LA REFORMA AGRARIA ABANDONADA: VALLES Y ALTIPLANO

Miguel Urioste F. de C.
Director de la Fundación TIERRA
La Paz, julio de 2003

Antecedentes

Bolivia vivió una profunda conmoción social como efecto de las generalizadas ocupaciones de haciendas en regiones de los valles y del altiplano a principios de la década de los 50. Cuando en abril de 1952 el MNR tomó el poder por las armas no tenía claro su programa en relación al tema de la tierra aunque había formulado varios ensayos que no llegaban a la propuesta explícita de una Reforma Agraria. Esta se dio en los hechos como consecuencia de la rebelión indígena y las generalizadas tomas de tierras. Un año después de iniciado el gobierno revolucionario se proclamó en Ucureña el decreto que dio legalidad a la liberación de la fuerza de trabajo rural-indígena y al reparto de tierras. La ley de Reforma Agraria de Bolivia se inspiró profundamente en el proceso similar iniciado 35 años antes en México. Sólo que a diferencia de esa revolución y de esa Reforma Agraria, en Bolivia simultáneamente se abrió la válvula para el nacimiento del neolatifundismo en las tierras del oriente repartiendo a diestra y siniestra gigantescos territorios a supuestos hacendados.

A mediados de los 70, dos décadas más tarde, la Reforma había sido abandonada y nadie sabe cuándo terminó. Quedó arrinconada en los archivos de algunas oficinas, en medio de papeles, miles de expedientes y sin voluntad política ni orientación. Todos los gobiernos fueron negligentes en la conducción de este proceso. Las dictaduras militares se destacaron por la distribución gratuita y arbitraria de tierras especialmente en el oriente, para pagar apoyos y lealtades políticas.

Ante el escándalo de la apropiación indebida de 100.000 has. de tierra por parte del Ministro de Educación de entonces, el año 1992 el gobierno de Jaime Paz Zamora decidió intervenir el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización para frenar la corrupción y poner orden en el caos administrativo. Dio un plazo de tres meses.

Los tres meses se convirtieron en cuatro años de esfuerzos y dificultades para intentar conciliar un Programa Nacional de Administración de Tierras y, simultáneamente, elaborar una nueva ley con una visión conceptual y jurídica más moderna para la administración de la Reforma Agraria en el país.

Entre 1992 y 1996 el país vivió momentos de grandes debates, discusiones, movilizaciones campesinas e indígenas, además de protestas empresariales, cívicas, de indígenas y campesinos, que concluyeron con la promulgación -a fines de 1996- de la ley INRA. Esta ley fue aprobada sin el suficiente consenso y es evidente que el esfuerzo de concertación fue extremo. Difícilmente se

lograría una ley de Reforma Agraria concertada entre terratenientes y campesinos sin tierra. Los principales impugnadores fueron los grupos de poder del oriente y en menor medida las organizaciones sindicales del occidente.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria lleva ya siete años aplicando la ley INRA con una inversión de cerca de cuarenta y dos millones de dólares concedidos por la Cooperación Internacional. Estos recursos se han destinado principalmente al proceso de saneamiento y titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en la región de los llanos y del oriente de Bolivia, sobre todo mediante un proceso de tercerización que contrató empresas privadas que hicieron evaluación técnico-jurídica de los expedientes agrarios, pericias de campo, geo-referenciación, registro y catastro de los predios.

Sin embargo, el proceso de saneamiento se realiza ignorando el marco global de la ley INRA que dispone un proceso simultáneo de expropiación, reversión y redistribución. El saneamiento se aplica como si en Bolivia la Reforma Agraria ya hubiera concluido y lo único que faltaría para cerrar el ciclo es el fortalecimiento jurídico del derecho propietario. Esa es la mayor tergiversación del mandato constitucional de la Reforma Agraria.

Debate sin evidencia empírica

El tema de la tierra en Bolivia ha sido objeto de debates superficiales e incompletos, con falta de evidencia empírica sobre los efectos de la Reforma Agraria del 53. En los últimos años han habido discusiones, a veces muy ideologizadas, sobre los potenciales y debilidades de la Reforma Agraria iniciada en 1953 y de la Ley INRA como nueva política pública. Muchas de las críticas son más bien al carácter del Estado, al sistema capitalista, a la economía de mercado, al modelo neoliberal y al mercado de tierras que la ley INRA estaría promoviendo por mandato del Banco Mundial.

El proyecto de ley agraria fundamental (LAF) de 1984

En 1984 la CSUTCB liderizada por Genaro Flores Santos presentó al país un ante proyecto de ley agraria (Ley Agraria Fundamental) que surgió de varios años de reflexiones. El escenario más propicio para su elaboración fue el proceso democrático iniciado en noviembre de 1982 que después de muchos años de dictaduras, permitió a los movimientos indígenas del país debatir y proponer sus propias alternativas, especialmente respecto del cambio de orientación de la Reforma Agraria de 1953. La LAF tuvo una orientación marcadamente “andina-comunitarista” que buscaba dar mayor fuerza a la participación indígena-campesina para el autogobierno comunal.

El principal argumento y eje conductor de la LAF fue la ampliación del principio constitucional vigente de que “la tierra es del que la trabaja” hacia el concepto de que “la tierra es para el que la trabaja personalmente”. Se hacía alusión entonces a la necesidad de vincular el carácter de la “clase campesina” al trabajo de la tierra. Quien no trabaja directamente la tierra no debería tener

derecho a poseerla. Esa era la máxima de la LAF. Predominaba una concepción clasista de "campesinado" y el concepto de territorialidad indígena estaba entonces prácticamente subordinado a la jurisdicción política administrativa de un territorio local, desligado de la propiedad de los recursos naturales. Fue el convenio 169 de la OIT que años más tarde promovió el concepto de territorio indígena y fueron –en el caso boliviano- las poblaciones indígenas de la región amazónica las que lo reivindicaron en sus movilizaciones del inicio de los años 90. Una parte de esas reivindicaciones territoriales fueron incluidas en la ley del INRA bajo el concepto de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) legisladas y reglamentadas para las tierras amazónicas y de los llanos, como respuesta a las movilizaciones y demandas de la Confederación de Indígenas de Bolivia (CIDOB).

De ese modo los pueblos indígenas andinos de altiplano y valles -estimulados por los avances de las demandas territoriales de las poblaciones originarias amazónicas, y de los esfuerzos de varios investigadores que promueven la re constitución de los ayllus andinos particularmente en el norte de Potosí- incorporan con fuerza en la segunda mitad de la década de los 90 sus propias reivindicaciones territoriales y plantean la reconstitución de extensos territorios andinos pre-colombinos, el *Kollasuyo*, es decir de antes de la conquista española. Uno de los argumentos para rechazar la aplicación del saneamiento en algunas regiones del altiplano es precisamente la reivindicación de la autonomía político administrativa del territorio indígena originario, con pleno acceso y control de la totalidad de los recursos naturales y formas de gobierno propio.

