

Serie
La problemática de la tierra
a 18 años de la Ley INRA

TERRITORIOS,
MINIFUNDIO,
E INDIVIDUALIZACIÓN

1



La problemática de la tierra

a 18 años de la Ley INRA

**TERRITORIOS,
MINIFUNDIO,
E INDIVIDUALIZACIÓN**



TIERRA cuenta con el apoyo institucional de:

Pan Para el Mundo - Servicio Protestante para el Desarrollo (PPM-SPD)

Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO)

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención de la Coalición Internacional para el acceso a la Tierra (ILC por su sigla en inglés).

Regalsky, Pablo; Núñez del Prado, José; Vásquez Rojas, Sergio; Chumacero, Juan Pablo.

La problemática de la tierra luego de 18 años de titulación: Territorios, minifundio, individualización

La Paz: TIERRA, 2015.

DL: 4-1-2238-15

ISBN: 978-99974-821-4-3

© TIERRA, junio de 2015

Editor: TIERRA

Calle Hermanos Manchego N° 2566

La Paz – Bolivia

Telf: (591) 2 243 2263

Fax: (591) 2 211 1216

Email: tierra@ftierra.org;

Sitio web: www.ftierra.org

Diseño y diagramación: Chanel Colque

Impresión: Scorpion

Impreso en Bolivia

Contenido

Presentación.....	5
-------------------	---

PRIMERA PARTE:

El Proyecto Misicuni y la territorialidad originaria (TCO)
de Ayopaya

Pablo Regalsky.....	9
1. Introducción.....	13
2. Tensiones y actores: el control de los recursos	16
3. Población y recursos naturales en Ayopaya.....	21
4. La organización de la TCO Ayopaya y la defensa del territorio	25
5. La racionalidad del Parque Nacional Tunari (PNT).....	35
6. El proyecto Misicuni.....	40
7. Discusión: los ciclos sociopolíticos recientes y el proyecto Misicuni	44
8. Conclusión	49
Bibliografía	51

SEGUNDA PARTE:

Gobernanza responsable de la tierra y recursos naturales

José Núñez del Prado.....	55
Apertura	58
1. Minifundio: pervivencia y visiones.....	62
2. Factores relativos a la transformación del minifundio.....	71
3. ¿Nueva reforma agraria o gran viraje agroalimentario nacional?.....	78
4. Cierre	99
Bibliografía	101

TERCERA PARTE:

Individualización de la tierra y transformaciones
socioterritoriales postsaneamiento

Sergio Vásquez	107
1. Introducción	111
2. RESULTADOS. Breve antecedente histórico	114

3.	Tenencia de tierra en Aiquile.....	116
4.	El caso de la Subcentral Novillero.....	122
5.	INTERPRETACIÓN / DISCUSIÓN. Transformaciones postsaneamiento	135
6.	Conclusiones	149
	Bibliografía	152

CUARTA PARTE:

Dinámicas cíclicas de la ejecución del saneamiento de tierras en Bolivia

	Juan Pablo Chumacero	155
1.	Introducción.....	157
2.	Algunos elementos legales importantes	161
3.	Los ciclos del proceso de saneamiento en el país.....	164
4.	Balance final: resultados del saneamiento, hoy.....	178
5.	Perspectivas y desafíos	192
	Bibliografía	198

Presentación

En esta ocasión, la Fundación TIERRA y en el marco de la Estrategia Nacional de Involucramiento (ENILC) ha tomado la iniciativa de contribuir a la discusión de temas emergentes y pendientes luego de 18 años del proceso de saneamiento o titulación de tierras. En 1996, cuando se aprobó la Ley INRA, comenzó la apuesta boliviana de modificar sustancialmente la estructura inequitativa de la tenencia de la tierra. Para ello, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) recibió el mandato de emprender la revisión jurídica y legal de todas las propiedades agrarias y reconocer derechos de propiedad a todos quienes cumplan la Función Social (FS) o Función Económico Social (FES). Desde entonces han pasado casi dos décadas y legalmente el plazo de saneamiento está a punto de cerrarse. Entonces, algunas preguntas que surgen son ¿cuáles son los temas emergentes y pendientes?, ¿En qué grado este proceso agrario afectó o modificó la estructura de la tenencia de la tierra? De forma prospectiva podríamos plantearnos otra pregunta, ¿en qué términos se pueden (re)pensar las políticas de tenencia de tierra y territorio para los siguientes años?

Esta serie denominada “la problemática de la tierra a 18 años de la Ley INRA” tiene el propósito de abordar algunos temas centrales de este proceso a partir de una diversidad de experiencias y miradas. Para ello, hemos invitado a es-

tudiosos, agraristas, ruralistas, académicos y activistas más destacados que han estado dando seguimiento al proceso agrario reciente. Cada trabajo se entrega en formato de un artículo o ensayo corto y la colección de cuatro o más trabajos constituirá una publicación. Esperamos alcanzar a publicar una veintena de trabajos en tres o cuatro volúmenes, incluyendo este primer número.

Para arrancar, en esta publicación encontrarán la primera colección de cuatro estudios sobre temas relacionados con territorios, minifundio e individualización. El primer trabajo de Pablo Regalsky gira en torno a los derechos territoriales de la TCO Ayopaya, una de las demandas de titulación colectiva y reivindicación territorial más importantes en la zona andina que hacia el final del proceso se encuentra en una encrucijada: la disputa por el control de fuentes de agua en el marco del proyecto Misicuni de Cochabamba. El segundo trabajo lo escribe José Nuñez del Prado que encara la compleja cuestión del minifundio que, como dice su autor, requiere de un tratamiento integral que supere visiones puramente agropecuarias, sesgos leguleyos distributivistas, economicistas productivistas, tecnologicistas y culturalistas. El tercer trabajo es el reporte del caso de los campesinos de la Subcentral Novillero (municipio Aiquile, provincia Campero, departamento de Cochabamba), fue elaborado por Sergio Vásquez Rojas y muestra las principales tendencias de transformación agraria y la reducción drástica de las propiedades colectivas durante y después del proceso de titulación de tierras. El último trabajo de Juan Pablo Chumacero es un balance general sobre el estado de situación del proceso de saneamiento de tierras a nivel nacional a partir de los datos e informes de titulación de tierra del INRA. Ensayo una posible periodización de las principales etapas de este proceso.

Con estos breves antecedentes, invitamos a explorar y dar seguimiento a esta serie de trabajos de investigación y documentación. Esta iniciativa es posible gracias al apoyo de la International Land Coalition (ILC) y en el marco de instituciones que participan en la Estrategia Nacional de Incidencia (INE-Bolivia) para promover acceso a la tierra y recursos naturales a favor de las mayorías rurales. También agradecemos el apoyo permanente de Pan Para el Mundo (PPM) e ICCO, dos organizaciones que hacen posible el trabajo de la Fundación TIERRA.

Gonzalo Colque
Director

La Paz, 15 de junio de 2015

Primera
PARTE

**El Proyecto Misicuni y la
territorialidad originaria (TCO)
de Ayopaya**

Agua para Cochabamba... y
¿quién tiene el agua?

Pablo Regalsky

Palabras clave

Territorio indígena, jurisdicción, pluralismo jurídico, recursos naturales, urbanización, campo-ciudad, desarrollismo, conservacionismo.

Pablo Regalsky*

Mphil y PhD en Geografía Humana en la Universidad de Newcastle. Docente en la Universidad Mayor de San Simón. Investigador asociado al CESU-UMSS. Investiga temas de territorialidad, globalización y movimientos indígenas. Docente de posgrado en universidades bolivianas y del exterior. Ex director y fundador de CENDA. Autor de Etnicidad y Clase, el Estado boliviano y el manejo andino del espacio, (ed. Plural, 2ª ed. 2007) y otras numerosas publicaciones. (regalsky@gmail.com)

* Agradezco la colaboración invaluable del director general del CESU, Manuel De La Fuente, para este capítulo y, en particular, al investigador asistente, Zenobio Siles, por sus informes clave. Agradezco a Hanne Haaland por sus excelentes aportes. Eximo a ellos de toda responsabilidad por cualquier error que estuviera contenido en el mismo y por las conclusiones, de las que soy el único responsable.

RESUMEN

Este capítulo aborda el caso de la represa Misicuni, proyecto cochabambino histórico que data de la década de 1950, correlacionándolo con la cuestión planteada por la demanda de Tierra Comunitaria de Origen (TCO) de la provincia Ayopaya en Cochabamba. Conectamos el proyecto de Misicuni con el tema del control jurisdiccional campesino indígena, reconocido por la Constitución, y con el acceso a los recursos en la provincia Ayopaya. Este asunto ha pasado inadvertido por la opinión pública. Los investigadores se han enfocado en las fallas, en las demoras de ejecución del proyecto y en los indicios de corrupción alrededor del mismo. El enfoque urbanocéntrico de los estudios y análisis producidos denotan una falta de comprensión de las relaciones entre campo y ciudad, contexto en el que se ubica el proyecto. El presente estudio muestra que existen tensiones en el campesinado ayopayaño en relación a los alcances y a la forma de implementación del proyecto Misicuni, pues no se han respetado sus derechos constitucionales, en particular el derecho a la consulta. El Estado ha ampliado la jurisdicción del Parque Nacional Tunari con la obvia intención de controlar las fuentes de agua para dicho proyecto, pero ese instrumento de gobernabilidad es un irritante más, aplicado sin previa consulta con los afectados.

1. Introducción

La relación entre las necesidades del desarrollo urbano y la subordinación de los intereses del desarrollo rural y de las demandas campesinas indígenas al primero está en el núcleo del presente estudio de caso. Para ubicar dicha dinámica política se incorpora la información específica del caso dentro de un análisis de los ciclos sociopolíticos que el país está viviendo desde la década de 1980. Se analiza el caso desde la dinámica de los ciclos sociopolíticos con el fin de evitar que las conclusiones del estudio deriven en un enfoque lineal, de simple extrapolación de sucesos anteriores hacia el presente. La exploración de los intereses involucrados no podría ser encarada en el formato de corte temporal.

Para una mejor comprensión de la dinámica en la que está inscrito el proyecto Misicuni se requiere un brevísimo encuadre de la dinámica histórica reciente, aunque éste será de carácter limitado por las restricciones de espacio. Tal enfoque metodológico ha sido posible gracias a que el autor del artículo y el asistente de investigación que lo acompaña han hecho un seguimiento de larga duración, de casi 20 años, acompañando con un trabajo de investigación-acción los procesos locales y regionales que se bosquejan en este artículo¹. Para el propósito específico de este capítulo, se han hecho visitas de campo, entrevistas abiertas y participación en congresos y reuniones a diferente escala geográfica entre septiembre 2014 y marzo 2015.

Para entender el impacto social del proyecto Misicuni como tal y la cuestión del control de los recursos que se plantea en la provin-

1 Ese seguimiento fue posible en el marco de un equipo organizado por CENDA, dentro de un convenio entre el CESU-UMSS, CENDA y las Centrales regionales de Morochata.

cia, se encara el análisis de las dos herramientas de gobernabilidad creadas para enfrentar y/o resolver las tensiones y problemas generados por dicho proyecto. La herramienta de gobernabilidad que el Estado establece para este caso, y que también se ha vuelto parte del folklore cochabambino, es el establecimiento y funcionamiento del Parque Nacional Tunari (PNT). Se trata de un área protegida concebida en función del desarrollo urbano, aunque la retórica que la sustenta también se apoya en el argumento de la protección de la naturaleza. La otra herramienta de gobernabilidad, por el lado opuesto, ha sido concebida desde los intereses de los campesinos y en función de defender su jurisdicción tradicional sobre los recursos naturales; y es la TCO Ayopaya.

La expansión urbana irracional, invadiendo tierras muy fértiles, ya está afectando la seguridad alimentaria de la población urbana y desequilibrando el desarrollo regional de una zona que fue, desde tiempos coloniales, el granero de los Andes (Blanes 2010; Nava 2013). Sin embargo, en el caso aquí examinado, la pregunta a la que se pretende aportar con esta investigación no se centra en el evidente desequilibrio político-ecológico creado por la urbanización y que es reconocido por los planificadores estatales y la prensa en general (Ledo 2013; MMAyA 2013; Orellana 2001). Lo que se trata de responder es ¿cómo la expansión urbana está poniendo en cuestión los derechos constitucionales referidos al acceso a los recursos naturales en los territorios originario indígena campesinos o TCO? La investigación contribuye a dilucidar algunos de los intereses sectoriales que participan en el fenómeno de la expansión urbana. En particular, se enfoca en cómo la diferenciación social interna campesina e indígena influye decisivamente en las disyuntivas entre un posible conflicto y/o una alineación del campesinado con el desarrollismo urbanocéntrico. A partir del análisis de estas cuestiones será posible definir mejor las preguntas para un estudio que deberá encararse posteriormente a mayor profundidad, dirigido a entender mejor el juego de los intereses generales y los intereses particulares en este proceso.

En tal caso, podrá servir de marco el modelo de acumulación de poder económico y político globalmente vigente denominado por Harvey (2003) “acumulación por desposesión”, modelo que está en plena aplicación en Bolivia.

La investigación tiene un referente de larga proyección histórica en Bolivia. Se trata de la cuestión del reconocimiento y delimitación de la jurisdicción indígena que entró en el debate público a raíz de la aprobación de la nueva Constitución. Esa cuestión plantea cómo se deslinda la jurisdicción indígena, solo reconocida con la Constitución de 2009 pese a que tiene siglos de existencia real, con respecto a la jurisdicción estatal propiamente dicha. En el caso particular del Órgano Judicial, se ha reconocido una esfera de competencia indígena y se la ha delimitado, aunque de un modo no muy adecuado; pero, en lo que podría llamarse el ámbito legislativo y ejecutivo de dicha jurisdicción, el tema aún sigue en sombras.

2. Tensiones y actores: el control de los recursos

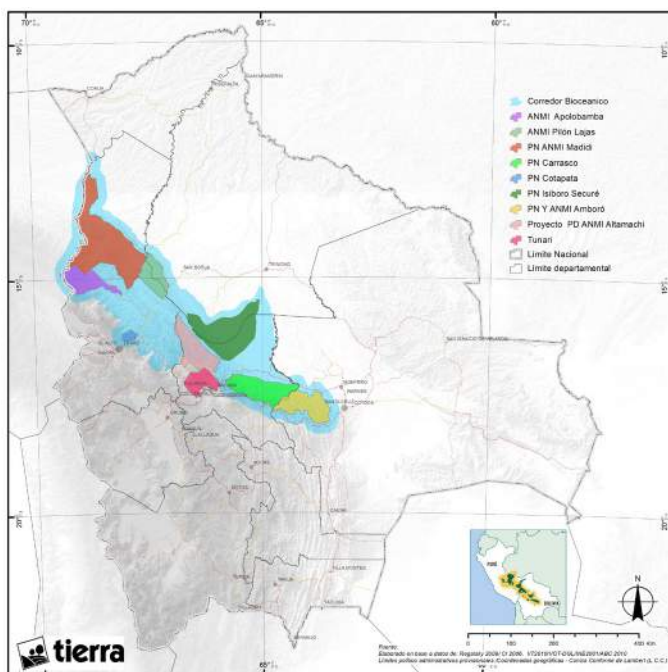
El conflicto por el control del acceso a los recursos del territorio al que nos referimos viene manifestándose desde hace varios años sin que se le haya prestado debida atención. Sus primeras manifestaciones surgen con el debate, aprobación y posterior implementación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), cuando las organizaciones campesinas rechazaron los intentos de proceder al saneamiento y titulación de las tierras porque, según aseguraban entonces los dirigentes de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), respondía a la estrategia estatal de fomentar el mercado de tierras y favorecer la concentración de las mismas (Conosur 1995). El conflicto resurgió a la luz pública en forma bastante aguda alrededor del año 2000 y, desde hace un año, vuelve a aparecer en Ayopaya. En el caso presente, el conflicto se origina en la incertidumbre creada por la ampliación de los límites del Parque Tunari hacia el nor-noroeste, abarcando áreas que exceden la zona específica de colección de aguas de Misicuni.

El momento más áspero de este conflicto por el control de los recursos naturales en la provincia surgió poco antes del año 2000 y en consonancia con las primeras señales de lo que, al poco tiempo, se iba a convertir en la Guerra del Agua. No es casual que el conflicto haya surgido en esa fecha, pues coincide con un período en el que se produce una nueva ofensiva neoliberal para la privatización de los recursos naturales, entre los que sobresale el agua. En ese marco, el gobierno, bajo la influencia de organismos internacionales, decidió establecer un área protegida denominada Altamachi Cotacajes, un parque nacional que venía a completar el 'corredor biológico', que se extiende desde la Zona de Reserva Apurímac (Vilcabamba) en Perú hasta el Parque Nacional Amboró

de Santa Cruz, en Bolivia, con un área de 30 millones de hectáreas (Igoe 2006; WRM 2006). Ese corredor incluye el Parque Amboró, el Parque Carrasco, el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), Madidi, Sonene, Tambopata, la reserva Pilon Lajas, entre otros. El área proyectada para el Parque Altamachi Cotacajes era de 656.521 hectáreas, con un Área Natural de Manejo Integrado (ANMI) de 151.070 hectáreas.

La región correspondiente a ese corredor ha sido mencionada en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica, 2002) como una de las 10 zonas de mayor diversidad biológica del planeta, además de ser cabecera de aguas de la cuenca amazónica.

Mapa 1: Corredor Biológico Amboró Madidi Vilcabamba



Tomado de: Regalsky 2009.

El objetivo del corredor biológico es controlar esa cabecera de aguas del Amazonas y, supuestamente, proteger su biodiversidad. Algunas fuentes ligadas a ese proyecto mencionan la necesidad de proceder a una “valorization of environmental services” (WWF 2003:5), es decir, transformar el conservacionismo en negocio, algo en lo que el Fondo Mundial de Vida Silvestre (WWF) ya tiene mucha experiencia. Eso significa, en términos simples, que los administradores privados del Parque tendrían la autoridad para vender agua para Misicuni o cualquier otro proyecto. En ese proyecto han intervenido con fuerte financiamiento organizaciones internacionales como USAID; la Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF), que a su vez financia al WWF; y Conservation International (CI), además de la cooperación de la UE y de varios otros países, todos ellos interesados en el manejo de la cabecera de cuencas de las aguas dulces que van al Amazonas, que posiblemente sea la reserva de agua potable más grande del planeta y uno de los reservorios biológicos más importantes del mundo (CEPF 1999; WWF 2001).

La WWF, con el apoyo de fondos de USAID, subcontrató servicios de las ONG Centro Integrado para la Defensa de la Ecología y el Desarrollo Rural (CIDEDER) y el Centro Técnico Forestal (CETEFOR). Estas ONG fueron creadas para tal efecto con la participación de algunos de los partidos políticos en función de gobierno para elaborar un plan de conservación de la biodiversidad, que sería presentado a la Prefectura como respaldo para la declaratoria de un área protegida. El trabajo de esas ONG “conservacionistas” se inicia en la década de 1990, en el marco de políticas de privatización y monetarización de los recursos públicos. Un ejemplo es el Parque Noel Kempff Mercado, cuya administración se privatiza en 1996 y los recursos provenientes del secuestro de carbono quedan en manos de la ONG Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN), organismo no gubernamental en el que participan miembros de partidos políticos del gobierno.

Dentro de la misma dinámica mercantil o neoliberal, la declaración de áreas protegidas no impidió la concesión de bloques petroleros y explotaciones mineras en su interior (Orellana 2002).

La ofensiva neoliberal sobre los recursos naturales generó la inquietud de los campesinos. En el caso particular de Ayopaya, el malestar surgió en torno a la conservación del bosque nativo existente en el norte de la provincia, que ya sufría un creciente saqueo maderero ilegal por parte de mafias organizadas impunemente desde la localidad de Palos Blancos, en el Alto Beni. Este fue un motivo para que se tomen resoluciones en diferentes eventos campesinos. En el Primer Congreso Provincial de Integración, realizado en julio de 1996 en Choro, al norte de la provincia, se logró, por primera vez, la unificación de las centrales regionales de Morochata e Independencia en una sola central campesina provincial. Entre tanto, las ONG conservacionistas aprovecharon la inquietud para que se apruebe una resolución de apoyo a la declaración de un parque provincial como área protegida.

Contrariamente a lo que proponían las ONG, sin embargo, esa declaración establecía que el citado parque estaría “bajo propiedad y administración de las organizaciones sindicales de la provincia” (Valenzuela 2007:63). Los ayopayaños resolvían así que la protección y administración de los recursos naturales de esa zona de alta biodiversidad permanezca bajo el control de sus propias organizaciones (y no a través de ONG o directamente en manos del gobierno central). En esa misma instancia, los campesinos también decidieron participar en la marcha organizada por la CSUTCB hacia La Paz contra la aprobación de la ley INRA, marcha que se realizaría entre agosto y septiembre de 1996. La inquietud en este último caso era motivada por la preocupación despertada por las políticas gubernamentales neoliberales de fomento a la mercantilización de la tierra y a favor de instancias empresariales. Es necesario mencionar que la realización de ese Congreso de unificación provincial fue resultado directo de la exitosa participación de las

organizaciones campesinas en las elecciones municipales de diciembre de 1995, bajo la bandera de la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP) en coalición con la Izquierda Unida (IU), ganando ambas secciones municipales de la provincia.

ASP era entonces la denominación del Instrumento Político creado por los campesinos en el Congreso Orgánico de la CSUTCB, celebrado en Santa Cruz en marzo de 1995 y que, posteriormente, daría lugar a la formación de la fracción política conocida como el Movimiento al Socialismo (MAS). La estrategia inicial bajo la cual nació ese instrumento político de la CSTUCB fue sectorial, centrada en “Tierra y Territorio”, es decir, en la defensa del acceso a los recursos naturales por parte de los campesinos originarios e indígenas.

El MAS transformó ese objetivo sectorial en uno nacional, que se resume en la defensa de la soberanía nacional y la recuperación de los recursos naturales para la nación, es decir, para el Estado boliviano. Este hecho no es secundario; por el contrario, refleja el cambio de curso programático de las organizaciones campesinas una vez que sus dirigentes comenzaron a tomar parte en la administración, aún en los niveles bajos del Estado.

Esa es la clave del debate, de la disyuntiva que se plantea a lo largo del presente caso de estudio: ¿quién controla el acceso a los recursos naturales? Dado que el estudio de caso se restringe a la problemática planteada por el proyecto Misicuni, este trabajo se dirige a dilucidar la cuestión del control del acceso al agua en relación a dicho Proyecto. Para ello es necesario, previamente, tener claridad sobre el tema de la TCO Ayopaya y el Parque Nacional Tunari como las herramientas de gobernabilidad dirigidas, precisamente, a tener el control del acceso a dicho recurso como parte de la cuestión más amplia del control territorial.

3. Población y recursos naturales en Ayopaya

La provincia Ayopaya tiene una superficie total de 9.620 km². Actualmente está dividida en tres municipios (Independencia, Morochata y Cocapata) con una población total de 54.408 habitantes, según el Censo 2012, suponiendo una reducción del 10,7% respecto a la población censada en 2001 (INE 2014). El 95% de la población es campesina y está organizada en 350 comunidades, agrupadas en 60 subcentrales y éstas, a su vez, en 16 centrales regionales: Independencia, Charawayt'u, Calchani, Morochata, Wilayaki, Yayani, Chinchiri, Calientes, Icari, Altamachi, Choro, Cocapata, Colorado, Siqirancho, Uma Marka, Villa Hermosa. Ninguno de los tres pueblos (Independencia, Morochata y Cocapata) alcanzó al mínimo de 2 mil habitantes para ser clasificados como urbanos durante el último censo. La mayor parte de la población se concentra en el municipio de Independencia, con 23.523 habitantes, una densidad de 13,3 habitantes por km² y una disponibilidad de 0,7 ha cultivables por habitante.

Según el Censo 2001 (el último del que se disponen datos al respecto), el 90,2% de la población es quechua hablante. Un porcentaje significativo de la población es trilingüe porque habla aymara, quechua y castellano. Hay que notar que hasta inicios del siglo XX esta provincia dependía de la jurisdicción de Mohoza, en el departamento de La Paz, con una población identificada como Sora (Rojas 2005). Es muy probable que los datos del Censo 2012 muestren una variación importante en la situación lingüística-identitaria.

En la provincia se encontraban, a mediados del siglo XX, signos de alta concentración de la tierra. Un buen número de haciendas perduró hasta que, bajo el gobierno de Hernán Siles Zuazo, en los

años '80, se llegó a acuerdos con los latifundistas para su distribución. Por ejemplo, en la zona de Altamachi, al norte de la provincia, la familia Gasser poseía una propiedad de 139 mil hectáreas (Vargas 2002), que pudo mantener pese a la normativa vigente de la Reforma Agraria de 1953. Hasta que dicha Reforma Agraria comenzó a efectivizarse, en la zona sur de la provincia, el 32% del total de superficie registrada pertenecía a propietarios con áreas de entre 10 mil y 25 mil hectáreas (Rivera 1992). La presencia de piqueros o pequeños propietarios antes de la Reforma Agraria no llegaba a cubrir ni el 1% de las superficies tituladas y numéricamente representaban el 75% de aquellos que contaban con algún título de propiedad sobre la tierra.

Una explicación a la tardía distribución de la tierra, muy posterior a la vigencia de la reforma agraria de 1953, tiene que ver con la sangrienta represión que sufrieron los campesinos en 1946, durante la sublevación que tuvo lugar después de la caída de Villarreal y que eliminó a muchos de los líderes campesinos locales de la época. Es un hecho que, ante la falta de acción campesina, el Estado se abstuvo de aplicar la normativa agraria y, por el contrario, favoreció una reconcentración de la tierra a través de los distintos gobiernos, desde 1953 hasta la fecha. La reforma agraria se aplicó solamente allí donde había una organización capaz de movilizar sus efectivos campesinos.

Una particularidad que tiene la organización productiva comunal en Ayopaya es que mantiene, en una gran mayoría de los casos, la rotación de cultivos a través de las aynuqas, sistema que permite proporcionar largos descansos a los suelos en las zonas de mayor disponibilidad de tierras. Sin embargo, en la zona sur de Morochata, donde hay gran producción de papa para el mercado urbano y, sobre todo en el municipio de Independencia, donde hay mayor escasez de tierras, la presión sobre el suelo es alta y los períodos de descanso son cada vez más cortos, derivando en la mayor degradación de los suelos. La alta disponibilidad de tierras con gran-

des períodos de descanso en las zonas al norte de Morochata ha facilitado el surgimiento de grupos de campesinos organizados en modalidades asociativas para la producción de semilla certificada para el sistema de SEPA² y otros. Este hecho, sin embargo, introduce un nuevo elemento de presión sobre los suelos.

La provincia cuenta con recursos hídricos muy importantes. Dada su ubicación en la vertiente norte de la cordillera Tunari, mucho más expuesta a las corrientes húmedas amazónicas, la precipitación media es de 800 mm en las cabeceras de los valles cultivables, mucho más alta que en la vertiente sur, donde está ubicada la ciudad de Cochabamba, y donde el promedio no llega a los 400 mm por año. Debido a este factor, la disponibilidad de agua es alta; de hecho, hay más de 50 lagunas relativamente grandes ubicadas en la zona puna, que son utilizadas para el riego, sobre todo en la región de Morochata, además de numerosas vertientes, glaciares y ríos (CERES 2000, Orellana 2001).

La cobertura vegetal maderable en la parte norte tropical y subtropical de la provincia es objeto de explotación ilegal e irracional por parte de grupos irregulares establecidos en Palos Blancos, en el departamento de La Paz, que realizan incursiones armadas en la zona limítrofe con Beni. Esta actividad ilegal es facilitada porque la zona está incomunicada, prácticamente aislada del resto de la provincia y aún poco explorada.

Allí se ubica la TCO Masetén y también hay algunos asentamientos campesinos que se dedican a la producción de cacao comercial, a las actividades relacionadas con la agricultura de subsistencia, la pesca y la caza. La zona norte, tanto el subtropico ubicado entre los 2.400 y 1.600 msnm, como el trópico, entre 1.600 y 800 msnm, es de una gran biodiversidad genética y requiere especial manejo y protección. Como se detallará más adelante, es una de las zonas

2 Programa de Semilla Certificada de Papa, organizado y financiado por la Cooperación Técnica Suiza.

que requiere mayor atención también en relación a las tensiones sociales y políticas que se pueden generar, ya que también hay yacimientos auríferos, varios de ellos ya adjudicados y en explotación. Hay un bloque de exploración petrolera adjudicado a la sociedad de las compañías Total y Petrobras, que también abarca zonas importantes del TIPNIS³.

La minería tiene una presencia importante en la provincia. Sólo en Morochata se detectaron 43 concesiones que abarcaban 26.909 ha en el año 2002, muchas de ellas auríferas (CENDA 2005). En la sección municipal Independencia existen varias concesiones mineras extensas, como la de la cooperativa minera de estaño Kami y la mina privada de sodalita (una mina que aparentemente era propiedad del Incario) y que actualmente pertenece al italiano Enrico Zappa y que está ubicada al norte de Independencia.

3 Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore, muy conocido por su resistencia a la construcción de una carretera que conectaría con la Transamazónica brasileña.

4. La organización de la TCO Ayopaya y la defensa del territorio

La cuestión del acceso a los ricos recursos naturales existentes en la provincia, tanto renovables como no renovables, ha generado diversos momentos de tensión y conflicto recientemente. Desde la década de 1990 existe preocupación entre los campesinos indígenas por defender sus tierras y aguas del avance de la jurisdicción estatal que, según entendieron sus organizaciones, amenazaba las formas tradicionales de acceso a dichos recursos, en función de las políticas neoliberales predominantes. El primer roce al respecto fue producto de la ampliación del área protegida en el Parque Nacional Tunari (PNT), dispuesta en la Ley 1262, promulgada por el presidente Jaime Paz Zamora. El tema del Parque Tunari es tratado por separado en la siguiente sección y, por lo tanto, aquí nos limitamos al surgimiento de la demanda de la TCO y a las razones más específicas que motivaron la misma; es decir, la decisión gubernamental de establecer el Parque Altamachi Cotacajes como parte del corredor biológico arriba mencionado.

La difusión de la Resolución Prefectural 132/2002, que aprobó el establecimiento de dicha área protegida departamental sin previa consulta a los pobladores, generó un movimiento regional de resistencia. Por un lado, las organizaciones campesinas resolvieron movilizarse para lograr la anulación de la resolución y, por otro, se propusieron, a través del Congreso provincial y en los diversos congresos regionales, la presentación de una demanda ante el INRA para establecer una TCO a nivel de toda la provincia, una demanda que implicaba el reconocimiento de una jurisdicción territorial originaria campesina sobre los recursos de la provincia. La cuestión de la jurisdicción indígena sería abordada más tarde

en la Asamblea Constituyente de 2006 y los propios ayopayaños llevarían su propuesta en tal sentido a esa instancia.

La declaratoria de Parque Departamental conjugaba con la anunciada intención del INRA de declarar como tierras fiscales a más de 300.000 hectáreas que, sin embargo, las organizaciones ayopayañas reclamaban para sí, ya que consideraban que la mayor parte de estos territorios estaban bajo manejo de las comunidades campesinas en el norte de Ayopaya. Las centrales regionales, ante la revelación del proyecto de Parque, iniciaron el proceso de discusión y aprobación de una demanda de la TCO, que abarcaría toda la provincia Ayopaya. La propuesta fue analizada en el IV Congreso provincial de julio de 2002, realizado en la localidad de Calchani con una gran asistencia, donde, para sorpresa de muchos, fue aprobada por una mayoría aplastante (Regalsky 2009).

La noticia de la resolución emitida en abril de 2002 por el Consejo Departamental, aprobando en una primera instancia la implementación del Parque Departamental y Área Natural de Manejo Integrado Altamachi (PDANMIA), era ya esperada por los dirigentes de la Central Provincial Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Ayopaya (CSUTCA). Lo que alarmó a los dirigentes fue que la aprobación contó con el voto positivo de todos los partidos políticos, incluido el MAS. El alcalde municipal de Morochata, Sinforiano Córdova⁴, electo con la sigla del MAS, se adhirió a la aprobación del Parque, pese a que inicialmente había concordado con la posición campesina de rechazarla, lo mismo que el consejero departamental de Ayopaya. Los partidos políticos esperaban que hubiera oposición campesina, pero el MAS contaba con poder controlarla y neutralizarla. Pese a proclamarse como representación directa de las organizaciones campesinas y, supuestamente, ser el brazo político de la CSTUCB, ya entonces el MAS buscaba

4 Con motivo de las elecciones nacionales de junio de 2002, este alcalde cambia de partido y apoya la candidatura de Gonzalo Sánchez de Lozada.

establecer sus credenciales de partido “serio” y contrarrestar la noción de que era un partido “asistémico”.

La reacción campesina ante la decisión gubernamental no fue la esperada por estos partidos, ya que la decisión adoptada no se remitió al rechazo y pedido de nulidad de la resolución, sino que fue más allá al demandar una TCO para toda la provincia, es decir, transformar todas las propiedades individuales para integrarlas a una colectiva. La sorprendente coalición política de los cuatro consejeros departamentales del MAS con los partidarios de Manfred Reyes Villa dentro del gobierno departamental no paralizó la iniciativa campesina. Ello puede explicarse porque aún el aparato político del MAS no tenía bajo su control, de manera vertical y sistemática, a las organizaciones sociales.

La demanda tomó por sorpresa a todos los actores por las implicaciones que conllevaba respecto a la pequeña propiedad campesina que es dominante en la provincia. En las más de 350 comunidades o sindicatos campesinos, una importante mayoría de las familias integrantes de dichos sindicatos cuentan con títulos individuales de la Reforma Agraria de 1953 (Pacheco y Valda 2003). De allí que no era de esperar que se aprobara fácilmente ni que se pudiera llevar adelante una demanda de titulación colectiva equivalente a la extensión de la TCO Monteverde en la Chiquitanía, que tiene más de un millón de hectáreas. La decisión tendría relevantes connotaciones en relación al manejo de tierras; en particular, al convertirse en una traba importante para el desarrollo de un mercado libre de tierras, pero además significaría una base esencial para el establecimiento de una jurisdicción indígena respecto al control y acceso a los recursos naturales en general, tanto renovables como no renovables.

La demanda de la TCO abarcó tanto a las zonas aún no tituladas por la Reforma Agraria, como también a las zonas tituladas en forma comunal, así como a las zonas tituladas en forma individual

por la Reforma Agraria de 1953. También incluía a cierto número de ex haciendas que ostentaban títulos dudosos, algunas de gran extensión, donde no había llegado o no se había completado la Reforma Agraria. Esto dio lugar a un intenso debate sobre las consecuencias que acarrearía la fusión de los títulos individuales dentro de un título colectivo, tanto para las familias campesinas individualmente, como para las organizaciones y comunidades campesinas como entidades colectivas. Pero además influyen en el debate diversas cuestiones que tienen lugar debido a una realidad geográfica y productiva de diversidad compleja, difícil de conciliar en una estrategia común (Orellana 2005).

Las zonas ubicadas más al sur de Morochata no solo están más vinculadas al mercado, sino que muchos de los campesinos participan en calidad de intermediarios, poseen sus propios camiones y, además, tienen tierras y vivienda urbana en el valle bajo, particularmente en la ciudad de Quillacollo. Existen, por lo tanto, relaciones de clientelismo, compadrazgo e intermediación entre diferentes estratos de las comunidades. Por otro lado, las zonas situadas más al norte de Morochata, que tienen una mala o nula vinculación carretera con el mercado de Cochabamba, tienen estrategias productivas más vinculadas al aprovechamiento forestal del monte y mayor autosuficiencia alimentaria, no tan dependiente del mercado como en el anterior caso. Por otro lado, en la sección Independencia, hay mayor vinculación comercial con La Paz (a través de Inquisivi) y con Oruro. En el sector de Independencia la disponibilidad de tierras es mucho menor y hay muchas familias que recurren a diversificar su actividad en varias regiones, a través de migraciones temporales.

En la sección municipal de Independencia hay un sector campesino agrominero vinculado a la Cooperativa Minera Kami que, siendo también parte de las organizaciones campesinas provinciales, no mostró ningún interés en el establecimiento de un título TCO, dado que, desde la perspectiva de una mayoría campesina, la

Central provincial podría coartar sus actividades extractivas. Todo ello forma un abanico de posicionamientos en el debate que tuvo lugar respecto a las posibles ventajas y desventajas de contar con un título de TCO.

No solamente se presentaron dificultades entre las diversas regiones y centrales regionales, sino también dentro de cada central, de cada subcentral y de cada sindicato o comunidad, donde debió plantearse un debate intenso por diversos motivos, entre ellos, la desigual distribución de la tierra en las comunidades, las cuestiones de límites no resueltos sobre todo en el caso de terrenos de pastoreo, o los problemas de linderos de parcelas, tanto entre comunidades como entre familias. Si bien algunos casos se resolvieron por consenso, en una buena parte de ellos, las diferencias se resolvieron por mayoría, lo cual planteaba posibles divisiones y tensiones posteriores.

