

**Consortio Interinstitucional:
Fundación TIERRA - ACLO - CIPCA - CEDLA - QHANA**
Con el apoyo del IDRC y el DFID

Propuestas para un mejor acceso a la tierra en los valles de Bolivia

junio, 2003

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de Fundación TIERRA.

© 2003, Fundación TIERRA.



El Consorcio institucional formado por **FUNDACIÓN tierra**, ACLO, CIPCA, CEDLA y QHANA, realizó en los años 2000 y 2002 un estudio sobre el acceso, uso y tenencia de la tierra en los valles de Bolivia.

Las conclusiones de este estudio fueron publicadas en un libro y sometidas a debates por la **FUNDACIÓN tierra** en 6 talleres departamentales y 11 talleres municipales entre los meses de octubre de 2002 y junio de 2003.

A continuación se presentan las principales situaciones encontradas en el estudio, así como las alternativas sugeridas por los campesinos-indígenas de los valles del país.

La responsabilidad institucional de esta publicación es de la **FUNDACIÓN tierra**.

1

NO HAY TIERRA PARA DISTRIBUIR

Situación encontrada en el estudio

En los valles de Bolivia prácticamente la totalidad de la tierra cultivable tiene dueño y está en uso.- El acceso a la tierra, principalmente a través de la herencia, ha llegado a su límite máximo. No existe posibilidad de ampliación de la frontera agrícola en los valles. La tierra disponible para uso agrícola no es suficiente para la población actual.

Alternativas sugeridas por los comunarios

- ① Identificar tierras disponibles con vocación agrícola en otras regiones del país, para promover asentamientos humanos.
- ② Poner límites a los derechos de propiedad de la tierra de los que han abandonado (parcial o definitivamente) las tierras, en beneficio de la comunidad y de las familias que quedan al cuidado de esas tierras.

2

LA TIERRA ESTÁ CANSADA

Situación encontrada en el estudio



En los valles de Bolivia existe un uso intensivo de la tierra.- Hay una fuerte presión por la tierra que genera sobreexplotación de las parcelas, eliminación de la rotación de cultivos y del descanso de la tierra. Esto deteriora los suelos, baja los rendimientos y no permite la subsistencia de las familias.

Alternativas sugeridas por los comunarios



- 
- ① Recuperar tierras: terrazas, andenes, manejo de suelos y riveras de río.
 - ② Incorporar sistemas de riego, mediante programas públicos con directa participación comunal.
 - ③ Fomentar prácticas sostenibles de manejo y uso de suelos.

3

LA FALTA DE TIERRA CREA POBREZA

Situación encontrada en el estudio



La falta de tierra crea pobreza rural. La situación de pobreza y exclusión es resultado de la escasez de la tierra.- La excesiva fragmentación de la tierra durante al menos tres generaciones desde la Reforma Agraria, la sobreexplotación y mal manejo del suelo, el uso indiscriminado de insumos químicos y los cambios climáticos han ocasionado que la tierra no sea capaz de cubrir las necesidades básicas de la familia campesina-indígena de los valles bolivianos.

Alternativas sugeridas por los comunarios



Promover programas comunales de reagrupamiento de predios, resolución de conflictos vía conciliación y reconstitución de parcelas económicamente sostenibles mediante esfuerzos concertados de las instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales y de productores.

4

EL MINIFUNDIO ES EL PRINCIPAL PROBLEMA

Situación encontrada en el estudio



Las normas legales vigentes prohíben la titulación en superficies menores a la pequeña propiedad, sin embargo esta disposición nunca ha sido cumplida y la fragmentación y dispersión de parcelas en la práctica obliga al Estado a la titulación de múltiples parcelas discontinuas. Si bien la fragmentación de la tierra es un mecanismo de equilibrios sociales y de protección contra riesgos climáticos y otras adversidades, es un grave problema para la administración actualizada de los registros catastrales municipales.