Más allá de las aspiraciones y propuestas de varios líderes indígenas, la realidad es que han transcurrido dos siglos de vida republicana y cincuenta años de Reforma Agraria parcelaria que ha fomentado formas aparentemente irreversibles de propiedad privada. La mayoría de la tierra de las comunidades de valles y altiplano es ahora de propiedad familiar, aunque está administrada en el marco de las comunidades y en los términos de una compleja combinación de la norma positiva (1953) y los usos y costumbres locales.

Para algunos, la LAF (1984) fue una clave inspiradora de la ley INRA (1996), para otros la ley INRA constituyó la total desfiguración de la LAF. Posiblemente el elemento más explícitamente orientado al fortalecimiento de las comunidades en la ley INRA fue la decisión de titular de manera excluyente entre propiedad individual por un lado y de manera comunitaria por otro para fortalecer de esa manera a las comunidades. Notablemente, el estudio de la Fundación Tierra (Pacheco-Valda 2003) sobre los valles ha encontrado una fuerte demanda de los campesinos-indígenas para que el saneamiento les titule el derecho propietario de manera combinada o mixta: propiedad individual para todos pero en el marco de la propiedad territorial de la comunidad.

En los valles y en el altiplano hay un explícito rechazo a la titulación colectiva que promueve la ley INRA y se reemplace así a la titulación individual otorgada por la Reforma Agraria del 53. Es decir que, hoy día los indígenas-campesinos

de los valles y altiplano prefieren una combinación de derecho propietario familiar y comunitario. No sabemos cuál es la relación de este reclamo para la titulación mixta con: a) el estado del desarrollo de las fuerzas productivas, b) el entorno socioeconómico y c) la inmersión de las economías campesinas en el contexto mayor de la economía nacional mercantil. Tampoco sabemos si este reclamo tiene sustento en la identidad étnica, cómo están operando los procesos de mestización-urbanización y cuáles son las tendencias a futuro.

El contexto geográfico ambiental de la Reforma Agraria en 1953

En América Latina, 17 millones de personas viven en regiones consideradas valles, montañas y altiplanos a altitudes entre los 2.500 m y los 3.500 m, mientras que 7 millones de personas viven a más de 4.000 m de altura. De estos 7 millones, casi 2 habitan el altiplano boliviano, sin tomar en cuenta la población urbana. Un millón y medio habita los valles interandinos en alturas superiores a los 2.500 m.

El altiplano boliviano es una de las pocas regiones del mundo donde se encuentra población viviendo a alturas de 4.000 m. Su principal actividad es el pastoreo pero además practica cultivos de subsistencia de variedades nativas altamente resistentes a heladas y sequías. En estas regiones el crecimiento de la población está generando nuevos y severos problemas ambientales, dada la escasez de recursos naturales.

Este hecho –tres millones y medio de habitantes rurales viviendo en ecosistemas de altura de valles y altiplano superiores a los 2.500 m- es en sí mismo un factor de notables consecuencias sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas. Generalmente se olvida que las condiciones climáticas, de temperatura, humedad, calidad y textura de los suelos, y el nivel de erosión, determinan altas limitaciones para aumentos en la productividad y obligan cada vez más a los habitantes a combinar actividades agrícolas con otras actividades que generen ingresos. En estas regiones de altura es sumamente difícil expandir la frontera agrícola -de manera sostenible- en un contexto de economía de mercado abierta y globalizada en que los productos agropecuarios de otros países –en contextos ambientales de menor riesgo climático y con altos subsidios directos e indirectos- logran precios mucho menores. De hecho, la mera subsistencia en estos ecosistemas es por si misma una odisea. Peor aún cuando las políticas macroeconómicas y las inversiones públicas desalientan sistemáticamente el desarrollo rural.

Uno de los principales sistemas montañosos del mundo es el andino, del cual forma parte los valles y el altiplano boliviano. En esta región “el pequeño tamaño de las parcelas cultivables, la falta de inversión pública en infraestructura, la naturalmente baja productividad típica de las elevadas alturas de tierras áridas, la extendida erosión del suelo y la pérdida de fertilidad, conducen a una situación de pobreza endémica y creciente expulsión migratoria. La pobreza y la inseguridad alimentaria son muy severas y generalizadas” (FAO,2002).

Ese contexto geográfico ambiental fue el principal escenario físico de la Reforma Agraria de 1953. Durante varias décadas la Reforma Agraria concentró el reparto de tierras en estas regiones del occidente. Según la Superintendencia Agraria de Bolivia (2002), después de medio siglo, el contexto ambiental se ha deteriorado como consecuencia del crecimiento poblacional y la sobre explotación de los recursos naturales y habría llegado al límite de su sostenibilidad. Hace medio siglo, cuando se inició la Reforma Agraria, la población que habitaba la región montañosa de Bolivia era prácticamente la mitad de lo que es hoy. En los últimos 50 años la población del occidente andino rural se ha duplicado y la tierra se ha subdividido a límites insostenibles.

El altiplano norte es una sub área privilegiada del altiplano boliviano, por el microclima de la región circunlacustre (Titicaca), pero principalmente por la cercanía y facilidad de comunicación con los mercados de productos agropecuarios de las ciudades de La Paz y El Alto –un millón y medio de consumidores-. Lo propio ocurriría con el valle central de Cochabamba y la influencia de la ciudad capital. A diferencia del altiplano central y sur, los productores indígenas del altiplano norte y de los valles centrales estarían incorporados plenamente a una dinámica económica de mercado -con una racionalidad mercantil dominante- inclusive en relación a la propiedad de la tierra (privada) y la seguridad jurídica (exigencia por titulación). En cambio en las otras regiones del altiplano y los valles, persistirían economías de reciprocidad parcialmente relacionadas al mercado, lo que determinaría una combinación de las formas de propiedad de la tierra.

La situación en los valles es probablemente más compleja y heterogénea. En los valles hay mayor variedad de suelos, de sistemas productivos y de formas de acceso y propiedad de la tierra. Además los sistemas de riego comunal y las organizaciones de regantes están más extendidas. Esto seguramente determina distintas expectativas y conductas sobre las formas de titulación en el proceso de saneamiento de la tierra dispuesto por ley, según regiones. Aspecto que no contemplaba la ley de Reforma Agraria de 1953 y tampoco la ley INRA de 1996.

Nuevas reivindicaciones territoriales y abandono de las tierras

La discusión sobre la problemática de la tierra está cada vez más relacionada al debate sobre el tema del territorio, que incluye demandas de jurisdicción político-administrativa, con ciertos márgenes de autonomía, y de acceso a los diversos recursos naturales. Todo ello, junto con las demandas subsiguientes, son elementos inseparables de la agenda de las organizaciones campesinas e indígenas.

Están en permanente construcción las articulaciones entre jurisdicción territorial, identificación de los elementos que otorgan seguridad jurídica a la propiedad sobre la tierra y sus vínculos con el derecho consuetudinario, y los escenarios de gestión territorial indígena-campesina, en tanto espacio donde se

promueven procesos de planificación, gestión de recursos y organización de poder social y político.