Ese proceso de fusión de los títulos individuales otorgados por el Consejo Nacional de Reforma Agraria, establecido en 1953, en un solo título de TCO, ya había tenido lugar de manera exitosa por primera vez para la región andina en Raqaypampa, poco tiempo antes. La tensión entre los intereses familiares individuales y los intereses colectivos había sido resuelta satisfactoriamente en dicho caso. La explicación es que en Raqaypampa existía y aún persiste un patrón de asentamiento productivo casi uniforme, normativas generalmente aceptadas para el manejo de los recursos y una autoridad comunal consensuada (Regalsky 1994). La diversidad ecológica y la mucho mayor extensión de la provincia Ayopaya en relación a la Central de Raqaypampa que solo tiene 500 km² planteó otros problemas mucho más difíciles.

En el caso de Ayopaya, entraron en juego un conjunto complejo de actores y el panorama era complicado no solamente al interior de las organizaciones campesinas. Dentro del territorio ayopayaño hay numerosas concesiones mineras privadas, algunas propieda-

des medianas de ex patrones y la región norte incluye un bloque petrolero denominado Río Hondo, que abarca también parte del TIPNIS, concesionado en riesgo compartido a YPF-Petrobras.

La demanda de la TCO motivó un intenso debate que duró tres años y resultó en la exclusión de algunas zonas mineras y agromineras como Kami y Charawaytu, en la sección Independencia, que se presentarían como terceros frente a la demanda; pero, también generó recelos entre las distintas regiones. Estos recelos eran inevitables ya que se trata de una extensa región con muchos y diversos actores y formas productivas, que sería administrada desde una Central provincial que, en ese momento –se empezaba a temer– podría responder a intereses particulares y no a los del conjunto. La mecánica establecida con el fin de neutralizar ese resquemor, establecía la rotación entre las regiones para el nombramiento de dirigentes, cada una de las cuales asumiría la principal cartera por turno, aunque la elección era definida en un congreso provincial cada dos años.

Para los efectos de obtener personería jurídica, requisito previo para realizar el trámite de la TCO, se refunda la Central Provincial en el V Congreso Provincial, que tiene lugar en septiembre de 2003. Allí toma el nombre de Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Originarios de Ayopaya (CSUTCOA), añadiendo el adjetivo “originarios”, para lo que se recurrió a los antecedentes históricos. Algunas investigaciones establecen que sus pobladores proceden de antepasados Soras e Ica Yunkas, con lo que se quiere dar mayor peso a la argumentación a favor de la TCO (Rojas 2005). En ese Congreso se aprueba la resolución para dar inicio al trámite de TCO con fecha 21 de septiembre de 2003, presentándose el correspondiente memorial ante el INRA departamental el 20 de octubre de 2003 (Vásquez y Peñaloza 2012).

Es necesario aquí remarcar la coincidencia de estas fechas con los movimientos semi-insurreccionales que tuvieron lugar en El Alto

en octubre de ese año 2003 y que derivaron en la caída del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Es decir, se estaba actuando en un contexto de crisis generalizada del Estado, que debilitó a los sectores hasta entonces beneficiados por las políticas neoliberales del mismo Estado. La situación, sin duda, actuaba como acicate para la movilización campesina de la provincia Ayopaya y, a la vez, generaba la parálisis de los sectores que pudieran oponerse a sus reclamos. La demanda de dotación y titulación de la TCO con una superficie de 834.632 hectáreas fue rápidamente admitida por el Director Nacional del INRA el 29 de enero de 2004, quien, a su vez, solicitó al Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO) que expidiera el certificado acreditando la identidad étnica de los habitantes de Ayopaya. Esa resolución de identidad étnica fue emitida por el MAIPO el 21 de diciembre de 2004.

Ese mismo año, los sectores opositores a la TCO intentaron movilizarse, principalmente desde el pueblo de Cocapata, en el norte de la provincia, con la intención de crear una Central Campesina paralela. También desde la Central Charawayto, asiento de la Cooperativa Minera Kami, se emprendió fuerte oposición a la TCO. En principio, la oposición se salvó con la declaratoria de terceros y con el establecimiento de los polígonos, en los que se procedería al saneamiento con la previa redacción de las actas, en las que los propietarios y poseedores establecían su conformidad con la integración de los títulos individuales dentro de un único título colectivo.

Al mismo tiempo, la Central Provincial participaba en las reuniones nacionales realizadas en Santa Cruz que darían lugar, luego, a la creación del Pacto de Unidad de las organizaciones indígenas, originarias y campesinas con el fin de promover la convocatoria a una Asamblea Constituyente fundacional. Una Primera Asamblea Territorial Constituyente de la provincia Ayopaya se realizó del 14 al 16 de diciembre de 2004, donde se sentaron las bases para consensuar una propuesta constituyente propia de los pueblos

originarios e indígenas en torno al tema del territorio. Al mismo tiempo, allí se ratificó la solicitud de anular la resolución de la Prefectura Departamental de Cochabamba, creando el Parque Altamachi Cotacajes.

A partir de febrero de 2005, los campesinos comenzaron a movilizarse hacia Quillacollo y hacia la ciudad de Cochabamba “hasta conseguir la anulación del Parque” (instructivo CSUTCOA, 14 de febrero de 2004). El 1º de marzo se llevaron a cabo bloqueos en la carretera Cochabamba-La Paz, donde se produjo una fuerte represión. La violencia provocó la decisión de los campesinos que se trasladaron a la plaza principal de Cochabamba para continuar con su lucha. La dirección del MAS departamental, a cargo de Feliciano Vegamonte (ex dirigente de Morochata), y los consejeros departamentales intentaron disuadir a los manifestantes. Finalmente, el Gobierno Departamental, a cargo de Alfonso Camacho, resolvió anular la creación del Parque con la Resolución Prefectural 045/2005 del 1º de marzo de 2005.

Nuevamente se remarca que el contexto de esta movilización era un cuadro nacional de grandes movilizaciones sociales, ya no solo confinados a La Paz y a El Alto, sino extendidos en todo el país. Esta situación social provocaría, el 7 de junio de ese año, la renuncia del presidente interino Carlos Mesa Gisbert⁵ y la posterior convocatoria a elecciones presidenciales.

El inicio de procedimiento SAN-TCO n°001/2008 de los polígonos 1 y 2 tuvo lugar en junio de 2008, pero con la oposición de los ejecutivos municipales de Morochata e Independencia. En julio y agosto de 2009 se emitieron resoluciones que anulaban los títulos ejecutoriales dentro de los polígonos en proceso y, a la vez, los fusionaban en un título colectivo, aunque con una redacción que

5 “El presidente de Bolivia presenta su renuncia ante su incapacidad para contener la ola de protestas”, 7 de junio 2005, El Mundo (España). El diario ‘La Razón’ del mismo día indica que “El Alto se radicaliza y La Paz está cercada”, y que “los bloqueos se extienden por todo el país”.

generaba el malestar entre los campesinos. Finalmente, se dispuso la entrega formal del título sobre los dos primeros polígonos en el norte de Morochata con una superficie de 532.337 hectáreas firmado por el Presidente el 20 de agosto de 2009, en un acto a realizarse en la localidad de Yayani, el que nunca se llevó a cabo (Vásquez y Peñaloza 2012).

Se produjo entonces un fuerte movimiento de los opositores a la conformación de la TCO, que se trasladaron a la ciudad de Cochabamba y tomaron las oficinas del INRA. Los grupos dirigenciales que ya comenzaron a insertarse en el Estado desde la vigencia de la Ley de Participación Popular en 1996 encabezan esa movilización. Para ese objetivo, se apoyan en un sector de la población campesina cada vez mayor que tiene doble domicilio, tanto urbano como rural, una parte de la cual tiene un rol de intermediación comercial. Esos grupos, con mayor poder en la provincia y con el respaldo del MAS y el gobierno, se movilizaron contra la titulación colectiva y, a partir de esa movilización, se revirtió la anterior decisión de la Central Provincial Campesina. La entrega del título quedó suspendida y comenzaron las tratativas para anular el título TCO-NAL 00245 ya emitido. La tramitación de esa anulación se realiza sin mayor información y con la apariencia de ser un simple archivo de obrados, pese a la existencia de una Resolución final y un título ejecutorial consolidado que, sin embargo, no llegó a ver la luz pública.

No es hasta 2013 cuando se vuelve a producir un movimiento en defensa del territorio en la provincia. Más de cinco mil comunarios se trasladan hasta la ciudad de Cochabamba, esta vez debido a la aparente consolidación de la extensión de límites del Parque Tunari (Manzaneda 2013). Ni periodistas ni ambientalistas que defienden esa extensión hacen conocer que la misma tiene el fin de establecer jurisdicción sobre las fuentes de agua que proveerán a Misicuni.

En esta ocasión, ante el paulatino avance de la jurisdicción estatal que pondría en riesgo los derechos comunales sobre agua y tierra, algunas centrales regionales toman la decisión de demandar el título de TCO, ya no como provincia, sino en forma regionalizada, aún contra las políticas del propio gobierno y del MAS. Las que deciden encarar este reto son las centrales regionales de Colorado, Siqirancho, Altamachi, Calientes, la subcentral de Chillavi en Cocapata, las subcentrales Totorani y Qulqichaka en Icari y la subcentral Sanipaya en la Central Independencia. El Congreso campesino provincial realizado en Independencia el 26 de septiembre de 2014 tomó la decisión de reiniciar las negociaciones con el gobierno departamental respecto al tema jurisdiccional, en particular respecto al Parque Tunari, apenas pasaran las elecciones sub-nacionales de 2015.

A continuación tratamos el tema del Parque Tunari, relacionando el establecimiento de esta herramienta gubernativa con las demandas del proyecto Misicuni.

5. La racionalidad del Parque Nacional Tunari (PNT)

El Parque Nacional Tunari (PNT) tiene la función de protección de una porción de dos cuencas hidrográficas. El Decreto Supremo 06045 de 1962 establecía la jurisdicción del Parque restringida al área colindante con el eje Quillacollo-Cochabamba-Sacaba, entonces aún ciudades separadas por áreas agrícolas intensamente cultivadas.

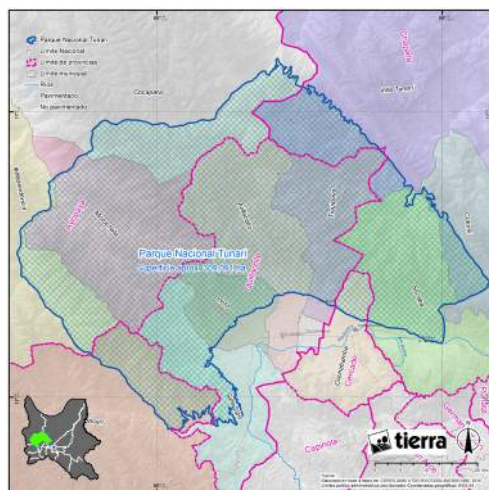
En 1991, el gobierno de Jaime Paz Zamora promulgó la Ley 1262, que establecía la ampliación del Parque a un área mucho mayor, pero sin especificar, en ese instrumento legal, su diseño exacto. La superficie abarcada, según esa ley, varía según distintos cálculos entre 329.513,4 ha (SLPNT 2004) hasta 309.091 ha (CERES 2000), según las diferentes fuentes, donde las alturas varían desde los 2000 msnm en la ceja de monte al norte de la cordillera hasta los picos de 5000 msnm. Se extiende por las provincias Cercado, Tapacará, Quillacollo, Chapare y Ayopaya. Incluye el eje de conurbación que en los años 90 ya comenzaba a unir desde Sipe Sipe-Vinto-Quillacollo-Colcapirhua-Tiquipaya-Cercado hasta el municipio de Sacaba. Dicha conurbación caótica, descontrolada, que se extiende a lo largo del Río Rocha y del eje caminero troncal, que une Santa Cruz con La Paz, se constituye en el supuesto o real sujeto beneficiario de dicho Parque y se denomina actualmente zona metropolitana de Cochabamba (MMAyA 2013).

Cuadro 1. Superficie ocupada por el PNT en cada municipio

Municipio	Superficie dentro del PNT [ha]	Porcentaje %
Cercado	4.342,99	1,32
Quillacollo	48.053,12	14,58
Morochata	118.285,04	35,90
Independencia	15.008,94	4,55
Sacaba	40.250,64	12,22
Tiquipaya	31.930,26	9,69
Sipe Sipe	21.637,39	6,57
Tapacari	18.481,46	5,61
Vinto	16.564,31	5,03
Colomi	10.548,06	3,20
Villa-Tunari	4.411,19	1,34
Total	32.9513,4	100,0

Fuente: SLPNT, 2004.

Como puede apreciarse, más del 40% de la superficie del PNT está ubicada en la provincia Ayopaya, al norte de la Cordillera Tunari.

Mapa 2: Diseño del Parque Nacional Tunari

Fuente: CERES, 2000.

La función del Parque supondría la protección de áreas urbanizadas amenazadas por los deslaves y desborde de torrenteras, producto de la erosión y deforestación de esa zona, a la vez que procuraría mantener el área de las recargas de los yacimientos acuíferos respecto al avance de la cubierta de cemento urbano y la contaminación de las aguas subterráneas. Sin embargo, es de notar que en ningún documento legal de creación figuran los objetivos del PNT, siendo que el Decreto Supremo 06045 de 1962 restringe el PNT al abanico aluvial de la ladera Sur de la Cordillera Tunari.

En los argumentos generalmente esgrimidos, el Parque procura contener el área de expansión urbana, en la ladera Sur de la cordillera del Tunari, donde está ubicada la zona norte de la ciudad de Cochabamba. Sin embargo, en la práctica sucede todo lo contrario, es allí donde tienden a asentarse los sectores más acomodados de la población, aunque también hay asentamientos precarios que generalmente son expulsados y reemplazados por condominios o viviendas de alto costo. El informe SLPNT (2004) establece que:

“Es de pleno conocimiento que hoy en día la mayor parte de las tierras del Parque Nacional Tunari pertenecen a sectores privados en la ladera sur del PNT y el Estado no cuenta con propiedad porque fue cedido, en el pasado, por el Consejo de Reforma Agraria”.

Se calcula que existen actualmente unas 5 mil familias, es decir, unas 20 mil personas habitando en aproximadamente 50 urbanizaciones asentadas dentro del Parque, sobre la cota 2.750, posteriormente a la aprobación de la ley de creación.

La otra sección de cuenca que está protegida por ese Parque es la que forma parte del área de colección de aguas del proyecto Misicuni, que está en la ladera norte de la cordillera del Tunari y forma también parte de la cuenca amazónica, que abarca la mayor parte del país. El Parque Tunari, por tanto, no solo está destinado a

proteger la vertiente sur y urbanizada de la cordillera, sino que se extiende hacia al norte en la cuenca amazónica, penetra en varias de las provincias al norte de la cordillera, abarcando zonas intensamente utilizadas por población campesina y de donde proviene una parte muy importante de la producción alimentaria del departamento. Entre ellas están Morochata, Tiquipaya, Quillacollo, etc., y, desde el año 2000, se ha hecho público que también incorpora parte del municipio de Independencia en la provincia Ayopaya.

En medio del debate sobre la necesidad de demandar una TCO frente al intento de creación del Parque Altamachi Cotacajes reapareció la cuestión del Parque Tunari, justamente porque corrió la noticia de que el parque Tunari, cuyo diseño de límites no había sido informado a los interesados y afectados, había sido ampliado para abarcar una zona muy utilizada productivamente donde se encuentra el pueblo mismo de Morochata, incluyendo una parte de Independencia. Se entendió en las comunidades campesinas que, tras el funcionamiento del Parque Tunari, se iba a establecer un control estatal sobre esas cuencas y una jurisdicción estatal sobre las aguas, que hasta ese momento habían sido consideradas bajo jurisdicción comunal al estar regidas por los usos y costumbres. Como se puede ver, la ley de ampliación del área del PNT no sólo no había sido consultada con los afectados, sino que éstos ni siquiera habían sido informados luego de la puesta en vigencia de la ley en 1991.

La Guerra del Agua en el año 2000 reafirmó el principio de respeto a los usos y costumbres, es decir, lo que equivale en los hechos a reconocer la jurisdicción de las comunidades andinas sobre sus aguas de uso tradicional, principio que había quedado afectado por la ley 2029 de octubre de 1999. La ley había sido aprobada rápidamente para dar fundamento legal al contrato de privatización de las fuentes y servicios de agua, acordado con la empresa Aguas del Tunari. La argumentación para la privatización se fundaba en que “si no hay contrato, no hay Misicuni” (Peredo, Crespo

y Fernández, 2004:202). Esa ley tuvo que ser derogada debido a la violenta oposición que generó en la población. La movilización literalmente obligó al Parlamento a reunirse para revisarla y cambiarla por la Ley 2060 en un plazo perentorio. Luego, en la Constitución que entró en vigencia en febrero de 2009, se estableció la jurisdicción indígena originario campesina (Título IV, Capítulo IV, artículos n° 190 al n° 192), que luego sería reglamentada por la Ley de Deslinde Jurisdiccional, mientras que el fundamental artículo 2° establece el derecho a la libre determinación y al autogobierno de los pueblos originarios indígenas y campesinos.

Esa parte del conflicto, que se relaciona con la demanda de la TCO, la que tiene que ver con la extensión geográfica del Parque Tunari, volvió a emerger a fines del año 2013, cuando hubo una movilización de sectores de Ayopaya hasta la ciudad de Cochabamba como reacción a la información que indicaba que los límites del Parque Tunari se estaban extendiendo más aún hacia el norte, abarcando hasta el municipio de Independencia, limítrofe con La Paz. Esa movilización fue frenada por el gobierno, bajo la promesa de establecer un espacio de negociación antes de tomar ninguna determinación. Sin embargo, el último Congreso Provincial, realizado en septiembre de 2014, volvió a poner sobre el tapete la demarcación definitiva del Parque:

“Sección Morochata casi todo está dentro el parque solo queda fuera Pucarani. El parque va desde Yakanku hasta Tapacará, luego pasa por Sipe Sipe hasta Colomi. Y a este otro lado pasa por Chorito y hacia Icarí se va. Esa es mi opinión compañeros vean también ustedes, vivimos de la tierra sino no hay vida. No permitiremos que nos saquen de nuestras tierras, nuestros abuelos botaron a los patrones y no sabían ni leer ni escribir. Nosotros ya tenemos letra pues no vamos a dejar que el PNT nos quite nuestras tierras”. (CSUTCOA 2014).

6. El proyecto Misicuni

El Proyecto Múltiple Misicuni se encuentra dentro del Parque Nacional Tunari. Su primera fase consistió en atravesar la cordillera con un túnel que lleva aguas de infiltración y del río Misicuni a la ciudad y sus alrededores. La segunda fase, en actual ejecución, consiste en la construcción de una represa de 120 m de altura para inmediatamente iniciar el embalse de las aguas del río Misicuni en parte de su extensión. Al comenzar la segunda fase se preveía que en 2008 ya se debían estar produciendo 2.030 l/segundo, incluyendo agua potable y para riego (E. Misicuni 2006); sin embargo, la producción de agua no ha alcanzado aún hoy ese volumen y la construcción de la presa atraviesa grandes inconvenientes por fallas técnicas, ineptitud y corrupción denunciadas en repetidas oportunidades durante su ejecución. El estudio hecho por el propio Ministerio de Medio Ambiente y Agua muestra que SEMAPA, la empresa municipal, abastece solo al 36% de las unidades de vivienda, mientras que el 46% se abastece de cooperativas, pozos propios, etc. El total de agua disponible actualmente, según ese estudio, no pasa de 1.070 l/segundo (MMAyA 2013).

Las aguas del río Misicuni, ubicado en jurisdicción de la provincia Quillacollo, no alcanzarán a llenar el vaso del embalse, por lo que están previstas dos fases más en las que se procedería a desviar las aguas de los ríos Viscachas y Putucuni, que se encuentran en la provincia Ayopaya, para de esta manera poder satisfacer las necesidades de consumo de agua previstas en aproximadamente 4.000 l/segundo hasta el año 2036. Este elemento se constituye en el factor de preocupación de las centrales regionales Calientes, Altamachi e Icarí. Inclusive, entrevistas en la Central Cocapata, fuera de la jurisdicción del PNT, han revelado fuerte recelo contra la presencia de técnicos que aparentemente hacen prospecciones en dicha zona para la empresa Misicuni. Por ese motivo, en esas centrales se han

La represa, que embalsará un volumen importante de agua, afecta a ocho comunidades en su primera y segunda fase: Patapampa, Misicuni, Uyuni, Sivingani, Cocha Mayu, Aguadas, San Isidro y Putucuni. A consecuencia de la inundación a producirse, esas comunidades fueron reubicadas hacia los sectores este y oeste del embalse, por encima del límite máximo de aguas. Se deben reponer 191 viviendas, 15 equipamientos y encarar diversas mejoras, incluyendo 22 km de sistemas de agua potable. Mientras la gerencia del Proyecto asegura haber cumplido los compromisos, el dirigente de la Central Misicuni indica lo contrario:

“Hablando del caso de las tierras habían hecho un convenio marco con los dirigentes anteriores pero lamentablemente, por las tierras afectadas, ha devuelto muy poca plata, no complace a la gente, a la gente no le alcanza ni para comprarse un pedacito de terreno, no alcanza para nada; con eso la gente ha quedado engañada, apenas un 20% del valor de las tierras han devuelto, como dos bolivianos por metro cuadrado, de esa forma nos han dado tierras en Santa Cruz en la zona de San José de Chiquitos, son tierras sin agua, es monte bajo y no produce nada, con eso nos quieren engañar y la gente no está complacida con esto... Si, fueron entregados los títulos de saneamiento solo en algunas comunidades (de Misicuni) en 2004, pero de algunas comunidades siguen las tierras sin sanear y es por eso que hemos entrado en problemas.” (López 2015).

La inquietud en las comunidades de Misicuni sigue latente, como lo demuestra el cierre de las válvulas que descargan agua desde la laguna Misicuni ocurrido en 2013, aunque esta medida fue tomada por un conflicto no directamente relacionado con la represa. El gobierno de Evo Morales tuvo que lanzar amenazas directas contra los dirigentes para poder apaciguar a los campesinos (Los Tiempos 2013b). Entretanto, las dirigencias campesinas actúan como un tapón que en lo inmediato impediría el surgimiento de nuevos conflictos:

“El Parque Tunari es un parque nacional. Y hay problemas. Esa vez estaban de autoridades así como el compañero Gabriel como ejecutivo provincial. A lo que yo sé ellos habían quedado en una reunión con el ministro Juan Ramón Quintana, pasadas las elecciones generales volver a sentarse para analizar profundamente la situación del Parque Tunari. Entonces está suspendido hasta las elecciones generales. De ahí para allá se harán reuniones con el ministerio para solucionar este problema”. (Zacarías Quintana, dirigente de la FSUTCC, 2014).

Solo se conoce un estudio de impacto ambiental de la Fase I realizado en 2007 y corregido en 2009. Este estudio reconoce que el impacto de esta primera fase va más allá de la futura inundación en las tierras de las ocho comunidades. El túnel de 20 km de largo perforado entre 1995 y 2005 a través del cerro ha provocado que más de 200 vertientes se sequen en la zona, privando de acceso al agua a la población local, incluso para consumo humano (E. Misicuni 2009). No se conocen estudios del posible impacto ambiental de las siguientes fases, pese a que ya está avanzada la Fase II.

7. Discusión: los ciclos sociopolíticos recientes y el proyecto Misicuni

El caso que hemos presentado hasta aquí no puede entenderse sin introducir una breve referencia a los ciclos sociopolíticos recientes. Se ha mostrado que hay un proceso de urbanización acelerado. El Parque Tunari supuestamente es una traba para ese crecimiento, pero hemos mostrado que sucede lo contrario. Se han delineado los distintos intereses sociales que entran en tensión a raíz de dicho modelo de crecimiento urbano y el consiguiente aumento de las necesidades de la población. El PNT es la precondition, la herramienta de gobernabilidad para posibilitar el Proyecto Misicuni, que dará agua al gran conurbano o área metropolitana de Cochabamba. Al ser la precondition para el Proyecto Misicuni, es la precondition para viabilizar la continuidad de la urbanización irracional. Hay evidencia clara de que el proyecto Misicuni alienta el proceso de encarecimiento de la tierra estimulando la transformación de tierra agrícola en urbana. Dicho proceso provoca que la tierra deje de ser utilizada para tareas agrícolas aún en áreas muy fértiles y con muy buen acceso a mercados, como en los municipios de Vinto, Quillacollo, Sacaba, etc. Este proceso de urbanización caótica, lejos de intentar ser regulado, ha sido promovido cada vez más desde los municipios, ya que el radio urbano, con las últimas medidas tomadas en 2014, ha sido ampliado en más del 100%, sin ningún tipo de planificación previa (Los Tiempos 2014c; 2015). Sectores especuladores movilizan a sectores populares rurales o del interior, que establecen su doble residencia en la ciudad y sus alrededores para presionar a favor de ese proceso.

Las normas que cambian el carácter de tierra agrícola a urbana siguen la línea de aquellos intereses comprometidos con el modelo de crecimiento caótico (Nava 2013). Ese proceso permite aumentar la recaudación de impuestos a la propiedad en los municipios y favorece los intereses de los sectores financieros beneficiados por el crecimiento del comercio y del Estado. De esa manera, facilita, en general, la dinámica de acumulación de capital a través de la generación de economías de escala y el aumento de la disponibilidad de mano de obra libre producto de la migración a la ciudad. Estos elementos, a su vez, favorecen el proceso de fortalecimiento del Estado. Ese fortalecimiento interviene decisivamente en la definición de los ciclos políticos de la correlación de fuerzas entre los movimientos sociales y el mismo Estado. Recíprocamente, la incorporación de las capas dirigenciales campesinas en ascenso social ha fortalecido políticamente al gobierno actual. Esa consolidación le permite al Estado, a su vez, promover los procesos de urbanización que atentan contra los derechos originarios indígena campesinos.

El último censo muestra un aparente equilibrio de la población rural, pero son datos censales que encubren una rápida reducción de la población rural. Si bien en el Censo 2012 aún se muestra un leve crecimiento de la población rural, la información obtenida en el terreno muestra un decrecimiento brusco. Paralelamente a esta dinámica de despoblación se produce la paradoja de una elevación geométrica de los precios de la tierra, ante la perspectiva de transformar los terrenos rurales en urbanos. El Proyecto Misicuni, lejos de aflojar la presión de la urbanización caótica, es un factor contribuyente para ello.

El proceso de urbanización se acelera desde la incorporación directa o indirecta de un gran número de dirigentes campesinos a la estructura estatal, quienes paralelamente han abandonado a sus comunidades de origen y se comportan cada vez más como agentes de dicha estructura. La estructura estatal capitalista y la moder-

nidad están históricamente asociadas al desarrollo urbano (Poggi 1997). A partir del desarrollo del sector social de dirigentes sindicales campesinos que llamaremos “burocracia campesina”, que comienza ya poco a poco a estructurarse desde la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994, se produce un fenómeno que favorece la reversión de las condiciones políticas que existían en el ciclo que dura entre 2000 y 2005.

Con la asunción de Evo Morales al poder en compañía de los sectores burocráticos campesinos, culmina y se interrumpe el ciclo de auge de los movimientos sociales que se dio a partir de la Guerra del Agua en el año 2000 y hasta la caída del gobierno de Carlos Mesa en 2005. El ascenso de Evo Morales a la Presidencia y con él, el ascenso social y político de una bien nutrida burocracia campesina, es el momento de inflexión.

No es que la comunidad campesina se haya incorporado al Estado, sino que hay un proceso de ascenso social muy pronunciado que abarca capas que desempeñan un rol clave en estas comunidades. Ese ascenso es protagonizado por las capas dirigenciales campesinas que se incorporan al Estado. En sus nuevas funciones pasan a formar parte de la jurisdicción estatal, siendo funcionarios públicos o adquiriendo una relación de subordinación con funcionarios del Estado y que se asocian a la estrategia de modernización que implementa el gobierno del MAS. Esto transforma la relación existente entre la jurisdicción indígena campesina y la jurisdicción del Estado propiamente dicha.

El reconocimiento de la jurisdicción indígena originario campesina que se estaba dirimiendo en las discusiones de la Asamblea Constituyente, quedó establecido claramente en un plano ideal, dentro del documento constitucional. Sin embargo, en el terreno de la práctica se revierte ese reconocimiento y se resuelve a favor de la jurisdicción del Estado, quedando la jurisdicción campesi-

na indígena, representada en las TCO, en condiciones totalmente desfavorables.

Al finalizar la Constituyente y, luego de las negociaciones que posibilitaron el acuerdo nacional en octubre de 2008, se da la implosión de esa fuerza social y política que había adquirido tanto peso dentro de la Constituyente, representada por el Pacto de Unidad. Se produce una acelerada recuperación de la capacidad del Estado para ejercer efectivamente su jurisdicción, su autoridad soberana sobre el territorio nacional (García Linera 2010); condición que el Estado no había podido ejercer a plenitud, por lo menos, desde la ruptura del Pacto militar campesino en 1979. Esa recuperación de soberanía del Estado-nación explica, en parte, el irregular archivo y desaparición del título ejecutorial de TCO de la provincia Ayopaya ya aprobado en el expediente I-800 y TCOD3D30D01, expedido por el presidente Evo Morales el 14 de agosto de 2009.

La nueva base socio-política del Estado-nación que se ha generado, incorporando a una masa de dirigentes campesinos en diferentes niveles del Estado o como clientela del Estado, tiene su efecto directo en la expansión del mercado de tierras (legal o ilegal) de la manera que hemos descrito de manera sucinta más arriba. Este sector facilita, promueve y/o dirige actualmente el proceso de urbanización, de loteamientos, de crecimiento del mercado de tierras en general, utilizando en primer lugar sus vínculos dentro de los gobiernos municipales.

Hay un fenómeno explosivo de transformaciones, pero que también supone la aparición de resistencias y roces internos dentro de las comunidades. Parecería que ya son una minoría las familias campesinas de la comunidad que se dedican a cultivar sus terrenos. Ellas se relacionan de manera conflictiva, o incluso subordinada, con los comunarios residentes en la ciudad, que arriendan o dan al partido sus terrenos, familias más acomodadas que tienen

doble y hasta triple domicilio y que en algunos casos suman también domicilios en el exterior del país.

Esas tendencias transformadoras contribuyeron a cambiar el signo del ciclo de movimientos sociales que se venía dando desde la Guerra del Agua y que se exteriorizó con la demanda indígena de Asamblea Constituyente. Una demanda fuertemente posicionada en el escenario nacional, sobre la base del ejercicio de hecho de la jurisdicción indígena que nunca cesó de existir desde tiempos coloniales (Platt 1982). Así comenzó en Cochabamba en el 2000: 'El agua es nuestra, el Estado no nos toca el agua, ni la privatiza', que marcó el inicio de un novedoso ciclo de creciente hegemonía indígena en la sociedad. Desde enero de 2006 y con más fuerza desde la aprobación de la nueva Constitución en enero de 2009, como una gran paradoja, se da la inversión de ese proceso. De allí que hoy se discute la modificación de la Ley de Aguas, aunque todavía no han logrado convencer a los dirigentes con ese nuevo proyecto de ley; sin embargo, ya existe el antecedente de la Ley de Minería recientemente aprobada, que viola el estatuto del agua como derecho humano y viola el derecho de consulta y otras competencias de la jurisdicción indígena establecidas en la Constitución (UNIR, Fundación TIERRA 2014).

8. Conclusión

En Ayopaya observamos también esa transformación generalizada en la correlación de fuerzas entre el proyecto del desarrollismo y el proyecto indígena campesino que tuvo su manifestación en las discusiones dentro de la Asamblea Constituyente de 2006. La relación entre jurisdicción estatal y jurisdicción indígena campesina se inclina manifiestamente a favor de la primera, un hecho que se refleja en el desarrollo del proyecto Misicuni casi sin oposición manifiesta por parte del campesinado afectado. Está claro que esto no excluye la posibilidad de que surjan nuevos roces y movimientos dentro de la provincia para lograr mejores condiciones de negociación, tanto respecto a la jurisdicción del Parque Tunari, como respecto a la ejecución de la tercera y cuarta fases del Proyecto Misicuni. Aún cuando estamos presenciando un manifiesto declive en la organización y fuerza de los movimientos sociales, las autoridades harían bien en tomar debida nota de que existen los derechos comunales de acceso y control sobre los recursos naturales que hacen a su propia existencia como pueblos originarios, y que están reconocidos ampliamente en la Constitución vigente.

La Agenda del Agua del Gobierno de Cochabamba y la plurinacionalidad

Una posición de diálogo que respete dichos derechos establecidos legalmente y que son la base de sustentación del carácter plurinacional del Estado debería, entonces, apurarse a modificar la Agenda del Agua propuesta por la Gobernación de Cochabamba (GADC 2014). Esa Agenda propone, de forma muy polémica, que

los conflictos por el agua se deben principalmente a la vigencia de los usos y costumbres:

“Los acuerdos sólo se harán posibles en escenarios que permitan superar el discurso de los usos y costumbres y el de los derechos, por ejemplo desde un enfoque de las necesidades que deben ser satisfechas” (id:7).

Es decir, la Agenda del Agua gubernamental propone que, el Estado como regulador, es el que debe establecer los intereses generales y entender las necesidades para el conjunto de la población, por supuesto, en diálogo con la ciudadanía. En el presente artículo se sostiene que, tal como dice la Constitución, hay dos jurisdicciones y dos sistemas de gobernabilidad, un sistema de pluralismo jurídico tal como la misma CPEP lo establece. Ese criterio es el que establece la base de construcción del Estado Plurinacional, una tarea a encarar aún no resuelta en el país. Suponer que la estructura centralista estatal boliviana vigente es la vía para remediar y resolver los problemas de la población en su conjunto es volver al paradigma del Estado-nación, ignorar la historia y disponer el escenario para no resolver el conflicto por el agua y los recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

- Blanes, J. (2010) Bolivia: las áreas metropolitanas en perspectiva de desarrollo regional, en: *Desarrollo Regional y Planificación del Desarrollo* 2:2 pp 12-33.
- CERES (2000). *Programa de Manejo Democrático de Conflictos*. Zona de estudio Parque Nacional Tunari. Cochabamba: CERES.
- CEPF (1999). Perfil del Ecosistema Forestal de Vilcabamba-Amboró, en: *Critical Ecosystem Partnership Fund bulletin*. Vol 2002:4.
- Conosur (1995). VI Congreso FSUTCC, Mizque, 24-27 enero 1995, en: *Conosur* 12 (1) pp3-9.
- CSUTCOA (2014). X congreso de la CSUTCOA, Independencia 25-27.9.2014 en: *Reportaje Zenobio Siles*. Independencia: Central Sindical Única Trabajadores Campesinos Originario Ayopaya.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado Plurinacional*.
- Empresa Misicuni (2006). *Descripción e Información del Proyecto Múltiple Misicuni*. Cochabamba.
- Empresa Misicuni (2009). *Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Proyecto Misicuni Fase I*. Cochabamba.
- ENDE (2009). *Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental EEIA*. Proyecto Central Hidroeléctrica Misicuni. Cochabamba.
- Fundación Tierra (2014). Explotación minera, un persistente foco de discordias, en: *Boletín Doce*, N°1.
- GADC (2014). *Agenda del Agua Cochabamba (2014-2025)*. Documento de discusión. Dirección de Planificación y Gestión Integral del Agua. Gobierno Autónomo Departamental de Cochabamba.
- García Linera, A. (2010). *La construcción del Estado*. Discurso de aceptación de Doctor Honoris Causa en la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: UBA.

- Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Igoe, J. (2006). Eviction for Conservation: A Global Overview. *Conservation and Society*. 4:424-470
- INE (2014). *Informe #4 del Censo de Población y Vivienda 2012*. La Paz: INE.
- Ledo, C (2013). *El Agua Nuestra de Cada Día. Retos e iniciativas de una Cochabamba incluyente y solidaria*. Cochabamba: CEP-PLAG-UMSS.
- López (2015). (Entrevista realizada por Zenobio Siles) Quillacollo, 9 febrero 2015.
- Los Tiempos (2013a). Misicuni sin luz al final del túnel, en: http://www.lostiempos.com/diario/opiniones/sub-editorial/20130123/misicuni-sin-luz-al-final-del-tunel_199757_426296.html
- (2013b). Tiquipaya se pacifica y abren las válvulas, en: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20130914/tiquipaya-se-pacifica-y-abren-las-valorulas-de-las_228088_493069.html 14.09.13
- (2014a). Observan informe Misicuni, en: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20140123/observan-informe-respecto-a-misicuni_242684_528265.html. Véase el editorial del diario Los Tiempos del 16 de septiembre de 2014.
- (2014b). La región aún soporta la escasez de agua por demora de represa, 25.10.14
- (2014c). La metropolitana pierde tierras agrícolas, en: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20141025/metropoli-sellena-de-casas-y-pierde-tierras_278756_613392.html 25.10.2014.
- (2015). http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20150117/tiquipaya-ampliar-a-mancha-urbana_288059_635094.html 17.01.2015.
- Manzaneda, L. (2013) Ministros intervienen en conflicto del Tunari, en *Los Tiempos*, martes 15 de octubre, pB1.

