

Aporte al debate del Plan de Gestión territorial de Jatun Killaka

- ❖ El boletín presenta información acerca de la situación de la titulación colectiva de las distintas TCO y TIOC de la nación Jatun Killaka del departamento de Oruro, así como datos de ingresos y gastos de los cinco municipios que comprenden este territorio. Esta información fue socializada con representantes de esta nación en un taller realizado el 3 y 4 de octubre de 2013 en la ciudad de Oruro. El taller tuvo el objetivo de reflexionar sobre los alcances del “Plan Territorial de Desarrollo de la Nación Originaria Jatun Killaka 2010-2015”.

1. ESTADO DEL SANEAMIENTO DE LAS TCO Y TIOC EN LA NACIÓN JATUN KILLAKA¹

La titulación colectiva de los ayllus y marcas de Jakisa es un elemento central en el proceso de reconstitución territorial. Asimismo, es la base para el ejercicio del autogobierno, ya sea como municipios originarios o como autonomías fundadas en los Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC).

En este sentido, las autoridades originarias de las *markas* y *ayllus* de la

Nación Jatun Killakas solicitaron al Estado el saneamiento de 49 áreas que alcanzan a 960.077 hectáreas. De éstas, a la fecha, el 85% está titulado, el 10% se encuentra en proceso de saneamiento y el 5% aún no inició su saneamiento (Tabla 1).

A continuación presentamos la situación de avance en la que se encuentra el saneamiento de estos territorios ancestrales (Tabla 2).



Tabla 1
Situación de saneamiento de las demandas de TCO-TIOC
por número y superficie

TCO – TIOC	SUPERFICIE (en hectáreas)
32 TCO - TIOC tituladas	755.431,5431
12 TCO -TIOC en proceso de saneamiento	80.891,5186
2 TCO - TIOC sin saneamiento	15.437,2618
1 TCO con un área titulada y otra área en proceso	98.591,3591
2 TCO con 1 área titulada y otra área sin saneamiento	99.725,5724

Fuente: Compendio de espaciomas de TCO y TIOC de tierras altas. CEDLA 2013.

Tabla 2: Situación del saneamiento de las demandas de TCO-TIOC por *marka*, *ayllu* y comunidad