Diferentes estudios concuerdan en señalar que la población rural andina tiende a ser cada vez más vieja (CEPAL, FAO, 2002). No es atractivo ser productor agrícola en regiones deprimidas de montaña en las que las condiciones de vida son altamente adversas, no sólo por la ausencia de servicios públicos, caminos vecinales, energía eléctrica, agua potable, educación y salud, sino también por las extremas condiciones climáticas, frecuentes heladas y sequías. Por eso la mayoría de los jóvenes emigra a los centros urbanos, en muchos casos abandonando las pocas tierras que recibió de sus padres en herencia, buscando mejores condiciones de vida.

La exclusión de la mujer

La pobreza afecta más a las mujeres rurales, así lo muestran múltiples datos estadísticos. En el caso boliviano, las mujeres indígenas-campesinas se encuentran en el último eslabón de la pobreza. Por ello, muchas instituciones están promoviendo acciones de discriminación positiva con el criterio de que la seguridad sobre la tierra es fundamental para la supervivencia y el empoderamiento de las mujeres rurales de escasos recursos. (Salazar 2003)

A pesar de que la reciente normativa agraria boliviana ha optado por la equidad distributiva respecto al recurso tierra[1], las normas consuetudinarias relacionadas con las prácticas de herencia, afectan negativamente a las mujeres porque la tendencia es privilegiar en la herencia al jefe de hogar, generalmente hombre. En las comunidades campesinas e indígenas -regidas por tenencia comunal de la tierra- también prevalece la facultad privativa de los hombres para decidir sobre las formas de distribución y redistribución de la tierra.

Pese a la falta de información cuantitativa, estudios de caso –parciales y poco sistematizados- muestran que en la mayoría de las regiones del altiplano y los valles, las formas de distribución de la tierra entre los hijos hombres y mujeres son muy diversas. Sin embargo, la tendencia es a distribuir más a los hombres y menos a las mujeres. En general, las mujeres tienen derecho de usufructo de las tierras de sus padres si son solteras y de las del marido si son casadas. Las decisiones de usufructo de las tierras de uso común se toman en asambleas comunales (la mujer generalmente está excluida de estos mecanismos).

Además, una visión muy difundida –sobre todo en el altiplano- es la *complementariedad* y *reciprocidad*, entendida como igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, otros estudios concluyen que la *complementariedad*,

[1] El artículo 3, inciso V de la ley INRA establece: “El Servicio Nacional de Reforma Agraria, en concordancia con el artículo 6° de la Constitución Política del Estado y en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley 1100 de 15 de septiembre de 1989, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil”.

basada en la solidaridad, no necesariamente significa equidad y que, con el argumento de la *complementariedad,* se estaría impidiendo que las mujeres accedan a la propiedad de la tierra[2] y restringiendo sus actividades al ámbito doméstico en tanto ellas *participan* en los espacios públicos (comunales) a través del hombre. (Salazar 2003)

Transformación en los sistemas de tenencia

A partir de la Reforma Agraria de 1953, en el occidente andino boliviano ha ocurrido una profunda transformación de los sistemas de tenencia de la tierra que han afectado a los procesos de cambios productivos, a la sociedad rural y a las estructuras agrarias en su conjunto. Existen opiniones contradictorias sobre la utilidad de las políticas públicas sobre tierras cuando de desarrollo rural se trata. La discusión ha sido hasta la fecha parcial y sólo ha considerado unas pocas variables -crecimiento poblacional, disponibilidad de tierras y tecnologías, y particularmente factores de mercado, dependiendo del peso explicativo que se asigna a cada una de estas variables.

En los últimos años se ha intentado profundizar el conocimiento de la región andina con una visión más integrada e intentando recuperar la complejidad del cambio productivo agrario 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 sobrevivencia (*así llamadas por varios autores latinoamericanos en las décadas del 70 y 80 y ahora rebautizadas por autores del norte bajo el concepto de "livelihood strategies"), con el objeto de comprender mejor las complejas interacciones entre los medios de sustento rural, las políticas económicas y las instituciones que influyen sobre ellas.

En el caso boliviano, la reciente discusión sobre la problemática de la tierra está más relacionada al debate sobre el tema del territorio, constituyendo ambos aspectos –tierra y territorio y las demandas consiguientes de autonomía político administrativa territorial- elementos nuevos de la agenda de algunas organizaciones campesinas e indígenas. Se demanda la profundización de los derechos de administración y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables por parte de las poblaciones indígenas, comunidades campesinas y originarias y la re-definición de las jurisdicciones territoriales, locales y regionales. (Pacheco-Valda 2003)

No obstante, los análisis y debates sobre el tema tierra territorio son parciales y en muchos casos sesgados por visiones de Estado exclusivamente macro políticas. El tema es importante porque más allá de las comprensiones y adscripciones, la tierra y el territorio[3], constituyen una realidad

---

[2] De alguna manera, se estaría utilizando el argumento de la *complementariedad* como una forma de legitimar la posesión inequitativa de la tierra entre hombres y mujeres.

[3] En primer lugar expresa la necesidad del dominio sobre la propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables, así como la identificación **de límites** jurisdiccionales. De igual manera el territorio expresa una combinación de dos facetas la territorialidad jurisdiccional administrativa actual del país y una jurisdicción de propiedad sobre la tierra. En este contexto

multidimensional de un conjunto de elementos más amplios de sistemas, como son las estructuras políticas o sistemas de gobierno, sistemas culturales y rituales, sistemas productivos y tecnológicos, sistemas de aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables y no renovables, de las comunidades, ayllus, markas y pueblos indígenas. (Pacheco-Valda 2003). Este aspecto es muy importante en la agenda de la cooperación internacional, de algunas ONG's y de las organizaciones campesinas e indígenas en un país de mayoritaria población indígena como Bolivia.

Hace 20 ó 15 años que autores muy prestigiosos (Albó 1985) llamaban la atención sobre el tema para la región del altiplano por la significativa presencia del ayllu[4] andino que, pese a la colonización externa e interna, mantenía hace dos décadas ciertos rasgos esenciales en la estructura política, económica y social de la antigua forma de organización. En el ayllu y en la comunidad andina el fraccionalismo es inherente a la lógica o racionalidad andina, que se expresa en la posesión individual y colectiva de las tierras en la comunidad. El contexto macroeconómico liberal dominante en el ámbito nacional e internacional –en las últimas dos décadas- podría estar debilitando estas tendencias de organización y de gestión de recursos hacia sistemas de tenencia más individuales.