- MMAyA (2013). *Plan Maestro Metropolitano de Agua y Saneamiento de Cochabamba*. La Paz: Ministerio de Medio Ambiente y Agua de Bolivia.
- Nava, J. (2013). El área urbana en Cochabamba creció en 69 por ciento en una década, en: http://www.opinion.com.bo/opinion/informe_especial/2013/0324/suplementos.php?id=450
- Orellana, C. (2001). *Uso de un sistema de apoyo para la toma de decisiones para la selección de Áreas Protegidas contra la expansión urbana y zonas asentadas en la cuenca del Pajcha (Parque Tunari)* Cochabamba: CLAS-UMSS.
- Orellana, R. (2002). Áreas Protegidas-Áreas Petroleras: ¿Convergencias posibles? Bio y Petro-estrategias de control de los recursos naturales, en: www.constituyentesoberana.org. Accedido 12.10.2007.
- Orellana, R. (2005). *Organización Territorial Comunitaria en Morochata. Procesos productivos y cultura originaria*. Cochabamba: CENDA.
- Pacheco, D. y Valda, W. (2003). *La Tierra en los valles de Bolivia: Apuntes para la toma de decisiones*. La Paz: Fundación TIERRA-ACLO-CEDLA-CIPCA-QHANA.
- Platt, T (1982). *Estado boliviano y Ayllu andino*. Tierra y tributo en el norte de Potosí. Lima: IEP.
- Poggi, G. (1997). *El Desarrollo del Estado Moderno*. Una introducción sociológica. Buenos Aires: Universidad de Quilmes.
- Quintana, Z. (2014). Dirigente de la FSUTCC y ex dirigente de la CSUTCOA, (*Entrevista realizada por Zenobio Siles*). Cochabamba 06.09.14.
- Regalsky, P. (2009). *Indigenous Territoriality and Decentralization in Bolivia (1994-2003). Autonomies, Municipalities, Social differentiation and Access to Resources*. PhD Thesis. Newcastle Upon Tyne: University of Newcastle Editor
- CENDA. (1994). *Raqaypampa, los complejos caminos de una comunidad andina*. Cochabamba: CENDA.

- Rivera, A. (1992). *Los Terratenientes de Cochabamba*. Cochabamba: CERES.
- Rojas, L. (2005). Historia de la ocupación del territorio en la provincia Ayopaya, en: Orellana, R (ed) *Organización Territorial Comunitaria en Morochata, Procesos productivos y cultura originaria*. Cochabamba: CENDA.
- SLPNT (2004). Estudio de la situación legal del Parque Nacional Tunari, en: <http://www.derechoteca.com/academica/bolivia-situacion-legal-de-parque-nacional-tunari-2012-09-04/>
- Vargas, C. (2002). Resumen de la información contenida en legajos del CNRA sobre las haciendas en el Norte de Ayopaya en: *Informe CENDA*.
- Valenzuela, R. (2007). *La Tierra es nuestra vida. Tierra Comunitaria de Origen como alternativa a la creación de Áreas Protegidas en Ayopaya*. Cochabamba: CENDA.
- Vásquez, S. y Peñaloza, T. (2012). *El Saneamiento Territorial en Ayopaya. Sistematización de una experiencia*. Cochabamba: CENDA.
- WRM (2006). El corredor biológico Amboró – Vilcabamba, en: *World Rainforest Movement Bulletin* www.wrm.org.uy/boletin/73/AM.html#corredor accedido 29.09.07.
- WWF-CETEFOR –PREFECTURA (2001) *Proyecto de Conservación y Desarrollo Altamachi-Cotacajes*. Cochabamba: Prefectura Departamental.
- WWF (2004). *Report 511-A-00-04-00237-00*. Washington: WWF-USAID.

Segunda
PARTE

**Gobernanza responsable de
la tierra y recursos naturales**

Minifundio:
Problemática compleja
e integral con articulación
rural-urbana-regional-nacional

José Nuñez del Prado

Palabras clave

Integralidad, migraciones, doble residencia, seguridad alimentaria, viraje agroalimentario, economía comunitaria, empresas comunitarias, parcelación, fraccionamiento, latifundio, reforma agraria.

José Nuñez del Prado

PhD. en Ciencias del Desarrollo Magister en Ciencias Sociales - Mención Sociología Rural. Licenciado en Economía. Es docente investigador en el Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés. Sus líneas de investigación son: Desarrollo Rural - Economías Campesinas e Indígenas. Autor de "Deliberando Para Refundar la Economía, Generar y Distribuir Riqueza", "Bolivia: Economías Campesinas e Indígenas Frente al TLC" y otras investigaciones.

(jose_nunezdelprado@yahoo.es)

RESUMEN

Aquí se estudia el minifundio desde una perspectiva integral, económica, social, política, tecnológica, cultural; no solamente considerando el tamaño de la tierra. El minifundio no se quedó petrificado en el tiempo, habiéndose identificado varios factores que hacen a su transformación, como cambios en los sistemas productivos, régimen hereditario sucesorio, migraciones, doble residencia y vida anfibia, ferias, municipalización y urbanización, nueva ruralidad con multiactividad, apertura comercial externa con libre importación de alimentos, nuevos esquemas de seguridad alimentaria y potenciamiento del neolatifundismo empresarial del agronegocio. Se postula no afrontar el minifundio aisladamente sino integralmente, incluso superando límites puramente agropecuarios, sin sesgos leguleyos distributivistas, economicistas productivistas, tecnologicistas ni culturalistas. Se identifica un proceso agrario con tres reformas; la de 1953, la Ley INRA de 1996 y la de Reconducción Comunitaria de 2006. Se propone un gran viraje agroalimentario con cinco componentes: reforma agraria mediante aplicación de la Ley de Reconducción Comunitaria con actualizaciones y enmiendas, recuperando su espíritu original para afectar latifundio y minifundio; el viraje de la producción con agroecología hacia una agricultura sustentable; el tratamiento de la silvicultura forestal y la Amazonía; el viraje en el consumo alimentario; el viraje en la política macroeconómica, comercial, de precios y mercados de alimentos.

Apertura

El Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES/UMSA), asumió esta investigación de mediano alcance y corto plazo -entre agosto y noviembre de 2014- relativa al minifundio, a convocatoria pública de la Estrategia Nacional de Involucramiento (ENI) - Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra (ILC) - Fundación TIERRA – IPDRS, en el marco temático de “gobernanza responsable de la tierra y recursos naturales”, bajo la premisa de identificar sintéticamente los antecedentes, para concentrarse con mayor énfasis en la actualidad, con una prospectiva en sentido integral, reflexivo y crítico; y no puramente académico e, incluso, buscando su utilidad en políticas públicas.

Se definieron procedimientos de consulta a dirigencias y liderazgos de organizaciones campesinas e indígenas, a especialistas y expertos de entidades del Estado Plurinacional, así como al INRA nacional y departamentales, al INE, al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, entre otras; también a instituciones privadas que trabajan en desarrollo rural, y a variedad de agraristas independientes. No se obtuvo respuesta de las entidades estatales, tampoco de dirigentes y lideratos campesinos, de quienes, sin embargo, se conoce su posición. En cambio, sí se obtuvo los puntos de vista de intelectuales, académicos y estudiosos de IPD-ONG de desarrollo e independientes.

No estaba previsto el trabajo en terreno para generar información primaria directa; sino que nuestra expectativa mayor era contar con información última y oficial emergente del Censo Agropecuario 2013. Empero, hemos concluido la investigación y aún no se reportan resultados al país por parte del INE. Tuvimos que sacrificar el objetivo de testimoniar y analizar estadísticas de especial interés, sobre todo las de la Boleta de las Unidades Productivas Agrarias (UPA), respecto de la condición jurídica, tamaño y tipo

de propiedad, herencia, compra-venta, dotación, adjudicación, parcelación interna, cultivos, producción de semillas, sistemas de descanso, uso de agroquímicos y producción orgánica, tenencia y manejo ganadero, remuneraciones y empleo de mano de obra, composición familiar detallada y sus actividades.

En septiembre de 2014, el INE publicó una separata sobre el Censo Agropecuario 2013 denominada Un pincelazo a las estadísticas, correspondiente solo y parcialmente a información preliminar complementaria de la Boleta Comunal, con información sumamente general y sin utilidad para nuestro propósito de desmenuzar el minifundio. Los resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA-2008) son insuficientes, solamente cubren superficies cultivadas, producción y rendimientos para 2007-2008 y el inventario ganadero 2008; no existe información sobre número de UPA ni tamaños de propiedad, por lo que no tiene utilidad para efectos de escudriñar sobre el minifundio.

Estas causas alteraron seriamente el formato y alcance de los contenidos previstos inicialmente, que buscaban explotar mejor la información estadística, que podría aportar resultados cuantitativos, gráficos e ilustraciones con datos oficiales recién salidos del horno. Esta limitación también impidió la realización de un mejor análisis cualimétrico. Decidimos, entonces, sacrificar tal perspectiva y tomar solamente datos generales extraoficiales, descartando cuadros y gráficos detallados con cálculos estimativos preliminares no oficiales, evitando así incurrir en la reiteración de lugares comunes y pobres frente a los resultados oficiales anunciados por el INE para noviembre.

Se ha revisado exhaustivamente la principal documentación oficial y privada, la bibliografía y se ha procedido a una lectura y análisis del decurso, antecedentes e información de la Reforma Agraria en tres momentos estelares (1953 – 1996 – 2006/2014). Si bien el sentido sustantivo, los criterios esenciales y el posicio-

namiento en la investigación corresponden y son de responsabilidad del autor, todo conocimiento es de construcción colectiva; en ese entendido, se han considerado y recogido visiones, experiencias, conocimientos, reflexiones y posiciones de una diversidad de personas, con base en una consulta sistemática aplicada a más de medio centenar de agraristas especializados/as, en unos casos directamente (vía entrevista) o indirectamente (vía sus respuestas electrónicas a nuestra guía de preguntas). Según temáticas conexas consultadas, en unos casos el autor encontró coincidencias y en otros no; mientras que algunos criterios fueron recuperados otros no.

Conforme a las orientaciones metodológicas de las instituciones contratantes, establecimos preguntas de investigación que aporten y ordenen el esfuerzo, en nuestro caso con tres interrogantes que nos parecían pertinentes y relevantes:

- ¿El minifundio en el país se ha mantenido en el tiempo o se ha ido transformando? ¿en qué sentido?
- ¿El minifundio es un asunto básicamente de tamaño o intervienen otros factores? ¿cuáles? ¿cómo? ¿continúa siendo un problema nacional? ¿para quién? ¿cómo se expresa?
- ¿El minifundio puede ser superado? ¿con qué opciones y propuestas? ¿una salida sensata es la economía plural, vía economía y empresas comunitarias?

Por su desprendimiento y por la calidad de sus contribuciones, va nuestro agradecimiento a todos y todas quienes accedieron a nuestras entrevistas y respondieron nuestra consulta, entre ellos a los agraristas y ruralistas que reflejan gran compromiso e interés por el destino del país. También a TIERRA, por organizar, en nombre de la ILC, talleres de arranque, intermedios y los proyectados para difundir y debatir el resultado de las cuatro investigaciones propiciadas en el marco institucional mencionado al principio.

Esperamos contribuir al debate sobre un asunto de primera importancia que, junto a toda la temática agroalimentaria y rural, brilló por su ausencia durante el reciente proceso electoral, sin razones entendibles o justificables, lo que refleja el vacío ideológico y la despolitización, además de la irresponsabilidad y pobreza política en la coyuntura. El presente es un resumen del Informe Ampliado entregado a TIERRA.

1. Minifundio: pervivencia y visiones

Minifundio: ¿Cuestión de tamaño, legislación, capacidad, suficiencia, tecnología, energía, economía, mercado?

Es importante señalar, en principio que, respecto del Informe Final Ampliado entregado a la Fundación TIERRA, hemos sacrificado la parte del recuento estadístico, el marco normativo y una descripción del derecho hereditario sucesorio, así como de la parcelación o dispersión de trozos de tierra dispuestos dentro de las UPA sin continuidad territorial, con terrenos irregulares o disformes. En relación al recuento estadístico, cabe una breve mención. Todas las fuentes identifican la existencia masiva del minifundio. No existe consenso sobre su dimensión, pero, al margen de las diferencias regionales y zonales, se menciona frecuentemente como parámetro referencial una hectárea o menos, siendo que 60% de UPA no superaría las cinco hectáreas y 30% ni siquiera una hectárea. El minifundio representaría 30% de la tierra y 79% del total de beneficiarios.

Hay temáticas que no siempre pueden establecerse a partir de definiciones rígidas, sino, más bien, a partir de conceptualizaciones. En el caso del minifundio, su propia definición induce a centrarse en el tamaño de los fundos. Esto siempre y en todas partes fue así, pero, incluso desde esa sola perspectiva cuantitativa, su identificación y tratamiento no fue sencillo y tuvo complicaciones. En ese sentido, el asunto del tamaño sí cuenta y es importante, pero no es el único factor de definición ni conceptualización, porque puede resultar un elemento muy difuso y hasta vago o relativo. No existe pues un tamaño apropiado general. No se puede definir el minifundio priorizando una superficie porque no existen límites absolutos; además, el tamaño *a priori* de un fundo es inútil, excepto con fines estadísticos o académicos. Por consiguiente, no puede tratarse de una magnitud estática y definitiva, sino dinámica.

En ese sentido, lo del tamaño de fundo, sea para minifundio o latifundio, también es relativo y está en función de diferentes geografías, la realidad de los países, regiones, zonas, microrregiones y localidades. Un fundo puede ser considerado muy pequeño y reducido en uno de esos contextos, pero suficiente, adecuado, mediano o exagerando, incluso hasta grande, en otros muy diferentes; viceversa para el caso del latifundio. Por eso, en esta materia no se puede generalizar, aunque pueden existir ciertos parámetros comunes, pero, a la vez, flexibles. Sin embargo, en todas partes el minifundio es un predio pequeño.

Precisamente por eso, son importantes las especificidades históricas, temporales y contextuales; para nuestro caso, las del mundo andino boliviano. Por tales consideraciones, hay que referirse a las definiciones del minifundio, primero haciendo referencia a la dimensión del predio, pero luego agregando otros factores que muestran más correctamente el minifundio como un fenómeno relativo a múltiples factores, en su integralidad, amplitud y complejidad.

Los agraristas entrevistados, así como los que respondieron a la guía de sondeo, invariablemente hicieron referencia a que, si bien son discutibles los límites superiores del minifundio, no tiene lógica poner formalmente límites inferiores o hacia abajo. Al parecer, eso no ocurre en ningún país, aunque puede ayudar a que circulen límites referenciales mínimos. En todo caso y tomando en cuenta el contexto, en lo que hace a su magnitud, siempre se trata de un predio, establecimiento o UPA, generalmente de campesinos, con una superficie pequeña en relación a otras mayores existentes en el medio.

Hay quienes que, con diversos criterios, penetran en algunas consideraciones sobre el tamaño. Algunos de esos puntos de vista son reflejados en este trabajo, comenzando por el resumen de criterios extractados de documentos y siguiendo con la transcripción de partes pertinentes de entrevistas y respuestas al sondeo del presente estudio.

Así, en 1987 se difundió el dato sobre la existencia de 550.000 minifundios, llegando a una extensión total de 4,1 millones de hectáreas, con una media de 7,45 hectáreas por predio. Sin embargo, entre uno y otro fundo hay grandes diferencias, desde los que poseen 50 ha en zonas de colonización del Oriente, hasta los que tienen propiedades que no alcanzan a una hectárea, como las que están ubicadas en las riberas del lago Titicaca o en el Valle de Cochabamba. Los pequeños productores y los minifundistas producían entonces el 70% de los alimentos que se consumían en el país. Mientras tanto, 40 mil empresas medianas y grandes acaparaban 32 millones de hectáreas. En ese contexto, el minifundio y la pobreza rural son una consecuencia del neolatifundismo, por lo que se planteaba la necesidad de una Segunda Reforma Agraria (Urioste 1987).

En un importante estudio más reciente, todos los autores involucrados, pero explícitamente su coordinador, anota que “la tenencia de tierra en la zona andina de Bolivia se caracteriza por un minifundio generalizado (...) Se ha demostrado que el minifundio es una realidad lacerante en Bolivia”. (Morales 2011: 70-71) Igualmente, otra autora participante en el mismo estudio afirma que “los pequeños productores minifundistas se encuentran en casi todas las regiones, incluso en áreas antiguas de colonización, algunas TCO/TIOC” (Gianotten 2011:32).

Se afirma que cualquier consideración sobre el minifundio que confluya en superficie tendrá que iniciar o terminar con una unidad de medida; que los límites inferior y superior de la pequeña propiedad están en el rango de una a 10 hectáreas; que la economía campesina indígena, en lo que hace exclusivamente a la superficie cultivada, se desarrolla mayoritariamente en el rango de tres hectáreas cultivadas; que donde comienza la pequeña propiedad termina la posesión minifundiaria, tratándose de categorías diferentes; que se puede delimitar la pequeña propiedad en su límite inferior en una hectárea, por lo que toda propiedad menor sería considerada minifundio. Por otra parte, referencialmente,

existirían comunidades y tierras comunitarias de origen tituladas en las que su población se encuentra en una situación de minifundización, por ejemplo, aquellas que reportan entre 10 y 500 hectáreas (Bazoberry 2011:51-61).

En los títulos de propiedad otorgados recientemente por el INRA en el Altiplano, solo se consigna como clases de propiedad la “pequeña agrícola” hasta 10 ha y la “pequeña pecuaria” hasta 500 ha. Se habría podido observar que, en general, las economías campesinas familiares manejan predios cultivados entre una, una y media o dos hectáreas. Nosotros podríamos entender que por debajo tendríamos minifundio (Mejillones 2014).

Desde otros criterios se señala contundentemente que la superficie mínima necesaria para generar un ingreso de subsistencia en el mundo andino, asumiendo que la familia se dedica únicamente a la agricultura en años normales, es de al menos ocho hectáreas en las zonas secas y cinco hectáreas en las zonas húmedas, umbrales debajo de los cuales se trataría de minifundio. En este caso, el promedio general es de alrededor de cinco hectáreas por familia como umbral, por debajo del cual se considera minifundio. Sin embargo, este criterio se matiza indicando que, tomando en cuenta que predomina la agricultura a secano con tracción animal liviana y asociada con la ganadería, tanto en pampa como en laderas, la superficie mínima para tener plenamente ocupados los recursos productivos es de cuatro a seis hectáreas por familia. En las zonas donde existe motomecanización, la superficie mínima sería de 10 a 15 hectáreas por familia. Así, donde predomina la tracción animal, se tendría minifundio en toda superficie inferior a cuatro hectáreas; mientras que donde predomina la tracción motorizada, se tendría minifundio en toda extensión inferior a 10 hectáreas. En zonas donde el laboreo del suelo es manual, se tendría minifundio en toda superficie por debajo una hectárea (Morales 2011:70-71).

Circulan también elementos complementarios, pues en condiciones de agricultura ambientalmente integrada, que respeta los usos vocacionales del suelo, tanto para el Altiplano como para los Valles de Bolivia, se habría definido un modelo con una superficie de cuatro hectáreas en promedio por unidad familiar como mínimas para cubrir las necesidades de la misma, de las que una es de uso agrícola, otra de pastoreo y las restantes estarían destinadas a la rotación anual o bianual. Asimismo, para el Oriente de Bolivia, con suelos muy frágiles y mayormente con vocación agroforestal, podrían ser necesarias alrededor de 20 hectáreas para una unidad familiar o, al menos, 50 para ganadería familiar (Haquim 2014).

Se incorpora más relativizaciones sobre el tamaño: “En realidad, una familia que goza de factores óptimos de producción podría vivir muy bien sobre media hectárea (o menos) cultivando por ejemplo espárragos o champiñones (claro que no con papa)” (Devisscher 2014).

También se agregan factores de flexibilidad sobre el tamaño, incluyendo otras ecoregiones de tierras bajas. En Yungas se habría considerado un límite de 10 hectáreas, pero hoy es sabido que con dos –o por lo menos con un cato, es decir, cuarta o media hectárea– de coca, una familia puede vivir. En el caso de Alto Beni, el límite de 50 hectáreas sería un mínimo si se aplica el sistema de tumba y quema, más la siembra rotativa de una hectárea de arroz; pero una vez que se tiene implantado el cacao, a partir entre los cinco y los siete años, para un buen manejo y producción, una familia no podrá atender más que dos hectáreas intensivas; por tanto, 45 hectáreas estarían demás. En Santa Cruz o en el Chaco, con zonas ganaderas, la actividad del pastoreo extensivo o intensivo marcaría una gran diferencia en la necesidad de tierra por cabeza. En Riberalta y Pando, donde el recolector de castaña tenía un rumbo con un cierto número de árboles, malvivía con los precios de hace 10 años –tanto de exportación como del pago que efectivamente recibía–; hoy los precios mundiales le permiten una

acumulación, además de satisfacer las necesidades de su familia” (Soriano 2014).

La riqueza de argumentos e información brinda más tonalidades para conceptualizaciones y definiciones. El umbral del minifundio dependería de distintos factores como el tipo y la salud del suelo, el clima, el uso del suelo y el tipo de producción que se desarrolle, la composición de la familia, el nivel de capital y equipo, entre otros factores; por lo que su delimitación es muy relativa y localizada. Sin embargo, en zonas de pluricultivo, se puede, tal vez, indicar que el umbral se encuentre alrededor de las cinco y las ocho hectáreas, mientras que en zonas de agricultura y ganadería extensiva el umbral podría encontrarse alrededor de 10 y 12 hectáreas.

“En el municipio de Pampa Aullagas, en el Altiplano Sur, se pudo determinar que hay un umbral de alrededor de las siete y ocho hectáreas (con un promedio de cinco hectáreas), límite por debajo del cual los ingresos no son suficientes para las familias que solo cultivan quinua, donde el trabajo es netamente familiar, debiendo agregarse la contratación de maquinaria para el trabajo del suelo y la siembra. Por encima de este umbral, las familias contratan jornaleros y la quinua representa su principal fuente de ingresos” (Bouduain 2014).

No hay dónde perderse, la única forma de afrontar el minifundio es a través de políticas y programas de desarrollo integral para el ámbito rural y no solo pensando en políticas y acciones orientadas exclusivamente hacia el minifundio. Se trata de establecer políticas macro, destinadas al desarrollo y la mejora del bienestar de las poblaciones rurales. El minifundio es parte de la estrategia de vida de la gran mayoría de la población en el mundo andino, donde cumple un rol económico, pero también social. Podría decirse que la presencia del minifundio refleja la falta de acciones dirigidas al desarrollo productivo y social de este segmento de la población, además de limitar las posibilidades de incrementar la producción de manera sostenible. La

acción colectiva organizada es una forma de pasar por alto las limitaciones y restricciones impuestas por el minifundio (Jiménez 2014).

Se apunta varias constataciones, por ejemplo, que el fenómeno del minifundio es heterogéneo, incluso en aéreas limitadas. Puesto en perspectiva histórica y prospectiva, es un componente más del problema. Adquiere otro alcance en un país más urbano que rural, aunque culturalmente sea de alguna forma a la inversa. Encierra algunos dilemas que están muy presentes en esa relación rural urbana. Se hace presente el “chenco” de esa triple “racionalidad” de una economía natural, de una economía de mercado y la economía familiar basada en redes de relaciones familiares, sociales, desde el padrinzago, el compadrerío, hasta las redes comunitarias, que llegan hasta las asociaciones de residentes. Mezcla de tres racionalidades que en unos casos crean confusión, conflictos, en otros se complementan como parece ser el caso del minifundio (Carafa 2014).

En un nivel más general, se identificó una definición más amplia de minifundio, concibiéndolo como la “fragmentación de la propiedad individual y familiar que conllevaría, en las condiciones tecnológicas y de producción existentes, la imposibilidad de que el área rural pueda enraizar a toda su población” (Urioste, Barragán y Colque 2007:49).

No faltó una entrada para medir el minifundio desde la producción, indicando que la gente le da importancia, no tanto al tamaño, sino a “cuánto produce la tierra”. En Viacha resulta poco tener un hatu con alrededor de siete cabezas o menos, un hatu mediado estaría integrado por entre siete y 12 cabezas y uno grande tendría entre 12 y 20 cabezas. Sin embargo, la ley de 1953 determinaba la necesidad de 500 cabezas para esta zona. En ese caso, ¿todos estarían enmarcados dentro de la definición de minifundio? (Solís 2014).

Finalmente registramos una visión inspirada en la agroecología, que también relativiza el asunto del tamaño, porque siempre se lo relaciona con la cobertura de necesidades, que desde esta pers-

pectiva son muy cambiantes, como lo sería también la calidad de la tierra y el ambiente. Se señala, en este caso, que desde hace tiempo los campesinos son pluriactivos “por lo que la tierra para el campesino parece algo complementario”. El enfoque agroecológico no centra su mirada en los límites físicos de la tierra, sino recrea capacidades de producción sostenible, ya que el suelo con alta fertilidad es capaz de responder con un incremento sustancial en la producción; mientras que el buen manejo del agua y la humedad del suelo pueden permitir producir más de una vez al año; y el manejo de la diversidad y variabilidad de semillas en la misma parcela puede tributar una diversidad de productos garantizando el flujo de ingresos (Benavides 2014).

El factor tamaño se complementa con diversos elementos tomados de la revisión documental y bibliográfica, como del conjunto de entrevistas y el sondeo en esta investigación, que son:

- Capacidad y suficiencia de recursos y factores: tipo de suelo, tierra, agua, clima
- Condiciones de funcionamiento
- Opciones tecnológicas y sistemas productivos
- Cambio climático
- Capital, instrumentos, equipos, infraestructura productiva no significativos
- Unidad productiva que se corresponde y es equivalente con la unidad familiar
- Número y composición de la familia campesina como fuerza de trabajo
- Rubros de producción determinados y típicos según regiones
- Niveles bajos de producción y rendimientos
- Baja recurrencia al mercado y renta e ingresos bajos
- Satisfacción de necesidades de la familia campesina
- No se vislumbra sostenibilidad general ni viabilidad económica

Alrededor de tales elementos, se ejercitan variadas conceptualizaciones según los casos; pero, generalizando, se puede pasar a entender el minifundio como aquella superficie de tierra que por

su tamaño, capacidades y condiciones productivas, es insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias y otras necesidades básicas de la familia campesina, porque los recursos (tierra, agua, tecnología, fuerza de trabajo), en combinación con las adversidades climáticas y escaso o nulo acceso a mercados dan como resultado rendimientos, producción e ingresos bajos para la sobrevivencia de la familia, de tal manera que la actividad económica se torna insostenible en el tiempo.

Algunos especialistas entran en mayores tecnicismos, sin embargo, reflejamos una conceptualización en sentido de que lo determinante del volumen de producción y productividad no es solo la superficie de tierra, sino sus características, la clase y calidad de los suelos, el tipo de suelo, composición química, porcentaje de materia orgánica, calidad de nutrientes, humedad, así como su uso vocacional. Ello suele ser muy cambiante. Una superficie con menos de tres hectáreas, con suelo de clase I o II en la provincia Aroma del Altiplano central, con manejo eficiente del productor, tendría una producción y productividad suficiente para cubrir las necesidades de la unidad familiar. En la misma zona, por ejemplo en la comunidad de Imilla-Imilla de la provincia Aroma, una superficie de 20 hectáreas con suelos áridos, en los que no crece ni pasto para la cría de ovejas, la producción sería inferior que en el anterior caso. En relación a ejemplos de superficies en el Altiplano, pueden agregarse los humedales drenados, *sukakollos*, andenes activos, agricultura bajo plástico y otros, que relativizan el asunto de las dimensiones y dificultan generalizaciones (Haquim 2014).

2. Factores relativos a la transformación del minifundio

Sistemas productivos agropecuarios andinos: fases y decurso

Las fases y decurso de los sistemas productivos agropecuarios de las economías campesinas e indígenas andinas pasaron de un funcionamiento caracterizado por contenidos agroecológicos, economía orgánica defensiva, sistemas de fertilización, conservación, descanso y rotación de tierras a partir de prácticas tradicionales (fue la característica en la etapa inmediatamente posterior a la reforma agraria) a una etapa de predominio ganadero bovino, terminando en una notoria especialización. Esto influyó para la realización de fuertes cambios en los sistemas productivos y el sentido general del manejo de las unidades de producción. Paulatinamente, el enfoque de mercado se fue haciendo cada vez más aceptado, utilizado y fuerte; en desmedro de las vocaciones productivas, el autoconsumo local y la seguridad alimentaria. En otras palabras, primaron los criterios de rentabilidad, acudiendo a sistemas de riego y demandando créditos. Aunque sea de forma desfigurada y débil, estuvieron y están finalmente presentes rasgos típicos de la revolución verde.

Por lo tanto, con las primeras transferencias hereditarias a nuevas generaciones de campesinos e indígenas productores y agricultores, se fue presentando una situación de presión sobre la tierra; comenzaron a descubrirse los recurrentes casos en los que el minifundio se convertía en un problema serio, muy negativo y extendido, incluyendo situaciones de parvifundio y hasta surcofundio, con simples franjas diminutas disponibles para cultivar. Por eso, al

finalizar los años setenta y con más fuerza durante los años ochenta y noventa, el minifundio se convirtió, en criterio de todos, en un verdadero “problema nacional”.

Ferías, ciudades intermedias, municipalización territorial rural-urbana

El mundo rural ya se estaba transformando y entonces devino otro detonante para nuevas dinámicas como fue la Ley de Participación Popular (LPP), que fuera de movilizar ingentes y novísimas cantidades de recursos financieros hacia áreas rurales, movilizó a nuevos sujetos de sentido territorial que estaban un tanto relegados frente a actores sociales sectoriales funcionales, sindicales y solamente corporativos. Se abrieron nuevos ámbitos de actividad e interés para las poblaciones rurales, como es el caso de las compras estatales para el desayuno escolar, las que generaron un nuevo mundo rural en movimiento, hasta con visos de cierta urbanización del campo. Se sumaron otro tipo de motivaciones e intereses de revalorización y ejercicio de la política en nuevos sistemas descentralizados de poder, accediendo muchos hombres del campo y crecientemente también mujeres rurales, a cargos públicos electivos o al aparato burocrático y técnico de las alcaldías. Con ello, el minifundio como problema se fue descomprimiendo.

Migraciones y doble residencia con vida anfibia

Las migraciones influyeron en gran medida en los cambios del mundo rural. Las experiencias de colonización fueron su primera expresión, así como una absorción en la menguada industrialización manufacturera fabril urbana. A estos hechos, se sumará la inserción de mujeres jóvenes del campo como “empleadas domésticas”, una prolongación del pongueaje a nivel urbano. Luego se produciría una segunda absorción de mano de obra rural en actividades resultantes de la terciarización de la economía, vía comercio al menudeo, conducción en transporte en las ciudades

y otras actividades. También contribuyeron a este panorama las cosechas y zafras algodoneras y azucareras en la zona integrada de Santa Cruz.

Este movimiento poblacional, las migraciones definitivas y permanentes, así como los trasplantes geográficos de población cuantiosos no dieron fin a la presión sobre la tierra, pero permitieron que ésta bajara de tono y cambiara, relativizando la problemática que representaba años antes el minifundio. Hoy, esa migración poblacional se produce hacia el exterior, de donde los compatriotas envían remesas de dinero al país.

En este proceso, destaca el surgimiento de la figura de los residentes y el estatus de la “doble residencia”, una especie de vida anfibia urbana y rural, que permite a estas familias y personas garantizar su derecho propietario sobre la tierra previo cumplimiento de algunos requisitos. De esta manera, emergen mecanismos automáticos de ajuste de la presión sobre la tierra, que no son resultado de políticas públicas ni fueron ideadas por nadie en particular, menos por el Estado.

Nueva ruralidad: pluriactividad, multisectorialidad, multifuncionalidad

De esta manera, comenzó a prevalecer la pluriactividad de las familias, la multisectorialidad con presencia en el campo, la multifuncionalidad con diversos roles del mundo agrorural, más otras características y cambios conocidos como “nueva ruralidad”. En consecuencia, disminuyó el peso de la contribución del laboreo agropecuario en el ingreso de las familias del mundo andino, incrementando la ponderación de actividades extra agropecuarias. Tuvieron que ver con este nuevo escenario las entidades estatales que se hicieron presentes en los poblados rurales, la proliferación de IPD-ONG y de la cooperación internacional, entidades de microcrédito, empresas de servicios en ciudades intermedias,

la construcción de infraestructura de salud y educación; así como la actividad creciente que se desarrolla en torno a estos rubros en materia de servicios y despliegue de algunos oficios intermedios y menores respectivos con recursos humanos locales. Este acontecer también influyó para que el minifundio siga transformándose y se vaya “viabilizando y funcionalizando” respecto del conjunto de acontecimientos y la marcha general de la economía, la política, la sociedad y la cultura en el país.

Apertura comercial con avalancha externa por libre importación de alimentos

El DS 21060, que dio inicio a la política neoliberal en el país, no solo dispuso la relocalización de mineros, la libre contratación de trabajadores y otras medidas de corte neoliberal, sino que dio paso a la apertura comercial, cuyo corazón fue la libre importación de alimentos. Medidas aplicadas en otros países como la subvención a los agricultores y al *dumping*, políticas proteccionistas vigentes en naciones vecinas y en EUA, así como la competencia desleal y la disminución de la demanda urbana de productos campesinos e indígenas afectaron y siguen afectando con fuertes impactos negativos en las economías campesinas e indígenas que tradicionalmente eran las abastecedoras fundamentales de alimentos en el país.

Junto a otros factores, estas políticas determinaron la paulatina disminución del suministro alimentario nacional que, en su mejor momento, fue de 85% y que llegó a registrar un promedio de 70%. Hoy se indica que su peso sigue siendo mayoritario, de aproximadamente 50%, frente a un 30% de alimentos importados y un 20% que proporciona la agroindustria nacional.

Los términos del intercambio entre importaciones y exportaciones agroalimentarias reflejaron siempre resultados desfavorables para el país. Los mercados nacionales fueron recibiendo productos de alto valor agregado y elevado costo de empresas transnacionales

agroalimentarias de EUA y Europa, que no normalizan ni equilibran el sistema de precios interno ni internacional, sino que trabajan con precios especulativos, agudizando nuestra dependencia agroalimentaria. Bolivia se convirtió, paulatinamente, en un mercado de saldos agroalimentarios de países vecinos e industrializados del norte, con el agravante de soportar costos de producción y precios inferiores. Como ejemplo preocupante, Bolivia, que es la cuna de la papa, llegó a gastar en ciertos años más de medio millón de dólares para importar más de 2 mil toneladas de ese tubérculo. De consumir solo arroz nacional a principios de los años noventa, se llegó a importar más de 10 mil toneladas los años posteriores a 2000 (Nuñez del Prado 2005:39).

Seguridad alimentaria: acoplamiento rural-urbano

Paulatinamente fue creciendo y se hizo más importante el abastecimiento de alimentos del campo hacia las ciudades, así como también el intercambio de alimentos entre localidades rurales, el suministro de productos alimentarios agroindustriales desde el Oriente hacia todo el mundo rural boliviano. El inmenso movimiento poblacional y las migraciones derivaron en la uniformización de los patrones de consumo alimentario, con rasgos casi comunes al conjunto de la población y ya no con diferencias abismales entre el campo y las ciudades.

La seguridad y soberanía alimentaria y nutricional se convierte, en esta época y de manera irreversible, en un factor tan grande y dinámico que funge no solamente de puente entre dos mundos –el urbano y el rural–, sino que sirve para comprender que ya no es posible hablar por separado y tan dualmente de desarrollo rural y desarrollo urbano, clasificados de manera aislada y diferenciados abismalmente. Al contrario, estaríamos asistiendo al acoplamiento de ambas partes “en un solo mundo”, a manera de agrópolis rurbana. Esta es una nueva forma de vida común, interconectada, que exige nuevos paradigmas de interpretación y desarrollo, nue-

vas metodologías y nuevo instrumental para penetrar e intervenir en esa nueva realidad.

Está claro que en esta lógica intervienen las migraciones, la doble residencia, el flujo de productos, insumos, recursos, dinero, capitales, turismo interno rural, espacios compartidos con terrenos de engorde y muchos otros más, sin soslayar ámbitos comunes educativos, tecnológicos y los aportes del paulatino cierre de la brecha digital entre ambos ámbitos. De esa manera, el minifundio ya no es un fenómeno exclusivamente rural localizado, tiene incidencia urbana y para todos.

Neolatifundismo en tierras bajas con agronegocio en Santa Cruz

La cuestión de la tierra es una sola, no se trata de minifundio por un lado y latifundio por otro como problemas separados e inconexos, cuya superación pueda darse en cada caso por su lado y en diferentes momentos. Ambas situaciones hacen a la manera en que se distribuye la tierra –principal activo y capital natural de la historia– entre la población boliviana, entre sus distintos conglomerados sociales. La proporción, manera y formas de distribución definen, luego, las modalidades y patrones no solamente de ocupación territorial y poblamiento, sino que tienen que ver con el patrón de acumulación y, sobre todo, con el modelo y los sistemas productivos agropecuarios, forestales, silviculturales y, esencialmente, la manera en que nos organizamos socialmente para la producción agroalimentaria, para reproducir nuestra vida, nuestra sociedad. Se define así también la distribución de la riqueza.