MARKA	AYLLU / COMUNIDAD	Estado del saneamiento
Challapata	TCO del Ayllu Callapa	Titulado
	TCO Ayllu Cahualli	Titulado
	TCO Ayllu llave Grande	Titulado
	TCO Comunidad de Sacari	Titulado
	TCO Ayllu llave Chico del Cantón Ancacato	Titulado
	TCO Ayllu Tacagua	Titulado
Condo	TCO Ayllu Sullcayana Tercero Condo	Titulado
	TCO Ayllu Andamarca	Titulado
	TCO Ayllu Collana Distrito Norte Condo	Titulado
	TCO Ayllu Sullcayana 2do	Titulado /En proceso*
	TCO Ayllu Cahualli Araya Cantón Condo C	Titulado
	TCO Ayllu Cahualli Maga	Titulado
	TIOC Ayllu Yanaque Primero	En proceso
	TCO Ayllu Araya Callapa	Titulado
K'ulta	TCO Ayllu Yanaque Changara Cala Cala	Titulado
	TCO Cahualli Araya Arriba	Sin saneamiento
	TCO Ayllu Yanaque de Culta	Sin saneamiento
Lagunillas	TIOC Marka Lagunillas	Titulado
	TCO Ayllu Yucasa	Titulado / Sin saneamiento*
Qaqachaca	Marka Qaqachaca	Titulado
	TCO Ayllu Kallapa Arriba y Ayllu Kallapa Tercero	Titulado
	TCO Ayllu Sullcayana	Titulado
Quillacas	TCO Ayllu Mallcoca	Titulado
	TCO Marka Santuario de Quillacas	Titulado
	TIOC Comunidad Ichocota	En proceso
	TCO Comunidad de Antuta Cantón de Sevaruyo Soraga	Titulado
	TCO Comunidad de Pacollani del Ayllu Mosococa	Titulado
	TIOC Comunidad Cantón Soraga	En proceso
	TCO Comunidad de Picotani	Titulado
Urmiri	Ayllu Collana B del Cantón Cayco Bolívar	Titulado
	TCO OTB Comunidad de Chillari del Cantón Urmiri de Quillacas	En proceso
	TIOC Comunidad de Acarani y Conchi del Cantón Urmiri de Quillacas	En proceso
	TIOC Comunidad Indígena Originaria Cantuyo y Micaya del Ayllu Qu'llana-Urmiri de Quillacas	En proceso
	TIOC Ayllu Senaco del Cantón Vichajlupe	En proceso
	TCO Comunidad Cantón Lucumpaya	Titulado
	TIOC Vichajlupe del Ayllu Mamanoca	En proceso
	TIOC Comunidad Originaria Vilakawa de Urmiri de Quillacas	En proceso
	TIOC OTB Comunidad de Janchuyo del Cantón Urmiri de Quillacas	En proceso
	TIOC Cantón Urmiri de Quillacas	En proceso
Aroma	TCO La Marka Aroma	Titulado
Huari	TIOC Comunidad Ayllu Cochoca	Titulado
	TCO Al Ayllu Sullka	Titulado
Pampa Aullagas	TCO Marka Pampa Aullagas	Titulado / Sin saneamiento*
Salinas	TCO La Marka Salinas de Garci Mendoza y sus Ayllus	Titulado
	TCO Marka Phajcha San Martin	Titulado
Ucumasi	TIOC Comunidad Collana	Titulado
Challacota Belén	TCO Marka Challacota Belén	Titulado
s/d	TCO Al Ayllu Collana y Al Ayllu Pichacani	Titulado
s/d	TIOC Comunidad Huerta Pampa Belén	En proceso

Nota: * Tienen una parte titulada y otra en proceso y/o sin saneamiento.

Fuente: Elaboración propia en base al "Plan Territorial de Desarrollo de la Nación Originaria Jatun Killaka 2010-2015".

2. SITUACIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES DE LOS MUNICIPIOS DE LA NACIÓN JATUN KILLAKAS

La Constitución Política del Estado (CPE) y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), reconocen el territorio indígena-campesino como parte de la organización territorial del Estado, lo que ha posibilitado que en esas unidades territoriales se puedan conformar gobiernos autónomos indígenas originarios campesinos. Esta nueva entidad territorial tiene el desafío de incorporar en su gestión pública local las normas y formas de organización de los pueblos y/o naciones originarias.

A la fecha, sólo 11 Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC) han sido creadas a partir de la conversión de un municipio a AIOC.