Los residentes y la tierra

Otro aspecto importante –sobre todo para el altiplano cercano a las ciudades de El Alto y La Paz y que tampoco ha sido suficientemente analizado- es el papel que juegan los "residentes"[5], y que es determinante en la configuración de nuevas estructuras de propiedad de la tierra y de poder de las comunidades. Los "residentes" tienen mayor acceso a los partidos políticos, a la información, a las instituciones públicas, y principalmente a la educación. Este acceso privilegiado a los activos, tanto urbanos como rurales, les permite jugar un papel de liderazgo en la estructura organizacional de las comunidades. Viven en las ciudades pero mantienen tierra y propiedad y son menos pobres que el resto. No les interesaría el saneamiento de la propiedad de la tierra dispuesto por la ley INRA (1996) porque les obligaría a transparentar en registros de Catastro y Derechos Reales todos sus bienes y activos urbanos y rurales. Por eso serían principales opositores a la aplicación de la ley INRA. Sin embargo,

---

es el factor central sobre el cual se desarrollan procesos de gestión territorial articulados a la consolidación de sistemas políticos de autoridad. La tierra y el territorio son los elementos de un conjunto más amplio de sistemas, como son las estructuras políticas o sistemas de gobierno, sistemas culturales y rituales, sistemas productivos o tecnológicos. Cuando se hace referencia a la tierra, se menciona que ésta otorga derechos sobre los recursos del suelo y cuando se define territorio se amplían estos derechos a los recursos del subsuelo y vuelo. Sin embargo, oculta amplias dimensiones de lo que debemos entender por territorio.

[4] Se conceptualiza al ayllu como la unidad social que agrupa sistemas amplios de parentesco en un territorio continuo y discontinuo, que a partir de una trama cultural y una ritualidad compartida se reproducen a diferentes niveles (macro y micro), tanto en lo económico, político – ideológico y religioso (Murra 1975 y Albó 1988).

[5] Residente es aquel ciudadano de origen campesino-indígena que desde hace un tiempo (10 a 20 años) ya no vive en el campo, se dedica principalmente a actividades que le generan la mayor parte de su ingreso familiar en las ciudades, pero que mantiene el derecho propietario de su tierra y vínculos sociales con su comunidad de origen.

dado su acceso al conocimiento, a la información y su mayor nivel de educación, serían también un motor del desarrollo económico y agropecuario rural muy importante y agentes de cambio muy dinámicos.

No está claro qué tipo de control ejercen estos "residentes" sobre los recursos naturales y específicamente en el acceso y propiedad de la tierra en sus comunidades de origen. No sabemos con certeza si los ex campesinos, que antes vivían en el altiplano o los valles y ahora viven en las ciudades, impiden la re constitución de parcelas en tamaños ambientales y económicamente sostenibles en las comunidades, al mantener ellos la propiedad de las tierras que recibieron de la Reforma Agraria de 1953, "perjudicando" así a los que se quedan en el campo. Es necesario averiguar si es que los "usos y costumbres" son -en este caso- un pretexto para "acumular" tierra en manos de quien no la trabaja directamente o más bien son elementos de cohesión social y cultural que entran en contradicción con aspectos de sostenibilidad ambiental y de equidad. No se conoce si es que los "residentes" son los que están creando y controlando desde las ciudades un mercado de tierras en el altiplano y los valles, no por el mecanismo "definitivo" de la compra-venta, sino por formas temporales y disfrazadas de arriendo (al partir, aparcería, alquiler).

La dinámica del desarrollo rural territorial

En el altiplano y los valles existe una alta fragmentación de la propiedad de la tierra. Pocos reconocen que esta fragmentación es previa a la Reforma Agraria de 1953 y estuvo determinada por condicionantes medio ambientales, específicamente en el altiplano. Al mismo tiempo, la tendencia sostenida a la propiedad privada y a la actividad económica familiar que han acompañado a la Reforma Agraria desde 1953 -durante medio siglo- es cada vez mayor en el marco de relaciones sociales comunales. Sin embargo desde los años noventa, la tercera generación –los nietos de la Reforma Agraria- ya no acceden a cantidades de tierra en superficies sostenibles. Por eso emigran más aceleradamente a las ciudades, diversifican al extremo sus estrategias de sobrevivencia o buscan tierras en otras partes del país. Justamente en ese tránsito a la tercera generación es que se aprobó la nueva ley de tierras (INRA, 1996) y estableció que todo nuevo asentamiento humano que se realice sobre tierras fiscales en los llanos del país, y a título gratuito (dotación de tierra), debería ser exclusivamente en beneficio de comunidades que la solicitaran en "propiedad comunitaria" (que no se puede subdividir ni enajenar). Junto con otros, este es un punto abiertamente rechazado en la ley del INRA de 1996 por casi todos los dirigentes del altiplano y de los valles que exigen acceder gratuitamente a nuevas tierras fiscales en los llanos amazónicos del oriente bajo el concepto de propiedad privada. El Movimiento sin Tierra (MST) estaría en esta dirección.

Desde hace una década, la población del área rural del altiplano y los valles se estaría manteniendo relativamente constante en cerca de tres millones de habitantes –no aumenta ni disminuye- con lo que se estaría demostrando que –con las actuales tecnologías, productividades y rendimientos- esa región de

altura habría llegado al límite máximo de expansión de la frontera agrícola y de la producción agropecuaria. Esto estaría indicando que la incorporación de actividades económicas no agrícolas en esa área rural se realiza principalmente para compensar pérdidas de ingresos en el sector agropecuario o disminuciones en la productividad de la tierra y no siempre estaría significando un aumento del ingreso familiar total. Conocemos que el altiplano y los valles son un exportador de recursos humanos calificados, especialmente jóvenes tanto hombres como mujeres, pero no sabemos bien cómo la dinámica económica generada por el mercado de las ciudades, las nuevas costumbres difundidas por los medios de comunicación social, especialmente la televisión, y el atractivo de vida de las ciudades, afectan a las formas de acceso y propiedad de la tierra.

Las políticas públicas y el ordenamiento territorial

Muchos estudiosos critican que la Reforma Agraria de 1953, una vez distribuida la tierra –especialmente de forma familiar- dejó a los campesinos abandonados a su suerte, sin ningún apoyo ni políticas públicas explícitas de desarrollo rural, pero otros afirman que la Reforma fue respetuosa de la autodeterminación de los indígenas-campesinos al no imponerles formas de organización, representación o de propiedad de la tierra, ya que dejó que cada familia y comunidad optara por el camino que le pareciera.

La aplicación de las leyes de Participación Popular (1994) y de tierras-INRA (1996) ha despertado expectativas y puesto en conflicto la tradicional forma de relación de la sociedad civil rural con el Estado. Desde 1994 el Estado llega hasta las comunidades indígenas-campesinas a través de los municipios que en su gran mayoría están ahora gobernados por indígenas campesinos (Albó, 2001). En la región andina de fuertes organizaciones indígenas muy celosas de su independencia del Estado nacional, las demandas de titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) a las que se añade la exigencia de autonomía política –para la reconstitución de ayllus pre-colombinos- junto con el fortalecimiento de identidades étnicas (art. 171 de la CPE, Bolivia multicultural y pluriétnica), marcan el inicio de una nueva etapa en la historia republicana que pone en cuestión la actual división político administrativa municipal en vigencia desde 1994. Pero no sólo está en cuestión la circunscripción municipal y su relación con las comunidades indígenas, sino la propia concepción del Estado Nacional. Las actuales normas jurídicas (Ley de Participación Popular y ley de Tierras) no serían suficientes para comprender la globalidad de esta problemática en la perspectiva de promover el desarrollo rural territorial, desde las comunidades, con participación de renovadas instituciones públicas. En otras palabras, se plantea la creación de municipios indígenas –coincidentes en sus límites con los espacios territoriales de las TCO- como nuevas formas de gestión territorial y de jurisdicción político administrativa con autonomía local.