Uno y otro ámbito, economías campesinas indígenas y agroindustria debieran complementarse naturalmente, pero la realidad es dura y diferente; impele a competir, a confrontarse en el mercado interno y externo para determinar quién abastece de los principales alimentos y quién exporta, con qué modelo agroalimentario

se suministra alimentación y nutrición a la población. En busca de ocupar ese lugar, reina la lógica darwiniana del más fuerte –que además tiene padrino, el Estado–, donde el latifundio y el agronegocio, asentados principalmente en Santa Cruz, arrinconan, marginan y excluyen del rol agroalimentario y de los mercados a la pequeña producción campesina en su conjunto, peor aún a los minifundistas. Este modelo agroindustrial es típico de la revolución verde, cuando no depredador y extractivista, que privilegia la actividad empresarial comercial y agro-exportadora; es decir, el lucro, la rentabilidad y la sobreganancia por encima de la satisfacción de necesidades y el derecho humano a la alimentación, incluso priorizando el *commoditie* sojero.

3. ¿Nueva reforma agraria o gran viraje agroalimentario nacional?

Es importante señalar que, del Informe Final Ampliado entregado a la Fundación TIERRA, hemos sacrificado el recuento y sistematización de iniciativas y propuestas para encarar el minifundio, así como un examen de las Empresas Comunitarias de la Economía Plural (OECOM).

Aunque para muchos el único hito importante es el primero, por nuestra parte podemos considerar como un proceso agrario con tres reformas explícitas, es decir, con la intención y pretensión de tales:

Reforma Agraria de 1953. Consolida el fin de la servidumbre, elimina el latifundio gamonal hacendario y procede a la distribución de tierras a campesinos indígenas de Tierras Altas andinas, en el Altiplano, Valles y Sub trópico, incluyendo zonas de colonización. Fue una reforma parcial e incompleta, porque no tuvo efecto inmediato directo en tierras bajas, pero habilitó el trayecto para la “marcha al Oriente” y para el futuro modelo empresarial capitalista agro-exportador.

Reforma Agraria de 1996. La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), vislumbrada ya desde 1987, de menor rango que la anterior, tiene el mérito de reconocer las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), con éxito en Oriente, Chaco y Amazonía, beneficiando a todas las numerosas naciones y pueblos indígenas de tierras bajas. Esa era una deuda histórica pendiente hasta entonces. Posteriormente, cundirían demandas de TCO en Tierras Altas, pero sin el mismo significado ni resultados, pero, además de eso, con situación y futuro dudosos. También es parcial e incompleta, porque no afronta ni el latifundio ni el minifundio. Se in-

tervienen las reparticiones agrarias (IRA-INC) con el fin de lograr un ordenamiento y modernización de la estructura administrativa estatal de tierras y se da inicio al saneamiento.

Reforma Agraria de 2006. La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de noviembre de 2006, presentada por Evo Morales en Ucureña como una “Revolución Agraria”, realiza algunas modificaciones en el marco de la Ley INRA, con la intención de afectar al latifundio, sin medidas efectivas contra el minifundio. También es de menor rango que la primera reforma y, al igual que las anteriores, es parcial e incompleta, pues solamente fue efectiva para concretar aceleradamente la mayor parte del saneamiento iniciado en la reforma de 1996 y la titulación de predios campesinos que ya eran poseídos. Esto queda demostrado con la posterior definición constitucional de un máximo de propiedad de 5 mil hectáreas sin afectación retroactiva y con posibilidad de salvar latifundios bajo la modalidad de asociación de tenencia, junto a posteriores medias como el “perdonazo” y el anuncio de ampliación de la frontera agrícola, así como el hecho de que solamente se habría revertido 225.000 hectáreas de latifundios empresariales en el Oriente. Por tanto, queda pendiente su verdadera aplicación en espíritu y letra; lo que corresponde dada la correlación política de fuerzas.

Esta tercera reforma agraria, vía cristalización de la Ley de Reconducción Comunitaria, por una parte tendría que retomar su esencia original para optar por los campesinos e indígenas y no por el latifundio empresarial y el agronegocio.

La opción comunitaria en esta ley fue una apuesta ideológica y política adoptada ya en 2006 y respaldada superlativamente con el precepto del Estado Social Comunitario y la economía plural en el marco de la Constitución Política del Estado de 2009. Sin entrar en disquisiciones sobre economía comunitaria en el mundo predominantemente urbanizado que tenemos, en el área rural no se ha

avanzado nada o casi nada sobre el particular, ni en concepciones y menos en inversiones, respaldo ni potenciamiento. En la actualidad, prevalece la propiedad individualista de los campesinos e indígenas lo que no resulta lógico ni coherente con la economía comunitaria. Pretender que la economía plural absorba o supere el minifundio vía empresas comunitarias no es posible. Para eso, se tendría que recurrir a una actualización y a enmiendas de relativización de la variante comunitaria de dicha Ley, respaldando y potenciando las experiencias asociativas en curso.

Con todo, persisten los planteamientos en sentido de que la reforma agraria es un proceso inconcluso y se expone la necesidad de una nueva reforma agraria, en algunos casos agregándole “apellidos”, como el de reforma agraria del Minifundio, como si éste fuera el único problema agrario pendiente; o como si el neolatifundismo habría sido erradicado. También hay proclamas en sentido contrario, como la del Vicepresidente -ya tantas veces difundida- respecto de que “ya no sería necesaria una reforma agraria, cuyo proceso ha concluido”, aspecto que no compartimos en absoluto, aunque desde nuestra perspectiva deba darse otra forma de acometer los pendientes agrarios.

Si de ello se tratase, por lo explicado, secuencialmente tendríamos que hablar de encarar una tercera reforma agraria con muchos desafíos. Basta pensar en la pervivencia del minifundio en Tierras Altas y la restitución neolatifundista en Oriente (ya no un latifundismo semifeudal, sino empresarial capitalista), situaciones no afrontadas y que están vigentes. Entonces, desde nuestro punto de vista estaría pendiente de cristalizar a plenitud -y no solamente con anuncios y algunos avances rutinarios en saneamiento- esta tercera reforma agraria expresada como Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, pero con algunas actualizaciones y enmiendas.

Por ese motivo, es contraproducente e inaceptable el reciente criterio gubernamental expresado por el Vicepresidente en sentido

de que “en este momento hay una justa distribución de la tierra en Bolivia, porque unas 27 millones de hectáreas ostentan TCO-TIOC, unas 15 millones de hectáreas (son de) campesinos y colonizadores interculturales, unas 36 millones de hectáreas serían tierras fiscales, y unas 5 millones de hectáreas estarían en manos de empresarios del Oriente, pero que se proyecta para que lleguen a 15 millones de hectáreas” (García Linera 2014).

Mientras nosotros observamos tendencias generales esperando resultados del Censo Agropecuario 2013, otros están en controversia sobre todo esto. Mostrando que el Vicepresidente y los latifundistas tienen quién los defienda, se sostiene que, hasta la fecha, los empresarios del Oriente, después de haber perdido en las últimas décadas 22,2 MM/ha, habrían pasado de poseer casi 40 MM/ha antes de la Ley INRA a 5,6 MM/ha, pero, potencialmente, podrían llegar a las 17,6 MM/ha proyectadas por el Vicepresidente para este sector.

De esa manera podemos entender el anuncio gubernamental de ampliar la frontera agrícola de 3,6 a unas 13 MM/ha, estimándose pasar de 15 a unas 45 MM/tm de producción agrícola, equivalentes a unos 6.000 millones de dólares en valor los próximos años. Entretanto, las mayorías rurales ostentarían 40 MM/ha; el Estado se quedaría con 24 MM/ha, de las cuales, 17,4 MM/ha no están disponibles por ser áreas protegidas y parques nacionales, restando unas 6,5 MM/ha fiscales para la redistribución y adjudicación.

Con esas bases, esta fuente sostiene que los beneficiados son los campesinos e indígenas y que, en tales condiciones, “se ha transitado de una injusta estructura de tenencia de la tierra (1953-1993), (...) a una nueva estructura de tenencia con acceso democrático (...) construida de manera pacífica, algo poco común en la historia de las reformas agrarias, hecho que además permite hoy plantear acuerdos entre Estado y los sectores productivos del agro para proponer agendas de desarrollo concertado”. Pero,

desde el Centro de Estudios del Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) se afirma que el asunto es más grave y que, en realidad, la propiedad de los grandes empresarios de Santa Cruz y Beni, al final del saneamiento, alcanzará a 36 millones de hectáreas (Ormachea 2014; Fernández 2014).

La última versión oficial con la que contamos (MDRyT-INRA) muestra que entre 1953 y 1992, la empresa y la mediana propiedad acaparaban más de 39 MM/ha; mientras que el solar, la pequeña y la propiedad comunitaria en su conjunto tenían 17 MM/ha. Entre 1996 y 2014 la situación habría cambiado. Se indica, para octubre de 2014, que la superficie saneada y titulada es de 70.746.339 MM/ha, de las cuales, unas 24 MM/ha (35%) serían tierras fiscales y que algo más de 17 MM/ha (24%) estarían en manos de 1.082.183 beneficiarios campesinos e interculturales. La mediana propiedad y los empresarios tendrían 5,8 MM/ha (8%), repartidas entre 5.844 beneficiarios; mientras que las TIOC, en total, tendrían 23,7 MM/ha (29,4%) para 494.400 beneficiarios. De ese total, 13,3 MM/ha (19%) corresponden a TIOC en tierras bajas y 10,4 MM/ha (15%) en Tierras Altas (Mallea 2014).

Si no fuera por esas visiones optimistas, pareciera que, con el tiempo y al margen del discurso demagógico de los distintos gobiernos, se fue ahondando el carácter de ese Estado anticampesino y antiindígena, que en los hechos opta por el modelo empresarial y agro-exportador, pero también abastecedor creciente de alimentos básicos, que se asienta en el neolatifundismo. Es como si se pensara que el problema alimentario de la población urbana estaba resolviéndose mediante esta opción empresarial, por lo que el campesinado minifundista y su pequeña producción se tornaban prescindibles. En otras palabras, es como si en el pasado, cuando los campesinos e indígenas eran los abastecedores mayoritarios de alimentos del país, la tenencia minifundiaria era un problema nacional a resolver; mientras que en el presente, cuando el agropoder y agronegocio se ocupan de cubrir el

abastecimiento, el minifundio ya no es un asunto problemático perentorio de solución.

Es tan distinta y crítica la situación que efectivamente se requiere una tercera reforma agraria, pero diferente a las anteriores. Una reforma agraria se asocia exclusivamente con la distribución de la tierra sin tomar en cuenta otros factores también claves como el agua, el suelo y las semillas. Por eso, el desafío actual incluye todo eso e, incluso, supera esos temas porque la situación exige cambios en los componentes económicos, productivos, institucionales, ambientales y de otra índole; es decir, se precisan medidas con una mirada integral. Además, una reforma agraria, muy equivocadamente, hace consentir la idea de que se trata de un asunto destinado y que atinge exclusivamente al agro, al campo y a sus habitantes (campesinos e indígenas) y no así al resto del país y de la población.

Urge una medida impactante, pero que exprese los problemas, complejidades y requerimientos del nuevo tiempo. Esta medida debe encarar el problema de la inequidad en la distribución de la tierra (minifundio y latifundio), pero también debe encarar los problemas de producción, de seguridad y soberanía alimentaria desde la perspectiva agroecológica. Además, debe sentar las bases para superar el síndrome extractivista y rentista que caracteriza a nuestro patrón de acumulación general y que se extiende hacia el agro. También debe abordar el tratamiento y gestión con gobernanza de recursos naturales renovables, de agua, biodiversidad, semillas, propiedad intelectual y patentes, así como la nueva relación entre el mundo urbano y rural, las pautas de consumo, nutrición y muchos más.

Se requiere un sacudón fuerte en la conciencia de todos para comer no solo abriendo la boca, sino también y, primero, abriendo la mente, lo que implica dejar de comer rutinaria, alienada y aculturadamente. En medio de una revolución cultural del consumo alimentario, debemos aprender a alimentarnos con ingestas y

dietas agradables y saludables, siendo consumidores informados y responsables para no envenenar el cuerpo ni enriquecer a las transnacionales.

Más que una nueva ley para una tercera reforma agraria aislada, se requiere un cambio de timón, un paquete de medidas sistémicas que abarquen varias esferas, pero que estén articuladas, conectadas, en sintonía, empalmadas entre sí. Se precisa un nuevo proceso de transformación que represente e implique un **gran viraje agroalimentario nacional**, cuyas bases sean éticas y estén en concordancia con la nueva Constitución Política del Estado y con el concepto y la legislación que propugnan la armonía con la naturaleza. Este cambio debe ser genuino, sin adulteraciones, sin doble discurso ni doble moral, incluso con sentido previsor respecto al impacto negativo del cambio climático.

La cuestión de la tierra, desde siempre y en todas partes, ha sido motivo de atención y pugnas de poder político, económico y social. Bolivia no es la excepción. Así ocurrió con los “Decretos de Trujillo”, del Libertador Bolívar, destinados a democratizar la tierra, pero que se frustraron en el intento; con los decretos de ex – vinculación; con la Reforma Agraria de 1953, la Ley INRA de 1996, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 e, incluso, la nueva Constitución que fue fruto de una Asamblea Constituyente. Por diversas razones, en el momento actual, aparentemente no existe excesiva presión sobre la propiedad de la tierra, pero sí se presentan otras formas de presión y acceso, caso contrario no se hablaría incluso de extranjerización de la tierra. El que la cuestión de la tierra sea crucial y un problema que debe afrontarse, no implica que se trate de un asunto estático, congelado o petrificado en el tiempo; por el contrario, es un asunto que sufre cambios y transformaciones.

En el transcurso de la investigación hemos recibido diversidad de respuestas matizadas en una y otra dirección, utilizando diferentes

argumentos y desde diferentes posicionamientos sobre el desarrollo agrorural, tierras y territorialidad, recursos naturales y otros temas. Una tendencia importante se expresó en sentido de dejar que la realidad del minifundio encuentre cauces de equilibrio y dinámicas automáticas de normalización, en función de la sabia práctica de los actores involucrados y afectados por el impacto de este fenómeno, dejando que el asunto se gobierne con base en la sobredeterminación de tradiciones, usos y costumbres, incluso con base en las creencias y la ritualidad de la cosmovisión y cultura andina. Según nuestra convicción y sensibilidad en sentido de que la sociedad rural no es unidimensional ni cuadrículadamente cartesiana, sino que responde a un mosaico social barroco y abigarrado, este camino que privilegia los mecanismos de ajuste cultural automático puede ser mal entendido y puede desnaturalizarse, tornándose como manifestación de una especie de etnomanía que, para otros es pachamamismo, como exaltación fundamentalista de los asuntos culturales.

Tal posición antropologista y culturalista conlleva el riesgo de posicionar, emparentar y comprometer el asunto del minifundio con posturas filosófica y políticamente liberales y del liberalismo económico. A partir de esas concepciones, se podría llegar a pensar que no corresponde intervenir ni desordenar la estructuración de la tenencia, propiedad y actual distribución de la tierra, beneficiando psicológica o subliminalmente al neolatifundismo y al neoextractivismo agropecuario. En consecuencia, esto puede derivar en el inmovilismo o en la relativización de las visiones sobre los transgénicos, los agrobiocombustibles; en suma, en torno a las concepciones y prácticas de la revolución verde, hoy matizada como economía verde. De esta manera, se puede llegar a un estado de convivencia con la situación actual dándole largas al minifundio y sus consecuencias, o finalmente aceptando las cosas como están en apología del *statu-quo*.

Concluimos también que habría que estar bien advertidos de otro tipo de ideas que, sin ser de plano negativas, pueden encaminar-

nos en erratas graves si son mal entendidas o mal aplicadas, como es el caso de lo que hemos calificado aquí como tecnologismo, o sesgo tecnologista. Para estas corrientes, ni el tamaño de la tierra o de la unidad productiva, ni la economía, ni la cultura tienen el poder de transformación como lo tendría la tecnología, que permitiría prescindir de la tierra en extensión considerable porque sería factible desarrollar una nueva agricultura sin dependencia de esos factores. Es una especie de agricultura de maceta o una agricultura en agua (hidroponía), sin soporte de tierra, en pequeños campos protegidos de alto rendimiento, en invernaderos, campos elevados u otras variantes.

De nuestra parte, y como perspectiva, estas opciones no pueden despreciarse, soslayarse ni descartarse, pero no actúan de manera aislada e independiente de la sociedad, la economía y sus entornos políticos y culturales. La sola tecnología, por sofisticada que sea, que además requiere gigantescas inversiones y operaciones, no convertirá la puna y el Altiplano en un vergel.

Tampoco se puede optar por la variante jurídica, normativa, legislativa e institucional puras, pensando que con leyes, normas, reglamentos o instituciones operadoras burocráticas se arregla el asunto minifundiario. Ya existen bastantes normas y no arreglaron nada crucial. Tampoco se puede optar únicamente por otras tendencias, como podría ser la salida por vías exclusivamente económicas o económico-productivas, como el economicismo aislado; peor si estas propuestas se asientan solamente en ajustes automáticos del mercado de tierras, sus precios e impuestos.

Por todo ello, concluimos que el minifundio, con todas sus manifestaciones y transformaciones multifactoriales en el tiempo, continúa siendo un problema nacional pendiente de afrontar, debiendo ser encarado con decisión política, considerando integralmente el problema y las principales variables comprometidas. En apretada síntesis de iniciativas y propuestas relevadas en esta

investigación puede apuntarse a la necesidad de asumir principalmente el cambio de la secular naturaleza anticampesina y antiindígena del Estado, priorizando de verdad y efectivamente la importancia y el rol de la pequeña producción agraria campesina indígena, para que junto a otras formas productivas conducentes, se fortalezca y no desaparezca, en aras de la requerida seguridad y soberanía alimentaria para el conjunto del país y no solo de los directamente involucrados, que ciertamente tendrían que ser beneficiarios y protagonistas claves, camino que obliga a resolver la problemática minifundiaria en ese marco.

No se puede dejar de anotar que un **gran viraje agroalimentario** como el planteado, no puede esperar que la necesaria coordinación y articulación entre diversidad de entidades relacionadas con los diferentes temas involucrados, se concrete de manera automática y espontánea, lo que equivaldría a que nuestro propósito levite en el éter de manera abstracta. Todo lo contrario, se requiere un cerebro articulador, la creación de una entidad poderosa, de jerarquía y prestigio, que garantice conexiones direccionadas en el mismo sentido y con impactos.

Viraje de la reforma agraria: aplicación de la Ley de Reconducción Comunitaria con enmiendas

Afrontar el minifundio no tiene sentido si no se toma como una oportunidad para encarar la problemática agroalimentaria de todos, de seguridad y soberanía alimentaria del país. Justamente porque el actual y amplio minifundio no contribuye ni con su propia seguridad alimentaria ni la del resto de la población es que debe ser superado, promovido a un estadio cualitativamente mayor, sin alterar su naturaleza campesina e indígena.

A su turno, el cambio de esa actitud secular no puede estar orientado al mismo modelo extractivista rentista general, ni el mismo tipo de agricultura que remeda la revolución verde, ahora con ex-

presión agropecuaria, incluso, en economías campesinas. El país debe discutir el modelo y los sistemas agropecuarios, forestales y silviculturales a seguir, coherentes con los cambios político-estatales, socioculturales y de poder.

Solo bajo esa concepción y en ese marco ya puede tener sentido, impacto y sostenibilidad, pasar a medidas concretas expresadas en una seria reingeniería institucional, normativa, económica, tecnológica y sociocultural para afrontar y superar el minifundio.

Lo que parece lógico como salida al minifundio sería su ensamblaje orgánico con las empresas comunitarias, consideradas como espíritu o *ajayu* del Estado Plurinacional, con el pluralismo económico y la economía plural; en medio de prácticas económicas que superen a los mecanismos de mercado y que den paso a esfuerzos alternativos de don, reciprocidad y redistribución; situaciones todas que, lamentablemente, no asoman ni de lejos la realidad de comunidades y predios andinos, y no se diferencian del asociativismo convencional ya preexistente. Con todo, es un camino en el que se debe insistir con sensatez y madurez política.

Se han difundido muchas iniciativas para fomentar las economías campesinas indígenas andinas, para un desenvolvimiento potenciado que les permita reproducirse, alimentarse, cubrir sus necesidades familiares y contar con ingresos monetarios correspondientes. En esto no hay que descubrir la pólvora, y lo más importante es que, con buen criterio, muchos elementos ya existen en el marco constitucional, en la legislación sectorial, así como en la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, la Ley de OECAS y OECOM, con las reservas establecidas sobre estas últimas en sentido de que son una aspiración, pero aún son inviables. También se puede mencionar la Ley de la Madre Tierra y Desarrollo Integral Para Vivir Bien y otras compatibles y concordantes.

De lo que se trata es de realizar inversiones y destinar presupuestos en la proporción, importancia, peso, potencial y requerimientos de estas economías y segmentos sociales, que de potenciarse, absorberían razonablemente a las unidades minifundiarias. Estas inversiones y presupuesto, financiamiento y recursos, y el capital ahora son esmirriados, exiguos, insignificantes, nominales, sin impacto, por lo que resultan ser el aspecto principal de atender, más ahora que se goza de estabilidad y apogeo macroeconómico.

Una tercera reforma agraria, o un tercer hito del proceso de reforma agraria, exige hoy retomar y poner en vigencia la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria con algunas actualizaciones, modificaciones y enmiendas, debido a que, desde hace años, fue congelada. Incluso, en los últimos años se registraron retrocesos en la cuestión agraria y de la tierra.

Tal es el telón de fondo para la reingeniería integral de iniciativas y propuestas que permitan ajustar la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria para encarar el minifundio como tal, tomando en cuenta que algunas medidas podrán ser generales para todos los predios minifundistas, otras diferenciadas y específicas en función de realidades distintas según eco-regiones, pisos ecológicos, zonas y sistemas de vida, pensando más que en las unidades familiares individualizadas, en espacios territoriales o espacios socioeconómicos locales agro y etnoculturales. Un punteo aproximado sería:

- Pensar en afrontar tanto el minifundio como fenómeno y problema nacional, con medidas hacia regiones y zonas minifundiarias, pero también la situación de los minifundistas como tales.
- Afectar efectivamente el latifundio, entre otros, abriendo la CPE para eliminar la “no retroactividad” en el parámetro de 5 mil hectáreas máximas y garantizando el cumplimiento de la función económica y social sin engaños ni complicidad desde el gobierno.

- Legislar más sobre acceso, disponibilidad y usufructo del recurso tierra, sin dejar de ver el derecho propietario de tenencia.
- Nueva reclasificación de la propiedad agraria que supere confusiones y vacíos legales.
- Restitución y reconstitución predial minifundiaria de propiedades y UPA originales, mediante saneamiento interno, con ejecución descentralizada y diferenciada en función de regiones, zonas, situaciones concretas, compartida entre autoridades municipales y locales, dirigencia y autoridades sindicales y tradicionales de toda la estructura existente, desde las comunidades, pasando por cantones, secciones, hasta provincias y departamentos.
- Reagrupamiento de parcelas, hoy en pedazos discontinuos, con intercambio de predios entre familias que poseen tierras lejanas a su unidad productiva y solar, evitando distancias. Estudiar la pertinencia en la disminución del esfuerzo y sobre-auto-explotación, o contrariamente el daño cultural de esta medida.
- Concordancia jurídica entre legislación agraria y Código Civil, para frenar el fraccionamiento vía derecho hereditario sucesorio, y reglamentar el mandato para su mantención como régimen de indivisión forzosa.
- Legislar el estatus y situación de la figura de residentes, respetando la premisa de que la tierra es de quien la trabaja, privilegiando el derecho propietario de los estantes permanentes en las comunidades, y restringiendo el de los migrantes definitivos con retornos esporádicos, así se trate de personas que declaran doble residencia e incluyendo a excomunarios hoy denominados interculturales, que optaron por su traslado a zonas de colonización. Una figura posible sería expropiación con indemnización.

- Formalizar el mercado de tierras entre campesinos, la compra-venta, la hipoteca, el alquiler, el anticrético, la figura pro-indiviso, usucapión y otras transacciones de tierras de pequeña propiedad familiar independiente y dentro de algunas comunidades, sin romper ni disgregar comunidades, más bien garantizando la cohesión social en su seno, además de poner freno y candado al engorde, a la especulación, al loteamiento, al acaparamiento para acumular tierras en pocas manos.
- Promover con incentivos económicos y agrarios concretos todo tipo de asociativismo, cooperación y solidaridad entre productores, mejor si esto se produce en todas las fases del sistema productivo. Esta figura se puede aplicar a la propiedad de la tierra y otros activos agrarios, gestión de recursos naturales renovables, producción, transformación y agregación de valor de la producción, comercialización y otras estrategias de consecución de mercados, financiamiento, crédito, asistencia técnica y otras facetas más, vía asociaciones productivas, cooperativas agropecuarias, Coracas, OECA, asociaciones afiliadas a AOPEB y similares, incluyendo casos de OECOM que puedan emerger y organizarse exitosamente.
- Definir nuevas zonas de colonización en tierras fiscales y promover nuevos contingentes de personas y familias dispuestas a dicho trasplante. También se debe dotar de tierras fiscales en lugares disponibles y requeridos a grupos familiares andinos organizados comunalmente que lo soliciten.
- Prever no solamente la intervención burocrática del Estado, sino institucionalizar la participación y control social de comunidades campesinas indígenas.
- Recuperar tierras degradadas en Altiplano y Valle, mediante un programa amplio de integración ambiental de la agricultura.

- Dotar a los productores minifundistas de recursos suficientes, agua de riego, semillas, capacitación, asesoramiento/seguimiento técnico a sus zonas y comunidades con vertebración caminera, también de infraestructura productiva y social.
- Prohibir la extranjerización de las tierras y la microparcelación, a fin de eliminar la especulación de la tierra y de los alimentos, garantizando la seguridad alimentaria en el mediano plazo y asegurar la soberanía alimentaria en el largo plazo.

Viraje en la producción alimentaria: agroecología hacia agricultura sustentable

Si hacemos abstracción de las poblaciones que hoy se desenvuelven bajo el minifundio, las regiones y zonas del mundo andino que hoy lo cobijan fueron desde hace milenios ámbitos de producción alimentaria y no han perdido esa condición; de lo que se trata es de superar el minifundio y recuperar esa dinámica. La agroecología sería la aplicación de conceptos y principios ecológicos para diseñar agroecosistemas sustentables, con dependencia mínima de agroquímicos y de energía, buscando fertilidad con el potencial de su propio suelo, además de la productividad y la protección de los cultivos. La agricultura sustentable superaría la revolución verde, asumiendo una visión más compleja, incluyendo dimensiones sociales, culturales, políticas y económicas, incluso superando el puro estudio de la agricultura hacia el estudio del ambiente global y del sistema social. Consiste, principalmente, en la reducción o eliminación de agroquímicos haciendo en un cambio en el manejo de la agricultura.

Están de por medio varios principios, como reinstalar una racionalidad más ecológica en la producción agrícola, con diseño y manejo de agroecosistemas productivos y, a su vez, conservadores de los recursos naturales, además culturalmente sensibles, social y económicamente viables, con enfoque holístico o totalizante,

incluidos todos los elementos ambientales y humanos, con menor uso de insumos externos. Se busca efectos sobre la productividad, estabilidad y resiliencia dentro del sistema predial, dependiendo de las oportunidades locales, la disponibilidad de recursos y del mercado. La finalidad es aumentar la eficiencia biológica general y mantener la capacidad productiva y autosuficiente del agroecosistema, disminuyendo la toxicidad a través de la eliminación de agroquímicos, optimizando el reciclaje de nutrientes, y logrando el balance de agua y energía, todo con sentido de largo plazo, recurriendo a tecnologías de bajos insumos (Altieri 2004).

No todo en la producción agropecuaria es tierra, están otros factores clave como el agua, las semillas, todo tipo de germoplasma animal y vegetal y la biodiversidad, elementos tan estratégicos en la geopolítica planetaria que Vandana Shiva nos habla y escribe sobre “los monocultivos de la mente” y “las guerras de la globalización”, que se convertirán en la pulseta entre el primer mundo y los productores y productoras que se desenvuelven en la pequeña agricultura familiar campesina e indígena, con grandes confrontaciones y prácticas de biopiratería por la titularidad de la propiedad intelectual y los patentes (Shiva 2007).

Viraje en el tratamiento de la silvicultura forestal, del bosque, la selva, la Amazonía

Bolivia está entre los 15 países más biodiversos. Espacialmente somos un país forestal. Ello nos invita a tratar de otra manera la silvicultura forestal, el bosque y la selva; superando la cultura agrarista del Siglo XVIII. Los bosques son el mayor potencial económico de Bolivia. Es posible hacer un uso sostenible de los recursos naturales con beneficios económicos, sociales y ambientales porque tienen diferentes usos socioculturales, servicios y funciones ambientales. La clave está en institucionalizar saberes y conocimientos indígenas, en no repetir errores con cadáveres de proyectos fracasados, no pensar la Amazonía desde lo Andino ya

que el territorio y los conocimientos son el capital natural indígena de la Amazonía.

A diferencia de la agropecuaria, en la selva y el bosque el suelo es un soporte, pero 95% de sus nutrientes son reciclaje de materia orgánica (humus). Por eso, no se debe desbrozar bosques para tierras ganaderas, ni llenar territorios de bosque con animales ajenos al medio porque pueden acarrear problemas de adaptación, alimentación y destrucción de floresta. No se debe promocionar ganado cuando los indígenas comen pescado. Hay que promocionar cultivos amazónicos promisorios como palmito envasado (en pulpa o fresco al vacío), camú/camú, piña, uña de gato, acuicultura en varias especies animales y vegetales; sin descuidar la cría y manejo de caimanes, la cría de mariposas o la producción de veneno cristalizado de serpientes. Hay que priorizar la diversificación agroforestal, formas comunales de producción y comercialización artesanal, sistemas integrados de acceso fluvial y caminero (Nuñez del Prado 2014).

La riqueza de los recursos naturales renovables no estaría en el primer eslabón. Hay casos exitosos de inserción global de producción y servicios alternativos que se apoyan en la competitividad basada en la calidad del proceso más que en la de cada producto (quinua, café, cuero de lagarto), lo que permite obtener un plus en los precios gracias a localización de los procesos. La expansión de la oferta de estos productos y servicios no sería vía frontera, sino por las mejoras en el valor en el primer eslabón de la economía. Hay que pasar, luego, a afrontar el tema de la propiedad intelectual y el potencial para consagrar denominaciones de origen a nivel local o regional. La “maldición de los recursos naturales” no sería una fatalidad si se diversifica la base productiva, insertándose en la economía global con valor agregado y construyendo institucionalidad (PNUD 2008).

Viraje en el consumo alimentario

Un gran viraje agroalimentario no tendría sentido ni destino cierto si no contempla como componente vital la faceta del consumo de alimentos. Hace décadas que identificamos varios problemas en este terreno. Nuestros patrones de consumo alimentario no se adecuan a requerimientos nutricionales equilibrados –en cuanto a la ingesta energética kilocalórica ni proteínica– de hidratos de carbono, vitaminas, sales, minerales y algunas grasas. Tales estructuras de consumo alimentario no están en función de una vida saludable; ni en función de las regiones donde habitamos, de altitud, clima, temperatura, humedad, incluso de sexo y edad; tampoco de nuestras condiciones sociolaborales o en función del tipo de esfuerzo y desgaste físico que realizamos. Igualmente, y como agravante, nuestro consumo responde cada vez menos a la disponibilidad de alimentos en función de las vocaciones productivas y a la realidad de nuestra producción agropecuaria y silvicultural.

Por otra parte, nuestros hábitos alimenticios tampoco responden en lo fundamental a pautas culturales tradicionales, a situaciones coherentes con la realidad y condiciones nacionales; por el contrario, responden, cada vez con más frecuencia, a un proceso de aculturación, de alienación, moda, imitaciones, esnobismo, propaganda, publicidad y marketing. Predominan prácticas de consumo y estilos de vida ajenos al contexto; incluso, con prácticas aberrantes, insalubres si se considera la falta de diversificación y exceso en cantidades consumidas de carbohidratos, carnes, grasas, y productos tóxicos. De esta manera, se cae en el consumismo o exceso rutinario sin sentido, en el consumo suntuario de productos que no son nutritivos, sino solamente productos; no son alimentos, son pseudoalimentos, como los estimulantes. También somos practicantes de una cultura del desperdicio por ausencia de una disciplina humanista, solidaria, equitativa.

Por todo eso, resulta correcta la exhortación a dejar de comer solo abriendo la boca, sino abriendo primero la mente, con actitud amplia, utilizando la inteligencia para lograr un consumo alimentario informado, consciente, ético, responsable, nutritivo, saludable, satisfactorio, ecológico, equitativo en la distribución, con adecuación a nuestra realidad, capacidades, disponibilidades, cultura y potencialidades, con horizonte sustentable. Es preciso alimentarse respondiendo a necesidades básicas para obtener una mejor calidad de vida, minimizando el uso de tóxicos o de desperdicios contaminantes que puedan afectar la vida de futuras generaciones en medio de interdependencias entre los derechos y prácticas del consumidor, las políticas sobre consumo alimentario y la preservación ambiental. Se debe considerar interrelaciones entre consumo alimentario y consumo de agua, de energía y de otros factores.

Viraje en la política macroeconómica, comercial, de precios y mercados de alimentos

Una visión integral para afrontar el minifundio nos llevó a plantear un gran viraje agroalimentario. En ese contexto, un componente que no puede soslayarse es diseñar e implementar una política macroeconómica, comercial y de precios que no invisibilice el ámbito agroalimentario y que no sea una política contraria al cambio trascendente y necesario que se ha propuesto. Esta política macroeconómica tiene que reflejar la opción por el cambio del modelo agropecuario y silvicultural a seguir, privilegiando la variante agroecológica y sustentable, potenciando las economías campesinas indígenas y la pequeña producción familiar y comunitaria. Se trata de comenzar por una política fiscal coherente, que eleve el presupuesto y las inversiones sectoriales, como ya lo dijimos, para orientar esos recursos a las economías campesinas e indígenas y también hacia las políticas de consumo responsable antes señaladas, buscando impactos transformadores y estructurales multipropósito.

La seguridad y soberanía alimentaria no pueden continuar siendo planteamientos abstractos, deben traducirse en políticas públicas activas y eficaces, además de constituirse en referentes y parámetros de una política comercial y de precios conducente con estos idearios y con los preceptos constitucionales. Nuestra balanza comercial agroalimentaria tendría que ser siempre positiva y superavitaria si consideramos las características geográficas de nuestro país, la potencialidad productiva que existe gracias a la diversidad de ecoregiones y pisos ecológicos, los microclimas locales, las zonas y los ricos sistemas de vida.

No confundimos aquí soberanía alimentaria con autarquía alimentaria o autoabastecimiento total; pero, no solamente porque existen la capacidad y las potencialidades, sino por estrategia geopolítica y como parte real de una postura de soberanía alimentaria, nuestro país debiera considerar una mayor proporción de producción y suministro endógeno de alimentos. Como ejemplo emblemático, basta mencionar el caso de la quinua, que se difunde como el “grano de oro” sembrado hace milenios y que está destinado a alimentar a nuestros pueblos, pero, fuera de representar hoy una especie de neoextractivismo agrario indígena campesino, es un producto destinado casi en su totalidad a la exportación, estando virtualmente lejos del alcance y del consumo interno de los y las bolivianas. Otro ejemplo es la ampliación inmisericorde de la frontera agrícola para producir soya como *commoditie*.

La política de precios de los alimentos no puede estar orientada exclusivamente a resguardar el bolsillo de las masivas poblaciones urbanas, sin importar su efecto e impacto en las economías de los productores campesinos e indígenas. Es positivo, en todo caso, no actuar con teología ni dictadura del mercado; se debe proceder a aplicar políticas de regulación que no respondan a las contingencias de la confrontación política, sino a una acción planificada de largo aliento, incluyendo coherencia con la política cambiaria, tributaria interna y arancelaria externa.

Una política macroeconómica compatible con los otros componentes del viraje será esencial para concretar las aspiraciones transformadoras expresadas en este documento y para coadyuvar, en gran medida, a modificar los modelos agropecuarios vigentes: Uno campesino andino deprimido y el otro empresarial y de agro-negocio dinámico.

Se trata de tener, en conjunto, un sistema agropecuario prioritaria y coherentemente alimentario, lo que exige que también la agropecuaria campesina e indígena del primer ámbito andino acceda a mercados internos y externos en buenas condiciones y con rentabilidad. Para esto, será fundamental que la producción sea agroecológica, lo que no deja de ser un enorme desafío por ser exigente y costoso encarar este reto. Esto, a su vez, exigirá la apertura de mercados no solamente con nichos selectivos para este tipo de productos vía el comercio justo, sino también generará competitividad genuina en mercados corrientes.

La soberanía alimentaria debe estar orientada a enfrentar la producción de transgénicos o de alimentos genéticamente modificados, que no solamente tienen consecuencias insalubres y tóxicas, sino que nos convierten en esclavos dependientes de las transnacionales y de sus laboratorios que realizan las manipulaciones genéticas periódicas, vendiéndonos semillas que nacieron nuestras, pero que terminan siendo propiedad de los monopolios empresariales. La situación empeora con la posible producción de agrobiocombustibles, que restan tierra, agua, energía y otros recursos a la producción de alimentos para el consumo humano, con el fin de destinarlos al abastecimiento de lubricantes para máquinas.

