

# Conclusiones y algunas recomendaciones

*Miguel Urioste F. de C.*

En los capítulos anteriores, analizamos las diversas situaciones y los elementos que forman parte del sistema de tenencia y acceso de la tierra en la región del altiplano. Se revisaron los procesos de cambios ocurridos en los últimos 50 años para comprender la situación de las actuales comunidades, su relación con la tierra, los cambios normativos y los efectos socioeconómicos. Los nietos de la Reforma Agraria se han convertido en herederos de la tierra restituida por la Reforma Agraria de 1953 -el recurso más importante para la actividad económica en el altiplano- pero que cada vez es más escasa, convertida de tierras comunales a pequeñas propiedades familiares minifundiarías subdivididas hasta el mínimo razonable. Encontramos un altiplano con población envejecida, persistencia de formas comunitarias, derechos sobre la tierra aún parcialmente compartidos entre comunidad y familia y una situación socioeconómica que se traduce en leves aumentos en los ingresos de las familias, explicado por una dinámica de cambios sobre todo a partir de una mayor vocación pecuaria y relación con el mercado de los pobladores del altiplano.

A partir de constataciones empíricas el estudio buscaba aportar mayores elementos de análisis a la discusión sobre los efectos de la Reforma Agraria, que ha sido hasta la fecha parcial y sólo ha considerado unas pocas variables -crecimiento poblacional, disponibilidad de tierras y tecnologías y, de manera particular, factores de mercado-, dependiendo del peso explicativo que se asigna a cada una de éstas. Recién en los últimos años se ha buscado profundizar el conocimiento de la región andina con una visión más integrada intentando recuperar los principales elementos de la complejidad del cambio productivo agrario producido desde 1953 y su impacto en el tiempo y en el espacio. Uno de los ejes en torno al cual se está actualizando el debate es el de las *estrategias de supervivencia* (así llamadas por varios auto-

res latinoamericanos en las décadas de 1970 y 1980 y ahora rebautizadas por autores del norte con el concepto de *livelihood strategies*), con el objeto de comprender mejor las complejas interacciones entre los medios materiales de sustento rural (principalmente el acceso a la tierra), las políticas económicas y las instituciones que influyen sobre ellas. Tal como se evidencia en el caso boliviano, las reformas agrarias son una condición necesaria para el desarrollo rural, pero por sí solas no son suficientes.

A los largo de todos los capítulos se ilustró la diversidad y complejidad existente en cuanto a composición poblacional, tipos de comunidades, sistemas de transmisión de la tierra, normas consuetudinarias, interacción entre comunarios y residentes, de modo que resulta artificial extractar conclusiones y políticas uniformes para todas las subregiones del altiplano. Pero, tal como se anunció en la introducción, se analizó y mapeó las distintas realidades y estudios de caso para extractar inferencias y generalizaciones con relación a la temática de tenencia, acceso y uso de la tierra en el altiplano proponiendo, en algunos casos, algunas ideas que se supone, deberían ser consideradas para la elaboración de políticas.

### *El rol de las comunidades campesinas-indígenas en la gestión de tierras*

Este estudio del altiplano está demostrando que desde antes de la Reforma Agraria los indígenas y campesinos andinos han desarrollado una compleja y flexible -cambiante- combinación de formas de acceso y propiedad de la tierra que equilibra sus estrategias de vida con distintas modalidades de acceso e intensidades de uso según las coyunturas, años agrícolas, condiciones climáticas, enfermedades, crecimiento de la familia, rendimientos agrícolas y empleo extra predio. Con un pie en la economía de mercado y otro pie en las relaciones de reciprocidad, algunas veces pisando más fuerte con uno de ellos, se organizan y acceden a la propiedad de la tierra-territorio en una compleja combinación de un derecho propietario que mezcla casi siempre la propiedad privada familiar con la propiedad comunitaria. Esto ocurre especialmente en las comunidades originarias y mucho menos en las comunidades nuevas o de ex-hacienda, en las que las relaciones mercantiles son dominantes, existe tendencia al monocultivo y la propiedad es únicamente privada. Es conveniente innovar fórmulas jurídicas válidas que permitan la titulación mixta al mismo sujeto.