Desde posiciones muy conservadoras (Roca 2003) se afirma que la ley INRA ha cambiado la concepción de autodeterminación liberal de la Reforma Agraria de 1953, por una visión paternalista o de protección del Estado, que promueve la titulación colectiva de la tierra – ya sea en propiedades comunales o TCO- al

obligar el saneamiento a los indígenas-campesinos a elegir entre propiedad familiar o propiedad comunitaria, de manera excluyente. Al mismo tiempo, grupos de poder de los llanos estarían consintiendo a regañadientes la titulación de TCO para los indígenas amazónicos –como un mal menor para los grupos empresariales de la región- para impedir de esa manera nuevos asentamientos humanos de indígenas andinos collas en la región de las tierras bajas. Continúan sosteniendo que "tierra en manos del indio es tierra muerta", como lo afirmaban en el siglo XIX.

En la región andina ya no hay tierras disponibles

El fenómeno simultáneo de abandono de tierras erosionadas y presión por nueva tierra no es exclusivo de Bolivia. Ocurre en todos los lugares en los que las dinámicas poblacionales no están orientadas por políticas públicas de asentamientos humanos y ordenamiento territorial al mismo tiempo que agudiza el proceso de deterioro de los recursos naturales como causa de ciclos de sobre explotación. Las prácticas de desmonte, roza y quema son comunes en las agriculturas itinerantes de la amazonía y de los llanos, mientras que en las dinámicas productivas de tierras de altura en altiplano y valles los ciclos de rotación y descanso se han interrumpido.

Justamente la combinación de "abandono de la tierra vieja" y "búsqueda de la tierra nueva" es la demostración más evidente de que se han roto equilibrios mínimos previos que permitan ciclos familiares reproductivos con un mínimo de satisfacción de necesidades alimenticias básicas.

En la región andina de altiplano y valles ya no hay más tierra para distribuir. Toda o casi toda ya fue distribuida con la Reforma Agraria de 1953. Y toda o casi toda la tierra distribuida por la vía del reparto y devolución a las comunidades indígenas está siendo sometida a fuerte presión por el sobre uso de unidades familiares campesinas-indígenas en un régimen productivo familiar bajo el marco de relaciones sociales comunes.

La gran mayoría de las tierras dotadas colectivamente, o se dedican al pastoreo siguiendo complejas fórmulas de turnos, alquileres, yerbajeo, periodos, o se han distribuido en formas fragmentadas para uso familiar. Esto ha complejizado las relaciones intra comunitarias.

PROPUESTAS PARA EL DEBATE

1. La Reforma Agraria debe continuar mediante la recuperación de tierras ilegales

Las reformas agrarias son momentos de inflexión histórica, con la ruptura de las estructuras prevalecientes de propiedad y tenencia de la tierra y de los regímenes de trabajo. Así ocurrió con la reforma mexicana que duró más de 75 años (1917-1992) y la boliviana que se inició hace medio siglo y que continúa formalmente vigente pero aletargada, manipulada, corrompida, desvirtuada,

desde hace más de tres décadas. Parece que la frustración de las expectativas despertadas con la aprobación de la ley INRA (1996) y el mantenimiento de la concentración de la propiedad de la tierra en los llanos y la amazonía en manos de grupos de poder, simultáneas a las demandas de titulación de territorios indígenas y las cada vez más recurrentes ocupaciones de tierras realizadas por el Movimiento Sin Tierra, están llevando al país a un nuevo momento de inflexión histórica, en el cual es indispensable replantear el concepto global de Reforma Agraria.

No es verdad que la Reforma Agraria es cosa del pasado. No es verdad que la Reforma Agraria ya no tiene vigencia. La Reforma Agraria boliviana no ha concluido y por eso es que la ley INRA fue concebida como el instrumento de modernización del proceso de distribución, redistribución y fortalecimiento de la seguridad jurídica de la tierra para todo el que la trabaja. Sin embargo, algunas autoridades públicas y organismos de cooperación le dan al proceso el carácter de una "contra Reforma Agraria" –en el marco de las políticas del ajuste neoliberal- centrada exclusivamente en el saneamiento de las tierras con el propósito exclusivo de legalizar la propiedad de la tierra. Es necesario explicitar desde los movimientos sociales y desde las instituciones públicas del más alto nivel que la Reforma Agraria continúa plenamente vigente en Bolivia.

2. El sistema político debe pronunciarse explícitamente sobre el tema

La Reforma Agraria debiera ser un tema central de la agenda política nacional. Es un tema aún no resuelto, es un tema que está pendiente para los gobiernos, la sociedad, las instituciones y principalmente los partidos políticos. La Reforma Agraria -en una concepción moderna- implica el uso de una variedad de instrumentos, una combinación de mecanismos y formas para acceder a la propiedad: reparto, arriendo, alquiler, compra-venta, según las circunstancias y combinando diferentes modalidades, como condición de desarrollo rural sostenible.

Los líderes políticos prefieren las ambigüedades y no se animan al reconocimiento explícito de que es necesaria una nueva fase de la Reforma Agraria. Pero para que ésta sea tal se requiere de una voz pública autorizada y de unas instituciones y órganos públicos que acompañen este proceso. Cuanto más claro sea el mensaje de los líderes políticos y cuanto más rápido sea el proceso, mejores serán los resultados. Sin embargo, con la nítida excepción de los partidos políticos de origen campesino-indígena como el MAS y el MIP, el resto del sistema político no quiere fijar posición sobre este tema fundamental porque de una manera u otra prefiere que las cosas sigan como están. Bolivia necesita de una nueva etapa en la Reforma Agraria que no solamente fortalezca la seguridad jurídica sino que cambie la estructura de la propiedad de la tierra, elimine el latifundio y el minifundio y promueva el uso sostenible de los recursos naturales.

3. La tierra al que la trabaja

Tiempo atrás el Consejo Ciudadano creado para promover la reforma de la Constitución Política del Estado propuso la eliminación del principio básico de que el trabajo es la fuente de derecho propietario de la tierra. Esta propuesta llevaba a trastocar todo el andamiaje jurídico agrario. Este sabio principio está contenido en la Constitución Política del Estado, no solamente de Bolivia sino de muchos países de América Latina.