Alternativas sugeridas por los comunarios



- 
- ① No titular extensiones menores a la pequeña propiedad, de acuerdo al mandato legal.
 - ② Aplicar el saneamiento sólo a superficies iguales o por encima de la pequeña propiedad. (tema en debate).

5

LOS CAMPESINOS NO TIENEN TÍTULOS

Situación encontrada en el estudio

Campesinos – indígenas de los valles no tienen documentos y reclaman títulos actualizados de propiedad de la tierra.- Los descendientes de los beneficiarios de la Reforma Agraria no tienen títulos de propiedad. Los herederos (hijos y nietos) de la tierra, distribuida parcialmente y titulada (a los abuelos) por la Reforma Agraria de 1953, no tienen seguridad jurídica sobre la tierra que han heredado.

Alternativas sugeridas por los comunarios

- ① Promover el control social sobre el saneamiento.
- ② Fortalecer las instituciones públicas de saneamiento (INRA), y de registro civil y derechos reales.
- ③ Promover campañas de documentación personal: certificados de nacimiento, carnets de identidad, certificados de matrimonio, defunción y sucesión hereditaria.
- ④ Agilizar el saneamiento para:
 - a) Titular la propiedad de la tierra, de acuerdo a la demanda de los comunarios
 - b) Registrar la compra-venta de tierras
 - c) Registrar los arrendamientos de la tierra
 - d) Promover la titulación conjunta de la pareja
 - e) Fortalecer la capacidad de los municipios para la administración de las tierras

6

EL INRA HA PERDIDO CREDIBILIDAD

Situación encontrada en el estudio



Campesinos-indígenas no creen en los órganos públicos del Estado (INRA, Superintendencia Agraria) para el saneamiento.- El debate de la Ley INRA entre 1992–1996 y la aplicación parcial del saneamiento de tierras entre 1996 y 2003 han generado expectativas en campesinos-indígenas para: a) actualización de títulos a su nombre y b) acceder a nuevas tierras en asentamientos humanos principalmente en el oriente. Estas expectativas no se han cumplido y han generado frustración y pérdida de credibilidad en todo el proceso agrario.

Alternativas sugeridas por los comunarios



- 
- ① Relanzar el proceso de administración de las tierras en Bolivia.
 - ② No basta con acelerar el saneamiento .
 - ③ Cambiar las autoridades nacionales y departamentales del INRA .
 - ④ Hacer funcionar la Comisión Agraria Nacional y las Comisiones Agrarias Departamentales.
 - ⑤ Lograr efectiva participación y control directo de organizaciones campesinas-indígenas en el proceso de redistribución de tierras y en el saneamiento.
 - ⑥ Dar información verdadera sobre el avance del saneamiento que no genere falsas expectativas en campesinos-indígenas y no engañe a la Cooperación Internacional.

CAMPESINOS NO CREEN QUE LA LEY INRA DARÁ TIERRAS

Situación encontrada en el estudio

En general, campesinos-indígenas demandan del Estado que les dé nuevas tierras en asentamientos humanos en el oriente.- Ante la ausencia de políticas públicas de asentamientos, campesinos-indígenas de los valles ocupan tierras en parques, áreas de reserva, bosques y practican agricultura itinerante. Contrariamente a lo señalado por la Ley INRA, desde 1996 las autoridades gubernamentales que administran el proceso agrario dicen que el "reparto de tierras" iniciado en 1953 ha concluido. Campesinos-indígenas no creen a las autoridades del gobierno y del INRA cuando firman convenios. Por un lado les ofrecen tierras, pero al mismo tiempo afirman que "ya no hay tierras fiscales para redistribuir".

Alternativas sugeridas por los comunarios

- ① Explicar todos los alcances y limitaciones de la ley INRA:
 - a) Redistribuir tierra-territorio.
 - b) Sanear la propiedad.
- ② Corregir la Ley INRA y lograr mayor consenso.
- ③ Revertir los latifundios que no cumplen la Función Económica Social (FES), se usan para especular, o no tienen legalizada su propiedad .
- ④ Destinar las tierras revertidas a programas de asentamientos humanos concertados con los municipios; planificados y financiados.