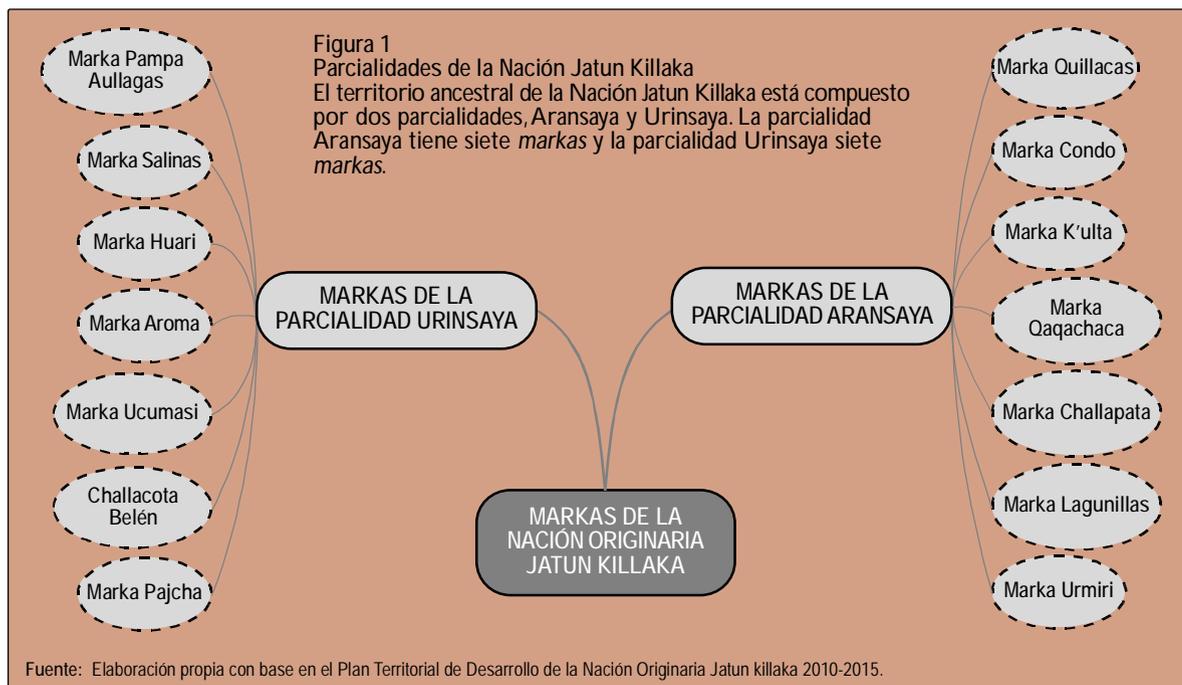
No obstante, a esa figura de conversión, se identificaron iniciativas de organizaciones campesinas e indígenas que buscaban la reconstitución de sus territorios ancestrales y que va más allá de los límites municipales.

Este es el caso de la denominada Nación Jatun Killaka. Según el Plan Territorial de Desarrollo de esta nación originaria, los "territorios ancestrales son identificados como un espacio territorial de desarrollo (.....) estableciéndose como núcleos articula-

dores del desarrollo territorial y regional (....)". Sin embargo, se debe indicar, que de los cinco municipios de Oruro² que conforman la Nación Jatun Killaka, sólo Pampa Aullagas y Garcí Mendoza han optado por la AIOC; esto puede dificultar la propuesta de reconstitución y autonomía indígena regional, basada en usos, costumbres y formas de organización ancestral para esa nación originaria.

Mientras se consolida la propuesta de la Nación Jatun Killaka, las autonomías municipales e indígenas de esa región, cumplen un rol en el desarrollo de ese territorio que debe ser conocido y comprendido por todas las organizaciones campesinas a fin de

La titulación colectiva de los ayllus y marcas de Jakisa es un elemento central en el proceso de reconstitución territorial. Asimismo, es la base para el ejercicio del autogobierno, ya sea como municipios originarios o como autonomías fundadas en las TIOC



considerar ese papel dentro de su plan de desarrollo territorial.

A continuación, se utilizarán los presupuestos públicos de esos cinco gobiernos autónomos como medio para aproximarse al rol que cumplen esos gobiernos subnacionales en su territorio originario. Como en todo plan de gestión territorial, se debe establecer una serie de desafíos y estrategias. Cumplir con ello no sólo exige de un compromiso político, institucional, o de la disponibilidad de recursos humanos, sino también, de recursos monetarios y —como ya se sabe—, hoy en día los gobiernos subnacionales (gobernación y municipios) cuentan con importantes recursos fiscales que pueden aportar a gestionar las visiones de desarrollo de los territorios. Por otro lado, indicar que el PGTI propuesto por la Nación Jatun Killaka no incorpora información fiscal de los municipios que conforman ese territorio. Este es un primer esfuerzo cuyo objetivo es dimensionar el aporte de uno de los actores locales para el logro de los desafíos del PGTI.