Eliminar ese principio agudizaría la inseguridad jurídica y promovería la reconcentración latifundiaria improductiva de la tierra. Éste es un tema de orden político pero también económico. En el marco de la proyectada reforma constitucional es necesario mantener el principio fundamental de que la tierra es de quien la trabaja porque existe una estrecha relación entre la construcción de la democracia, la construcción de la ciudadanía y el acceso a los recursos naturales. No puede haber democracia económica si no hay acceso equitativo, jurídicamente seguro y ambientalmente sostenible a los recursos naturales. No puede haber inclusión económica si persiste la inequidad en el acceso a los recursos. El cumplimiento de la función económico-social (FES) a través del trabajo de la tierra –en sus diversas formas establecidas en la ley INRA- es un elemento clave del ordenamiento agrario.

4. Promover la propiedad de la mujer

Otro de los grandes problemas en el acceso a la tierra en Bolivia es la inequidad de género. Gran parte de los títulos de propiedad otorgados por la Reforma Agraria del 53 están a nombre del jefe de familia varón. La sucesión hereditaria dispone que la tierra se distribuye por igual entre los hijos e hijas pero, en la práctica, los hombres han acumulado más tierra que las mujeres. Esto se origina en prácticas sociales tradicionales de machismo en la sociedad rural –disfrazada de usos y costumbres- que relegan a la mujer a papeles secundarios.

La Ley INRA contempla mecanismos proactivos para la titulación de las tierras en favor de las mujeres pero en la realidad esto no ocurre automáticamente. Este proceso de titulación de tierras en favor de la mujer puede ser corregido parcialmente con la titulación obligatoria a nombre de la pareja y mediante sistemáticas campañas informativas sobre derechos iguales.

Es necesario encontrar mecanismos que favorezcan el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra en adecuado equilibrio con los usos y costumbres y normas consuetudinarias. Éste es un problema todavía irresuelto en Bolivia y no se han alentado políticas públicas en este sentido.

5. Atender las demandas de los pueblos indígenas a las Tierras Comunitarias de Origen

Hace unas pocas semanas (julio 2003), para frenar la corriente de tomas de tierras que el país vive, el Presidente de la República Gonzalo Sánchez de

Lozada entregó títulos de propiedad a varios pueblos indígenas del oriente y del Chaco. Esos títulos habían estado esperando su firma durante casi un año. La Asamblea del Pueblo Guaraní ha manifestado su gran frustración porque las superficies tituladas a favor de los guaranies son claramente insuficientes y así lo habían demostrado a las autoridades en largos años de gestiones y trámites. Las superficies de estos títulos son claramente insuficientes porque varios hacendados colindantes habían logrado –mañudamente- que el INRA acepte como prueba del cumplimiento de la Función Económica Social de sus haciendas, los certificados de vacunación de 4.000 cabezas de ganado –otorgados por el SENASAG- ganados que no existen. Ese ejemplo demuestra como la aplicación de la ley –con la complicidad de las autoridades- se tuerce sistemáticamente a favor del más fuerte.

En la región andina están siguiendo su curso varias demandas de saneamiento para la titulación de TCO. En algunos casos estas mega-demandas van mas allá de cualquier racionalidad, inclusive en el marco de las más radicales corrientes indigenistas. Algunas de estas demandas están alentadas por agencias de cooperación extranjera, en una visión ingenua de reconstitución de espacios y de autonomías jurisdiccionales y político administrativas pre colombinas.

Es necesario concertar los nuevos elementos que explican las particularidades del proceso de relanzamiento de la Reforma Agraria en los países que como Bolivia tienen mayorías indígenas que a la vez son extremadamente pobres y han accedido hasta ahora a casi toda la tierra disponible en los valles y altiplano, pero que es muy poca e insuficiente para desarrollarse sosteniblemente, especialmente en la región montañosa. No es lo mismo una Reforma Agraria en un contexto en el que la identidad étnica está diluida –como en la Argentina- que en países como Guatemala, Ecuador o Bolivia, donde la identidad indígena –mas allá de su ruralidad- tiene una connotación poderosa y particular. En Bolivia la demanda ya no es solamente por acceso a la tierra sino al conjunto de recursos naturales de *territorios locales*, a la reconstitución de formas tradicionales de organización social territorial como los ayllus y capitanías.

Dada la particularidad de Bolivia, el tema indígena no es accesorio ni marginal, es más bien un tema determinante y central. La exclusión étnica de la que son víctimas los pueblos indígenas-campesinos desde hace siglos no ha concluido y el tema debe estar en el centro del debate. Bolivia es un país racista y excluyente, es un país donde en la práctica los ciudadanos no son iguales. Por lo tanto el reclamo por el acceso a los recursos naturales de tierra, agua y bosques por parte de los pueblos indígenas-campesinos sigue siendo una gran tarea nacional.

6. Regular los mercados de tierras para hacerlos transparentes

Los *mercados de tierras* son un tema ampliamente debatido en América Latina a partir de los postulados de organismos multilaterales, particularmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM). A fines de

los años ochenta, estos organismos lanzaron un planteamiento con una fuerte carga ideológica, que se llamó *"Reformas agrarias asistidas por el mercado".* Esta especie de eufemismo enfatiza que el acceso a la tierra no debe darse por la vía administrativa de un órgano público, sino a través del mercado. Sin embargo, el mercado de tierras es el más imperfecto de todos y, por lo tanto, es necesario regularlo. El papel del Estado en la regulación de los mercados de tierras es central ya que el comportamiento de los sujetos sociales, económicos y productivos en torno a estos mercados suele favorecer a los más poderosos, con acceso a la información y al financiamiento. Pero el principal problema para la puesta en marcha de un mercado regulado de tierras en el país es el origen ilegal de muchísimas propiedades especialmente en el oriente. La forma en que han adquirido la propiedad de la tierra muchos actuales grandes propietarios de decenas o centenares de miles de hectáreas en el oriente y en los llanos de Bolivia ha sido abiertamente ilegal. No lo han hecho a través del mercado de tierras. La han recibido gratis del Estado ante simple pedido de parte, generalmente por favoritismo político o familiar. Por eso su derecho propietario es inseguro.

Los grandes latifundios de Bolivia nacieron a través del reparto, mediante dotación gratuita. Esas tierras fueron puestas -casi inmediatamente de recibidas- en un mercado no transparente, en un mercado que genera utilidades a través de las hipotecas, préstamos bancarios, el "engorde", loteamiento y la re-venta de la tierra. Después de una década de comprobar sus limitaciones y haber permitido la agudización de la pobreza rural acompañada de la pérdida de oportunidades para acceder a la tierra por parte de miles de campesinos e indígenas, los últimos informes del Banco Mundial (Deininger 2003) señalan que las reformas agrarias asistidas por el mercado son sólo una herramienta adicional a la participación del Estado en la distribución de la tierra.

El mercado de tierras entre pobres o entre minifundistas está ampliamente difundido. Miles de campesinos-indígenas compran y venden muy pequeñas propiedades de tierras entre sí. Generalmente estas transacciones no están registradas en Derechos Reales ni en el INRA, pero tienen validez porque son contratos sociales plenamente aceptados entre las partes y su entorno sociocultural local, la comunidad.