EL SANEAMIENTO INTERNO SÍ FUNCIONA

Situación encontrada en el estudio

El saneamiento interno ha surgido como un mecanismo social complementario.- En la mayoría de las comunidades de los valles, campesinos-indígenas están promoviendo procesos internos de conciliación sobre derechos propietarios, a los que han denominado "saneamiento interno", reconocido por D.S. N° 26559 de fecha 26 de marzo de 2002. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, el saneamiento interno continúa desconectado del saneamiento legal de las tierras. El INRA no ha establecido mecanismos ni procedimientos para articular el saneamiento interno a la regularización del derecho propietario de la tierra.

Alternativas sugeridas por los comunarios

- ① Elevar el D.S. 26559 de Saneamiento Interno a rango de ley y articular los "saneamientos internos" que surgen desde las comunidades con el saneamiento que aplica el INRA.
- ② Definir el saneamiento interno como un proceso comunal participativo que busca ordenar y registrar los predios de la comunidad, delimitar los límites externos comunales y solucionar conflictos sobre la propiedad agraria con la participación de autoridades naturales mediante la conciliación, el derecho positivo vigente y los usos y costumbres de cada comunidad.
- ③ Incorporar el saneamiento interno como una fase obligatoria del proceso de saneamiento legal de tierras.

LAS SITUACIONES SON MUY DIFERENTES

Situación encontrada en el estudio



La principal característica de acceso, uso y tenencia de la tierra en los valles de Bolivia es la **heterogeneidad (diversidad) de situaciones**.- Existen distintos tipos de comunidades (originarias, ex hacienda, nuevas) y distintos tipos de propietarios con diferentes derechos sobre los recursos naturales, y diferentes usos y costumbres. Esta diversidad no está reconocida por las leyes .

Las leyes son siempre de carácter general. No puede haber una ley para cada situación en particular. Lo particular se norma mediante reglamento.

Alternativas sugeridas por los comunarios



- 
- ① **Reglamentar la Ley del INRA según pisos ecológicos para situaciones particulares de los valles.**
 - ② **Aplicar el saneamiento de acuerdo a las particularidades de cada área, lo que significa un saneamiento, gratuito, rápido y transparente que respete los distintos tipos de propiedad de las comunidades de los valles de Bolivia.**

10

LOS CAMPESINOS DEMANDAN TITULACIÓN MIXTA

Situación encontrada en el estudio



La Ley INRA obliga a una titulación excluyente entre propiedad comunal o propiedad familiar.- La Ley de Reforma Agraria de 1953 dispuso formas de tenencia combinada (mixta), individual y comunal. La Ley INRA al promover la titulación comunitaria en lugar de la titulación individual, obliga a los comunarios a optar de manera excluyente entre propiedad individual o propiedad comunal, y a abandonar la propiedad privada individual si la comunidad escoge titulación comunitaria. Esto está generando conflictos sociales y divisiones en las comunidades y dificulta el proceso de saneamiento.

Alternativas sugeridas por los comunarios



- 
- ① Modificar la Ley INRA (Artículo 41) de manera que se reconozca la titulación mixta (combinada) individual-comunitaria, de acuerdo a usos y costumbres.
 - ② La tierra cultivable (agrícola) debe ser familiar y la tierra para pastoreo (ganadería) debe ser comunal.
 - ③ Reconocer y actualizar todas las titulaciones previas efectuadas por la Ley de Reforma Agraria de 1953.

CADA VEZ HAY MÁS PROPIEDAD PRIVADA

Situación encontrada en el estudio



La Reforma Agraria de 1953 cambió radicalmente el sistema de tenencia de la tierra del país.- Hay una tendencia generalizada hacia la propiedad privada familiar (individual) de la tierra que debilita la propiedad colectiva o comunitaria. Ya no existen tierras agrícolas de uso colectivo y cada vez existen menos tierras de pastoreo comunal.

