferir en herencia a hijos y parientes cercanos. Obligaciones. Cumple con obligaciones comunales. Acata las disposiciones comunales en cuanto a formas de uso, turnos y manejo de la parcela.	Derechos. Puede usufructuar, obtener frutos para sí y transferir en herencia o incluso vender a otros comunarios del <i>ayllu</i> . Obligaciones. Debe adscribirse a la comunidad, aceptar y ejercer prestaciones sociales. Tiene que demostrar la utilidad familiar de la tierra usándola y estableciéndose en la comunidad.

Fuente: Elaboración propia

Complementariamente, podemos apuntar algunas normas consuetudinarias que reflejan la división de derechos entre familias y la comunidad:

1. La comunidad ampara la propiedad comunal y familiar de la tierra, a favor de las personas (miembros) registradas y establecidas en el territorio de la comunidad.
2. Quien posea tierras en la comunidad está obligado al cumplimiento de los cargos comunales, participar en reuniones, aportar cuotas de dinero y trabajar mancomunadamente en obras de interés público.
3. La comunidad reconoce el derecho propietario familiar por sucesión hereditaria, u otras formas de transferencia, siempre y cuando se trate de una persona afiliada y aceptada. No se permite la disposición de tierras en favor de personas que vivan en otras comunidades.
4. Las tierras comunales o *aynuqas* son de dominio común y están sujetas a formas de explotación iguales para todos los que tienen acceso. Se cultivan rotativamente y se permite su transferencia de uso en forma de herencia.
5. La comunidad no tiene la atribución de redistribuir tierras aunque se presenten inequidades en la tenencia de la tierra.
6. Las autoridades comunales tienen la prerrogativa de solucionar conflictos por linderos y derechos de propiedad. También pueden excusarse y derivar a instancias judiciales cuando persisten los conflictos.
7. Las autoridades comunales controlan los conflictos de pastoreo. Cuando se demuestra el pastoreo deliberado o casual en tierras ajenas y sin consentimiento del propietario, las autoridades fijan las compensaciones.
8. La existencia de tierras comunales, por cierto muy pocas, obedece al principio de acceso equitativo a las mejores tierras. Son tierras con mayor potencial de producción agrícola a las que acceden, tanto familias asentadas en tierras óptimas, como en tierras improductivas.

De manera por demás interesante, se puede notar que la comunidad ha ido innovando normas de uso y acceso a la tierra reconocidas y protegidas por la colectividad mediante las autoridades comunales. En general son procesos regulatorios orientados a la conciliación de las partes en conflicto y reposición de las pérdidas. Son más efectivos en tanto los derechos de cada quién estén claramente consolidados pero, ante las difusas señales de las leyes estatales respecto a las competencias de las autoridades comunales, existen vacíos significativos que coartan el accionar comunal porque por

detrás están dos normas paralelas: las normas legales y los usos y costumbres. De manera precaria, los vacíos de conocimiento de los procedimientos de la legislación agraria han sido superados mediante la derivación de los casos graves a autoridades estatales como el corregidor del cantón o la policía, a pesar de que estas autoridades públicas no tienen atribuciones legales para tratar asuntos agrarios. Es un orden normativo ilegal pero parece ser una innovación normativa positiva que bien podría legalizarse para la resolución de conflictos por la tierra de manera escalonada y compartida entre la comunidad y Estado.

Es así como la propia dinámica comunal con respecto a la tenencia de la tierra apunta en una dirección que podemos considerar de complementación entre Estado-comunidad-familia. En primer lugar, existen suficientes argumentos para afirmar que los derechos sobre la tierra son de orden familiar, aunque se tratase de tierras comunales. Empero, esa posesión familiar responde a un esquema comunal que podría llamarse "derecho territorial", noción bastante compatible con el espíritu de la TCO y con las mismas declaraciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Respondiendo a la pregunta de sí son posibles nuevas reformas en las normas agrarias concernientes a pequeños propietarios que viven en comunidades, podemos señalar que se abre la posibilidad de un camino de rediseño institucional y normativo. Esto se puede entender como el Derecho Territorial Comunal (DTC) que no es un título de propiedad colectiva sino el reconocimiento del dominio territorial de cada unidad comunal en cuanto a la protección y regulación de la tierra, según normas consuetudinarias concordadas con las leyes agrarias. Esta hipotética figura también significaría la formalización de la jurisprudencia estatal como instancia mayor de apelación, después de la justicia comunal y la titulación familiar de la tierra según un procedimiento de saneamiento de tierra con participación de la comunidad y de las demás instituciones agrarias. En suma, se puede concluir que todo proceso de titulación de tierras no puede emprenderse sin la directa y genuina participación de la organización comunal. En el altiplano habrá seguridad jurídica para la pequeña propiedad privada en tanto se reconozcan y se formalicen los derechos y las competencias comunales.