La posibilidad de avanzar en esta perspectiva estará condicionada por la capacidad de discriminar explícitamente el tratamiento entre dos temas distintos y hasta ahora considerados equívocamente como si fuera uno solo:

- a. Acceso, propiedad y uso de los recursos naturales para agricultura, ganadería y pastoreo, que tiene que ver con la reforma agraria, el "saneamiento interno" y la "titulación sin más trámite" de las tierras para la reconversión de unidades económicamente rentables mediante la conciliación y el reagrupamiento de predios, respetando usos y costumbres, *sayañas* y *aynoqas* y otros espacios de uso familiar o comunal de las tierras.
- b. Reconocimiento estatal del territorio de las comunidades y niveles asociativos superiores (Entidades Territoriales Indígenas) no mediante título de propiedad colectiva de la tierra otorgado por el INRA (TCO), sino como jurisdicción político administrativa -que requiere revisión de las Leyes INRA y de Participación Popular- con autonomía de gestión en el marco del territorio municipal y con funciones concurrentes entre estos municipios y las prefecturas. Esta es una tarea específica de reordenamiento territorial y de competencias político administrativas locales. Solo así tendrán sentido las autonomías departamentales.

La actual Ley INRA modificada no reconoce los derechos de propiedad compartidos sobre la tierra entre la comunidad y la familia ya que, a diferencia de la Ley de Reforma Agraria de 1953, no admite titulación simultánea de un mismo predio. En general las nuevas leyes de tierras que han surgido en América Latina en la última década pretenden diseccionar -de manera artificial- unidades mercantiles (propiedad privada familiar) y no mercantiles (propiedad privada comunal) y por ello reconocen esas formas de propiedad como excluyentes. Por un lado, la propiedad estrictamente familiar o individual y, por otro, la titulación de comunidades o de TCO's de propiedad colectiva. Esta fórmula no concuerda con la realidad de la tenencia de la tierra del altiplano en el año 2006.

De hecho, otorgar a la comunidad derechos de control y regulación sobre la tierra, sea esta comunal o familiar, es una necesidad inevitable para la seguridad jurídica y el esclarecimiento de derechos de propiedad. En estos diez años de burocrático y parcial saneamiento de tierras, la práctica muestra que las modalidades de saneamiento integrado al catastro (CAT-SAN), sane-

amiento simple (SAN-SIN y el saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO), no se han podido aplicar en las comunidades campesinas-indígenas del altiplano, debido a su compleja formulación y a la falta de reconocimiento de la comunidad organizada. El saneamiento interno es la respuesta que se ha ido desarrollando en los últimos años, en parte, por iniciativa de los propios comunarios. Esto es, la conciliación y el reconocimiento de linderos y derechos de propiedad con participación de la comunidad y sus autoridades naturales antes que la demostración de derechos con papeles y mediante procesos judiciales.

Sin embargo, el saneamiento interno continúa siendo considerado sólo como una herramienta útil, eficaz y barata que en definitiva conduce a la titulación individual o comunal de manera excluyente. Lo que hace falta es que la comunidad como colectivo tenga derechos de control y regulación reconocidos formalmente y así al interior coparticipar con el Estado en la gestión de las tierras, resolución de conflictos y control comunal para que toda propiedad cumpla con la función social. Tales derechos comunales apoyados por planos comunales que identifican los derechos familiares y los comunales sin duda ayudarían también a resolver conflictos intercomunales por la tierra.

### ***Reagrupamiento de tierras para un altiplano más viable***

Aunque el crecimiento vegetativo de la población altiplánica presiona constantemente sobre la tierra, no existe surcofundio entendido como que una familia subsiste cultivando apenas unos cuantos surcos o decenas de metros de tierra. El estudio muestra que la superficie efectivamente cultivada por cada familia se mantiene constante en una hectárea y media, desde hace 30 años. Una hectárea y media sería un "tamaño óptimo mínimo" en la actividad agrícola (o si se quiere un mínimo técnicamente aceptable) para la combinación de fuerza de trabajo familiar y tierra, dadas las actuales condicionantes tecnológicas, financieras y medioambientales. Esto ocurre sobre todo en el altiplano norte circundante al Lago, porque en las comunidades alejadas la realidad es distinta. Pero la transferencia en calidad de herencia de tierras, por lo menos entre tres generaciones desde la Reforma Agraria, ha provocado extrema parcelación de tierras, dispersión espacial de parcelas y múltiples propietarios sobre una pequeña propiedad que apenas abastece para una sola familia.