En 1953 se eliminó el régimen de servidumbre y colonato en el área rural y los campesinos e indígenas accedieron a la tierra en un sistema de tenencia mixto, combinando la propiedad comunal y la individual.

Alternativas sugeridas por los comunarios



- 
- ① Respetar la autodeterminación de las personas, las familias y sus organizaciones comunales, ayllus y sindicatos, respecto a las formas de derecho propietario de la tierra.
 - ② Las políticas públicas deben jugar un papel neutro en esta materia. No deben orientarnos hacia ningún tipo de propiedad.
 - ③ Los campesinos-indígenas debemos definir, nosotros mismos y en función de nuestros propios intereses individuales y colectivos, cuáles formas de derecho propietario nos convienen.

12

LA HERENCIA DE LA TIERRA ES LA PRINCIPAL FORMA DE ACCESO

Situación encontrada en el estudio

La principal forma de acceso a la tierra es la herencia.- La sucesión hereditaria no está regulada por normas agrarias (Ley de Reforma Agraria, Ley del INRA) sino por el Código Civil que dispone que todos los hijos tienen los mismos derechos a la herencia. El Código Civil en muchos casos contradice usos y costumbres y estimula la fragmentación y minifundización de las parcelas. La gran mayoría de los actuales propietarios-poseedores han accedido a la tierra mediante la herencia, pero no tienen títulos a su nombre. Por otro lado –contradictoriamente- los usos y costumbres impiden la equidad de género y generacional en el acceso a la tierra, pero son mecanismos para disminuir la fragmentación y minifundización de la tierra.

Alternativas sugeridas por los comunarios

- ① Respetar los usos y costumbres (tema en debate).
- ② Promover campañas comunicacionales y cursos de formación sobre derechos universales iguales para hombres y mujeres.
- ③ Aplicar el artículo 3 de la Ley INRA mediante campañas públicas.
- ④ Titular de manera conjunta a la pareja.
- ⑤ Poner en funcionamiento oficinas jurídicas municipales que presten servicios de asesoría jurídica en la tramitación de documentos de identidad personal y documentos de propiedad agraria.
- ⑥ Crear, en cada municipio, una oficina de Derechos Reales.

MUCHOS CAMPESINOS COMPRAN Y VENDEN LA TIERRA

**Situación encontrada
en el estudio**

Otra principal forma de acceso a la tierra es la **compra-venta**.- Prácticamente en todas las comunidades de los valles, mucha tierra se compra y se vende, principalmente entre comunarios, familiares, vecinos y colindantes y excepcionalmente entre forasteros. Estos procesos de compra-venta generalmente son informados a las asambleas comunitarias, muchas veces están anotados en los libros de actas y cada vez más están registrados en documentos privados de compra-venta. Este mercado de tierras no ha significado procesos de reconcentración latifundiaria por parte de los antiguos patrones porque es un **mercado regulado** por el control social de los sindicatos agrarios, de los ayllus y las asambleas comunales.

**Alternativas sugeridas
por los comunarios**

- ① Promover que las comunidades continúen regulando las compras y ventas de tierras según usos y costumbres y de acuerdo a las necesidades de las familias, haciendo transparente este mercado, en el marco del artículo 171 de la Constitución Política del Estado.
- ② Promover acceso equitativo a la tierra entre comunarios.

ALGUNOS CAMPESINOS ACUMULAN TIERRA

Situación encontrada en el estudio

Las familias de mayor poder y prestigio en la comunidad tienen mejores y mayores superficies de tierra por encima de los intereses de la comunidad. En general, en las comunidades de los valles, no existe equidad en el acceso a la tierra. La cantidad y calidad de la tierra por familia es diferente, a pesar de los controles sociales. Influye mucho el origen de las personas, el tamaño de las familias, el nivel de educación, el prestigio y el rol de los dirigentes. Las familias poderosas y prestigiosas tienen más tierra. En algunos casos son estas familias las que se oponen al saneamiento.