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 elimine el latifundio improductivo mediante la acción directa del Estado, en el marco de la ley.

7. Involucrar al municipio

Existe una desconexión entre la regulación del ordenamiento de la propiedad de la tierra impulsado por el Instituto de Reforma Agraria y el rol que cumple el municipio como órgano público local. A diferencia de otros países, en Bolivia no hay ninguna relación vinculante entre el proceso de saneamiento, titulación,

registro y catastro que ejecuta el INRA y el municipio. Queda por establecer cuál es el rol del municipio en el ordenamiento territorial, en los planes de uso del suelo, en la administración del catastro y el cobro del impuesto a la tierra, en el reagrupamiento de predios y en los asentamientos humanos.

Es importante acrecentar el poder local, tanto de autoridades institucionales como de órganos sociales. No solamente en la resolución de conflictos o en la delimitación de linderos sino en la administración territorial local. Los mejor dotados para afrontar y resolver los conflictos de tenencia, son en muchos casos los propios actores locales por vía conciliatoria. En casos en que no se encuentre solución concertada localmente recién es necesaria la intervención de otras instancias. Ni la ley de Participación Popular –tampoco la ley del INRA- otorgan competencias a los municipios para administrar los recursos naturales del territorio municipal. Son necesarios ajustes en ambas normas para fortalecer la capacidad de los actores locales y de sus instituciones.

8. Invertir para el saneamiento con mayor control social

México ha invertido más de ochocientos millones de dólares en su proceso de saneamiento de tierras y de ordenamiento territorial, con recursos propios. En Bolivia se han invertido alrededor de 42 millones de dólares en los últimos siete años para avanzar en un 10 % de las metas previstas en el saneamiento. La totalidad de la inversión se financia con recursos concesionales de la cooperación internacional.

El gobierno nacional (2002-2007) ha presentado un programa de relanzamiento del saneamiento que requiere un financiamiento de 131 millones de dólares para concluir con el proceso en los próximos cuatro años. Este plan de saneamiento está centrado en la tercerización del saneamiento, reduciendo las funciones del INRA a la contratación, regulación, supervisión y fiscalización de las empresas privadas encargadas de aplicarlo. El argumento es que el INRA no tiene la capacidad para ejecutar el saneamiento. De hecho casi la totalidad del nuevo financiamiento para el saneamiento provendrá de generosas donaciones externas que –ante la lentitud, politización e indicios de corrupción del proceso- habrían puesto como condición esta modalidad.

En medio de políticas públicas de exclusión del desarrollo rural, la tendencia al abandono del campo no se detiene. Es necesario invertir 131 millones de dólares para relanzar la Reforma Agraria: revertir y expropiar latifundios, promover asentamientos humanos, titular, hacer registro y catastro rural y fortalecer el derecho propietario de las tierras que cumplen la FES.

Para aminorar la expulsión empobrecedora del campo a la ciudad es necesario fortalecer el derecho propietario y la seguridad jurídica que estimule la inversión en el predio rural. 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 ciudadana en las instancias

creadas por ley como son las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD) y la Comisión Agraria Nacional (CAN).

9. Promover el saneamiento interno

La práctica de estos últimos siete años muestra que las modalidades de saneamiento -saneamiento integrado al catastro (CAT-SAN), saneamiento simple (SAN-SIN) y saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO)- tienen una formulación compleja y requiere simplificarse. Esta simplificación la están dando las propias comunidades a través de lo que ellos han denominado el *saneamiento interno*. Es decir que la comunidad -por la vía de la conciliación y aprobación en asamblea- resuelve sus problemas de linderos, actualiza y esclarece el derecho propietario y la sucesión hereditaria.

El reconocimiento explícito del saneamiento interno en las comunidades es una herramienta útil y eficaz, más barata, de mayor concertación y con amplia participación social.

10. Titular de forma mixta: individual y colectiva

A diferencia de la ley de Reforma Agraria de 1953, la ley INRA establece que no se puede titular simultáneamente un mismo predio como propiedad colectiva y propiedad familiar. Las nuevas leyes de tierras que han surgido en América Latina en la última década en general pretenden diseccionar –de manera artificial- entre unidades mercantiles (propiedad privada individual) y no mercantiles (propiedad privada comunal) y por ello reconocen formas de propiedad excluyente. Por un lado, la propiedad estrictamente familiar o individual y, por el otro, la titulación de comunidades o de TCOs de propiedad colectiva. Es necesario cambiar esa fórmula.

La realidad está demostrando que desde el inicio de la Reforma Agraria los indígenas y campesinos han desarrollado una compleja y flexible –cambiante- combinación que equilibra sus estrategias de vida con distintas intensidades según las coyunturas, años agrícolas, condiciones climáticas, enfermedades, crecimiento de la familia, rendimientos agrícolas, empleo extra predio (Urioste 1976). 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 o de exhacienda y mucho menos en las comunidades nuevas en las que las relaciones mercantiles son dominantes, existe tendencia al monocultivo y la propiedad es únicamente privada. Es conveniente construir formulas jurídicas válidas que permitan la titulación mixta al mismo sujeto. Esto es muy común en otros continentes.

11. Reagrupar los predios minifundistas

Posiblemente el mayor problema en la estructura productiva de la región andina de Bolivia es la enorme fragmentación de la propiedad 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. Son propietarios minifundistas ausentes.

Pocos países han encontrado una solución al problema causado por la fragmentación de la tierra en unidades económicamente inviables, provocado por la sucesión hereditaria. Generalmente los países que han encontrado freno a esta tendencia universal tienen instituciones muy sólidas y reglas del 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 – que no se cumple por razones obvias- el Estado está fomentando el minifundio improductivo al titular 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 ha 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 Banco Mundial y el BID afirmaban que "el mercado es el único que va a regular los tamaños óptimos de la finca y de las unidades productivas familiares".

Toda la complejidad de la subdivisión y titulación de minifundios de 500 ó 300 metros es 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" puede ser una herramienta que ayude a este reagrupamiento.

12. Eliminar el latifundio

De manera paralela a la distribución de tierras de ex haciendas a los comunarios del altiplano y valles, la Reforma Agraria promovió el surgimiento de un nuevo tipo de latifundismo en el oriente de Bolivia. Con el argumento de que las haciendas ganaderas podían tener hasta un máximo de 50.000 hectáreas, la Reforma Agraria Boliviana otorgó millones de hectáreas en dotación gratuita a favor de dirigentes políticos, grupos de poder y cooperativas fantasmas. La boliviana, es la única Reforma Agraria del mundo que distribuyó gratuitamente superficies de hasta 50.000 has. a simple pedido de parte. Esta es una aberración que ha generado una muy asimétrica estructura dual de la propiedad rural y de los modelos productivos agropecuarios. Para los blancos – mestizos e inmigrantes extranjeros- se dotó gratuitamente la mejor tierra en superficies enormes que no se trabajan o se trabajan en forma muy reducida.