4. Cierre

Un cierre no es un resumen ni una síntesis. Sin reiteraciones, en este caso solamente se pretende dejar un mensaje con la idea fuerza principal, relativa a que el momento sociopolítico y económico que vive el país es un hito inmejorable para efectivizar diversas transformaciones históricas, superando la teoría grandilocuente, la emisión puramente discursiva, y la letra ampulosa, pero vacua; conjugando planteamientos con la praxis concreta, practicando de verdad ideologías y propuestas.

A estas alturas es evidente que el proyecto indígena campesino, como médula del proceso sociopolítico vigente, si no ha sido truncao, al menos está en vilo. Por lo tanto, sin aspirar a utopías históricas mayores, calibrando el tiempo con realismo, pero también con ciertas esperanzas en otros terrenos, pensando que se puede pagar deudas históricas pendientes, viables y posibles de cubrir, sin que ello represente tomar el cielo por asalto o llegar al paraíso, sino actuando con equilibrio y sensatez, con sentido nacional y popular razonable, no se puede perder la oportunidad de contar con un gobierno con apoyo contundente y reiteradamente mayoritario y seguir aplicando un modelo agroalimentario contrario a los intereses de la vida, desarrollo y progreso de la población en su conjunto, de campesinos e indígenas en particular y del fortalecimiento del país como tal.

Solo en el marco de ese **gran viraje agroalimentario nacional**, que conllevaría frutos y réditos de todo tipo para el país en su conjunto, se podrá superar el minifundio como tema central que nos ocupó en el estudio; caso contrario, podrán asumirse varias medidas, pero también terminarían siendo truncadas y carecerían de impacto. El tema agroalimentario de los bolivianos y las boli-

vianas, que tiene relación con la superación del minifundio, no es un asunto menor que el de los hidrocarburos, que la estabilidad de las variables macroeconómicas, que el crecimiento, que las exportaciones, que las reservas internacionales, o que el “obrismo”; es un asunto crucial que, si en las actuales circunstancias y en esta larga coyuntura no se atiende sabiamente, la historia no nos absolverá.

BIBLIOGRAFÍA

- Albó, X. (2014). (*Consulta escrita realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, octubre de 2014.
- Altieri, M. A. (2004). *Agroecología: principios y estrategias para diseñar sistemas agrarios sustentables*. Costa Rica.
- ANCB-PL 480. (1984). *Cuestión Agraria Boliviana*. Base: II Censo Nacional Agropecuario.
- Baudoin, A. (2014). (*Consulta escrita realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, octubre de 2014.
- Bazoberry, O. y Morales, M. (2011). ¿Cómo entender el minifundio en el contexto boliviano? En: *Hablemos de tierras. Minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Bazoberry, Ch. O. (2014). (*Entrevista realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, agosto de 2014.
- Benavides, G. (2014). (*Consulta escrita realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, octubre. 2014.
- Carafa, C. (2014). (*Consulta escrita realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, septiembre de 2014.
- Castañón, E. (2014). Seguridad alimentaria con soberanía: hacia una política alimentaria posneoliberal. En “A 61 años de la reforma agraria”. <<http://www.ftierra.org/index.php/opinion-y-analisis/355-seguridad-alimentaria-con-soberania-hacia-una-politica-alimentaria-posneoliberal>>. 1 de agosto de 2014.
- Chumacero, J. P. (2014). (*Entrevista realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, agosto de 2014.
- Chumacero, J. P. (2014). La reforma agraria no ha terminado. En “A 61 años de la reforma agraria”. <<http://www.ftierra.org/index>.

- phb/opinion-y-analisis/377-la-reforma-agraria-no-ba-terminado>. 1 de agosto de 2014.
- Chumacero, J. P. (2010). Trece años de reforma agraria en Bolivia-Avances, dificultades y perspectivas. En: *Reconfigurando territorios (Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia). Informe 2009*. La Paz, Bolivia: Fundación Tierra.
- Colque, G. (2010). La propiedad colectiva o comunitaria. Recientes enfoques y dilemas en la legislación agraria. En: *Reconfigurando territorios (Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia). Informe 2009*. La Paz, Bolivia: Fundación Tierra.
- Dalence, J. M. (1846). *Bosquejo Estadístico de Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- Decretos supremos para la nueva reforma agraria. 2 de junio de 2006.
- Devisscher, M. (2014). (*Consulta escrita realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, octubre de 2014.
- Fernández, J. de D. (2014). “Con los pies en la tierra...”, en: *Página Siete*. La Paz: 26 de octubre de 2014.
- Flores, R. (2014). (*Exposición Sobre Realidad del Ecuador en Convite de IPDRS*). La Paz, Bolivia: 24 de julio 2014
- García Linera, A. (1976). “La reforma agraria y el desarrollo social”, en: Delgado, O. *Las reformas agrarias en América Latina*. México: FCE.
- García Linera., Á. (2014). (*Entrevista realizada por el Programa Uno Decide en red Uno*). La Paz, 6 de octubre de 2014.
- Gianotten, V. (2011). Una reforma agraria del minifundio. En: *Hablemos de tierras. Minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Plural editores.

- Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz, Bolivia.
- Haquim, D. (2014). (*Consulta escrita realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, octubre de 2014.
- Jiménez Zamora, E. (2014). (*Entrevista realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, agosto de 2014.
- Ley No 1715. Servicio Nacional de Reforma Agraria (LSNRA - INRA). 1996.
- Ley No 3545. Revolución Agraria – Modificación de la Ley 1715 – Reconducción de la Reforma Agraria. Noviembre de 2006
- MACA. (1996). *Estrategia de Transformación Productiva del Agro*.
- MACA. (1976). *Plan Quinquenal Agropecuario 1976/80*. La Paz, Bolivia.
- Machicado, F. (1966). *Ensayo Crítico sobre Reforma Agraria*.
- Mallea, G. (2014). (*Exposición: Políticas públicas en administración de tierras. Seminario Recientes Transformaciones Agrarias en Bolivia*). La Paz, Bolivia: 4 de noviembre de 2014.
- Mazurek, H. (2014). (*Exposición en Seminario del IDIS. Carrera de Sociología-UMSA*). La Paz, Bolivia.
- Mejillones, S. (2014). (*Consulta escrita realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, octubre de 2014.
- Ministerio de Planificación. (1970). *Base: Censo Agropecuario 1950*.
- Ministerio de Planificación. *Plan Bienal 1965 – 66*.
- Morales, M. (2011). El tamaño sí importa. Artículo. En: *Hablemos de tierras. Minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Nuñez del Prado, J. (2005). Las economías campesinas e indígenas frente al TLC. En: Nuñez del Prado, J. y Romay, M. A. *Tratado*

- de Libre Comercio Bolivia-Estados Unidos: dos miradas de impacto en el agro campesino indígena*. La Paz, Bolivia: CIPCA.
- Nuñez del Prado J. (2014). *Utopía Indígena Truncada*. La Paz, Bolivia: CIDES/UMSA.
- Ormachea E. (2014). García Linera, agroindustria y tierras, en: *Página Siete*. La Paz: 12 de octubre de 2014.
- Péres, J. A. (2014). (*Entrevista realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, octubre de 2014.
- PNUD. (2008). *La otra Frontera. Usos alternativos de recursos naturales en Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- Prudencio, J. (2014). (*Consulta escrita realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, octubre de 2014.
- Quisbert, J. (2014). (*Consulta escrita realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, octubre de 2014.
- Rocha, C. (2009). La reconducción comunitaria de la Reforma Agraria nace del paradigma del cambio de modelo agrario. En: *Bolivia post constituyente. Tierra, territorio y Autonomías Indígenas. Memoria Seminario Internacional*. La Paz, Bolivia: Fundación Tierra.
- Rojas, J. C. (2011). A medio camino: tendencias en la tenencia de la tierra en Bolivia. En: *Modelos de desarrollo, desarrollo rural y economías campesina indígena. Memoria del Seminario Internacional 2011*. La Paz, Bolivia: CIPCA.
- Shiva, V. (2007). *Las nuevas guerras de la globalización. Semillas, agua y formas de vida*. Madrid: Ed. Popular.
- Solís, L. (2014). (*Entrevista realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, octubre de 2014.

- Soriano, R. (2014). (*Consulta escrita realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, octubre de 2014.
- Superintendencia Agraria. (1997). *Hacia el uso sostenible de la tierra*.
- Urioste, M.; Barragán, R. y Colque, G. (2007). *Los nietos de la reforma agraria*. La Paz, Bolivia: Fundación Tierra.
- Urioste, M. (2014). (*Entrevista realizada por José Nuñez del Prado*). La Paz, octubre de 2014.
- Urioste, M. (1987). *Hacia una Segunda Reforma Agraria*. La Paz, Bolivia: CEDLA.
- Valderrama, C. (2002). Estadísticas INRA – DANIDA. Agosto 2002.
- Vargas Vega, J. (2014). Empecemos ahora antes que sea tarde. <http://boliviarural.org/files/seguridad_y_soberania_alimentaria_bolivia_1.pdf> La Paz, Bolivia, agosto de 2014.

Tercera
PARTE

**Individualización de la tierra
y transformaciones
socioterritoriales pos-saneamiento**

Sergio Vásquez Rojas

Palabras clave

Tenencia de tierras, individualización, minifundio, territorios indígenas, acceso a la tierra, mercado de tierras.

Sergio Vásquez Rojas

*Licenciado en Ciencias Jurídicas y Políticas. Investigador del Centro de Comunicación y Desarrollo Andino. Cursos de Postgrado en derechos de los pueblos indígenas. Investigaciones sobre temas de tierra, desarrollo rural y derechos colectivos de pueblos indígenas.
(servasquez9@gmail.com).*

María Teresa Peñaloza Chej

*Licenciada en Sociología. Investigadora del Centro de Comunicación y Desarrollo Andino. Cursos de formación en investigación, educación. Investigaciones sobre tierra, género, desarrollo rural
(maritere98@hotmail.com).*

RESUMEN

Uno de los ejes centrales del informe de investigación que se presenta es el planteamiento en torno a la discusión sobre la tenencia de tierra en la Subcentral Novillero (municipio Aiquile, provincia Campero, departamento de Cochabamba), lo que permite interiorizarnos en la realidad agraria de la zona, enfatizando en el derecho de propiedad agraria –titulación individual y/o titulación colectiva–, y la extensión de tierra que posee cada familia destinada a la actividad agrícola y/o pecuaria.

Al mismo tiempo, se exponen las tendencias de transformación hacia una nueva ruralidad agroproductiva, con tierra cultivable insuficiente y ausencia de políticas públicas que posibiliten al productor a pequeña escala constituirse en una alternativa que contribuya a una producción agropecuaria sostenible en el país.

Específicamente, se pretende mostrar, por un lado, la inequidad y asimetría en la propiedad agraria y, por el otro, la reducción drástica de las áreas colectivas, que en algunos casos significa la desaparición de áreas comunales dentro de las comunidades, debilitando, de esa manera, el manejo tradicional de la tierra.

Por otra parte, se aborda la titulación colectiva de territorios indígenas en la figura de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y el uso y manejo colectivo de su espacio vital, evidenciándose que la TCO es una estrategia política de reconstitución orgánica, de defensa de sus recursos naturales frente a actores externos y ejercicio de derechos colectivos, así como de acceso a instancias de poder público local, a través de la distritación indígena.

La individualización de la tierra, la reducción de áreas colectivas en las comunidades, el reconocimiento de territorios indígenas, las

desigualdades en torno a la propiedad sobre la tierra, las dinámicas de acceso a tierra a través de la herencia, aparcería, alquiler y compra venta, están generando transformaciones socioterritoriales que afectan la vida de las familias en la comunidad, y perfilan la ruptura de formas tradicionales de organización, acentuando la diferenciación social intracomunal y las dinámicas de mercado, que tienen que ver con el arrendamiento, el préstamo bancario, la especulación de tierra vía compra venta, ésta última en una fase inicial de crecimiento.

1. Introducción

El tema principal del presente estudio es la individualización de la tierra y sus transformaciones socioterritoriales, a partir del proceso de saneamiento de tierras que desde 2011 tiene lugar en el municipio de Aiquile. Particularmente, se enfatiza en la realidad agraria de la Subcentral Novillero, en la cual se generan procesos sociales, políticos, orgánicos y jurídicos, producto de la discusión y toma de decisiones en torno a la regularización de la propiedad agraria.

El objetivo del estudio es analizar las transformaciones sociales, territoriales y jurídicas que trae consigo la delimitación parcelaria y comunal que se da en las comunidades de la zona pos-saneamiento, a través de un estudio comparativo de la estructura de tenencia de la tierra y estructura social en las comunidades del área que comprende la Subcentral Novillero.

El proceso agrario de tenencia de tierra en zonas de valles interandinos ha sufrido permanentes transformaciones sociales, económicas y jurídicas, acentuando ciertas dinámicas capitalistas en el ámbito rural en los últimos años, debido a políticas públicas impulsadas desde el gobierno central, y de acciones concretas desde los ámbitos departamentales y locales, tales como el impulso a la titulación individual en comunidades campesinas y los cambios que estos procesos generan dentro de las mismas, tanto en términos de tenencia de tierra, de estructura y organización territorial, así como de estrategias de acceso a la tierra, que evidencian una diferenciación social cada vez más acentuada en el ámbito de la comunidad.

El estudio pretende mostrar posiciones que se suscitan intra e intercomunally, en la discusión de la problemática de tenencia de tierras como efecto del proceso de saneamiento, donde los afiliados a la comunidad, individual y/o colectivamente, deben elegir entre el derecho de propiedad individual o el derecho de propiedad colectiva, y a cuya consecuencia predominará una determinada forma de propiedad. Asimismo, visualiza las asimetrías y desigualdades existentes en torno a la extensión de tierra y número de parcelas por familia, que son consolidadas por el saneamiento y que denotan niveles de diferenciación social dentro de la comunidad. Al mismo tiempo, muestra las diversas estrategias de acceso a la tierra a las cuales recurren las familias que tienen tierra insuficiente, en función de las necesidades productivas para el autoabastecimiento familiar.

La pregunta de investigación que guía el trabajo es: ¿qué transformaciones socioterritoriales pos-saneamiento se producen en las comunidades y sus organizaciones, a partir de la individualización de la tierra?

Los conceptos básicos que sustentan el estudio se refieren a minifundio, tenencia de tierras, diferenciación social, acceso y mercado de tierras.

Para la realización del estudio, se recolectó información primaria y secundaria. La información primaria fue obtenida a través de entrevistas en profundidad, realizadas a informantes clave en cada una de las comunidades, tanto hombres como mujeres, entre septiembre y noviembre de 2014. También se realizaron talleres colectivos en los que los participantes elaboraron mapas parlantes para la ubicación de sus parcelas, y realizaron un análisis sobre las temáticas abordadas en el estudio.

En relación a la información secundaria, se tuvo acceso a datos sobre el proceso de saneamiento del municipio de Aiquile, que

fueron procesados en función del objetivo del estudio. También se hizo uso de información institucional previamente recolectada como parte del apoyo técnico realizado al saneamiento colectivo, en tanto territorios indígenas, de Pabellón y Duraznal. Por último, se realizó una revisión bibliográfica del material existente sobre la tenencia de tierras en Bolivia.

El informe presenta, en la primera parte, los resultados obtenidos del proceso de recolección de información en campo y de revisión bibliográfica. Es una descripción de la realidad de la zona de estudio respecto al saneamiento y tenencia de tierra, uso y manejo del territorio en las TCO y el tamaño y número de parcelas por familia.

La segunda parte presenta el análisis y las reflexiones en torno a los temas objeto del estudio, poniendo énfasis en el tema de la individualización y el minifundio, y las transformaciones pos-saneamiento que se dan dentro de la comunidad.

Finalmente, se presentan las conclusiones a las que se arriba a partir de los datos obtenidos en campo y en gabinete.

RESULTADOS

2. Breve antecedente histórico

Uno de los ejes centrales de las políticas liberales y neoliberales es el fortalecimiento de la propiedad privada e individual. En este sentido, la tierra también ha sido y es objeto de permanentes disputas políticas, económicas, sociales y culturales, en torno a formas de distribución y derechos de propiedad agraria.

Un hecho histórico de trascendental importancia en torno a la problemática tierra en Bolivia, que implicó la modificación de la estructura de tenencia de la tierra, fue la emisión del Decreto Ley 3464 de Reforma Agraria, cuyo lema era “la tierra es para quien la trabaja”, firmado en Ucureña-Cochabamba, el 2 de agosto de 1953. En su implementación concurren dos factores (entre otros): el factor político-social y el factor jurídico. El primero, relacionado con la presión que ejercían los campesinos que lideraron la ocupación y toma de tierras de haciendas, y que obligaron al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) a restituir y distribuir las tierras. El segundo relacionado con la implementación de la normativa de distribución y redistribución de la tierra, lo que Urioste (2005) llama “legalización de las ocupaciones de hecho por campesinos e indígenas”.

La Reforma Agraria eliminó el régimen de servidumbre en Valles y Altiplano, y la tierra volvió a sus dueños originarios o legítimos propietarios, los indígenas y campesinos aymaras y quechuas. Sin embargo, en tierras bajas, la Amazonía y el Chaco se produjo una contra reforma agraria, al constituirse un nuevo latifundio agroindustrial (Urioste 2005).

En los valles de Cochabamba, la reforma no fue concebida como una forma de redistribución equitativa del recurso tierra, sino que constituyó un mecanismo de consolidación de las superficies en posesión de los comunarios desde la época de la hacienda, sea en su condición de pegujalero, piquero o arrimante (Guzmán 2008).

Este Decreto, si bien permitió abolir la servidumbre, democratizando el acceso al recurso tierra a través de la distribución de la tierra hacendal en favor de campesinos, no logró una verdadera redistribución ni distribución equitativa de dicho recurso entre los miembros de la comunidad; por el contrario, introdujo políticas de titulación individual de la tierra dentro de las comunidades, estableciendo un lento proceso de mercado de tierras, por lo que las comunidades se sentían amenazadas en su existencia y en sus propias formas de uso y manejo del espacio territorial.

Esta tendencia de individualizar la propiedad de la tierra se manifiesta en la República con el decreto bolivariano que estableció la constitución de la propiedad privada con base en la fragmentación de las tierras comunales (Rojas 2007). En la Presidencia de Mariano Melgarejo, los indígenas debían comprar sus tierras, bajo conminatoria de quedar privados de su predio rústico para ser vendidos en subasta pública. Esta tendencia de individualización de la tierra, se mantuvo en la Reforma Agraria y en la propia Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, de octubre 1996, modificada el año 2006 por la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

Esta política de parcelación e individualización de la tierra se consolidó a través del saneamiento de tierras, en coherencia con las políticas globales de ajuste macroeconómico¹ impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; siendo uno de los instrumentos para este propósito la parcelación de la tierra, afectando las “formas asociativas de tenencia e incluso de producción” de la tierra (Dam 1999).

1 Concretamente en el tema tierra, consistía en la obligación de desreglamentar, simplificar y descentralizar el mercado de tierras para tornarlo completamente libre.

3. Tenencia de tierra en Aiquile

3.1 Datos generales del municipio de Aiquile

El municipio de Aiquile es la primera sección de la provincia Narciso Campero, ubicada al noroeste del departamento de Cochabamba. Limita al norte con la provincia Totora, al sur con el departamento de Chuquisaca, al este con el municipio de *Omereque* y *Pasorapa*, al oeste con la provincia *Mizque* y el río Grande. Según el Censo de Población y Vivienda de 2012, Aiquile tiene una población de 23.267 habitantes, de los cuales, el 50,08% son hombres y el 49,92% son mujeres.

La organización territorial de base del municipio de Aiquile está compuesta por juntas vecinales y 18 subcentrales, que a su vez agrupan a 95 sindicatos y cuatro pueblos indígenas/originarios descendientes del *Suyu Chuwi*.

Mapa 1: Sub central Novillero en el municipio de Aiquile



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INRA, 2014

3.2 Antecedentes de tenencia de tierra en el municipio de Aiquile

Al igual que en gran parte de los valles de Cochabamba, la tenencia de tierras en Aiquile se daba a través del sistema de servidumbre en las haciendas, donde los campesinos accedían a tierras del patrón, sea en condición de pegujalero o arrimante.

Un comunario de la ex hacienda Novillero, que es parte del municipio de Aiquile, recuerda que durante la hacienda se debía trabajar en arriendos:

“Una semana entera se lo trabajaban [para el patrón], y dos semanas trabajaban en arriendo para ellos...”. Los arrenderos se quedaron con la tierra “...después que los patrones se fueron han agarrado las tierras, que eran más en el monte...”. (Uriona 2014)

En esa ex hacienda, (actual Subcentral Novillero) los campesinos tomaron las tierras en las que se encontraban en condición de servidumbre. La reforma agraria de 1953 trajo consigo la presencia de mineros que ocuparon y se posesionaron en las tierras de la ex hacienda de la zona. Por ejemplo, en Novillero se otorgó derechos de propiedad agraria a los campesinos en su condición de pegujaleros y arrimantes; y a los ex mineros². La ex hacienda quedó distribuida en áreas de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro 1: Distribución de la tierra en la ex hacienda Novillero

Superficie ocupada	Áreas	
	En hectáreas	%
Cooperativa de exmineros	91,6	0,4
Pegujaleros y arrimantes	863,2	4,2
Ríos y caminos	395,9	1,9
Montes y serranías	19.140,9	93,4
Superficie total de la hacienda	20.491,7	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al Plano de la Hacienda Novillero (1961), 2014

- 2 La ex hacienda Novillero fue tomada por mineros. Rufino Uriona cuenta que *“han llegado seis volvos llenos de mineros, los que han ganado la revolución y se lo han agarrado todo”*. También recuerda que *“sembraban algunas cosas, pero no sabían hacer producir, por eso se han ido”*.

El ejemplo de la ex hacienda Novillero nos muestra que en los valles de Aiquile, luego de la reforma agraria, existían dos formas de propiedad: la propiedad individual, constituida por las parcelas de terreno aptas para el cultivo; y la propiedad comunaria de la tierra, de uso y manejo colectivo, con aptitud para la actividad ganadera principalmente, administrada por la organización sindical. Ambas formas de propiedad coexistían en la comunidad, logrando articular el uso, manejo y control de la tierra y recursos naturales, como herramientas para el bienestar comunal.

En síntesis, la realidad agraria de Aiquile –después de la hacienda–, muestra una tenencia de tierra que, básicamente, reproduce y consolida “la posesión de tierras entregadas por los patrones a los peones” (Regalsky 1994), otorgando títulos ejecutoriales que reconocen derechos de propiedad y dominio sobre los mismos.

3.3 El saneamiento de tierras en la actualidad

El saneamiento de tierras establecido en la Ley 1715 no era prioritario entre la población de las comunidades rurales del municipio. Es más, en principio las autoridades y bases de las comunidades afiliadas a la Central Provincial Campesina de Campero rechazaron el saneamiento, manifestando que su tierra no se encontraba “enferma”. Esta resistencia al proceso de regularización de la propiedad agraria se debió a la desconfianza que los campesinos tenían con los gobiernos de ese entonces (1994 a 2005), de corte neoliberal. Solo el año 2011, las comunidades de la jurisdicción de Aiquile³ aceptaron realizar el saneamiento de tierras, asumiendo que el gobierno del MAS es “su gobierno”.

En la gestión 2011, el INRA Nacional, a través de la Unidad de Avocación, Proyecto “Centro de Saneamiento Acelerado”, mediante Resolución Administrativa⁴, resolvió determinar Área de

3 Excepto el Pueblo Indígena de *Khewiñal*, que saneó y tituló su territorio el año 2008.

4 Resolución Administrativa: RES-ADM N° RA-SS 0757/2011 de 07 de junio de 2011.

Saneamiento Simple de Oficio a las subcentrales del municipio de Aiquile, con una extensión territorial de 265.200 ha, con una superficie objeto de saneamiento de 258.942 ha, de las cuales el 31,12% fueron tituladas como propiedades individuales; el 64,60%, como áreas comunales; el 4,23% como TCO; y el 0,05% como propiedad municipal.

Para este propósito, el INRA planificó y coordinó actividades con autoridades orgánicas y políticas del municipio, a fin de garantizar el involucramiento y participación activa de las organizaciones sociales y sectoriales en las diferentes actividades de la Etapa Preparatoria, Etapa de Campo y Etapa de Resolución y Titulación, que conlleva el procedimiento administrativo de saneamiento.

Todas las etapas del saneamiento son relevantes, sin embargo, una de las actividades de trascendental importancia es la Campaña Pública en la Etapa Preparatoria, que consiste en la difusión de los alcances jurídicos del saneamiento y las modalidades del mismo. En esta fase los afiliados a la organización, sea comunidad sindical y/o pueblo indígena, deben tomar una decisión, definiendo la modalidad de titulación y el derecho de propiedad agraria –individual o colectivo– que demandarán sobre la tierra, y en consecuencia, el tipo de saneamiento a aplicarse, según el caso.

En Aiquile, si bien el INRA realizó la difusión sobre las modalidades de saneamiento, los comunarios de la zona expresaron que los funcionarios de la entidad impulsaron el saneamiento individual al enfatizar las características y ventajas que trae consigo este tipo de saneamiento, como el hecho de tener título individual sobre su parcela. En cambio, el saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) fue explicado de manera superficial y, en muchos casos, no fue mencionado, omitiendo hablar sobre los derechos y ventajas que implicaba identificarse como indígena/originario y lograr el reconocimiento de su territorio.

Otro factor que incidió en la decisión de individualizar la tierra fue la presencia de residentes con doble domicilio que viven en el área urbana de Aiquile, y que también mantienen presencia y relacionamiento permanente con su comunidad de origen. Estas personas ocupan cargos en las organizaciones de sus comunidades, y su posición y mirada respecto a la modalidad de saneamiento individual fue respaldada por los comunarios. A esto se suma el hecho de que las poblaciones que optaron por la titulación individual se encuentran a poca distancia del centro poblado del municipio de Aiquile (25 y 30 minutos), teniendo un relacionamiento permanente y dinámico, de ida y vuelta, con la urbe.

Estos elementos influyeron de manera determinante en la decisión de la mayoría de las comunidades de Aiquile, para optar por el saneamiento individual de tierras. Es decir, de las 99 comunidades que realizaron el saneamiento de tierras, 95 de ellas eligieron realizar el saneamiento simple, acogándose a una especie de titulación mixta; es decir, la mayoría de las comunidades acordaron regularizar la propiedad agraria dando preferencia y prioridad a la titulación individual de sus parcelas; aunque también dentro de la comunidad se reconocieron pequeñas áreas comunarias de tierra. Solo cuatro comunidades indígenas (Pabellón, Duraznal, *Thola Pampa* y *Qhewiñal*) acordaron acogerse, en su integridad, al saneamiento colectivo de su territorio, bajo la modalidad de Tierras Comunitarias de Origen⁵.

Según datos del INRA, el saneamiento de tierras en comunidades del municipio de Aiquile se encuentra en fase de cierre. De 98 comunidades que representan el 100% de tierras objeto de saneamiento, 96 concluyeron el saneamiento (82 están tituladas y 14 tienen Resolución Final de Saneamiento), representando el 96,99% de avance, quedando pendiente de resolución el 0,76%, tal como se observa en el siguiente cuadro:

5 Pabellón, Duraznal y *Thola Pampa* se encuentran en Etapa de Titulación, y *Qhewiñal* ya fue titulada el 2008.

Cuadro 2: Resultados del saneamiento de tierras en el municipio de Aiquile al 2014

Categorías	Comunidades	Superficie (ha)	Parcelas	% (ha)
Superficie Saneada	98	258.941,7	18.226	100,0
- Tituladas	82	220.295,7	15.604	85,1
- Resolución Final de Saneamiento	14	30.835,3	2.170	11,9
- Relevamiento de Información en Campo.	1	685,4	101	0,3
- Por ejecutar Relevamiento de Información en Campo	1	1.300,0	---	0,5
Parcelas excluidas, mancha urbana, caminos, quebradas y cuerpos de agua		5.825,3	---	2,2
Total General	98	258.941,7	17.875	100,0

Fuente: Datos del INRA, 2014

4. El caso de la Subcentral Novillero

La Hacienda Novillero, después de la Reforma Agraria de 1953, se constituyó en Sindicato Agrario Novillero. Los afiliados destinaban tiempo (cinco días) y esfuerzo para asistir a sus reuniones orgánicas; esta situación motivó a los afiliados a demandar la conformación de cuatro sindicatos: Cumbre, *Ch'aquimayu*, Novillero y *T'ipa Pampa*; con los cuales se constituyó la Subcentral Novillero. Posteriormente, en la década de 1990, con el crecimiento demográfico de la zona se conformaron nuevas comunidades que se separaron del sindicato Novillero. En la actualidad la Subcentral Novillero está conformada por ocho comunidades: Novillero, *Ch'aquimayu*, *Jark'a Mayu*, Cumbre, *T'ipa Pampa*, *Thola Pampa*, Duraznal y Pabellón.

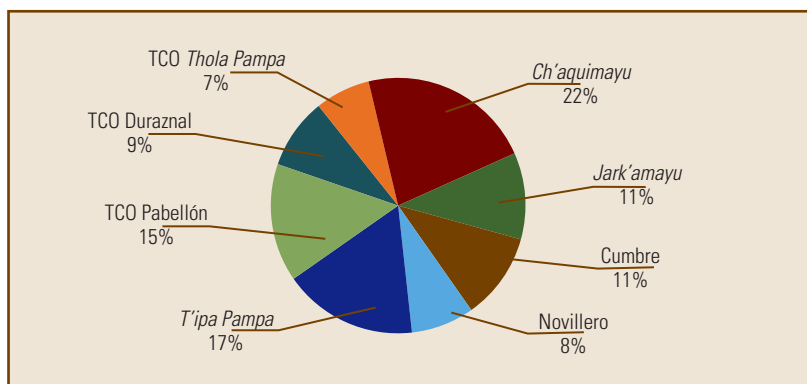
Han transcurrido 61 años desde la reforma agraria, lapso de tiempo en el que las comunidades ejercieron el derecho de propiedad colectiva sobre la tierra. Si bien el Estado había otorgado a cada afiliado un título de “propiedad colectiva” sobre el total de la superficie del exfundo Novillero, de igual forma otorgó un título de “propiedad individual” sobre sus parcelas. Ambas formas de propiedad estaban reconocidas y legalmente constituidas. A lo largo de las seis décadas, las comunidades siguieron asignando tierras a nuevos afiliados y sus familias. Con el crecimiento poblacional, las tierras de propiedad comunal fueron asignadas a nuevas familias, en calidad de poseedoras para su usufructo, destinándolas a la producción de alimentos para garantizar su subsistencia. Esta distribución de tierras interna practicada por las comunidades, ocasionó la disminución gradual de la superficie de tierra colectiva de uso y manejo comunitario ligado a sus normas y procedimientos propios.

Esta forma de tenencia de la tierra en la Subcentral Novillero sufrió cambios estructurales con el saneamiento de tierras realizado desde el año 2011. De las ocho comunidades existentes, cinco tomaron la decisión de realizar el Saneamiento Simple, demandando al INRA la titulación individual de sus parcelas; y tres comunidades solicitaron la titulación colectiva de sus territorios, en la modalidad de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), reivindicando su condición de pueblo indígena originario, descendiente del *Suyu Chuwi*.

El proceso de regularización de la propiedad agraria se desarrolló con relativa normalidad, en el marco de la ley. A lo largo del proceso, se suscitaron pocos conflictos de linderos intercomunales, como es el caso entre la comunidad *Ch'aquimayu* y la TCO *Thola Pampa*⁶, que hasta el final no lograron resolver sus diferencias de linderos; el resto de las comunidades lo hicieron con éxito.

Resultado del proceso de regularización de la propiedad agraria, en la Subcentral Novillero se han saneado cinco comunidades sindicales: *Ch'aquimayu*, *Jark'a Mayu*, Cumbre, Novillero y *T'ipa Pampa*, con una superficie total de 12.042 ha (69%); y tres TCO: Duraznal, Pabellón y *Thola Pampa*, con una superficie total de 5.573 ha (31%).

6 El proceso de saneamiento de la TCO *Thola Pampa* se encuentra paralizado, por un lado, debido a la falta de consenso de un lindero con la comunidad de *Ch'aquimayu*, y la dejadez de las autoridades orgánicas que no impulsan el proceso; por el otro, el INRA departamental no lo considera prioritario, dejándolo postergado por falta de financiamiento.

Gráfico 1: Subcentral Novillero. Comunidades y TCO saneadas

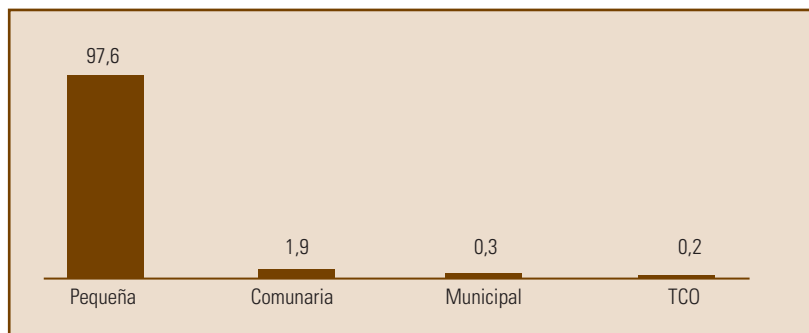
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INRA, 2014

En la Subcentral Novillero, los procesos de fragmentación comunal, resultado de la continua conformación de nuevas comunidades, afectaron principalmente al sindicato Novillero que, entre las décadas de los años 50 y 70, era la única comunidad; sin embargo, hoy solo representa el 8% del total del territorio de la subcentral, siendo la más afectada con los procesos de subdivisión comunal. En tanto que las comunidades de *Ch'aquimayu* y *T'ipa Pampa* (que datan de los años 90) mantienen importantes superficies de tierra, representando el 22% y 17%, respectivamente; constituyéndose en las comunidades que menor atomización comunal han sufrido desde su constitución.

La subcentral tiene un total de 1.447 parcelas, de las que 1.413 son pequeña propiedad, 27 son propiedad comunaria, tres son TCO y cuatro son propiedad municipal (escuelas y centros de salud). Con el saneamiento recobró mayor vigencia, predominio y preferencia la titulación individual de la pequeña propiedad, en tanto que la titulación colectiva de la tierra ha perdido preferencia en el ámbito de la comunidad, al grado de contraerse a superficies mínimas, dejando de reflejar lo que históricamente

constituía la comunidad, en tanto expresión del manejo y toma de decisiones comunales sobre la tierra.

Gráfico 2: Subcentral Novillero. Tipo de propiedad



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INRA, 2014

4.1 Tipos de propiedad en la Subcentral Novillero

Durante el proceso de saneamiento de tierras, las comunidades de la Subcentral Novillero optaron por dos formas de saneamiento: el saneamiento simple individual y el saneamiento de TCO. Ambas formas de propiedad sobre la tierra otorgan seguridad jurídica a sus propietarios, pero asignan derechos diferenciados de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales. Una característica relevante en la propiedad individual es que una persona es la titular que se hace acreedora al Título Ejecutorial. Sin embargo, la pequeña propiedad tiene varias limitaciones: es indivisible, inembargable, y la sucesión hereditaria está bajo régimen de indivisión forzosa, según lo dispone la Ley 1715 (Art. 41, num.2 y 48).

En cambio, la propiedad colectiva en favor de pueblos indígenas otorga el Título Ejecutorial a la organización, por su naturaleza se constituye en el hábitat del pueblo, es inembargable, indivisible, irreversible e imprescriptible. Adquiere el carácter y categoría de Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) y los propieta-

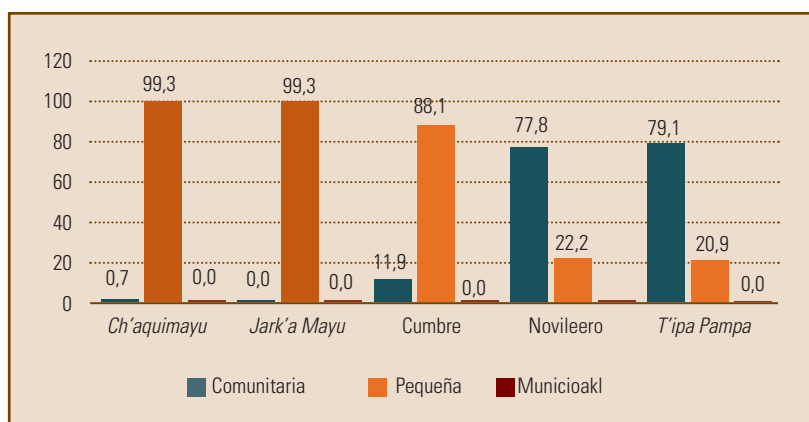
rios están facultados para ejercer todos los derechos territoriales reconocidos en la Constitución Política del Estado, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU, que forman parte del bloque de constitucionalidad (Arts. 209, 403 de la CPE).