Alternativas sugeridas por los comunarios

- ① Hacer transparente el derecho de propiedad de la tierra dentro de las comunidades mediante el saneamiento interno.
- ② Evitar la acumulación de la propiedad de la tierra en pocas manos de campesinos-indígenas "ricos" mediante el control social, según usos y costumbres de los ayllus, comunidades, centrales, subcentrales y sindicatos agrarios.

NO HAY REGISTROS PÚBLICOS DE COMPRA-VENTA

Situación encontrada en el estudio



Los contratos de compra-venta de tierras no están registrados en Derechos Reales.- Salvo en las comunidades de asentamientos recientes, los contratos de compra-venta no se registran en ninguna instancia pública porque es un trámite que cuesta tiempo y dinero. Además hay miedo al cobro del impuesto a la tierra y los que han logrado juntar tierra en las comunidades no quieren que esa acumulación sea conocida por todos. La ausencia de títulos de propiedad actualizados y registrados en los catastros municipales disminuye la seguridad jurídica sobre la tierra.

Alternativas sugeridas por los comunarios



Estimular la formalización y el registro en Derechos Reales de todas las transacciones y cambios de propiedad de la tierra.

16

EL ARRENDAMIENTO ES COMÚN (AL PARTIR, APARCERÍA, COMPAÑÍA....)

Situación encontrada en el estudio

El arrendamiento de la tierra es una práctica cada vez más común y extendida.- La Reforma Agraria de 1953 prohibía el arrendamiento de tierras para evitar la "renta del suelo", o el aprovechamiento del patrón latifundista. Ahora muchos pequeños propietarios campesinos-indígenas de los valles practican formas precarias de arrendamiento mediante aparcería, al partir, compañía, alquiler, anticresis, medianerías y porcentajes. Ahora el arrendamiento es inseguro dada la precariedad del derecho propietario y la ausencia de normas claras de arrendamiento.

Alternativas sugeridas por los comunarios

- ① Estimular el acceso a la tierra a través del arrendamiento mediante contratos de largo plazo que den plenas garantías tanto a los arrendatarios de la tierra como a los arrenderos.
- ② Promover el arrendamiento de tierras entre comunarios como una forma complementaria de acceso a la tierra por parte de campesinos jóvenes y minifundistas.
- ③ Reglamentar de manera sencilla el arrendamiento para fortalecer la seguridad de campesinos-indígenas arrenderos y arrendatarios, de acuerdo a la disposición final N° 11 de la Ley INRA.
- ④ Discutir si el arrendamiento de tierras favorece más a los "residentes", o también permite a los que se quedan en la comunidad el uso temporal de mayor cantidad de tierra de otro propietario.

EXISTEN CONFLICTOS ENTRE LEYES Y USOS Y COSTUMBRES

Situación encontrada en el estudio

Existen conflictos entre usos y costumbres y normas legales.- En algunas comunidades los usos y costumbres son reclamados por campesinos-indígenas, mientras éstos sean favorables a ellos. Al contrario, cuando los usos y costumbres no les convienen, reclaman la aplicación de la ley. Hay una conducta contradictoria. Muchas veces se abusa de los usos y costumbres.

Alternativas sugeridas por los comunarios

- ① Aplicar el artículo 171 de la Constitución Política del Estado que establece el respeto de usos y costumbres mientras no violenten lo anotado en las leyes. Para esto son necesarios programas comunicacionales sobre los derechos y deberes de campesinos e indígenas respecto al cumplimiento de la Función Social de la propiedad de la tierra.
- ② La tierra es de quien la trabaja y el que hereda la tierra tiene que trabajarla, o hacerla trabajar (tema en debate), para mantener su derecho propietario.