Tendencias en el financiamiento público

En los últimos nueve años los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales en los nueve departamentos han registrado un crecimiento importante. Ello no fue diferente en los municipios de Oruro. Desde el 2003 los ingresos a nivel municipal registraron un ascenso, para ese año, la suma ascendió a Bs 178 millones, en tanto que para el 2011

fue de Bs 787 millones (Gráfico 1). Ésta última cifra, está por encima del presupuesto de ingresos de la gobernación del departamento de Oruro. Es decir, si se depositaran los ingresos públicos de todos los municipios de Oruro en una sola cuenta, esa cifra estaría por encima de los ingresos que maneja la gobernación de ese departamento.

Si para el 2012 se suman los ingresos de la gobernación con los ingresos del nivel municipal, tendríamos que en el departamento de Oruro se manejan alrededor de \$us 200 millones (Gráfico 1).

En el caso de los cinco municipios de la nación Killakas, estos también registraron un aumento importante de sus ingresos públicos³, no obstante, en valores absolutos, el ingreso de estos municipios no es muy significativo comparado con el dato global de ingresos a nivel municipal. En los últimos seis años los ingresos fiscales de estos municipios representaron en promedio el 12,6% del total de ingresos del nivel

Si para el 2012 se suman los ingresos de la gobernación con los ingresos del nivel municipal, tendríamos que en el departamento de Oruro se manejó alrededor de poco más de \$us 200 millones

municipal del departamento de Oruro (ver línea en gráfico 1), es decir, que estamos hablando de municipios con recursos bajos comparado con el total a nivel municipal (ver parte sombreada en el gráfico 1).

De los cinco municipios de la Nación Jatun Killaka, Challapata tiene el mayor presupuesto, para el 2011 sus ingresos estuvieron alrededor de los Bs 44 millones, le siguen Santiago de Huari y Garci Mendoza con Bs 19 millones en promedio y, finalmente, están los municipios de Pampa Aullagas y Santuario de Quillacas con Bs 7 millones en promedio.

Agregando los ingresos fiscales de los cinco municipios, se observa que estos apenas representan el 10% del presupuesto identificado en el PGTI de la Nación Jatun Killaka. Es por ello que cobran relevancia los recursos que puedan ser captados tanto de la cooperación, la gobernación de Oruro y hasta de las ONG.

En el caso de los dos municipios que han optado por la autonomía indígena (Pampa Aullagas y Salinas de Garci Mendoza) —que en este momento se están desafiando la gestión de su territorio desde sus usos y costumbres— se ve que disponen de muy poco recursos frente a estos grandes desafíos. En ese marco, si bien se puede suponer que hay un territorio ancestral que puede ser gestionado a partir de su cosmovisión, existen limitaciones económicas que colocan signos de interrogación al desarrollo de estas autonomías indígenas.

Coparticipación y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) son la base de financiamiento municipal

No debe extrañar que en este tipo de municipios los ingresos propios son bajos y frente a ello los ingresos recibidos por coparticipación tributaria (CT) y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) se convierten en sus principales alternativas de financiamiento. Si para el 2011 se agregan y se estructuran las fuentes de financiamiento para estos cinco municipios, se nota que los recursos de CT representaron el 31% de los ingresos en estos municipios, en tanto que los recursos por IDH representaron el 47%. Es decir, casi el 80% de los ingresos que disponen estos municipios están originados en dos fuentes de financiamiento que, además, son recursos que cuentan con algunas asignaciones presupuestarias



definidas. Es por ello que esta estructura de financiamiento limita la gestión pública, pues deja pocos recursos para su libre definición.

El gasto público de los cinco municipios no prioriza el sector productivo

El plan territorial de desarrollo de la nación Jatun Killakas identifica cinco áreas de desarrollo: i) Desarrollo espiritual e identidad cultural, ii) desarrollo social, iii) desarrollo económico, iv) desarrollo productivo y v) desarrollo productivo organizacional. De estas áreas, se prioriza el desarrollo económico productivo, es por eso que de la estimación de recursos del plan, casi el 70% se asigna a esa área. Este es el escenario donde los actores locales (públicos y privados) deberían orientar su apoyo y esfuerzo a impulsar y desarrollar la parte económica productivo de la Nación Jatun Killaka.