De las ocho comunidades que componen la Subcentral Novillero; tres comunidades, **Ch'aquimayu, Jark'a Mayu y Cumbre**, eligieron el saneamiento simple, es decir, decidieron individualizar prácticamente toda la superficie de la comunidad, incluyendo las áreas colectivas; dos comunidades, **Novillero y T'ipa Pampa**, también optaron por el saneamiento simple (mixto), sin embargo, incorporaron algunas variables en el proceso de regularización de la tierra, consistentes en la titulación individual de parcelas productivas, especialmente las que tienen riego y, al mismo tiempo, decidieron mantener importantes áreas cultivables y de pastoreo de forma colectiva, para evitar desestructurar los usos y costumbres en el manejo de las áreas de pastoreo; y tres comunidades, **Pabellón, Duraznal y Thola Pampa**, reivindicando su origen étnico por ser descendientes del *Suyu Chuwi*, decidieron acogerse a un mejor derecho de propiedad colectiva, saneando su territorio bajo la modalidad de Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

Realizando una mirada comparativa de la situación de tenencia de tierra en las cinco comunidades que se acogieron al saneamiento simple en la Subcentral Novillero, se puede establecer lo siguiente: por un lado, en tres comunidades predomina la pequeña propiedad, cuya parcelación e individualización de la tierra es resultado de los procesos de regularización de la propiedad agraria, dado que la Ley 1715, en su Art. 48, establece que: “La propiedad agraria, bajo ningún título podrá dividirse en superficies menores a la establecida para la pequeña propiedad..., la propiedad agraria tampoco podrá titularse en superficies menores a la máxima de la pequeña propiedad, salvo que sea resultado del proceso de saneamiento” (Art. 48 Ley 1715). Esta salvedad ha acelerado los procesos de fragmentación dentro de las comunidades.

Por otro lado, sólo dos comunidades tienen considerables superficies de tierra que se encuentran tituladas bajo la figura jurídica de propiedad comunaria. Esta decisión fue asumida por los afiliados de ambas comunidades por dos factores: el respeto a los usos y costumbres en el manejo de ganado, y la previsión de impedir conflictos sociales en la comunidad que puedan derivar de la eliminación de áreas de pastoreo para el ganado mayor y menor.

Gráfico 3: Comunidades Subcentral Novillero. Tipo de propiedad (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INRA, 2014

4.2 Reconocimiento territorial y manejo espacial en las TCO

En el marco del saneamiento de tierras, tres comunidades originarias reivindicaron su derecho al territorio: el pueblo indígena Duraznal, del *Suyu Chuwi*, con 87 afiliados; el pueblo indígena Pabellón, con 70 afiliados; y el Sindicato Indígena Originario Campesino de *Thola Pampa*, con 75 afiliados. Estas TCO son parte de la Subcentral Novillero y, en conjunto, abarcan una extensión superficial de 5.572 ha; la TCO Duraznal representa el 46,6%; la TCO Pabellón, el 30,1%; y la TCO *Thola Pampa*, el 23,3%.

La reivindicación territorial de estas comunidades originarias responde a su identidad étnica, por cuanto se reconocen como comunidades precolombinas, descendientes del *Suyu Chuwi*. Esta cualidad de sujetos colectivos les otorga derechos diferenciados en relación al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, en el marco de la aplicación de sus normas y procedimientos propios.

En este sentido, los afiliados de la TCO Duraznal y TCO Pabellón manifestaron que el objetivo principal de su organización originaria es ser dueños de la tierra y el territorio, con derecho sobre los recursos naturales, el suelo, subsuelo y el sobrevuelo. Además, la TCO se constituye en un mecanismo de reconstitución de los pueblos indígenas que fueron disgregados/separados por la organización político-administrativa (departamento, provincia, sección de provincia y cantón). Por ejemplo, actualmente la población descendiente del *Suyu Chuwi* se encuentra en dos provincias colindantes entre sí: las alturas de la provincia *Mizque* (Central Raqaypampa) y la provincia Aiquile (*Thola Pampa*, Duraznal, Pabellón, y Qheqwiñal). También, ven a la TCO como instrumento de defensa y protección frente a comunidades vecinas y actores externos (Estado y empresa) ajenos a la comunidad originaria, que pretendan aprovechar los recursos naturales sin su previo consentimiento.

Los testimonios de comunarios de Duraznal ilustran esta visión: “Nuestra organización es indígena, hemos hecho el Saneamiento TCO para ser dueños de la tierra y territorio. Lo que está en la tierra, encima de la tierra y dentro de la tierra, para ser dueños de las riquezas más (...) en la TCO se respeta los usos y costumbres” (Vallejos 2013). “La TCO garantiza tierra y territorio, ni el Estado, ni empresas podrán hacer a su gusto concesiones... porque somos pueblos indígenas desde nuestros antepasados, desde antes de la colonia... somos del *Suyu Chuwi* y buscamos reconstituirnos” (Sánchez 2013).

“Nosotros queremos tierra territorio para manejar nuestros recursos naturales...y hacernos respetar con otras comunidades” (Alarcón 2013); “...queremos ser dueños desde lo profundo [de la tierra]” (Salguero 2013).

En las TCO de la zona, el suelo se caracteriza por ser poco fértil, con baja productividad, donde el uso mayor de la tierra es particularmente ganadero, con pequeñas áreas o parcelas familiares para el cultivo de alimentos. En el marco del saneamiento y los procesos de uso y aprovechamiento del recurso tierra y recursos naturales, se ha podido identificar lo siguiente:

- Los comunarios han renunciado al título individual de sus parcelas otorgado en 1961 después de la Reforma Agraria (1961); las mismas sigue siendo de uso familiar dentro de la organización comunitaria.
- En las TCO no existen tierras de reserva, solo quedan pequeñas áreas colectivas de uso y manejo exclusivo de la organización.
- Para el manejo de áreas de pastoreo, la organización estableció dos periodos de tiempo al año, que combina épocas de siembra (noviembre-junio) y épocas de estiaje (julio-octubre), que son cumplidos por los afiliados.
- Aproximadamente el 90% de la tierra, a pesar de haberse titulado colectivamente, se encuentra asignado a las familias, reproduciendo la distribución inequitativa de la reforma agraria. La organización mantiene el uso tradicional, posesión y ocupación histórica que cada familia tiene sobre la tierra.
- La resolución de conflictos en torno al uso y manejo del territorio se da en el ámbito de la organización, mediante sus usos y costumbres.
- La organización originaria se reserva el derecho de decisión sobre el uso y manejo de los recursos naturales como el bosque, el agua, etc., en tanto que las familias están impedidas de tomar definiciones al respecto.
- El criterio de reconstitución es compartido entre las TCO del

municipio de Aiquile, al grado de estar impulsando la constitución de una organización regional, el “Consejo de Gobierno del *Suyu Chuwi*”.

Un tema central que resalta en las TCO son los acuerdos existentes, particularmente en torno al uso y manejo de los recursos naturales como el bosque y el agua, donde el control y toma de decisiones sobre estos recursos son comunales, no familiares. Por ejemplo, el uso del recurso maderable: quina, almendrilla, entre otros, debe ser autorizado por la comunidad, para evitar las sanciones. Las diferentes formas de acceso a tierra -compras, arriendos, aparcería- deben contar con la autorización del colectivo.

Otro acuerdo es que, en épocas de pastoreo, las familias dejan libre el ganado mayor y menor en el área de bosque de la comunidad. Existen dos momentos o tiempos a lo largo del año, el primero, se extiende de noviembre a julio, cuando los comunarios deben cuidar su ganado y pastear los mismos en los alrededores de sus parcelas asignadas familiarmente, para evitar que los animales dañen los sembradíos; y el segundo, de agosto a octubre de cada año, cuando el monte/laderas de la comunidad se convierte en área de uso general para el pastoreo del ganado bovino, caprino y ovino, sin restricción alguna.

4.3 Tamaño de propiedad y cantidad de parcelas

Desde una mirada global se podría decir que la Subcentral Novillero, de ser un espacio de derecho propietario colectivo y manejo comunal dominante de la tierra, pasó a ser un espacio de derecho de propiedad individual, agrícola y ganadera.

Esta realidad de individualización de la tierra en comunidades, trae consigo el problema de la fragmentación y minifundización de la propiedad agraria. Al realizar un acercamiento más riguroso al proceso de regularización de la propiedad agraria en tierras comunales que

optaron por la modalidad de saneamiento simple, se puede observar que el título de propiedad, en tanto derecho de propiedad perfecto, introduce y profundiza la conciencia y comportamiento individualista, además, contribuye a la profundización del proceso de minifundización -entendido como la excesiva parcelación de la tierra-, situación que ha ido en aumento en la zona de los valles, agravándose principalmente por procesos de derecho sucesorio (herencia). Todo proceso de minifundización es el resultado de varios factores, como ser el crecimiento demográfico, división de la tierra por la sucesión hereditaria, transferencias, escasez de tierra, entre otros.

En la zona de estudio, el proceso de saneamiento y titulación de tierras desencadenó la parcelación de la tierra, identificándose, además, inequidades en la tenencia de la propiedad agraria, expresadas en cantidad de parcelas y extensión superficial por afiliado, que de una u otra forma, muestran una diferenciación social existente dentro de la comunidad -cuyo carácter tiende a ser de tipo antagónico-, que se traduce en familias que tienen acceso a importantes extensiones de propiedad agrícola y ganadera, frente a otras familias que tienen micro parcelas de tierra.

Las familias que tienen acceso a grandes extensiones de tierra, coincidentemente, también detentan importantes extensiones de tierra con riego, en la cual priorizan el monocultivo de cebolla, lo que les permite tener una relación más o menos fluida con el mercado local de Aiquile y mercados de la ciudad de Sucre. Además, la pequeña propiedad con riego, de hecho, se ha convertido en un bien patrimonial de garantía de los comunarios para acceder a créditos bancarios. Y cuando los comunarios no cumplen con el banco, la entidad financiera vende la tierra para cubrir las deudas. Estos hechos ocurren pese a que no están permitidos por ley.

En este sentido, un acercamiento detallado sobre la nueva realidad agraria, formalizada a través del saneamiento en la zona de estudio, nos permite observar la existencia de comunarios que,

por un lado, cuentan con cantidades insuficientes de tierra, y otros que tienen importantes superficies de propiedad agraria.

Cuadro 3: Tamaño de la pequeña propiedad agrícola (en hectáreas)

Tamaño de pequeña propiedad agrícola	Ch'aquimayu	Jark'a Mayu	Cumbre	Novillero	T'ipa Pampa
Hasta 1	60,2	43,3	60,7	72,6	72,3
Más de 1 a 3	21,1	40,0	30,4	23,7	24,2
Más de 3 a 5	12,4	13,3	8,9	3,4	2,6
Más de 5	6,2	3,3	0,0	0,3	0,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del INRA, 2014

- Las comunidades donde se refleja mayor parcelación agrícola son Novillero y *T'ipa Pampa*; en tanto que en *Ch'aquimayu* el 6,21% tiene propiedades superiores a cinco ha.
- Según datos del INRA, la parcela más pequeña es de 54 m², y la de mayor extensión es de 15 ha, ambas propiedades se encuentran ubicadas en la comunidad de *T'ipa Pampa*.

Cuadro 4: Número de parcelas agrícolas por familia (en porcentaje)

Nº de parcelas agrícolas por familia	Ch'aquimayu	Jark'a Mayu	Cumbre	Novillero	T'ipa Pampa
1	15,5	16,7	19,6	11,6	8,5
2	23,0	46,7	25,0	20,1	15,2
3	18,0	36,7	28,6	19,5	13,7
4	17,4		17,9	14,7	13,7
5	10,6		8,9	7,1	15,5
6 a 11	15,5			27,1	33,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del INRA, 2014

- En general, en las cinco comunidades predominan familias propietarias de dos parcelas, que muestran la carencia de tierra en la zona.
- Las comunidades de *Jark'a Mayu* y Cumbre, tienen como máximo tres y cinco parcelas, respectivamente.
- *T'ipa Pampa* es la comunidad que tiene mayor porcentaje de familias que son propietarias de ocho a 11 parcelas, datos que muestran la excesiva parcelación de la tierra.

Un aspecto a tomar en cuenta es que la normativa agraria vigente no establece una clasificación del tamaño de propiedad ganadera para zona andina y de valle del país; en cambio se ha establecido una clasificación para zona tropical y subtropical que data de la Reforma Agraria de 1953.

Cuadro 5: Tamaño de propiedad ganadera (en hectáreas)

Tamaño de propiedad ganadera	Ch'aquimayu	Jark'a Mayu	Cumbre	Novillero	T'ipa Pampa
Más de 2 a 4			4,3	28,6	4,8
Más de 4 a 10	22,1	13,1	44,7	71,4	71,4
Más de 10 a 20	36,6	37,7	24,5		19,0
Más de 20 a 40	23,7	24,6	14,9		4,8
Más de 40 a 60	9,2	11,5	10,6		
Más de 60 a 80	5,3	6,6	1,1		
Más de 80 a 100	0,8	3,3			
Más de 100	2,3	3,3			
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del INRA, 2014

En Cumbre, Novillero y *T'ipa Pampa* predomina la propiedad ganadera cuya extensión oscila entre cuatro y 10 ha; en tanto que en *Ch'aquimayu* y *Jark'a Mayu* las parcelas de aptitud ganadera tienen una extensión entre 10 y 20 ha.

La parcela ganadera más pequeña es de 395 m², ubicada en la comunidad de *T'ipa Pampa*; y la de mayor extensión es de 168 ha ubicada en *Ch'aquimayu*.

Cuadro 6: Número de parcelas ganaderas por familia (en porcentaje)

Nº de parcelas ganaderas por familia	Ch'aquimayu	Jark'a Mayu	Cumbre	Novillero	T'ipa Pampa
1	41,2	50,8	40,4	14,3	14,3
2	27,5	42,6	29,8	42,9	23,8
3	13,0	6,6	15,0		9,5
4	6,9		9,6		14,3
5	5,3		5,3		14,3
6 a 10	6,1			42,9	23,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del INRA, 2014

- En las cinco comunidades la mayor parte de las familias tienen entre una y dos parcelas ganaderas; en tanto que en la comunidad de Novillero existen familias que cuentan con seis a 10 parcelas.
- En Novillero y *T'ipa Pampa*, se mantienen importantes extensiones de propiedad colectiva, con aptitud ganadera, que ascienden a 1.111 ha y 2.326 ha respectivamente.

INTERPRETACIÓN / DISCUSIÓN

5. Transformaciones postsaneamiento

5.1 Cambios en la tenencia de tierra y estructura orgánica

El proceso de regularización de la propiedad agraria trajo consigo cambios estructurales en la Subcentral Novillero y en el propio municipio de Aiquile; por un lado, en la tenencia de tierras y, por el otro, en la estructura orgánica y territorial.

En la Subcentral Novillero, la dinámica de saneamiento ha dado lugar a diferentes análisis, debates y reflexión intra e intercomunal en torno a la problemática de la tierra. En las comunidades que decidieron realizar el saneamiento simple, para la titulación individual de sus parcelas agrícolas y ganaderas, la discusión de fondo se centró en las posibilidades que otorga el título individual, tales como el acceso a créditos bancarios, la venta/transferencia de la tierra, y la actualización del derecho de propiedad, desestimando el saneamiento colectivo de tierras.

Al respecto, Germán Reyes, de la comunidad *Jark'a Mayu* dice: “En TCO no vamos a poder sacar dinero del Banco cuando necesitemos, porque no vamos a contar con un título decían, si queremos vender tampoco vamos a poder, pero si es individual vamos a poder comprar y vender. Entonces mejor entremos al título individual, si no tenemos título es como si no fuéramos dueños” (Reyes 2014).

La titulación individual trajo consigo ciertas particularidades en *Ch'aquimayu* y *Jark'a Mayu*, donde formalmente existen parcelas comunarias a nombre de la comunidad. Sin embargo, se trata de pequeñas parcelas agrícolas o ganaderas que fueron abandonadas por

su anterior poseedor, o que fueron revertidas a la comunidad porque el afiliado dejó de radicar en el lugar, y en otros casos porque incumplió con obligaciones sindicales, como la asistencia a reuniones, servicios y cuotas. Estas áreas “colectivas” perdieron el carácter tradicional histórico de uso y manejo comunal que se les otorgaba para el pastoreo de ganado mayor y menor. El mismo comunario: “Hay compañeros que han abandonado sus tierras, y el sindicato se lo ha hecho sanear, también había de otros que ha sobrado y como no han pagado no les han dado a los afiliados preferencia. Otros se han ido a Chapare, a Santa Cruz, ya no trabajan aquí, dejándolo se han ido, eso ha sobrado” (Reyes 2014).

Como consecuencia de la individualización de las parcelas colectivas, en estas comunidades están empezando a aparecer conflictos entre afiliados, dado que algunas familias que son titulares de tierras con monte, por un lado, quieren restringir el ingreso de ganado de otras familias y, por otro, pretenden impedir el recojo de leña a familias que carecen de tierra, generando tensiones entre comunarios. La resolución de estos conflictos excede la capacidad de la organización, lo que pone en evidencia que existe un gradual debilitamiento de las normas comunales por los conflictos de intereses que surgen y que están en íntima relación con el tipo de propiedad que prima en una comunidad.

En Novillero y *T'ipa Pampa*, el criterio que cobró mayor fuerza fue priorizar el saneamiento simple realizando una especie de titulación individual (mixta), donde la organización solicitó que las parcelas cultivables sean tituladas en forma individual, y las áreas comunarias de uso y manejo tradicional sean tituladas en forma colectiva para mantener importantes áreas comunales para el pastoreo, esto bajo la premisa de evitar conflictos internos en torno al manejo de ganado.

Duraznal y Pabellón decidieron realizar el saneamiento colectivo de su territorio, asumiendo como estrategia política, por un lado,

la reconstitución territorial, reestructuración orgánica y la gestión y control colectivo de recursos naturales existentes en su espacio territorial; y, por el otro, el reagrupamiento étnico en la perspectiva de constituir el primer distrito indígena originario de la jurisdicción municipal de Aiquile, para ejercer una participación política directa en instancias estatales locales.

En lo orgánico, pese a ser el espacio donde la identidad del sindicato campesino es fuerte, la identidad indígena del ayllu recobra vigencia, puesto que los pueblos indígenas de la zona han reconstituido su ente regional, denominado “Consejo de Gobierno del Suyu Chuwy” conformado por las TCO Duraznal, Pabellón y *Qbewiñal* (perteneciente a la Subcentral *Tipa Tipa*). A partir de esta unificación orgánica y territorial, se plantean conformar el primer Distrito Indígena Originario en el municipio de Aiquile, hecho que modificará sus estructuras orgánicas al fusionar comunidades de diferentes subcentrales y establecerá nuevas divisiones político-administrativas en el municipio de Aiquile.

La estructura orgánica de autoridades de Duraznal y Pabellón se reconstituye, pasando de una estructura sindical a una estructura de Ayllu, cambios que están plasmados en su Estatuto Orgánico, a diferencia de la TCO *Thola Pampa*⁷ que mantiene su estructura orgánica sindical. Sin embargo, estos pueblos originarios preservan su filiación orgánica a la estructura sindical de nivel provincial, departamental y nacional.

Valentín Flores (2004), de la TCO Duraznal, señala: “Duraznal, *Thola Pampa* y Pabellón nos hemos declarado con saneamiento TCO, y el resto han realizado individualmente, desde ese entonces recién hemos delineado claramente los lindes de la comunidad, no teníamos los límites ni los lindes, pero ahora legalmente tenemos mojones, documentos sellados y firmados, de esa manera

7 *Thola Pampa* busca conformar su propia subcentral, independientemente de las otras TCO, distanciándose de la iniciativa de conformar un Consejo de gobierno indígena único.

hemos llegado a la separación. Después cuando nosotros hemos ido a ver lo de las estructuras [orgánicas]... hemos sido declarados como pueblos indígenas originarios...nosotros seguimos dependiendo de la Central.

En relación a la organización territorial, al redefinirse los límites intercomunitarios, se produjeron rupturas de alianzas orgánicas en torno a los recursos naturales. Pabellón es rico en fuentes de agua de vertientes, algunas de las cuales eran de uso exclusivo de Novillero para consumo humano y riego, permitiendo una convivencia más o menos pacífica. Tras la delimitación intercomunal con el saneamiento, Pabellón exigió a Novillero que tales aguas también sean de uso para los comunarios de la TCO Pabellón, solicitud que fue rechazada en principio por el sindicato. Sin embargo, tras varios meses de negociación, a los miembros del sindicato no les quedó otra alternativa que compartir el uso de las aguas, pues Pabellón amenazó con suspender o destruir las vertientes ubicadas en su territorio. Es decir, la división intercomunal y el Título precipitaron el conflicto.

Por otra parte, la delimitación territorial de las comunidades también derivó, por una parte, en el debilitamiento de la estructura organizativa de la Subcentral Novillero, es decir, empezaron a aflorar intereses de diferentes comunidades de constituirse y declararse como nuevas subcentrales; para ello, dentro de cada comunidad procedieron a subdividirse en dos y tres nuevas comunidades, e incluso a aliarse con otras colindantes. Esta atomización comunal está superando a la propia delimitación establecida por el saneamiento, o sea, comunidades saneadas y tituladas siguen dividiéndose; en consecuencia, los límites establecidos, como resultado de la regularización de la propiedad agraria, están nuevamente quedando desactualizados.

En la actualidad, en la Subcentral Novillero se han constituido nuevas comunidades –aún no están reconocidas orgánicamente–

que en los hechos funcionan de manera independiente. A ello se suma el hecho de que la propia subcentral está siendo amenazada de ser fragmentada en varias subcentrales: *Ch'aquimayu*, *Jark'a Mayu*, Novillero I, Cumbre, *Thola Pampa*, Tabla Mayu; que buscan ser reconocidas como subcentrales; y Pabellón y Duraznal, que demandan ser reconocidas como organización regional especial. Esta fragmentación es atribuida por algunos, además del saneamiento, a factores políticos, de administración y acceso a obras a través del municipio. Esta atomización comunal trae consigo el debilitamiento de las comunidades y de sus estructuras organizativas a nivel sindical.

5.2 La individualización y minifundio de tierras

El problema del minifundio de tierras en Bolivia tiene larga data; sin embargo, hasta hoy, no existe una política de Estado para resolverlo. El accionar estatal en la regularización de la propiedad agraria, no lo considera ni lo toma en cuenta, pues a la hora de realizar el saneamiento, el tamaño de la tierra no es un obstáculo para la titulación individual, al grado de titular superficies que no superan los 50 a 100 metros cuadrados, como es el caso de la propiedad de un comunario de *T'ipa Pampa*. Existe una mirada matemática del saneamiento de tierras, traducido en superficie saneada, donde la tierra solo representa superficie y porcentaje de avance con miras a los informes de gestión gubernamental; no existiendo una mirada social ni económica del minifundio.

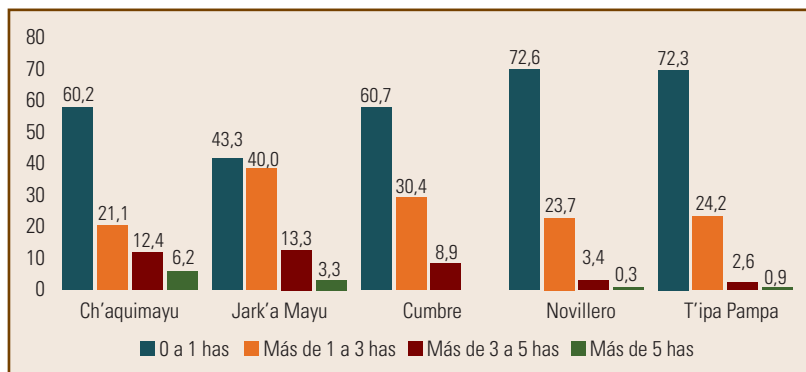
El minifundio hace referencia a propiedades agrarias con pequeña o reducida extensión superficial. Para algunos autores, como Ferrás Sexto, citado por Morales (2011), “el minifundio es una pequeña propiedad agraria incapaz de asegurar el sustento básico para todos los miembros de la unidad familiar”.

¿Existe minifundio en Bolivia? aparentemente para el Estado esta realidad rural es inexistente, por ello nos atrevemos a extractar algunos testimonios de la zona de estudio (Subcentral Novillero) que hacen referencia al mismo. Por ejemplo Francisco Salguero (2014) de Pabellón, señala: “La tierra está llegando al minifundio, la tierra es cada vez menos... los que tienen ocho hijos y tienen una media hectárea de tierra quizás alcanzaría, pero si es tierra rocosa o laderas no es como para trabajar, no hay vida para ellos si quieren vivir en el campo... pensando bien es una preocupación, totalmente al minifundio llegamos quienes trabajamos en el campo”.

En el mismo sentido, se manifiesta preocupación sobre la carencia de tierra, dando a conocer que se está llegando a la propiedad de ínfimas superficies de tierra –micro parcelas– llamado surcofundio. Al respecto Pedro Carballo (2014), de la comunidad *Ch'aquimayu*, afirma: “Estamos en surcofundio porque ya no hay montes amplios, como somos muchos ya casi en surcofundio estamos”.

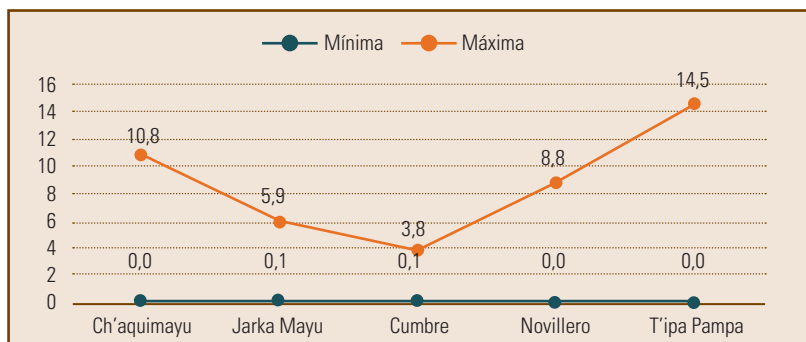
Algunos estudiosos del tema, en relación a la cantidad de tierra necesaria para una familia, señalan que la productividad de la tierra está en función a diversos factores: rendimiento, productividad y precios de los productos cultivados, entre otros. En los valles, en condiciones favorables, la superficie mínima para alcanzar un ingreso de subsistencia (\$US 3,492/año), es de 4,5 ha por familia; en las alturas secas, 4,4 ha; y en alturas húmedas, 3,7 ha. Asimismo, plantean que el umbral del minifundio oscila en cinco hectáreas (Morales 2011).

En la Subcentral Novillero se pudo constatar que más del 60% de las familias son propietarias de parcelas que no superan una hectárea, aproximadamente el 28% tiene parcelas que no superan las tres hectáreas, y en solo tres comunidades, existen familias que tienen superficies mayores a cinco hectáreas, tal como se puede ver en el siguiente gráfico:

Gráfico 4: Comunidades Subcentral Novillero. Tamaño de propiedad agrícola

Fuente: elaboración propia en base a datos del INRA, 2014.

En las comunidades de la subcentral se identifican asimetrías en torno a la tenencia de tierra con vocación agrícola. En *Ch'aquimayu* y *T'ipa Pampa* se puede establecer que la diferencia entre la propiedad más grande y la más pequeña supera las 10 ha, en *Jark'a Mayu* y Novillero esta diferencia está por encima de las cinco ha, en tanto que en Cumbre se puede identificar que la asimetría es menor, ya que alcanza a poco más de 3,5 ha, tal como se muestra a continuación:

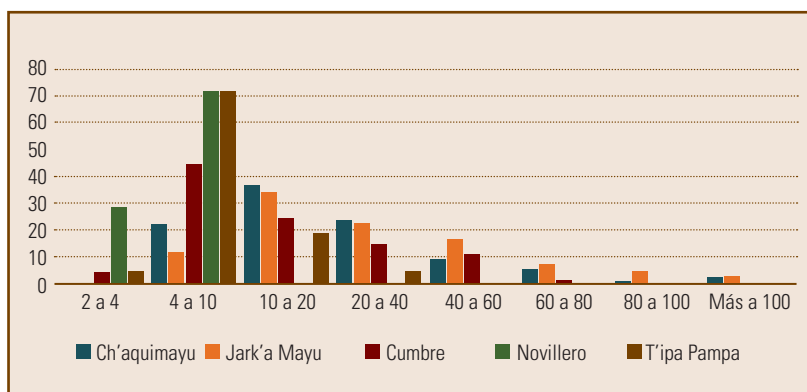
Gráfico 5: Comunidades Subcentral Novillero: propiedad agrícola, superficie máxima y mínima, en hectáreas

Fuente: elaboración propia en base a datos del INRA, 2014.

Actualmente, existe un criterio de clasificación por zonas, definido por la reforma agraria y ratificado por la Ley 1715, en relación al tamaño de la pequeña propiedad agrícola, que en los valles es de hasta 20 ha. Consideramos que la clasificación del tamaño de “pequeña propiedad” está descontextualizada y ha quedado desactualizada; no responde a la realidad actual, los datos nos muestran que existen microparcels, que demuestran la existencia del minifundio y “surcofundio”.

En la zona de estudio no todas las familias cuentan con propiedad ganadera. Considerando aquellas que sí la tienen, se identifica que la mayoría de ellas cuenta con propiedades cuya superficie se encuentra entre cuatro y 10 ha, especialmente en Novillero y *T'ipa Pampa*.

Gráfico 6: Comunidades Subcentral Novillero. Tamaño de propiedad ganadera en hectáreas

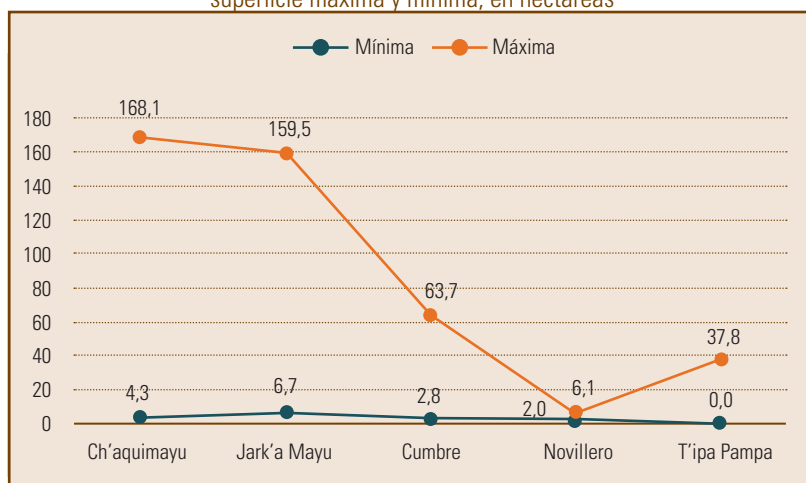


Fuente: elaboración propia en base a datos del INRA, 2014.

En relación a las asimetrías existentes en la propiedad ganadera, se puede identificar una situación mucho más desigual que en relación a las tierras agrícolas. En ese sentido, *Ch'aquimayu* y *Jark'a Mayu* son las comunidades donde se identifica una diferencia de más de 155 ha entre la superficie máxima y mínima de propiedad ganadera.

En Cumbre, la propiedad ganadera de mayor extensión supera las 60 ha, frente a la de menor extensión que sólo alcanza a 2,7 has. En *T'ipa Pampa* la propiedad ganadera más pequeña no supera una hectárea, en tanto que la más grande está por encima de las 37 ha. Finalmente, en Novillero, estas asimetrías se reducen, existiendo una diferencia de sólo cuatro hectáreas entre la más pequeña y la más grande. Estos datos se muestran en el siguiente gráfico:

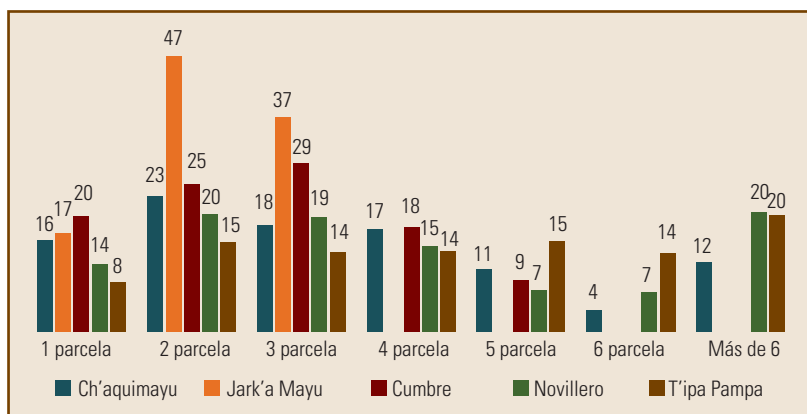
Gráfico 7: Comunidades Subcentral Novillero: propiedad ganadera, superficie máxima y mínima, en hectáreas



Fuente: elaboración propia en base a datos del INRA, 2014.

Respecto a la cantidad de parcelas que son propiedad de cada familia, el gráfico nos muestra que la mayoría de las familias tiene entre dos y tres parcelas agrícolas, cuya superficie, en conjunto, no supera la extensión de una hectárea. Comparativamente, las comunidades de mayor fragmentación son Novillero y *T'ipa Pampa*.

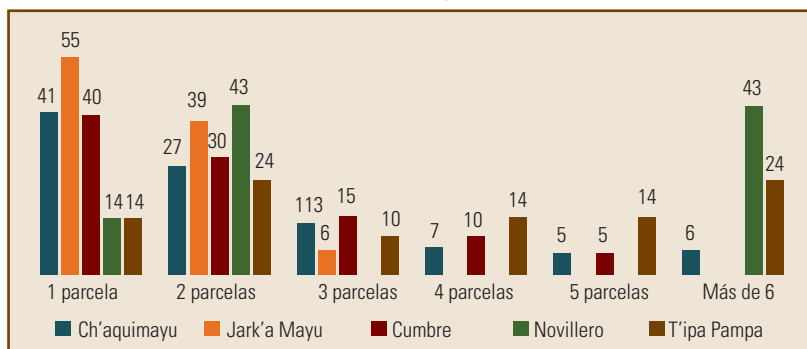
Gráfico 8: Subcentral Novillero: Número de parcelas agrícolas por familia (Porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INRA, 2014.

La cantidad de parcelas ganaderas por familia nos muestra que la mayoría de los comunarios tiene entre una y dos parcelas para el pastoreo de sus animales. Al mismo tiempo, se observa que, al igual que en el caso de la propiedad agrícola, en Novillero y *T'ipa Pampa* se encuentra la mayor fragmentación parcelaria ganadera.

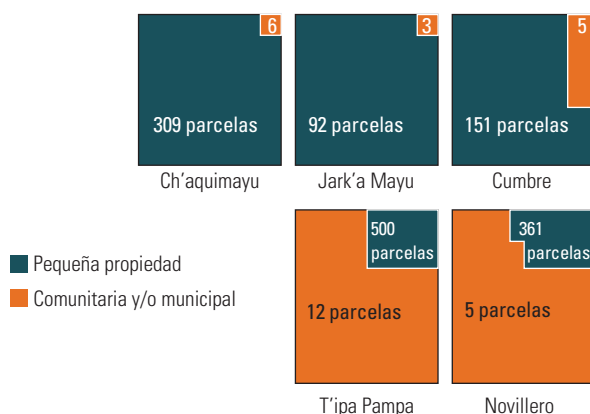
Gráfico 9: Subcentral Novillero. Cantidad de parcelas ganaderas por familia (Porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INRA, 2014.

En el siguiente gráfico se muestra el grado de parcelación existente en las comunidades de la Subcentral. Se pueden identificar dos realidades: en las comunidades de *Ch'aquimayu* y *Jark'a Mayu*, el 99% de su espacio territorial es de pequeña propiedad; en tanto que en Cumbre, el 88% de su territorio es pequeña propiedad.

Gráfico 10: Grado de parcelación de la tierra en las comunidades *Ch'aquimayu* y *Jark'a Mayu*,



Fuente: elaboración propia en base a datos del INRA, 2014.

En una situación totalmente opuesta se encuentran las comunidades de *T'ipa Pampa* y *Novillero*, donde predomina la propiedad comunitaria; sin embargo, hay extremada fragmentación de la tierra. En *T'ipa Pampa*, en solo el 20% de su territorio se concentran 500 parcelas de pequeña propiedad; en tanto que en *Novillero*, en el 22% de su espacio se concentran 361 parcelas.

5.3 Formas de acceso a la tierra

Tener “acceso” es la capacidad de hacer uso de algún recurso, sin importar el derecho que se ejerce sobre el uso del mismo (Bruce 2000). El acceso a la tierra se da a través de los sistemas de tenen-

cia de tierras; a su vez, el derecho de tenencia puede ser: formal, reconocido por el Estado, con protección legal; informal, sin reconocimiento estatal ni protección legal (FAO 2003).

En este sentido, las familias de la Subcentral Novillero, según su situación de tenencia de tierra, asumen diversas estrategias para acceder a este recurso. Existen muchos factores que inciden en la toma de decisiones respecto a dichas estrategias: el número de parcelas que tiene en propiedad, la extensión de cada parcela y la cantidad de mano de obra familiar.