Hasta ahora, la migración y los arreglos familiares y vecinales, dentro de cada comunidad, han sido las variables de ajuste de las que se han valido los comunarios para que la relación hombre-tierra alcance ese "tamaño óptimo mínimo" de una hectárea y media, más allá de las restricciones jurídicas o legales al tamaño de las múltiples micro parcelas o a las distintas formas de propiedad de la tierra. Sin embargo, la falta de documentación de estos arreglos hace que sean frágiles y de por sí mismos insuficientes para que, en el tiempo, ayude al acceso y uso productivo, pleno y pacífico de las tierras que -aún siendo de carácter minifundiario- es un seguro de vida. Es un bien que tiene importante valor económico -además de cultural y simbólico-, es un bien apetecible a cuya venta o disposición sólo se acude en casos de migración definitiva o de emergencia.

En el altiplano es prioritario fomentar políticas de reagrupamiento de predios que conduzcan a la consolidación de unidades familiares productivas técnica y económicamente viables, por encima del minifundio. Este proceso podría apoyarse mediante el saneamiento interno de tierras para esclarecer los derechos propietarios actuales y velar para que la pequeña propiedad cumpla con la función social, es decir, que sea suficiente para el sostenimiento de la familia campesina. La norma establece que una vez concluido el saneamiento y elaborado el catastro rural, este pasa a la administración del municipio, el cual debe administrarlo junto con el Plan de Uso del Suelo y el Plan de Ordenamiento Predial. Sin embargo, no basta con el reagrupamiento de predios. La disponibilidad de más cantidad de tierra por familia no garantiza por sí misma mejores condiciones de vida y menor pobreza, dada la relevancia de otras actividades que ahora han reemplazado a la agricultura como medio de subsistencia: migración, empleo no agrícola, relaciones con la ciudad, mercado de productos y de trabajo.

Posiblemente el mayor problema en la estructura productiva de la región andina del altiplano sea la enorme fragmentación de la propiedad y del uso de la tierra, en superficies que dificultan el manejo de los suelos y las innovaciones tecnológicas. Por otra parte, miles de propietarios de pequeños fundos rurales ya no viven en el campo y han dejado esas parcelas encargadas a otros familiares. Los campesinos-residentes en las ciudades mantienen, sin embargo, el derecho propietario de sus parcelas. Como hemos visto, son propietarios minifundistas ausentes.

Pocos países han encontrado una solución al problema causado por la fragmentación de la tierra en unidades económicamente inviables a causa de la sucesión hereditaria. Por lo general los países que han encontrado freno a esta tendencia universal tienen instituciones muy sólidas y reglas de juego claramente respetadas. En algunos casos se beneficia de la herencia sólo al hijo varón mayor; en otros simplemente se prohíbe la subdivisión del predio por debajo de un cierto límite y se deja a los herederos que hagan los arreglos internos que crean convenientes entre ellos.

En Bolivia, a pesar de la prohibición expresa a la subdivisión establecida en todas las normas legales -que no se cumple por razones obvias-, el Estado está fomentando el minifundio improductivo al continuar titulando predios muy pequeños. En el colmo de la frivolidad algún ex presidente se ufana de que en su gestión se tituló más que en la anterior, a sabiendas de que se había titulado hasta 20 ó 30 micro parcelas distintas y separadas a un mismo propietario, pero cada parcela con un título propio. Hasta hace algunos años organismos multilaterales como el BM y el BID afirmaban que "únicamente el mercado regularía los tamaños óptimos de la finca y de las unidades productivas familiares".

La titulación de centenares de miles de minifundios de 500 ó 300 metros cuadrados cada uno constituye una irracionalidad económica. Es fundamental promover el reagrupamiento de predios y la reconstitución de unidades productivas sostenibles y rentables mediante conciliaciones entre familiares y vecinos y estímulos financieros al reagrupamiento. El "saneamiento interno" es una herramienta eficaz que ayuda a este reagrupamiento.

### ***Replantear la titulación de Tierras Comunitarias de Origen***

Puesto que en el debate, pero sobre todo en la fase final de aprobación de la Ley INRA, no participaron los pueblos indígenas de las alturas del occidente andino, es evidente que la concepción de las TCO vigente en la Ley INRA hasta septiembre del 2006 está pensada y diseñada para atender las demandas de los pueblos indígenas de las tierras bajas. A pesar de ello, el financiamiento al INRA condicionado por algunas agencias bilaterales a la titulación de TCO de altura forzó la aplicación de la norma durante una década y aceptó demandas de territorios indígenas en el altiplano no desde la perspectiva

de la propiedad colectiva de las tierras sino desde la visión de la unidad territorial política administrativa que nada tiene que ver con una ley de tierras. Eso significa que hay que replantear todo lo avanzado en las tierras altas en relación a las TCOs tratando de lograr nuevos consensos antes de seguir avanzando.