Para los indígenas del occidente, quechuas y aymaras, se repartió parcelas en tierras de ex hacienda de muy baja productividad que han acabado subdivididas al extremo. La Reforma Agraria confirmó el carácter racista y excluyente de la sociedad boliviana.

En los llanos y la amazonía de Bolivia la tierra está concentrada en pocas manos, especialmente en haciendas ganaderas que reclaman aumentar la carga animal hasta 25 hectáreas por cabeza de ganado. Estos latifundios –enormes superficies de tierras no trabajadas en manos de pocas personas o familias- perjudican el desarrollo y el crecimiento con equidad. A pesar de la Reforma Agraria de 1953 y de los avances en la titulación de TCO en la región de tierras bajas a partir de la aprobación de la ley INRA, hay miles de indígenas, campesinos y pequeños productores que no pueden acceder a la tierra.

El latifundio es una rémora del pasado. Es una estructura de propiedad que frena la producción. Es una manera de impedir el desarrollo agropecuario. Es una forma de acaparamiento de abundantes recursos naturales. La Constitución Política del Estado, la Ley de Reforma Agraria y la Ley del INRA no reconocen calidad jurídica al latifundio. Todo latifundio es ilegal. Los latifundios no están permitidos por ley, sin embargo existen y no han sido eliminados a pesar de lo que disponen las leyes. Para eliminarlos se debe aplicar la ley y revertir las tierras que no están cumpliendo la Función Económica Social (FES). Esto es precisamente lo que no ha hecho el Instituto Nacional de Reforma Agraria en los últimos siete años. La eliminación del latifundio –dispuesta en la Ley de Reforma Agraria y en la Ley INRA- es la condición básica para que el proceso agrario recupere credibilidad y baje la presión por la tierra. Mientras subsistan latifundios habrá ocupaciones de tierras.

13. Cobrar el impuesto a la tierra de las empresas

La Ley INRA ha establecido una relación compleja entre el impuesto a la tierra y el derecho propietario. Ésa fue la principal impugnación que hizo la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) el año 1996, inmediatamente después de aprobada la ley. Esa impugnación no ha sido respondida aún. La ley INRA establece un mecanismo de mercado para desalentar la tenencia improductiva de la tierra por la vía del impuesto que debiera pagar todo aquél que reclama derecho propietario por encima de la pequeña propiedad, denominado autoavalúo. Mecanismo mediante el cual cada propietario determina el valor de su tierra y, en función de ese autoavalúo, paga el impuesto fijado por ley.

Pero lo que ha ocurrido en la práctica es que el gobierno del General Bánzer ha bajado ese impuesto a niveles absolutamente insignificantes y, por lo tanto, quienes poseen veinte, treinta o cincuenta mil hectáreas de tierra pueden fácilmente pagar dos pesos de impuesto por hectárea al año, de tierras que valen dos o tres mil dólares la hectárea. El pago de impuestos exiguos como demostración del cumplimiento de la función económica social, está burlando todo el proceso de redistribución de tierras y ha desnaturalizado todo el

proceso agrario. El gobierno del General Bánzer dio en 1997 un poderoso mensaje a los grandes propietarios de tierras en el sentido de que la ley INRA no les afectaría en sus derechos, en muchos casos adquiridos ilegalmente. En un año de gestión el gobierno de Sánchez de Lozada no ha cambiado esta situación. No existe voluntad política para reponer el impuesto a la tierra y esta es la demostración más evidente de que no existe criterio redistributivo en la aplicación de la ley INRA.

14. Impedir la violencia rural

Históricamente las fuerzas del orden público sólo se han utilizado para reprimir a los indígenas y campesinos. En los casos recientes de conflictos por el acceso a la tierra ocurre lo mismo. Nunca se ha enviado policías o soldados para obligar a cumplir la ley a los grandes propietarios que avasallan la propiedad de indígenas, campesinos o colonizadores. Lo que ocurre es que, muchas veces, este avasallamiento de los poderosos está amparado en papeles, trámites, sellos, firmas y membretes, pero sobre todo en la impunidad del ejercicio del poder.

La violencia rural no la generan los pobres sin tierra. La generan los grupos de poder amparados por las instituciones públicas que tergiversan, manejan y someten las instituciones y las leyes. Cuando éstas les fallan, los poderosos no dudan en usar la fuerza directa. Para ello contratan sicarios a quienes encargan asesinar a los sin tierra. Así ocurrió en Pananti a fines del año 2001 (Miranda 2002). Este caso estableció un precedente muy grave puesto que los acusados son los sin tierra y los absueltos son los agresores y victimarios de los campesinos.

Es evidente que toda propiedad –familiar o comunitaria- debe ser respetada. Pero debe ser respetada por todos. Y debe ser respetada mientras el Estado establezca su legalidad de acuerdo a las normas vigentes. En teoría, todos los ciudadanos son iguales ante la ley: pequeños productores, indígenas, empresarios, campesinos, ganaderos, colonizadores, barraqueros, madereros. Pero lamentablemente en la práctica no son iguales al momento de aplicarla.

En Bolivia, a pesar de la existencia de leyes avanzadas, prima la ley del más fuerte. Hay una especie de “paternalismo de Estado” a favor de los grandes propietarios de tierras, con una connotación regionalista entre oriente y occidente que oculta un sórdido racismo anti indígena andino. La impunidad de los asesinatos –especialmente del caso Pananti- está abriendo la compuerta a la generalización de la violencia rural ligada al acceso a la tierra. En varios países de la región –Guatemala y Colombia- el conflicto por el acceso a la tierra ha desatado dolorosas guerras civiles que siguen sin cicatrizar. Bolivia debe hacer todos los esfuerzos por evitar la violencia rural a partir del estricto cumplimiento de la ley por igual para todos.

Bibliografía

Albó, Xavier 1995

Bodas de Plata o Réquiem para la Reforma Agraria. CIPCA.

Deininger, Klaus 2003

Land Policies for growth and poverty reduction. A World Bank Policy Research Report. Banco Mundial.

FAO 2002

Environment and Natural Resources.

Hernáiz, Irene y Pacheco, Diego 2000

La Ley INRA en el espejo de la Historia. Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia. Fundación TIERRA.

Miranda, Hugo 2002

El caso Pananti y el derecho a la tierra en Bolivia. Fundación TIERRA.

Pacheco Diego y Valda Walter 2003

La Tierra en los Valles de Bolivia. Apuntes para la toma de decisiones. Fundación TIERRA.

Salazar, Rosario 2003

Acceso de las Mujeres a la Tierra. Fundación TIERRA.

Urioste, Miguel

1984*. El Estado Anticampesino*. CINCO – ILDIS.

1987.*Segunda Reforma Agraria. Campesinos, tierra y educación popular*. CEDLA.

1989. *La economía del campesino altiplánico en 1976*. CEDLA.

2000. *Bolivia: Reform and Resistance in the Countryside* (1982-2000). ILAS.