EXISTE TEMOR AL IMPUESTO A LA TIERRA

**Situación encontrada
en el estudio**

A pesar de que la Ley INRA establece que la pequeña propiedad y las tierras comunitarias no pagan impuesto a la tierra, los **campesinos-indígenas de los valles tienen temor de que el saneamiento les obligue a pagar impuesto por sus tierras.**- Los campesinos-indígenas desconfían y sospechan que una vez que los municipios tengan un catastro actualizado del derecho propietario de la tierra, ellos tendrán que pagar impuestos a los municipios. En algunos lugares denuncian que la Ley INRA se hizo para cobrar impuestos y quitar tierras.

**Alternativas sugeridas
por los comunarios**

- ① No pagar impuestos por las tierras de pequeña propiedad, comunidades o TCO.
- ② Explicar y comunicar que la Ley INRA y el saneamiento de la pequeña propiedad y de las tierras comunitarias no son para cobrar impuestos municipales.
- ③ De acuerdo a la Ley INRA, la Pequeña Propiedad (hasta un máximo de valor estimado en 5.000 dólares) así como las Comunidades y Tierras Comunitarias de Origen (TCO), están exentas del pago del impuesto a la tierra.

LA POBLACIÓN RURAL VIAJA PERMANENTEMENTE

Situación encontrada en el estudio



Una característica fundamental es la constante migración de campesinos-indígenas.- La presión demográfica, el empobrecimiento, la falta de tierras en los valles, y la libre importación determinada por el DS. 21060 obliga a campesinos indígenas a la conquista de otras tierras en el oriente y la amazonía, para construir estrategias de sobrevivencia (de vida) de las familias.

Alternativas sugeridas por los comunarios



Tomar en cuenta, en los programas de desarrollo rural todas las actividades rurales (agrícolas y no agrícolas) y a los miembros de las familias que viven en el área rural, en las ciudades o en otros lugares.

CONTINUARÁN LOS CONFLICTOS POR LA TIERRA

Situación encontrada en el estudio



El futuro será de muchos conflictos.- Ante el vencimiento de los plazos para el saneamiento, el atraso del proceso y cierta presión ejercida por el INRA en los valles para la titulación colectiva, es probable que surjan nuevos rechazos de las organizaciones campesinas-indígenas, sindicales, centrales, subcentrales y federaciones.

Alternativas sugeridas por los comunarios



- 
- ① Lograr que el saneamiento tenga mayor consenso, mayor control social y que reconozca la propiedad mixta comunal-familiar.
 - ② Lograr que el saneamiento interno realizado por los comunarios de los valles tenga pleno reconocimiento legal.

EL GOBIERNO NO SUPERVISA A LAS EMPRESAS DE SANEAMIENTO

Situación encontrada en el estudio



El INRA no supervisa a las empresas de saneamiento. El saneamiento está a cargo de empresas privadas de saneamiento que no rinden cuentas de lo que hacen.- Los procesos de saneamiento en el país están ejecutados por empresas privadas contratadas, debido a la falta de capacidad del INRA para asumir esta responsabilidad y debido a las condiciones impuestas por los donantes.

Alternativas sugeridas por los comunarios



- 
- ① Aclarar las normas referidas a la contratación de empresas de saneamiento.
 - ② Exigir procesos de licitación transparentes.
 - ③ Garantizar directa participación de campesinos-indígenas y de sus organizaciones en las Comisiones Agrarias Departamentales, Comisiones de Saneamiento, Audiencias Públicas, Exposiciones de Resultados.

NO HAY CONTROL SOCIAL DEL SANEAMIENTO

Situación encontrada en el estudio



CAN, CAD's y prefecturas no funcionan.- La Comisión Agraria Nacional y las Comisiones Agrarias Departamentales no funcionan y las Prefecturas no asumen su función de liderazgo que les encomienda la Ley INRA. Al no funcionar estas instituciones, los sectores sociales no tienen oportunidad de ejercer control social sobre el proceso de saneamiento.

Alternativas sugeridas por los comunarios



Garantizar la participación plena de campesinos, indígenas y colonizadores en la CAN y CAD's. Las instancias de decisión y control social tienen que asumir un rol mucho mayor en todo el proceso de saneamiento.