En la región andina del altiplano están siguiendo un lento curso burocrático varias demandas de saneamiento para la titulación de TCOs. En algunos casos estas demandas obedecen a las más radicales corrientes indígenas. Algunas de estas demandas de titulación de territorios indígenas están alentadas por agencias de cooperación extranjera, en una visión de reconstitución de territorios con autonomías jurisdiccionales y político-administrativas precolombinas, desconociendo casi dos siglos de vida republicana.

La población del altiplano permanece extremadamente pobre a pesar de haber accedido a casi toda la tierra disponible en la región, pero que -aún así- es muy poca e inadecuada para desarrollarse sosteniblemente, especialmente en la región montañosa. La Reforma Agraria boliviana en un contexto de supremacía de la identidad étnica indígena -más allá de su ruralidad- tiene una connotación poderosa y particular. En Bolivia y especialmente en el altiplano -ante la persistencia de la extrema pobreza y el sentimiento difundido por líderes indígenas de que la reforma del 53 fue externa a los pueblos indígenas y a sus intrínsecos valores comunitaristas -colectivistas y solidarios- la demanda no es ahora por acceso a la tierra, sino al conjunto de los recursos naturales de los territorios locales y a un "discurso" tendiente a la reconstitución de formas tradicionales de organización social territorial como los *ayllus*.

Dada la particularidad indígena del altiplano, el tema territorial-espacial no es de ninguna manera accesorio ni marginal, se trata más bien de un asunto determinante y central. La exclusión, especialmente económica, de la que son víctimas los pueblos indígenas-campesinos desde hace siglos no ha concluido y el tema está, por fin ahora, en el centro del debate. A pesar de los profundos cambios ocurridos en el último medio siglo, Bolivia continúa siendo un país racista y excluyente, en el que, en la práctica, los ciudadanos no son iguales. Por lo tanto, el reclamo de los pueblos indígenas-campesinos por el acceso a los recursos naturales (tierra-territorio) y su autogobierno local, es un reclamo de inclusión -en términos de igualdad pero no de uni-

formidad- en la sociedad y en el Estado nacionales. Desde los pueblos indígenas esta demanda de inclusión significa el uso y disfrute de los recursos naturales como una integralidad que permite a las familias vivir bien y no solamente como una condición para la agricultura y la ganadería. Entre la demanda de uso preferente de estos recursos naturales -reconocido por el Estado mediante la ratificación del Convenio 169 de la OIT- y el paso al reclamo de derecho propietario de los recursos naturales renovables y no renovables en propiedad de los pueblos indígenas, hay mucha distancia jurídica pero no afectiva ni emocional. En los hechos eso es lo que significa la demanda por territorio indígena en el altiplano: derechos de propiedad de todos los recursos naturales con exclusividad para los pueblos indígenas, en el territorio de su circunscripción. Esta demanda es incompatible con la existencia de la nación, como también lo es -y por las mismas razones- la demanda de autonomías departamentales con derechos regionales plenos sobre los recursos naturales.

### *Usos y costumbres y la función social de la pequeña propiedad*

Concluimos en el capítulo 5 que una norma consuetudinaria, vigente prácticamente en todas las comunidades del altiplano, es que el acceso a la tierra conlleva obligaciones comunales sobre todo con el ejercicio de cargos de autoridad. En la memoria de la colectividad pervive la idea de que las tierras familiares fueron en algún momento de propiedad comunal y han sido defendidas y conquistadas por todos, por tanto, la comunidad es actor partícipe en la administración de los derechos de acceso, uso y propiedad de la tierra. De ahí se dice que los derechos de uso, goce, disfrute y derecho están en alguna manera restringidos, compartidos o expuestos a los usos y costumbres de la comunidad. Cuando se trata de tierras, en la práctica no existe una relación directa exclusiva entre Estado y familia sino que la comunidad es la institución intermedia de modo que resulta artificioso hablar de derechos y normas que sólo involucran al comunario y al Estado. Son tres actores o niveles compartiendo la gama de derechos existentes sobre la tierra: familia, comunidad, Estado.