En ese marco, una mirada al gasto efectuado por los cinco municipios de la Nación Jatun Killakas, muestra que:

1. Entre el 2010 y 2011 estos cinco municipios asignaron pocos recur-

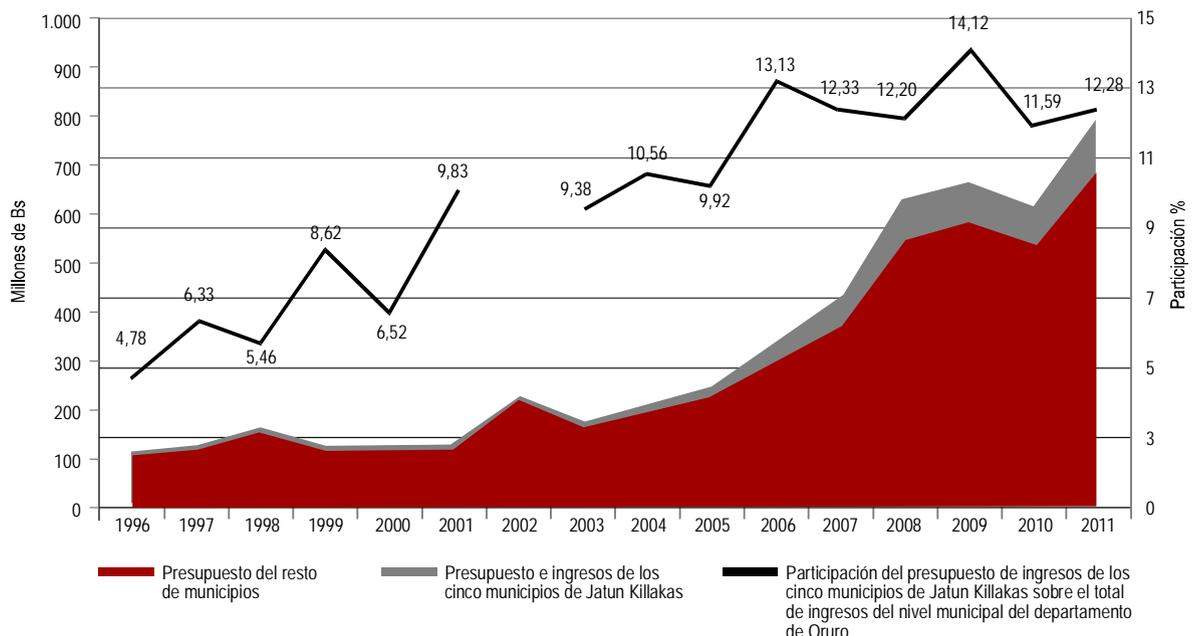
sos al sector productivo. Challapata —municipio con mayor presupuesto— muestra que el 2011 el 3% de su gasto se asignó al apoyo del sector productivo, Pampa Aullagas, Garcí Mendoza destinaron alrededor el 20% de su gasto a éste sector, Santuario de Quillacas asignó de su gasto el 13% y el municipio de Huari el 8%.

2. Si bien hay municipios que registran que un quinto de su gasto fue al sector productivo, en términos absolutos esos recursos son reducidos. Cifras preliminares al 2011

En Challapata los ingresos por impuestos representan el 1,74% de sus ingresos, en Pampa Aullagas, Salinas de Garcí Mendoza, Santiago de Huari y Santuario de Quillacas los ingresos por impuestos son menos del 1% de sus ingresos



Gráfico 1
Ingresos de los cinco municipios de la nación Jatun Killakas en el departamento de Oruro



Fuente: Elaboración propia en base a datos sobre presupuestos municipales.