En la zona de estudio, las familias de las comunidades realizan prácticas de acceso a la tierra a través de los siguientes mecanismos: herencia, compra, aparcería y arrendamiento. Las familias jóvenes, de reciente constitución, acceden a la tierra a través de la sucesión hereditaria; un número muy reducido de familias accede vía compra, pues en la zona son familias de economía muy deprimida.

Un aspecto a resaltar es el hecho que en la zona de estudio, el arrendamiento está cobrando mayor vigencia, desplazando a la aparcería. Esta forma de acceso a tierra implica que el propietario alquila una extensión de tierra por un monto fijo de dinero de forma anual, sin correr ningún tipo de riesgos inherentes a la producción agrícola, tales como la variabilidad climática (heladas, granizadas, sequías), plagas y enfermedades, que son asumidos únicamente por el campesino que alquiló la tierra. Al respecto el comunario Germán Reyes dice: (2014) “Por falta de tierra he tomado en arriendo un terreno, pago la suma de 2.000 bolivianos por año”.

Todas estas prácticas de acceso se dan como consecuencia de la excesiva fragmentación e insuficiente tierra disponible en la zona, lo que obliga, además, a desarrollar actividades complementarias tales como el comercio de ganado, de frutas, arrendamiento de

parcelas con riego en otros municipios, migración de la población en edad productiva a otros departamentos, ocasionando que las comunidades se queden con población adulta mayor y niños.

5.4 Dinámica de compra de tierras

En la Subcentral Novillero, respecto a formas de transferencia de derechos de propiedad a través de la compra, se pudo establecer que las tierras con riego y frutales tienen un valor ascendente. Por ejemplo, el costo de una hectárea de tierra con riego y frutales (chirimoya, palto, pacay, etc.), tiene un valor que oscila entre 50 y 80 mil dólares americanos. Al respecto, Francisco Salguero (2014), de la TCO Pabellón, señala: “Mi tierra con agua, como cuarenta mil dólares debe estar costando, y con las plantas y todo como cincuenta y cinco mil debe estar costando ahorita”. El costo de la propiedad agraria con riego es alto. Sobre el tema, Adela Uriona (2014) de la comunidad de Novillero, señala que “la tierra con riego ahora piden 60, 80 mil, una hectárea, aquí piden caro con agua, como para no comprarse”.

Un aspecto que llama la atención en Novillero, aunque parece ser un caso aislado, es que existen propiedades agrarias con riego (dos parcelas), que han sido objeto de reiteradas transacciones, es decir, han pasado por diversos dueños, entre ocho y 10 (en un lapso de tiempo de 10 años). En ese proceso, el valor de la parcela de tierra fue subiendo, de 15 mil dólares que vendió el primer dueño hasta llegar a 80 mil dólares, precio que pide el actual titular.

En cuanto a tierras a secano, la situación es totalmente diferente. Estas propiedades no tienen demanda, es más, la transferencia de estas tierras no es monetaria; es decir, el propietario de la tierra, previo acuerdo con el comprador, transfiere la tierra a cambio de ganado. Al respecto, Leandro Calderón (2014) de la comunidad Cumbre, señala: “El que quiere comprar tierras en temporal (a

secano), como casi no producen, es como botar dinero, cuando hacen tratos veo que les dan en bueyes, cuatro bueyes”.

En la zona de estudio, las trasferencias de tierra por compra no son muy dinámicas aún, dado que las familias de la zona, en su mayoría, tienen como actividad principal la producción agrícola y pecuaria. En las dinámicas de compra entran en juego diversos factores, como las características del suelo, la aptitud del mismo, rendimiento, productividad y precio de los productos, fuerza de trabajo, la titulación individual, etc. En consecuencia, si bien la parcelación individual de la tierra es un factor que facilita la penetración formal del mercado de tierras en la comunidad, sin embargo, aún la organización comunal ejerce ciertos niveles de control social respecto a la persona que pretende vender y comprar –con preferencia debe ser de la zona–, además de su filiación a la organización, para gozar de la protección y derechos que le otorga la misma, como el derecho a agua de riego, acceder a áreas de pastoreo comunal, entre otros.

6. Conclusiones

El saneamiento ha consolidado la propiedad agraria minifundiaria. La extensión de la mayoría de las tierras existentes en la zona de estudio es menor a una hectárea, incluso hay superficies de tierra que no llegan a 100 m². Estas superficies han sido tituladas a través del saneamiento, consolidando su legalidad.

La pequeña propiedad agrícola en los valles debe ser reclasificada. En la zona de estudio, existen propiedades que no superan los 50 m², que de acuerdo a norma agraria se clasifican también como pequeña propiedad. Sin embargo, las necesidades y posibilidades de producción varían de acuerdo al tamaño de propiedad, y en términos de política pública, se requiere encarar esta nueva realidad agraria de manera diferenciada; por ello, es necesario reclasificar la propiedad agraria, estableciendo una clara diferenciación entre minifundio, surcofundio y pequeña propiedad, que permitan redefinir el nuevo rol productivo que cumplirán cada una de estas propiedades.

Diferenciación social. Existe una desigual distribución de la tierra, expresada en cantidad de parcelas y extensión superficial por familia. Ello se constituye en un factor de base material que incide en la diferenciación social existente en la comunidad, donde se identifica que hay familias ricas, propietarios de tierra y maquinaria (camiones y tractores) y con influencia decisiva en la comunidad porque ocupan cargos en la organización; y hay familias pobres con tierra insuficiente o sin tierra, que prestan servicios como jornaleros para garantizar su seguridad alimentaria.

Las áreas colectivas en las comunidades se han reducido. Más del 90% de las familias del municipio de Aiquile ha tomado la decisión de

individualizar las laderas y montes de uso comunal, propósito que ha sido logrado a través del saneamiento que les ha otorgado el derecho de propiedad individual sobre estas áreas, bajo la falsa idea de que, con la titulación individual, pueden acceder a financiamiento bancario para sus actividades productivas.

Reconstitución territorial. La TCO es entendida por las comunidades originarias como un instrumento de naturaleza jurídica y política, a través del cual buscan reagruparse y/o rearticularse en torno a un objetivo común, como la distritación indígena, además de establecer trincheras de protección que les permitan precautelar los recursos naturales de actores externos que amenacen con apropiarse de ellas. Este proceso trae consigo la reconfiguración de estructuras orgánicas de ayllu, que busca recobrar vigencia en la zona de estudio, donde predominan los sindicatos campesinos. Pese a existir resistencia de éstos, los pueblos indígenas han logrado consolidar su organización regional como *Suyu Chuwi*, en la perspectiva de ejercer control sobre sus recursos naturales y lograr la distritación indígena en el municipio de Aiquile, para así acceder al poder político local, y ser parte de la administración estatal.

El mercado de tierras aún no se ha consolidado en la zona. La idea inicial de que la individualización promueve el mercado de tierras todavía no es visible, dado que la titulación individual es reciente. Sin embargo, se ha podido identificar que hay un mercado de tierras no monetario en las zonas a secano y que existe un mercado de tierras con perspectiva capitalista en aumento en parcelas con riego, por su valor monetario significativo.

La herencia es la principal vía de acceso a la tierra. Las familias de la Subcentral Novillero y, probablemente del municipio, acceden a la tierra a través de la sucesión hereditaria, puesto que en la zona no existe tierra disponible para ser distribuida a nuevas familias, ni a través de la organización ni a través del Estado.

El arrendamiento desplaza a la aparcería. El alquiler de tierras –con intermediación de sumas de dinero– empieza a cobrar mayor vigencia entre los comunarios, desplazando otras prácticas de acceso a tierra que eran frecuentes en las comunidades, como la aparcería. En el arrendamiento el propietario está exento de los riesgos inherentes a la producción agrícola, tales como la variabilidad climática (heladas, granizadas, sequías), plagas y enfermedades, que son asumidos únicamente por el campesino que alquiló la tierra.

La actividad agrícola ya no genera suficientes recursos para la reproducción familiar. La realidad agraria de la zona, caracterizada por la excesiva parcelación, impide que las familias se dediquen solo a la actividad agropecuaria en su zona. Deben asumir otras estrategias para diversificar sus ingresos, tales como la migración de la población en edad de trabajar, temporal o definitiva a otros departamentos, así como el desarrollo de actividades económicas como el comercio de diversos productos, dejando a las comunidades con población adulta mayor y niños.

Se hace necesario profundizar sobre cuáles serán las dinámicas de mercado que se producirán como consecuencia de la titulación individual de la tierra, ya que se podrían presentar dos procesos: la mayor fragmentación, que haría inviable la subsistencia de los comunarios, o un proceso paulatino de concentración de tierras en manos de pocas familias, que al mismo tiempo generaría una diferenciación social dentro de las comunidades rurales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, G. (2014). (*Entrevista realizada por M. Nina*). Noviembre de 2013.
- Antezana Ergueta, L. (2011). *Latifundio y Minifundio en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Bruce, J. W. (Agosto de 2000). Land Tenure Center. Recuperado en noviembre de 2014, de <ageconsearchb.umn.edu/bitstream/12816/1/tctb01s.pdf>
- Calderón, L. (2014). (*Entrevista realizada por S. Vásquez*). Noviembre de 2014.
- Carballo, P. (2014). (*Entrevista realizada por S. Vásquez*). Noviembre de 2014.
- Gobierno de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz, Bolivia.
- FAO. (2003). Tenencia de la tierra y desarrollo rural. En: *FAO Estudios sobre la tenencia de la tierra N° 3*.
- Flores, V. (2014). (*Entrevista realizada por S. Vásquez*). Julio de 2014.
- GAMA. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal 2013 - 2017*. Aiquile, Cochabamba, Bolivia.
- Gobierno de Bolivia. (1996). *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. La Paz, Bolivia.
- Guzman, Ismael (Coordinador). (2008). Saneamiento de Tierras en seis regiones de Bolivia. En: *Cuadernos de investigación N° 69*. La Paz: CIPCA.
- Morales, M. (2011). El tamaño sí importa. En: *Hablemos de tierras. Minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Radhuber, I. M. (2008). *El Poder de la Tierra. El discurso agrario en Bolivia: un análisis de las ideas sociales, políticas, económicas*

- y de las relaciones de poder*. La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Regalsky, P. (1994). *Filosofía Andina, Una experiencia original en las comunidades andinas de Bolivia*. Cochabamba: Fundación Simón I. Patiño - Pro Bolivia.
- Reyes, G. (2014). (*Entrevista realizada por S. Vásquez*). Noviembre de 2014.
- Rojas Calizaya, J. C. (2007). *La Reforma Agraria Boliviana, Recuento histórico de sus marchas y contramarchas*. La Paz, Bolivia: INRA.
- Salguero, F. (2014). (*Entrevista realizada por S. Vásquez*). Noviembre de 2014.
- Salguero, F. (14 de Julio de 2014). (S. Vásquez, Entrevistador)
- Sánchez, R. (2014). (*Entrevista realizada por M. Nina*). Noviembre de 2014.
- Uriona, A. (2014). (*Entrevista realizada por S. Vásquez*). Noviembre de 2014.
- Urioste, M. (2005). *La Reforma Agraria Abandonada*. La Paz: Fundación TIERRA.
- Vallejos, P. (2014). (*Entrevista realizada por S. Vásquez*). Noviembre de 2014.
- Van Dam, C. (1999). La Tenencia de la Tierra en América Latina. El Estado del Arte de la discusión en la Región. En: *Documento para la Iniciativa Global Tierra, Territorios y Derechos de Acceso, Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y Oficina Regional para Sur América (SUR)*.
- Vasquez, S. (2009). *Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen y el Mercado de Tierras*. Bolivia: CENDA.

Cuarta
PARTE

**Dinámicas cíclicas de la ejecución
del saneamiento de tierras
en Bolivia**

Juan Pablo Chumacero R.

Juan Pablo Chumacero R.*

Licenciado en Economía y Magister en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar - Ecuador. Trabajó en la Fundación TIERRA entre 2000 y 2014. Fue director ejecutivo entre 2012 y 2014. Sus temáticas de investigación son: tenencia y acceso a la tierra, derechos indígenas, desarrollo rural y seguridad alimentaria. Entre otros trabajos, es autor de: Trece años de reforma agraria en Bolivia. Avances, dificultades y perspectivas y Mujeres rurales, acceso y control sobre la tierra en comunidades indígenas campesinas.

- * Documento realizado dentro del marco de la primera convocatoria de investigaciones sobre temas agrarios en la plataforma boliviana para la implementación de la Estrategia Nacional de Involucramiento de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ENI – ILC) en Bolivia.

1. Introducción

Analizando los procesos de reforma agraria de la primera mitad del siglo XX en distintos países de América Latina, es evidente que sus objetivos, de carácter histórico y fundacional, estaban relacionados con la afectación de propiedades latifundiaras de orden feudal y la eliminación de relaciones servidumbrales de explotación en el agro. La afectación daba lugar a la restitución y redistribución de las tierras a pobladores rurales en un proceso donde, en general, el campesinado jugó un rol fundamental (Chonchol 2003).

Actualmente, los procesos de reforma agraria tienen dos tipos de objetivos. Uno de carácter político, que busca una justa distribución de tierras a través de la intervención jurídica de las tierras latifundiaras y, paralelamente, su redistribución a las poblaciones sin tierras o con escasa tierra en cada país. El otro objetivo es de orden técnico y se efectiviza a través de lo que en Bolivia se conoce como “saneamiento de tierras”: un proceso administrativo y jurídico destinado a regularizar la propiedad agraria donde se revisa la autenticidad del derecho propietario, se actualiza la información existente, se elimina la ilegalidad en los títulos y finalmente se ordena su registro y se establece un catastro rural de tierras.

En Bolivia, la Reforma Agraria de 1953 tuvo características propias de procesos de afectación y restitución de tierras, reconfigurando el escenario político nacional de manera decisiva, al reconocer al campesino como un actor importante en las dinámicas sociales de la época, pero sin que haya logrado la creación de condiciones suficientes para el desarrollo rural y agrario de base campesina e indígena (Hernaíz y Pacheco 2001).

En 1996 se relanzó la reforma agraria con la promulgación de la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Es un proceso que se adecua más bien a los objetivos de una reforma agraria que busca ordenar los derechos de propiedad de la tierra a través de mecanismos de orden técnico y jurídico.

La Ley INRA fue resistida enfáticamente por sectores agroindustriales y terratenientes de las tierras bajas del país durante su diseño y, posteriormente, en el proceso de saneamiento de tierras, ya que temían que podría afectar intereses y supuestos derechos forjados en más de 30 años de distorsión del proceso agrario nacional (años sesenta – años ochenta) (Urioste y Kay 2005). La debilidad institucional, la corrupción y el clientelismo en las instancias estatales encargadas de la reforma agraria habían creado condiciones para que unos pocos obtuvieran el control latifundiaro de las tierras en el Oriente boliviano. Paradójicamente, el sector campesino también se oponía a la aprobación de la Ley INRA por considerarla parte de las políticas neoliberales que se implementaban en los años noventa y porque calificaban la Ley de Tierras como una versión alejada de su propia propuesta de carácter más radical y redistributivo.

Posiblemente, el único sector social interesado en la promulgación de la Ley INRA estaba compuesto por los pueblos indígenas de las tierras bajas, representados por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Este sector logró el reconocimiento legal de un tipo de propiedad agraria cercano a la noción de “territorio indígena”, aunque bajo un denominativo más conservador: Tierra Comunitaria de Origen (TCO).

Pero más allá de intereses sectoriales, es importante señalar que la Ley INRA se diseñó en un marco general caracterizado por un proceso de orden nacional y principalmente mundial de expansión del capitalismo agrario. En los años noventa aumentó el interés económico por el acceso y el control de tierras productivas para la producción de materias primas agrícolas de exportación.

En el caso boliviano este fenómeno quedó reflejado en el crecimiento de los cultivos de soya y otras oleaginosas (Colque 2014).

Asimismo, aunque la Ley de Tierras tenía carácter de política de Estado, estaba claro que los distintos gobiernos nacionales no habían podido instalar capacidades institucionales adecuadas para encarar el proceso agrario de manera efectiva. Tampoco hubo voluntad política necesaria para poner en marcha un proceso de redistribución de tierras que afectara intereses de las clases terratenientes y protegiera el derecho a la tierra de los sectores rurales mayoritarios. Los distintos gobiernos que se encargaron de ejecutar el proceso de saneamiento de tierras optaron por afianzarse en el poder de manera tradicional, a través de pactos con los grupos de poder económico y político.

Todas estas tensiones demuestran las dificultades que ha habido para llevar adelante un verdadero proceso de reforma agraria, que afecte el sistema latifundiaro y, a la vez, supere el problema del minifundio. En 1996 se definió un plazo inicial de 10 años para concluir el proceso de saneamiento, pero ante los resultados mínimos alcanzados, los plazos establecidos fueron ampliados dos veces: en 2006, mediante la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y, en 2013, mediante otra disposición legal. El plazo actualmente vigente concluye el año 2017. Han transcurrido cerca de dos décadas y los resultados aún no son claros ya que las cifras oficiales de titulación de tierras podrían ser cuestionadas por ser sesgadas, incompletas e incluso, contradictorias entre un año y otro.

Con este marco general, el presente documento tiene como objetivo realizar una valoración descriptiva y analítica del proceso de saneamiento y titulación de tierras desde una perspectiva temporal que ilustre los resultados y tendencias de los 18 años de aplicación de este proceso (1996-2014). Tres preguntas principales servirán de guía: i) ¿cuáles son los resultados de 18 años de apli-

cación del saneamiento de tierras?, ii) ¿qué tendencias se pueden identificar como resultado de este proceso? y iii) ¿qué perspectivas y qué desafíos se presentan para el futuro?

La información cuantitativa sobre los resultados del saneamiento de tierras proviene de los datos oficiales presentados por las distintas instituciones estatales encargadas del proceso agrario, como el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), el Viceministerio de Tierras y otros. Dado que la información ofrecida a menudo es dispersa y parcial, se ha privilegiado el trabajo de recopilación y centralización en una base de datos presentados en distintos formatos: informes de gestión, presentaciones institucionales, rendiciones de cuentas ante las organizaciones sociales y datos provenientes de separatas y documentos comunicacionales de las instituciones mencionadas. Asimismo, se ha procesado información producida por instituciones y centros de investigación especializados en temas agrarios, como la Fundación TIERRA y otros.

2. Algunos elementos legales importantes

La Ley 1715 o Ley INRA tiene como uno de sus objetivos centrales crear una nueva institucionalidad agraria capaz de encarar los retos que el proceso agrario establecía para los siguientes años. También se propuso establecer un régimen de distribución de tierras, garantizar el derecho propietario de comunidades campesinas, pueblos indígenas, pequeños y grandes propietarios y, por último, regular la aplicación del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en el país.

Para ello, el Estado crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como un órgano técnico-jurídico encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas referidas a la ejecución y consolidación del proceso de la reforma agraria. Esta entidad sustituye al desaparecido Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y al Instituto Nacional de Colonización (INC).

En la práctica y desde el año 1996, el saneamiento de tierras, entendido como el “procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria” (art. 64 Ley INRA) se constituye en la principal tarea del INRA. Esto significa que se priorizó la revisión jurídica y técnica de las propiedades agrarias por encima de otros objetivos también importantes para una reforma agraria efectiva. Como se verá más adelante, después de varios años, el énfasis en el proceso catastral de tierras acabó por consolidar la estructura agraria dual existente antes que cerrar la brecha inequitativa entre los grandes y pequeños propietarios.

La Ley INRA también dispone varias finalidades para el saneamiento de tierras; es decir que varios resultados esperados por los sectores agrarios estaban subordinados a la ejecución y conclusión del proceso técnico y jurídico de titulación de tierras. El saneamiento debe certificar el cumplimiento de la Función Social (FS) y de la Función Económica Social (FES); consolidar la titulación de procesos agrarios que se hallaban en trámite bajo el anterior régimen de tierras; construir un catastro rural legal de la propiedad agraria; conciliar conflictos relacionados con la posesión de la propiedad; revisar títulos propietarios con vicios de nulidad; y por último, revertir las tierras que no cumplan con la FES.

En 2006, durante el primer año de gobierno del presidente Evo Morales, se vence el plazo del saneamiento de tierras y se promulga la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Ley 3545), que incorpora modificaciones sustanciales a la Ley INRA. Algunos cambios introducidos están relacionados con la desvinculación del cumplimiento de la FES del pago del impuesto a la tierra. Así, desde 2006, el pago de impuestos por la tierra dejó de ser aceptado por el Estado como prueba de cumplimiento de la FES debido a que la baja cuantía del mismo favorecía a los grandes propietarios y obstaculizaba procesos de redistribución y recorte de grandes propiedades latifundiarias. Asimismo, los cambios otorgan mayores atribuciones al INRA para acelerar la reversión de tierras y su posterior distribución colectiva a poblaciones sin tierra o sin tierra suficiente. En suma, el INRA logra unos procedimientos más expeditos para agilizar el proceso agrario en un plazo adicional de siete años (2006-2013).

Posteriormente, en 2009 se aprueba una nueva Constitución Política del Estado que incorpora nuevas disposiciones en cuanto a tierra y territorio. El texto constitucional modifica la definición de función económica social como el “empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés

colectivo y de su propietario” (art 397, III). Establece también que el incumplimiento de las FES, así conceptualizada, junto con la tenencia latifundista de la tierra, son causales legales para proceder a la reversión de la propiedad agraria, es decir, su conversión en tierras de propiedad estatal o fiscal para su posterior redistribución.

Asimismo, el texto constitucional define el latifundio como aquellas propiedades agrarias que no cumplen la FES, que tienen un sistema servidumbral o de semiesclavitud en sus relaciones laborales, que suponen una tenencia improductiva de la tierra o que tienen una extensión que supera las 5 mil hectáreas de tierra. Además, la Constitución reconoce una serie de preceptos que ya existían en leyes previas, como la prohibición de la división de la propiedad en superficies menores a la pequeña propiedad; la condición de la propiedad colectiva (territorios indígenas y propiedades comunitarias) como indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible; y el reconocimiento de la complementariedad entre derechos individuales y colectivos. Por último, se cambia la figura de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) por la de Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) y se reconoce dentro de los mismos, el derecho al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su interior, el derecho a la consulta previa e informada y el derecho a la participación en los beneficios por explotación de recursos no renovables.

Una vez que terminó el plazo de siete años adicionales (2006-2013), el gobierno de Morales dispuso una segunda ampliación de plazo dado que el saneamiento de tierras no había concluido. En octubre de 2013, se aprueba la Ley 429 de ampliación del plazo de ejecución del saneamiento por cuatro años, es decir, entre 2013 y 2017. Además, esta disposición legal abre la posibilidad de que este proceso agrario continúe en los años subsiguientes hasta que los trabajos en curso estén concluidos. No existen mayores disposiciones legales para modificar los mecanismos o los postulados de la Ley de Tierras a pesar de los avances y disposiciones constitucionales.

3. Los ciclos del proceso de saneamiento en el país

Hasta aquí se ha mostrado que el proceso de saneamiento de tierras que comenzó en 1996 tiene más de 18 años de vigencia y el 2017 completará 21 años de ejecución. Aunque restan legalmente algunos años más, el tiempo transcurrido y los resultados de este proceso son suficientes para realizar una primera valoración descriptiva y analítica sobre los logros alcanzados en cuanto a tierras tituladas, beneficiarios y reconfiguración de la estructura agraria boliviana.

Una manera de aproximarnos a esta revisión es dividir el proceso en periodos que tengan características propias, con hitos que representan cambios en los énfasis, las tendencias, los postulados del proceso. Esta división también tiene fines prácticos para mostrar los datos cuantitativos que provienen de la ejecución del proceso de saneamiento y titulación: la práctica de presentar resultados clasificados en los de los “anteriores gobiernos” y los de la “actual gestión gubernamental” ha sido bastante común, ya que supone un interés político por mostrar mejores resultados con respecto a la administración de gobiernos anteriores. En muchos casos se ha observado que las cifras presentadas en los informes más recientes de titulación de tierras sumaban datos que anteriores gobiernos ya habían reportado como trabajos concluidos. También se han presentado reportes de datos de procesos de titulación que estaban encaminados a concluir en un futuro próximo como trabajos prácticamente finalizados. Un ejemplo de ello es que en los últimos años se considera como tierras saneadas la suma de hectáreas efectivamente tituladas (con otorgación de títulos de propiedad) y hectáreas con resoluciones finales de saneamiento (procesos concluidos pero sin entrega aún de títulos de propiedad).

En este trabajo se abordará los resultados de saneamiento desde una perspectiva distinta. Se va a dividir el proceso agrario en tres ciclos o periodos que se diferencian entre sí por puntos de inflexión o de reorientación en la ejecución del saneamiento de tierras. Estos periodos son i) el periodo 1996 – 2006: la regularización del derecho propietario sobre la tierra; ii) el periodo 2007–2009: la reconducción de la “reforma agraria”; y iii) el periodo 2010 – 2014: el ajuste hacia lo productivo.

3.1 El periodo 1996 – 2006: la regularización del derecho propietario sobre la tierra

Este periodo inicial comprende los primeros 10 años de aplicación de la Ley INRA y coincide con el plazo inicialmente establecido para la conclusión del proceso de saneamiento de tierras en todo el territorio nacional. Se inicia con la promulgación de dicha ley en octubre de 1996 y concluye con la promulgación de la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria en noviembre de 2006.

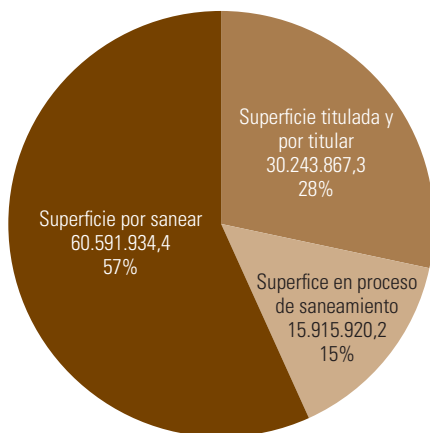
Se caracteriza por la lentitud en el avance del proceso de saneamiento. En parte, esto se explica porque su operativización requería de la puesta en marcha de la Ley INRA en términos de reglamentos, instrumentos técnicos y jurídicos, metodologías de trabajo de campo y, en general, de la creación de una nueva institucionalidad agraria. Si bien la Ley INRA y el plazo de saneamiento estaban en vigencia desde 1996, el reglamento de la Ley INRA tardó más de un año en aprobarse.

El saneamiento arranca lentamente, de la mano de empresas privadas en la fase de trabajo de campo, mientras que el INRA cumplía inicialmente solo labores de fiscalización. En ambos casos se evidenciaba falta de experiencia institucional y limitaciones de tipo tecnológico y operativo. Por ejemplo, el plan de la empresa holandesa Kadaster de realizar el saneamiento de tierras en Chu-

quisaca empleando imágenes aéreas y satelitales no funcionó porque, en la práctica, la existencia masiva de pequeñas propiedades minifundistas no pudo ser claramente identificada mediante tales imágenes (Hernáiz, otros 2000).

Por otro lado, el saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) requería procedimientos y metodologías nuevas por tratarse de un nuevo tipo de propiedad creada en la Ley INRA. Considerando la existencia de los pueblos indígenas y su reivindicación de reconocimiento de sus territorios como tales antes que propiedades agrarias, el Estado requería establecer un procedimiento especial sin precedentes en el país. El saneamiento en este tipo de territorios se diseñó lentamente, sufriendo ajustes constantes en la medida de las necesidades y las realidades encontradas en campo.

Gráfico 1: Avances del saneamiento entre 1996 y 2006 en hectáreas



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Tampoco se debe olvidar que en estos primeros años, el sector empresarial se opuso a la presencia de los funcionarios del INRA en sus tierras para el inicio del saneamiento. Los gobiernos nacio-

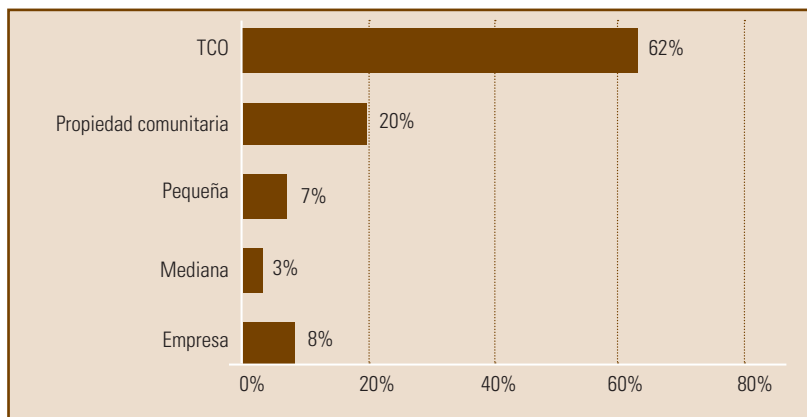
nales tampoco tenían una decisión férrea por llevar a la práctica la Ley INRA, a pesar de las presiones del sector campesino para la abolición de sistemas latifundarios.

En consecuencia, luego de 10 años de saneamiento, sólo 11,4 millones de hectáreas habían sido tituladas; mientras que 18,8 millones de hectáreas ya habían sido saneadas, pero no se habían gestionado y otorgado los títulos correspondientes. Estas dos categorías suman los 30,2 millones de hectáreas tituladas y saneadas del Gráfico 1. Asimismo, en otros 15,9 millones de hectáreas se había iniciado el trabajo de medición y se tenía algún grado de avance en cuanto a pericias de campo (áreas en proceso de saneamiento). Aún quedaban sin sanear alrededor de 60,6 millones de hectáreas en el país. Vale decir que, vencido el plazo establecido por la ley, más de la mitad de la superficie nacional (56,8%) no había ingresado al proceso de saneamiento. Claramente, los objetivos de la Ley INRA no habían sido cumplidos. Y es que, más allá de las razones meramente operativas y administrativas, había motivos de carácter estructural que explicaban los pobres resultados de la aplicación de la norma.

La Ley INRA fue aprobada en medio de un complejo debate donde se jugaban muchos intereses de varios actores y sectores. La oposición del sector agro empresarial estrechamente vinculado al poder estatal, influyó para que el saneamiento se haya puesto en marcha en zonas y regiones que no eran estratégicas para una efectiva redistribución de tierras. De esa manera, el saneamiento fue relegado y el Estado no brindó los recursos necesarios para su ejecución estratégica, que terminó dependiendo del financiamiento de la cooperación internacional. Esto último no sólo significaba dependencia de recursos financieros, sino también la subordinación del proceso de saneamiento y titulación a la agenda de estos organismos y sus prioridades. Esto fue decisivo para que en este primer periodo, la mayoría de las tierras tituladas estuviere compuesta por TCO a favor de los pueblos indígenas en situación de minoría en

el país. Más del 60% de las propiedades tituladas en este periodo eran TCO, tal y como puede observarse en el Gráfico 2.

Gráfico 2: Avances del saneamiento entre 1996 y 2006 según tipo de propiedad



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Gran parte de la atención del saneamiento de tierras (cerca de un 80%) se focalizó en las tierras bajas del país: 15,2 millones de hectáreas en el departamento de Santa Cruz; 10,8 millones en Beni; 6,3 millones en Pando (cubriendo prácticamente toda la superficie del departamento); y 4 millones en La Paz, en la parte amazónica norte de este departamento. Esta intervención no cubría todos los tipos de propiedad, sino que se centraba principalmente en la identificación de tierras fiscales (36%) y en el saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (39%).

En el resto del país, el proceso agrario tenía un rezago notable. Como se puede observar, no fue prioridad la atención estatal en regiones donde predominan propiedades a pequeña escala, principalmente comunidades campesinas originarias –bajo un régimen colectivo de propiedad o en su caso, con pequeñas propiedades individuales– como es el caso de las zonas de valle y altiplano de

los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Tarija.

En resumen, es una etapa nacional marcada por la ausencia de leyes y procedimientos claros; por la escasez de recursos para la ejecución de políticas agrarias; por la incertidumbre de los diversos actores, que desconocían los pasos y los efectos del saneamiento; por sectores campesinos radicalizados; y por la presencia de empresas privadas a cargo del trabajo de campo del saneamiento.

3.2 El periodo 2007– 2009: la reconducción de la “reforma agraria”

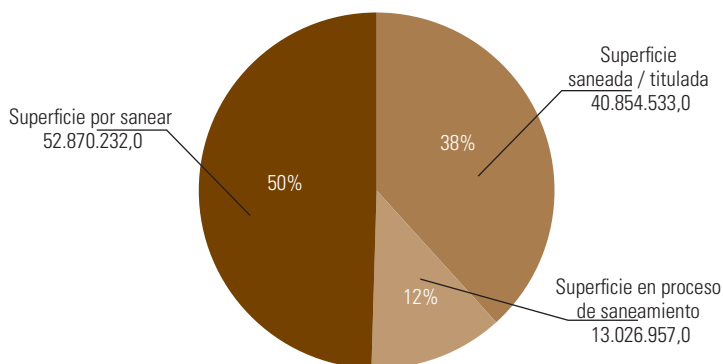
Este periodo tiene una duración de tres años. Se inicia en noviembre de 2006, a partir de la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que modifica la Ley INRA e incorpora una mirada más comunal al proceso agrario; es decir, se prioriza la titulación de las TCO a la par que se plantea una política estatal abiertamente encausada a la lucha contra el sistema latifundiaro, impulsando –al menos desde el diseño normativo– la reversión de grandes extensiones de tierras improductivas.

Es la etapa donde realmente se evidencia el corte colectivista e indigenista del gobierno de Evo Morales, y donde además se propone una Asamblea Constituyente en la que el tema tierra es central, dando lugar a una nueva Constitución Política del Estado que constitucionaliza temas importantes respecto a la tierra. Este periodo corto, pero intenso, concluye a principios de 2010 con la destitución del viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, uno de los principales promotores de los derechos territoriales y colectivos de los pueblos indígenas.

Se define que sea el INRA el encargado de realizar todo el proceso de saneamiento de tierras y se prescinde de las empresas privadas que terciarizaban este servicio. Asimismo se reconoce al saneamien-

to interno como una herramienta propia de comunidades campesinas, previa al saneamiento legal, que les permite resolver conflictos y definir límites internos de manera participativa y de acuerdo a usos y costumbres propias. Por otro lado, es el tiempo en que las posiciones entre el Estado y el sector agroindustrial están más polarizadas.

Gráfico 3: Avances del saneamiento entre 1996 y 2009



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Los datos a 2009 muestran que la superficie saneada llegaba ya a casi 41 millones de hectáreas, esto es casi 11 millones más que el periodo anterior, quedando aún por sanear cerca de 53 millones de hectáreas. En los tres años del periodo solo 7,7 millones de hectáreas iniciaron procesos nuevos de saneamiento.

Lo más visible son los esfuerzos dirigidos principalmente a concluir o titular tierras que se hallaban en proceso de saneamiento (la mayoría TCO), en el entendido de que la fase jurídica y administrativa del proceso era más fácil de asumir y ejecutar en tanto se creaban las capacidades institucionales necesarias para aplicar el procedimiento de manera completa, desde las pericias de campo hasta la titulación y entrega de títulos. Estas facultades y condiciones fueron forjándose poco a poco, en la medida en que el INRA avanzaba el trabajo en zonas nuevas y el financiamiento así lo permitía.

A pesar de todo, los resultados son importantes ya que de las casi 41 millones de hectáreas saneadas hasta 2009, cerca de 17 millones (41%), correspondían a TCO y alrededor de 15 millones (cerca de 38%) eran tierras fiscales. Entre estas dos categorías y la de propiedad comunaria (12%) comprendían, en total, el 90% del avance en el saneamiento de tierras hasta esa fecha. El enfoque colectivista del proceso se traduce en el impulso que recibió el reconocimiento legal de las TCO y propiedades comunarias. En contrapartida, se logra muy poco en términos de saneamiento y titulación de pequeñas propiedades y principalmente de medianas y grandes propiedades.

El saneamiento de tierras hasta 2009 siguió priorizando las tierras bajas del país. Esto se explica en mucho por el esfuerzo realizado en concluir los procesos de reconocimiento de TCO iniciados en periodos anteriores y el relativamente magro avance hacia áreas nuevas de saneamiento. Es importante hacer notar que en este periodo se avanza notoriamente en la identificación de tierras fiscales, que principalmente comprende áreas protegidas y reservas forestales.

Cabe destacar que en este periodo, Pando se convierte en el primer departamento donde se logra concluir el saneamiento de tierras. Los departamentos de las regiones de valles y altiplano no fueron priorizados de manera significativa. Asimismo, durante estos años se dieron esfuerzos por afectar las tierras de terratenientes en casos específicos y, de alguna manera, significativos. Es el caso de la propiedad de la familia Larssen, en el chaco chuquisaqueño, que permitió visibilizar la situación subordinada de comunidades y familias guaraníes, que se hallaban bajo un régimen de sometimiento y semiesclavitud ligado a la tierra. Las acciones estatales permitieron denunciar estos hechos y eliminarlos.

Sin embargo, hay que decir también que fuera de estos casos concretos, en general, se evidencia la imposibilidad estatal o, en

su caso, la falta de voluntad política para encarar el proceso de saneamiento de una manera contundente, orientada a redistribuir la tierra para favorecer a los que no la tienen. El complejo escenario político de esos años, en que los grandes terratenientes se articulaban a una derecha tradicional que controlaba el poder estatal departamental en tierras bajas, no permitió realmente al partido de gobierno encarar un verdadero proceso de reforma agraria, tal y como lo había prometido en su campaña electoral.