Pero aún existen vacíos significativos en la complementación de las normas legales con los usos y costumbres. Esta ausencia no sólo está dificultando el saneamiento de tierras en el altiplano sino que en algunos casos están

creando potenciales focos de conflicto entre residentes y comunarios. Los primeros entienden que para conservar el derecho propietario de sus parcelas es suficiente trabajarlas porque así dice la ley, "la tierra para quien la trabaja"; pero los comunarios entienden que además todo propietario debe cumplir con las obligaciones de ejercicio de cargos, contribuciones o asistencias y participaciones en reuniones y trabajos comunales. Si bien la ley dice que el solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunitaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra, no queda explícito el papel de las comunidades y el concepto de función social se presta a múltiples interpretaciones. Una consecuencia inmediata que se ha observado es la sub-utilización o abandono de tierras que pertenecen a los residentes por falta de claridad o consenso en la manera de interpretar la función social. De ahí la necesidad de que quede abierta la posibilidad de un rediseño institucional y normativo.

Por lo señalado, es evidente que lo más apropiado es que los usos y costumbres formen parte de la función social. En algunos casos, sobre todo en comunidades con organización comunal fuerte, han alcanzado suficientes arreglos internos para que todo propietario de tierras cumpla con la obligación de prestar servicios a favor de la comunidad. Estos acuerdos están coadyuvando a una convivencia más pacífica acompañada por una revitalización importante en la organización comunal. Sin embargo, en la mayoría de los casos prima el desconcierto y en consecuencia incluso ocurren abusos, ya sea por parte de algunos comunarios que a nombre de la comunidad avasallan propiedades familiares sin mayor justificativo o por parte de propietarios que dejan de contribuir al bienestar comunal además de provocar divisiones y enfrentamientos al interior de su comunidad.

### *Regulación y documentación de las transferencias de tierras*

La principal forma de acceso a la propiedad de la tierra es la herencia entre vivos seguida por la compra venta. Miles de campesinos indígenas transfieren su propiedad a los hijos en calidad de herencia, pero por lo general los documentos no transitan por el proceso jurídico que la ley indica como la declaratoria de herederos y sentencia de división y partición. Muchas

transferencias de este tipo son respaldadas con documentos privados de compra venta a falta de títulos de propiedad y de mecanismos más ágiles. Por lo general estas transacciones no están registradas en Derechos Reales ni en el INRA, pero tienen validez local porque son contratos sociales aceptados entre las partes y su entorno sociocultural, la comunidad. La precariedad en la documentación de las sucesiones hereditarias y de contratos de compra venta, en muchos casos disfrazados en usos y costumbres, se origina en la falta de derechos actualizados sobre la tierra -los actuales productores no tienen los títulos a su nombre- pero también en las disposiciones legales (leyes de 1953 y de 1996 en el marco de la CPE) que no respaldan la práctica andina de sucesión entre vivos, se prohíbe la enajenación de la pequeña propiedad y de las tierras de las comunidades.

La regulación y documentación de las transferencias hereditarias podría realizarse con la participación de la comunidad recuperando aquellos usos y costumbres que agilizan y simplifican la transferencia de derechos propietarios de padres a hijos o hijas. Del mismo modo, es necesario revisar y levantar la restricción constitucional a la compra venta de la pequeña propiedad, puesto que ya no existe la razón de hace medio siglo: reconstitución de latifundios en el altiplano por compra de tierras de los ex patrones de las ciudades para la acumulación y renta de la tierra. La autorización de la compra y venta de tierras de la pequeña propiedad -más allá de ser una formalidad- facilitará el reagrupamiento de predios minifundarios a tamaños medios sostenibles económica y ambientalmente, acelerará la actualización de los derechos propietarios en el altiplano y transparentará el derecho propietario de los residentes. Todo esto solo es posible en el marco del saneamiento interno de tierras controlado por las propias comunidades y avalado por el Estado. No se trata de promover el mercado libre de tierras pero sí de transparentar las formas mercantiles existentes y legalizarlas para que así los indígenas campesinos propietarios adquieran derechos plenos tanto en el marco de las normas comunales como en el de las normas del Estado.

Sin embargo, en Bolivia no podrá haber mercados de tierras más o menos "normales" mientras no se eliminen las tremendas asimetrías en la estructura de la propiedad, es decir, mientras no se acabe con el latifundio improductivo en el oriente mediante la acción directa del Estado, en el marco de la ley.

Para aminorar la expulsión empobrecedora del campo a la ciudad o del altiplano a las tierras bajas, es necesario fortalecer el derecho propietario y la seguridad jurídica que estimule la inversión en el predio rural del altiplano. La seguridad jurídica es un requisito para cualquier plan de desarrollo rural. El proceso de saneamiento requiere ser cualificado y legitimado socialmente por la vía de la efectiva participación indígena en las instancias creadas por ley, como son las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD) y la Comisión Agraria Nacional (CAN), pero muy particularmente en los Comités de Saneamiento Interno de cada comunidad.