Nota 1: Debido a la falta de datos de la gestión 2012, la referencia sobre participación del presupuesto de ingresos de los municipios de Jatun Killakas respecto al total no ha sido incorporada.



muestran que Salinas de Garci Mendoza utilizó casi Bs 3 millones, Santiago de Huari utilizó Bs 1,8 millones, Challapata Bs 1 millón y Pampa Aullagas y Santuario de Quillacas destinaron menos Bs 1 millón para el sector productivo.

- Las cifras mencionadas anteriormente son marginales frente a las necesidades de financiamiento establecidas en el plan territorial de desarrollo de la nación Jatun Killaka. En esta región se identificó que el área de desarrollo económico productivo requiere de Bs 848 millones. Los cinco municipios en 2011 destinaron alrededor Bs 7,5 millones, cifra que no llega ni al 1% de los recursos identificados en el Plan de Gestión Territorial.

Con estos datos, la posibilidad de implementar el plan de desarrollo de la Nación Jatun Killakas pasa por generar sinergias con otros actores públicos y privados del territorio y con instancias nacionales (cooperación y administración pública nacional). Sin duda es la primera prioridad en la constitución del territorio.

3. ELEMENTOS DE DEBATE PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN TERRITORIAL (PGT)

Los elementos descritos a continuación fueron sistematizados en el proceso de diálogo con los actores locales que asistieron al taller de octubre de la gestión pasada, este punteo expresa las preocupaciones o dificultades existentes en determinados ámbitos que hacen a la gestión territorial.

La posibilidad de implementar el plan de desarrollo de la Nación Jatun Killakas pasa por generar sinergias con otros actores públicos y privados del territorio y con instancias nacionales. Sin duda es la primera prioridad en la constitución del territorio

TIERRA

Un elemento importante para la construcción del PGT, es dar cuenta de los conflictos de tierras que afectan a las comunidades y *ayllus* del territorio de la Nación Jatun Killaka.

La producción de quinua

- “Es nuestro producto la quinua de oro, a causa de este producto hay problemas”.
- A momento del barbecho se da el avasallamiento de terrenos en la comunidad por los residentes.
- A momento de la cosecha los *residentes* traen jornaleros.

Normas propias

- Ausencia y no aplicación de la norma comunal referida al manejo —acceso y uso— de la tierra para el cultivo de quinua.

- No se respetan las normas tradicionales.
- Se necesita una norma comunal en su generalidad para todas las comunidades.

Ejercicio de la autoridad

- Se necesita mayor atención y firmeza de parte de las autoridades originarias para evitar conflictos.
- Algunos comunarios en la *marka* ya no realizan sus obligaciones para con la comunidad —sin hacer servicio de ninguna clase en usos y costumbres—, usufructúan, aprovechándose de la comunidad.

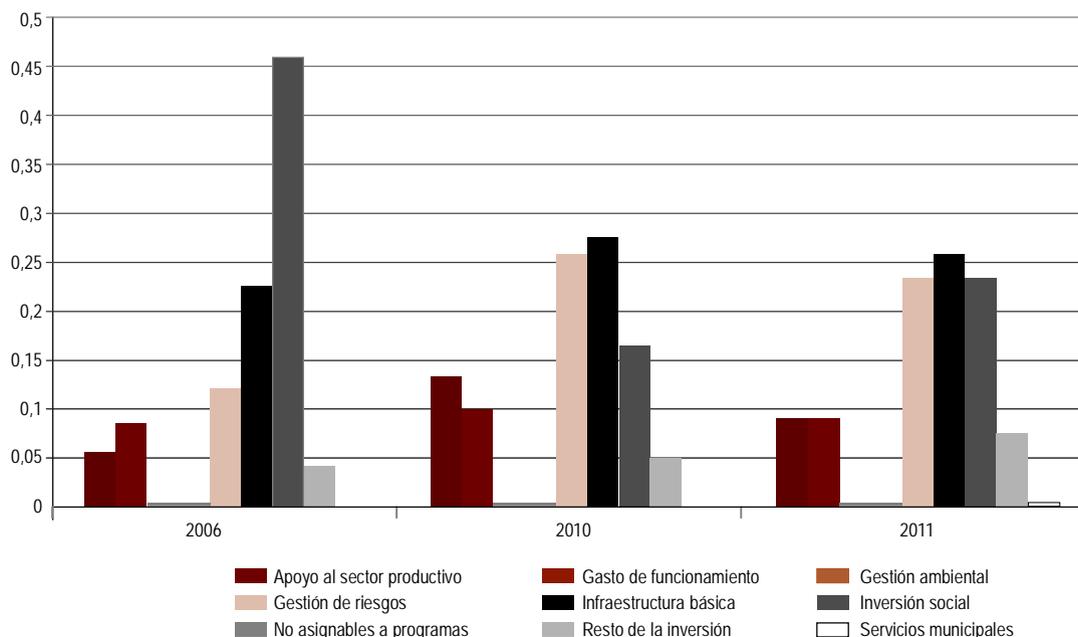
Titulación colectiva

- Algunas comunidades titularon como TCO-TIOC sin permiso de las autoridades del *ayllu* o de la *marka*.
- Titular alguna comunidad como TIOC puede perjudicar en la reconstitución de la *marka* (la *marka* se va fraccionando).
- La llegada de los *residentes*, con sus documentos personales (títulos y otros) e individuales, genera confusión y cuestiona la Ley INRA. Algunas áreas de saneamiento son de comunidades muy pequeñas.
- Hay también *ayllus* creados sin justificación.
- Otros titulares no viven en el territorio.
- Hay titulares que no tienen usos ancestrales. Por ejemplo una comunidad se titula pensando en el aprovechamiento de recursos para una fábrica de cemento.

El retorno de los residentes⁴

- La vuelta de los *residentes* a las comunidades para cultivar quinua genera conflictos que no se están resolviendo en términos de una gestión integral y colectiva de las tierras. “No hay entendimiento”, “...los *residentes* han avasallado terrenos”
- Los *residentes* tiene recursos económicos y apelan a un discurso legalista. (Hay prepotencia, son jubilados, sus hijos son profesionales, tienen plata, “hechos a los tipos”, tienen negocios”, “son capitalistas”, “no hacen nada”)
- Los *residentes* que abandonaron las comunidades hace 30 a 40 años retornan buscando hacer prevalecer sus derechos. Muchos no hicieron

Gráfico 2
Orientación del gasto municipal según sectores (Participación en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos sobre presupuestos municipales.

“Los conflictos se da con los residentes que retornan a las comunidades para distribuirse nuevas áreas tituladas. Estos buscan hacer prevalecer sus derechos incluyendo a los de sus hijos y hasta nietos en la redistribución...”

contribuciones para mantener vigente sus derechos de acceso.

- Los *residentes* no respetan los derecho colectivos de quienes nos quedamos en el territorio.
- El conflictos se da con los *residentes* que retornan a las comunidades para distribuirse nuevas áreas tituladas. Estos buscan hacer prevalecer sus derechos incluyendo a sus hijos y hasta nietos en la redistribución.
- Se menciona que hay personas que falsifican su identidad para acceder

a los derechos de acceso. El conflicto se presenta entre familias grandes y pequeñas. Se discute el reparto de terrenos por densidad poblacional).

Conflictos por límites departamentales

- Los linderos interdepartamentales: no se puede sanear;

Propuestas para resolver conflictos con residentes

- Los hermanos que abandonan sus tierras deben: i) respetar los usos y costumbres y ii) someterse a las decisiones de la familia primero (aquellos quienes hicieron prevalecer el derecho) y luego de la comunidad.
- Si la comunidad permite a los *residentes* el acceso por derecho, estos tienen que ser contribuyentes si quieren trabajar la tierra.
- La sujeción a las decisiones de hermanos mayores (representantes comunales) acceden a derechos y



deberes hasta por tres años. Para ello deben hacer contribuciones en varios ámbitos: aportes, tareas, etc.

- Todo reconocimiento debe ir a la comunidad, no al contribuyente: tareas, trabajos, faenas, aportes, asistencias.
- Los nuevos contribuyentes no participarán directamente en el reparto, pues están sujetos a las decisiones de la comunidad.
- El ingreso de gente con dinero, se deben someter a distribución equitativa de la tierra.
- La tierra (poseída) de antes se respeta, y las tierras vírgenes se distribuyen entre los que contribuyen.

PRODUCCIÓN

En cuanto a la economía, los problemas identificados por los productores son:

Vulnerabilidad a las condiciones climáticas

- El frío, la granizada y el viento.
- Al tener un solo cultivo, se es más vulnerable —el precio de la quinua es coyuntural— (no diversificar actividades productivas es un riesgo).

Falta de recursos productivos

- En el momento del barbecho no se tiene capital (estantes).
- Se trabaja al partido (tractorista).
- Falta de agua para el ganado.
- El área pastoreo (ganado camélidos) se ha reducido por sembradíos de quinua.
- No hay tierras para trabajar.
- Las mujeres no pueden acceder a la tierra. Las leyes favorecen mayormente a los hombres (No tenemos tierra las mujeres).

No hay un ordenamiento territorial

- Debe haber ordenamiento territorial dentro la comunidad para planificar sobre las áreas vírgenes. Se debería hacer propuestas por mantos:



- Pastoreo.
- Siembra cultivos (se respeta lo ancestral).
- Distribución de hectáreas por igual.

Multiactividad para la sobrevivencia

- Se tiene que trabajar como informal para la sobrevivencia.
- La agricultura no alcanza para vivir, hay inestabilidad porque en el Altiplano nada es seguro.
- Los agricultores buscan nuevas fuentes de ingresos.
- Falta trabajo porque no hay demanda laboral.

TERRITORIO

¿Cómo podemos avanzar en la construcción de los territorios ancestrales?

- Rescatando los usos y costumbres de nuestros abuelos ("practicar el respeto") con los respectivos documentos ancestrales (documentación histórica de los territorios a ser reconstituidos).
- De haber mayor coordinación de las autoridades (comunidades, ayllus

y markas).

- Las decisiones sobre el acceso y uso de la tierra se deben sujetar a los intereses de la comunidad a través del cabildo. Esto para frenar a personas que ingresan a la tierra sin respeto a autoridades.
- Se debe avanzar en normas comunitarias (en algunas comunidades ya existen).
- El contribuyente debe detentar una sola contribución —en una sola comunidad.

NOTAS

1. La información que presentamos se sistematizó con base en el Plan Territorial de Desarrollo de la Nación Originaria Jatun Killaka (Jakisa, 2009) y el Compendio de espaciomapas de TCO y TIOC en Tierras Altas (CEDLA, 2013).
2. Challapata, Santuario de Quillacas, Santiago de Huarí, Salinas de Garci Mendoza y Pampa Aullagas.
3. Entre el 2004 y 2011, los ingresos de estos municipios crecieron en poco más del 300%.
4. Los residentes son las personas de las comunidades que emigraron a otras regiones pero que mantienen los derechos de aprovechamiento de la tierra en sus comunidades de origen.



DIRECTOR: JAVIER GÓMEZ AGUILAR
 ESCRIBEN: JUAN LUIS ESPADA
 WALTER ARTEAGA
 MEYER NOGALES
 EDICIÓN Y DISEÑO: MILTON ÑIGUEZ



TEL: 241 2429
 AV. JAIMES FREYRE 2940 /
 CASILLA 8630
 info@cedla.org /
 www.cedla.org
 PAZ - BOLIVIA

Con el apoyo de



Derechos, educación y desarrollo