En suma, se puede señalar que este es el periodo “revolucionario” del gobierno de Morales porque se impulsó decisivamente la agenda de titulación comunitaria y se luchó contra el latifundio. Es el periodo en que se produjo mayores avances para el reconocimiento de los territorios indígenas, incluyendo la titulación de territorios íconos como el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional *Isiboro-Secure* (TIPNIS) o la masiva titulación de TCO en tierras bajas y los avances en territorios indígena originarios de valles y altiplano. Aunque la lucha contra el latifundio no concluyó con el recorte de las grandes propiedades cuestionadas desde los años noventa, se debe destacar que el gobierno realizó esfuerzos sin antecedentes para aplicar los principios agrarios de reversión y expropiación que son parte integral de una reforma agraria revolucionaria. Como se verá en seguida, la política agraria con estas características cambia de orientación rápidamente.

3.3 El periodo 2010 – 2013: el ajuste hacia lo productivo

Si bien a inicios de 2009 se aprueba una nueva Constitución Política del Estado que incorpora varios postulados de una reforma agraria de tipo progresista, por otro lado el propio texto constitucional contiene disposiciones que relativizan su alcance y significado. Esto ocurre en medio de un escenario político y social de alta conflictividad entre los actores que defendían la agenda autonomista de los departamentos del Oriente boliviano y la

apuesta gubernamental de instaurar un Estado plurinacional con grandes avances en el reconocimiento de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales de los pueblos indígena originario campesinos. La Constitución que surge de este conflicto es un documento fruto de las negociaciones políticas de ese tiempo entre los sectores de poder en el Oriente y el gobierno central, buscando una necesaria gobernabilidad. Los primeros acomodan sus demandas autonómicas a las propuestas estatales y el segundo renuncia a la posibilidad de una reforma agraria efectiva, estableciendo una serie de herramientas que relativizan el alcance de la Constitución como instrumento de redistribución y de equidad en la estructura agraria nacional (Chumacero y Guerrero 2008).

Este periodo coincide con el abandono gubernamental de la agenda de los derechos indígenas, que hasta entonces le había servido de elemento aglutinador de fuerza y apoyo social. Una vez eliminada la amenaza de la derecha en el Oriente, ya no resultaba importante seguir defendiendo los derechos indígenas, principalmente los relacionados con el autogobierno, el derecho de consulta previa e informada, la aplicación de la justicia comunitaria, el derecho al territorio y a la libre determinación (Peralta 2015).

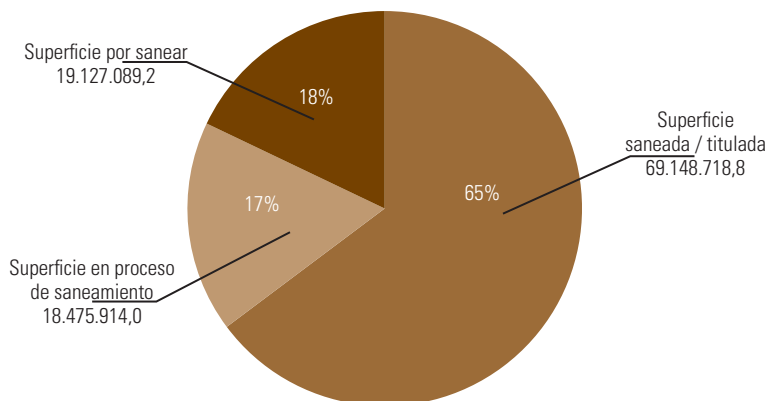
Todos estos cambios culminan a inicios de 2010 con la destitución del viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, quien había sido el principal impulsor de la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

Estos hechos marcan el inicio de este tercer periodo. Se podría señalar que la agenda agraria toma un rumbo diferente, desde un proceso de saneamiento de tierras orientado al reconocimiento de los derechos indígenas hacia la flexibilización de la política de titulación de tierras; lo que implica, en los hechos, la consolidación de las grandes propiedades agropecuarias. El ajuste hacia lo productivo ocurre en términos de superposición de los intereses

económicos de los grandes productores agroempresariales por sobre el interés social de distribuir tierras a campesinos e indígenas para promover formas agroproductivas a pequeña escala, de base campesina e indígena afines a los postulados de “Vivir Bien” y la soberanía alimentaria. En este sentido, la titulación de TCO de tierras bajas se desacelera, dándose prioridad a las ubicadas en tierras altas y, en general, el Estado deja entender que la problemática de la tierra está resuelta, que la tenencia de la tierra se ha democratizado y que el latifundio se ha extinguido, por lo que la prioridad para el país es la agenda productiva para la seguridad alimentaria con soberanía.

Por otro lado, se prioriza las zonas de comunidades campesinas e indígenas de valles y altiplano, pero ante la ausencia de apoyo de entidades financieras y de cooperación para la ejecución del proceso, el saneamiento en estas áreas se realiza recurriendo de forma creciente a aportes “voluntarios” de los pequeños propietarios para cubrir los gastos del trabajo; esto a pesar del auge económico del Estado en los últimos años. De manera paralela y, por primera vez, el INRA hace un pacto con los sectores productivos para concluir el saneamiento en sus “territorios”. El trabajo en zonas de minifundio simplemente reconoce y legaliza la situación crítica de parcelación de la tierra; no se aplican políticas de reagrupamiento de predios ni otras medidas destinadas a superar el escaso acceso a la tierra en estas regiones.

También la institucionalidad agraria comienza a deteriorarse en este periodo. El Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) no funciona según lo establece la norma para supervisar y fiscalizar el proceso agrario. El saneamiento no está libre de cuestionamientos relacionados con corrupción y falta de transparencia en la titulación de tierras y la distribución de tierras fiscales.

Gráfico 4: Avances del saneamiento entre 1996 y 2014

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Estos son los hechos que definen el actual proceso agrario en el país. A febrero de 2014 se había saneado un poco más de 69 millones de hectáreas y 18,5 millones se hallaban en proceso de saneamiento (o en conflicto durante este proceso). Esto significa que quedan aún por sanear algo más de 19 millones de hectáreas (18% de la superficie nacional). El plazo para concluir el saneamiento se ha vuelto a ampliar por segunda vez, hasta el año 2017, pero ya no como una herramienta estratégica para brindar seguridad jurídica y equidad, sino como un proceso administrativo más dentro del trabajo cotidiano del Estado.

El saneamiento y los trabajos del INRA avanzan en estos últimos cuatro años de manera más rápida que en los periodos anteriores. Se ha saneado casi 29 millones de hectáreas en sólo cuatro años.

A estas alturas del proceso, los pueblos indígenas originarios de tierras altas, principalmente quechuas y aymaras, reconocen el importante avance realizado en términos de reconocimiento de territorios indígenas en tierras bajas y demandan un tratamiento

similar. Gran parte de los departamentos de Potosí y Oruro es titulada como TCO, que como tipo de propiedad, abarca un 20% de la superficie nacional. Asimismo hay un importante avance en la titulación de propiedades comunarias, también en tierras altas.

Paralelamente, una vez que el escenario político se apacigua, el gobierno decide implementar políticas relacionadas con la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria. El saneamiento de tierras es visto como una herramienta ya no para redistribuir tierras, sino para el fomento de la producción agrícola, priorizándose áreas de producción agroindustrial. Se comienza a sanear más medianas y grandes propiedades agrícolas y ganaderas en el Beni y en Santa Cruz. Se llega a los principales valles y al área de colonización de este mismo departamento, que son zonas importantes en cuanto a producción de cultivos industriales.

Cuadro 1: Avance del saneamiento según departamento y estado del proceso (1996 – 2014)

Depto.	Superficie titulada /Por titular(ha)*	Tierras fiscales identificadas (ha)	Superficie en proceso de saneamiento (ha)	Superficie sin sanear (ha)	Superficie objeto de saneamiento (ha)	% Sin sanear
Beni	9.117.876,8	3.211.276,4	5.737.708,4	2.840.335,4	20.907.197,0	13,6
Chuquisaca	3.087.925,5	267.996,6	1.215.927,9	530.995,0	5.102.845,0	10,4
Cbba.	2.285.978,1	476.334,9	543.903,4	2.179.953,5	5.486.170,0	39,7
La Paz	2.889.439,9	2.845.640,1	1.735.465,2	5.374.460,8	12.845.006,0	41,8
Oruro	3.684.388,4	380,1	723.113,1	601.815,4	5.009.697,0	12,0
Pando	3.169.445,0	3.044.479,6	-	94.701,5	6.308.626,0	1,5
Potosí	6.901.002,2	170.349,3	1.038.351,3	2.460.955,3	10.570.658,0	23,3
Santa Cruz	11.050.611,1	14.724.207,9	6.663.786,8	4.369.616,2	36.808.222,0	11,9
Tarija	1.934.562,7	286.824,2	817.658,0	674.256,1	3.713.301,0	18,2
Total	44.121.229,7	25.027.489,1	18.475.914,0	19.127.089,2	106.751.722,0	17,9

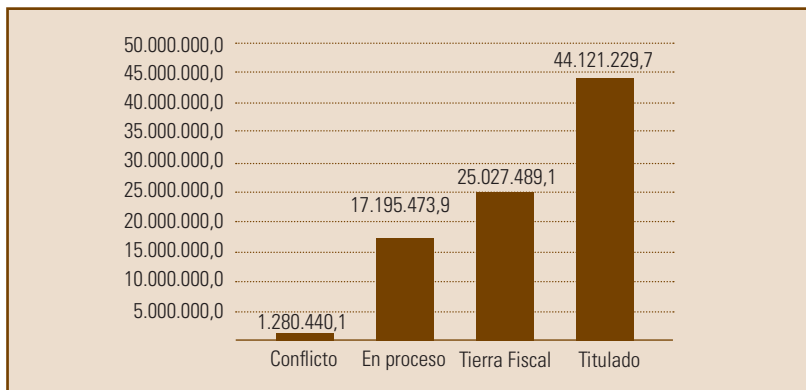
Fuente: Elaboración propia en base INRA, datos 2014

Paradójicamente, a pesar de la relevancia de lo productivo en las políticas estatales actuales, las zonas de valles y altiplano de los departamentos de La Paz y Cochabamba, principales productoras de alimentos tradicionales de consumo interno y donde vive la mayor parte de la población rural, no ha sido priorizada aún. Cerca del 40% de la superficie de cada uno de estos departamentos todavía no ha ingresado al saneamiento. Asimismo, un poco más de 4 millones de hectáreas del departamento de Santa Cruz y casi 3 millones en el Beni se hallan en la misma situación.

El escenario se vuelve más complejo aún a partir de la caída del precio internacional de los hidrocarburos. La agenda gubernamental para adelante incluye la posibilidad de expandir la frontera agrícola a un ritmo de un millón de hectáreas para que la renta agraria sustituya en parte o complemente las futuras pérdidas por la explotación y exportación de gas. El interés mayor del Estado es generar más divisas impulsando la producción comercial en el sector agrario.

4. Balance final: resultados del saneamiento, hoy

Gráfico 5: Avance del saneamiento a febrero de 2014



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

4.1 Los datos generales

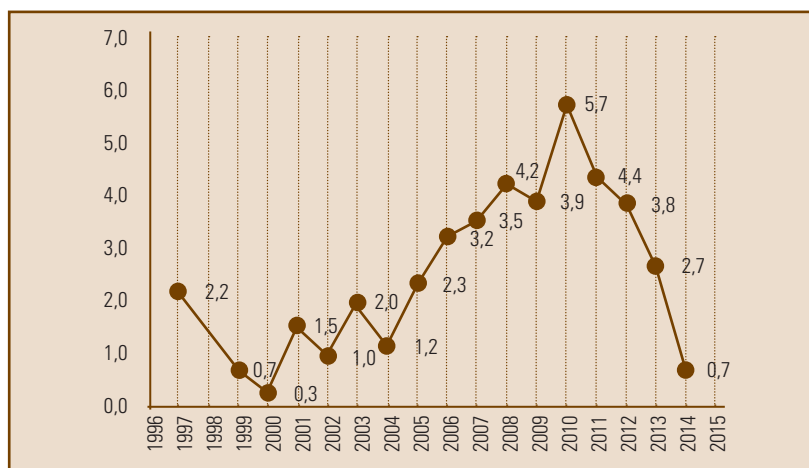
Como se mencionó con anterioridad, a febrero de 2014, el proceso de saneamiento de tierras había llegado a 87,6 millones de hectáreas, de las cuales, alrededor de la mitad (44 millones ha) fueron tituladas de manera formal y completa bajo distintas modalidades de propiedad; 17 millones se hallaban en proceso de saneamiento (20%); un poco más de un millón se encontraban paralizadas por hallarse en conflicto y 25 millones (29%) fueron identificadas como tierras fiscales. La cantidad de tierras sin sanear aún alcanzaba a 19 millones de hectáreas.

Si se analiza esta información en un mapa, es evidente la gran cantidad de tierras fiscales identificadas, de las cuales la mayoría son áreas protegidas; que al menos el 85% de la superficie sin intervenir se concentra en las regiones de valle y altiplano; y que alrededor del 75% de la superficie en proceso de saneamiento se

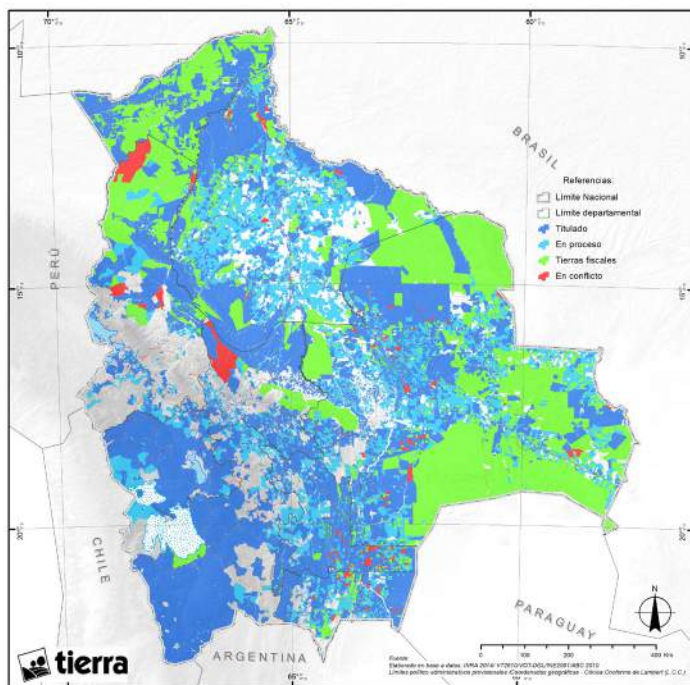
concentra en la región de los llanos. Estos dos últimos datos son llamativos ya que es precisamente en estas regiones donde se aglutina la mayor cantidad de pobladores rurales, principalmente quechuas y aymaras y por otro lado, donde se tiene el mayor crecimiento en términos de desarrollo agropecuario agroindustrial.

Considerando sólo los 44 millones de hectáreas tituladas hasta 2014, se puede evidenciar las tendencias diferentes durante el proceso de saneamiento. Durante los primeros 10 años se titulaban como máximo 2,5 millones de hectáreas al año; luego, entre 2007 y 2009, esta cifra aumenta hasta un poco más de 4 millones, demostrando la voluntad de titulación de procesos de saneamiento, principalmente TCO, que venían de años anteriores. Por último, a partir de 2010, año en el que más superficie se titula (5,7 millones de hectáreas), hay una notoria tendencia a la disminución, debido principalmente a que los grandes territorios indígenas ya están titulados y además porque cada vez más se comienza a titular propiedades individuales, lo que implica mayores esfuerzos en el proceso.

Gráfico 6: Tierras tituladas por año (febrero 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

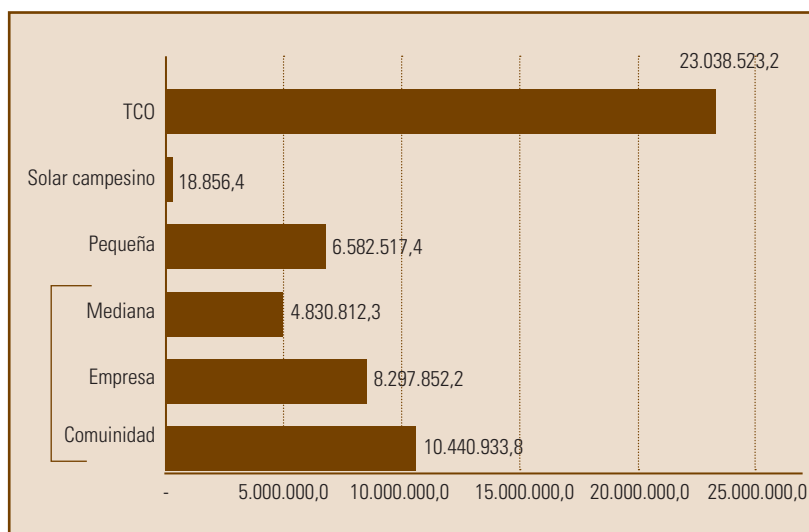
Mapa 1: Mapa del avance del saneamiento a febrero de 2014

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Con estas consideraciones, se puede afirmar que, a febrero de 2014, luego de 18 años de proceso de saneamiento de tierras, se ha logrado identificar 25 millones de tierras fiscales, lo que representa cerca del 24% de la superficie nacional susceptible de saneamiento; y que se ha reconocido derechos propietarios en 62,1 millones de hectáreas, para hacer, entre estas dos categorías, un total de 87,1 millones de hectáreas que han entrado al saneamiento. Estas cifras consideran superficies ya saneadas y tierras en proceso de saneamiento. Quedan aún 19 millones de hectáreas sin sanear.

Como ya se ha dicho antes, es notable lo avanzado en titulación de TCO (23 millones de hectáreas), pero también llama la atención los 4,8 millones de hectáreas para la mediana propiedad y los 8,3 millones para la gran propiedad o empresa agropecuaria. Estas dos categorías juntas llegan a un poco más de 13 millones de hectáreas, cantidad que duplica lo oficialmente dicho en el mismo periodo. Por otro lado, la propiedad colectiva, principalmente campesina e indígena llega a 10,4 millones de hectáreas y la pequeña propiedad a 6,6 millones. Si se supone que la gran mayoría de personas con acceso a esta última categoría son campesinos, se puede afirmar que un poco más de 17 millones de hectáreas han sido saneadas en favor del sector campesino e intercultural en el país. Este dato implica la obligación de intentar hacer un esfuerzo para describir de mejor manera a la población beneficiaria del proceso de saneamiento.

Gráfico 7: Avance del saneamiento de tierras según tipo de propiedad (febrero 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

4.2 Los beneficiarios del proceso de saneamiento de tierras

A fines de 2012, la información oficial nos mostraba que se habían saneado tierras a favor de más de 13 mil personas jurídicas (empresas, instituciones, asociaciones, etc.) mientras que en cuanto personas de sexo masculino, figurando exclusivamente en el título individual, se había beneficiado a 134 mil hombres. Mujeres solas, beneficiarias de la titulación a su nombre, eran un poco más de 81 mil.

Según la interpretación estatal, el peso fuerte de los títulos se lo llevaban aquellos procesos en que se había saneado y titulado tierras a nombre de la mujer y del hombre, de manera conjunta, llegando a más de 936 mil personas; un 80% del total de beneficiarios a ese año. Esta diferenciación entre beneficiarios titulados de manera particular (hombres solos, mujeres solas) y aquellos beneficiarios donde el hombre y la mujer están ambos registrados en el derecho propietario asignado es muy importante, ya que representa uno de los grandes avances en cuanto al reconocimiento del derecho de las mujeres al acceso a la tierra y es un punto fundamental en la ley de tierras y en la Constitución Política del Estado.

Gráfico 8: Beneficiarios del saneamiento a diciembre de 2012

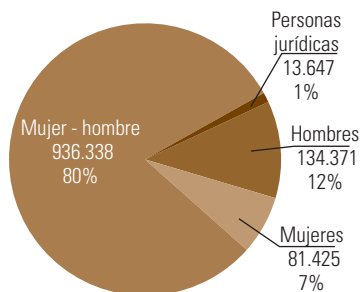
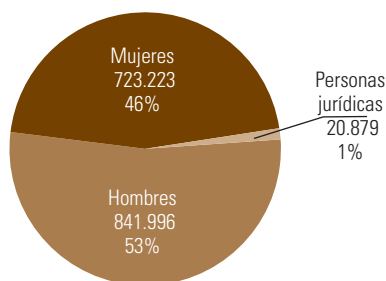
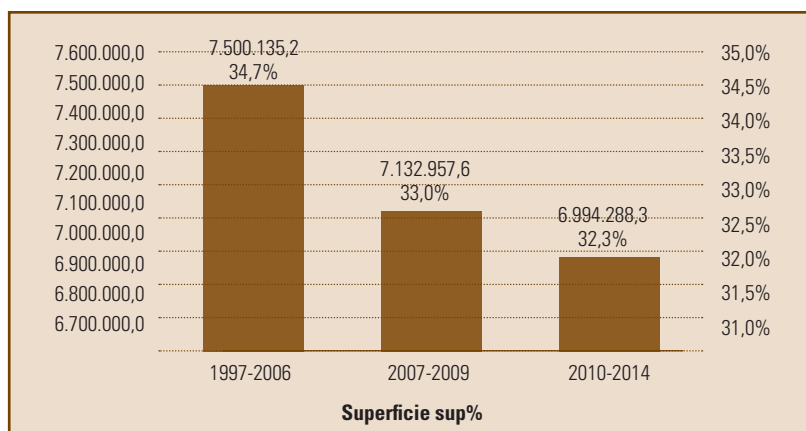


Gráfico 9: Beneficiarios del saneamiento a noviembre de 2014



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Gráfico 10: Titulación de Tierras Comunitarias de Origen por periodo

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Sin embargo, en las cifras provenientes de las instituciones estatales relacionadas con la tierra, a partir de 2012, esta diferenciación tan importante desaparece. Simplemente se hace mención a la cantidad de mujeres y hombres beneficiados, que a noviembre de 2014 ascienden a cerca de 723 mil y 842 mil, respectivamente. Esto se debe a que, en realidad, estas cifras incluyen a la población beneficiaria del saneamiento aplicado a propiedades colectivas como la comunitaria y la Tierra Comunitaria de Origen, desvirtuando las posibilidades de un urgente análisis de la propiedad agraria desde una perspectiva de género. Lamentablemente, además, no existen datos oficiales sobre beneficiarios en función a cada uno de los tipos de propiedad, lo cual sería muy útil para comprender en mejor magnitud los alcances y beneficios del saneamiento en el país.

4.3 Los territorios indígenas

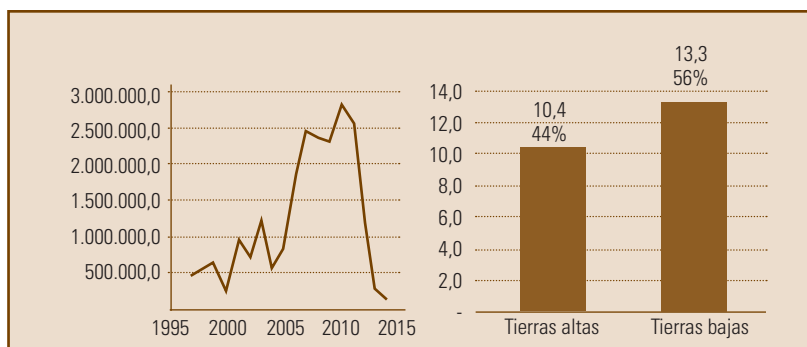
Como ya se ha afirmado más arriba, posiblemente el resultado más importante del saneamiento de tierras en el país es el reconocimiento y la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen, y esto

se evidencia en que en cada periodo establecido en este estudio, se ha titulado alrededor de un tercio del total de TCO en el país, lo que equivale a cerca de 7 millones de hectáreas por periodo, considerando que, en general, los dos primeros priorizaron las TCO de tierras bajas y en el segundo, las TCO de tierras altas.

A febrero de 2014, las TCO de altiplano y valles sumaban 10,4 millones de hectáreas y las del Oriente, el Chaco y la Amazonía llegaban a 13,3 millones. Hay más de 250 TCO en el país y son muy diversas entre sí. En general, las TCO más extensas se hallan en las tierras bajas, pero la más grande, con casi 2 millones de hectáreas, es la de Nor Lítez, en el departamento de Potosí, mientras que las más chicas apenas superan las 200 hectáreas y pertenecen normalmente a comunidades originarias del altiplano.

Cabe hacer notar que desde 2014 ya no se admiten nuevas demandas de TCO, decisión que se atribuye a una actualizada mirada gubernamental de tipo desarrollista, donde algunos sectores cercanos al gobierno nacional consideran a las TCO como improductivas en términos agrícolas, e ineficientes desde la perspectiva de la seguridad alimentaria nacional, vale decir, unos nuevos latifundios de carácter indígena (Bolpress 2011).

Gráfico 11: Titulación de Tierras Comunitarias de Origen por año y región



Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

4.4 Las tierras fiscales y el proceso de distribución

Otro resultado notable del saneamiento de tierras es la identificación de tierras fiscales durante el proceso, entendiendo tierras fiscales como aquellos espacios que forman parte del territorio de un Estado que no tienen asignado un derecho propietario a favor de una persona natural o jurídica y, por lo tanto, deben ser administradas por el Estado.

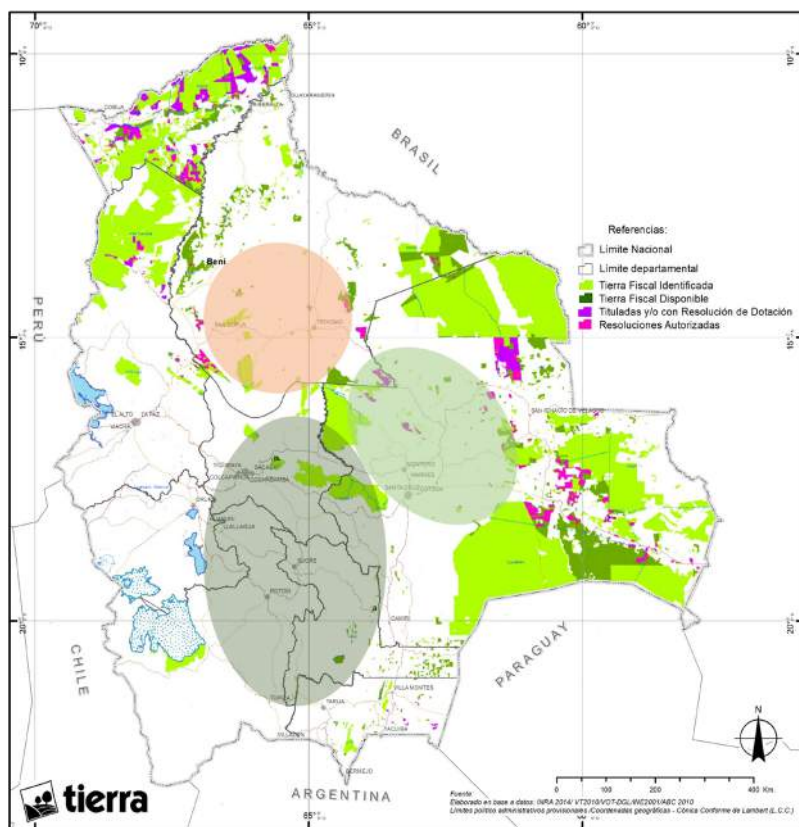
Según datos oficiales a noviembre de 2014, se habrían identificado 24 millones de hectáreas como tierras fiscales, de las cuales, un 73% (17,5 millones) no son disponibles, vale decir, son concesiones forestales, áreas protegidas, parques nacionales, áreas de dominio público y áreas de proyectos estratégicos nacionales. Esto quiere decir que las tierras restantes, 6,6 millones de hectáreas estarían disponibles para su distribución a población que necesite tierras.

En los últimos años, de estos 6,6 millones de tierras fiscales disponibles, 2,1 millones ya han sido correspondientemente dotadas –principalmente en los departamentos de Santa Cruz y de Pando– beneficiando a 21 mil familias organizadas en 550 comunidades. Queda un saldo de alrededor de 4,5 millones de hectáreas para su dotación. En los planes gubernamentales se prevé distribuir al menos 3 millones en los siguientes tres años, hasta 2017, para favorecer a al menos 55 mil familias adicionales.

El proceso de distribución de tierras fiscales tiene sus particularidades. Según la ley, sólo se puede otorgar tierras bajo la figura de dotación colectiva gratuita a pueblos y comunidades indígena originario campesinas. Las personas particulares ya no pueden acceder a tierras bajo la modalidad de dotación. Para estos casos está prevista la figura de la adjudicación de tierras, previo pago del valor catastral de las mismas; sin embargo, en la práctica, esta última forma de acceso no se aplica, ya que se ha previsto sólo distribuir tierras a colectividades.

La ley agraria establece un complejo procedimiento para la distribución de tierras, con más de 16 pasos e instancias a seguir. El problema es que algunos de estos pasos no existen o no funcionan en la práctica (Catastro rural, registro único de beneficiarios, Comisión Agraria Departamental, entre otros), lo que ha implicado que las instancias estatales correspondientes vean maneras más ágiles de distribuir la tierra, sin seguir el procedimiento establecido por ley.

Mapa 2: Mapa de tierras fiscales disponibles



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Por otro lado, para la dotación se debe seguir un principio denominado de gradualidad donde la prioridad en la distribución de tierras debe ser otorgada primero a los pueblos y comunidades que residan en el lugar y no posean tierra; posteriormente se debe considerar a los pueblos y comunidades del lugar que posean tierra de manera insuficiente para luego, finalmente, tomar en cuenta a los que no residan en el lugar y que no tengan tierras o la posean de manera insuficiente. Algunas organizaciones indígenas de tierras bajas se han quejado de que este principio no estuviese siendo respetado. En la práctica, es cada vez más frecuente que las comunidades se asienten en el lugar y luego, bajo presión de la población interesada, gestionen el proceso de dotación; generando espacio para la corrupción y la distorsión de la norma.

Pero más allá de estas cuestiones procedimentales, posiblemente donde hay que prestar más atención es en las condiciones de los espacios donde se hallan ubicadas las tierras fiscales disponibles. En el mapa se las puede ver en color oscuro. En general, es evidente que la mayor cantidad de tierras fiscales de libre disposición se halla en áreas donde la vocación productiva es normalmente forestal, no agropecuaria y si lo es, se requieren tecnología y métodos productivos adecuados al medio. Se trata de tierras ubicadas en lugares de difícil acceso caminero, con escasa o ninguna llegada de servicios básicos como agua potable, electricidad, salud y educación, o son zonas con condiciones climatológicas de difícil manejo: inundaciones cotidianas o sequías anuales por ejemplo.

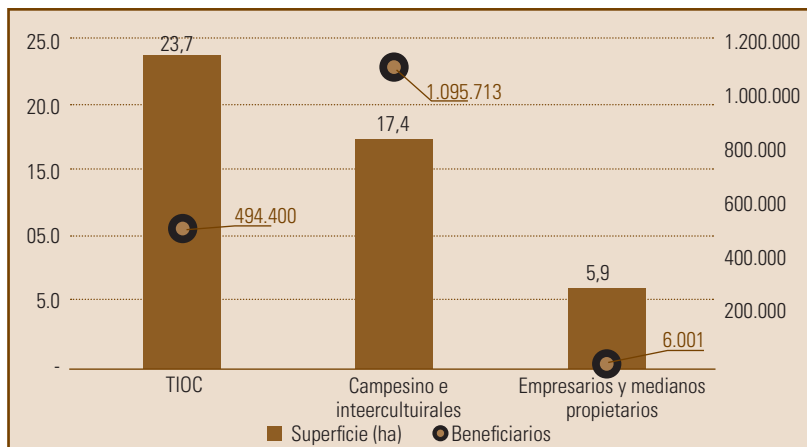
Por el contrario, las zonas donde se asienta la mayor parte de la población rural en el país y las áreas donde se produce la mayor cantidad de alimentos provenientes de la agricultura y la ganadería (los tres círculos en el mapa), vale decir, el altiplano pazeño, los valles cochabambinos, potosinos chuquisaqueños y cruceños y las planicies benianas, no tienen grandes extensiones de tierras fiscales disponibles. Esto implica que no hay tierras disponibles con alta vocación productiva y que la distribución de tierras ya no

es una herramienta efectiva para promover el desarrollo nacional. A lo que se debiera apuntar desde los movimientos sociales y desde la política pública es a la redistribución de tierras en manos de grandes propietarios para destinarlas a comunidades necesitadas de áreas de cultivo.

4.5 ¿Una estructura de tenencia de la tierra más equitativa?

El concepto tenencia de la tierra hace referencia a las condiciones, los términos bajo los cuales el derecho a la tierra es ejercido; traduciéndose estos elementos en una serie de normas, formales y consuetudinarias que definen quién accede y usa a la tierra y cómo se garantiza su derecho propietario. La estructura de tenencia de tierras a su vez plantea la correlación de fuerzas que permiten determinado esquema de propiedad agraria; vale decir, es una expresión de las relaciones existentes entre tipos de propietarios, tipos de propiedad y sistemas productivos dentro del marco de un Estado (o algún otro referente territorial).

Gráfico 12: Superficie, beneficiarios y promedio de tierras según beneficiario (noviembre 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

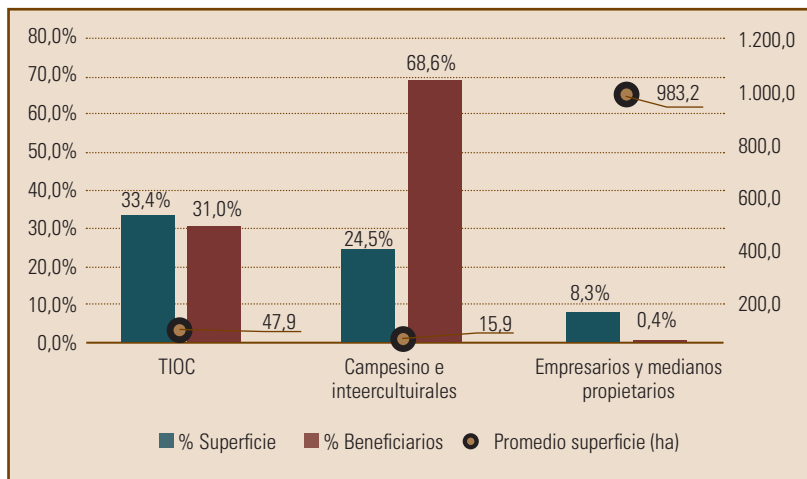
Para intentar aproximarnos a estas ideas desde las estadísticas estatales, en el Gráfico 12, proveniente de fuentes estatales, se encuentran tres tipos de beneficiarios, agrupados por el tipo de propiedad que poseen después del saneamiento. Los datos no incluyen tierras fiscales porque no se asignan derechos propietarios en esa categoría.

Para los pueblos indígenas y originarios, se ve que bajo la figura de TCO se les ha titulado 23,7 millones de hectáreas, para beneficiar a 494 mil personas bajo un régimen propietario colectivo. La categoría de campesinos e interculturales agrega la pequeña propiedad individual –bajo el supuesto que la gran mayoría de beneficiarios son campesinos– con la propiedad comunitaria, típica de comunidades campesinas. Un poco más de 17,4 millones de hectáreas han sido tituladas mediante estos dos tipos de propiedad para beneficiar a casi 1,1 millón de personas. Por último, agregando mediana propiedad con empresa agropecuaria (o gran propiedad), se tienen 6 mil beneficiarios con una superficie de 5,9 millones de hectáreas.

Si se toman los mismos datos para calcular porcentajes y promedios, se podría decir que, a finales de 2014, sobre una superficie saneada y con derechos propietarios claramente establecidos de 47 millones de hectáreas, sin considerar tierras fiscales:

- El 68,8% de los beneficiarios son campesinos y tienen el 24,5% de la tierra, con un promedio de casi 16 hectáreas por persona.
- El 31% de los beneficiarios son pueblos indígenas originarios que han accedido al 33,4% de la superficie, con un promedio de 47,9 hectáreas por persona.
- El 0,4% de beneficiarios –medianos propietarios y empresarios– sólo tienen en sus manos un 8,3% de la superficie, con un promedio de 983,2 hectáreas por persona.

Gráfico 13: Porcentajes de superficie y beneficiarios según beneficiario (noviembre 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Con estas cifras se podría llegar a la fácil conclusión de que en la actualidad existe en Bolivia una nueva estructura de tierras notablemente más equitativa que la que se tenía hasta antes de la Ley INRA y el saneamiento de tierras. Sin embargo, no es muy certero hacer tan ágilmente esta afirmación.

Es innegable que el hecho de reconocer más de 23 millones de hectáreas como territorios indígenas es un gran avance hacia una estructura de tierras más equitativa, especialmente los 13,3 millones de hectáreas para los pueblos indígenas de tierras bajas, que no tuvieron ningún reconocimiento en la Reforma Agraria de 1953; pero hay que considerar que además de pueblos indígenas, existen medianos y grandes propietarios, y que el saneamiento no ha concluido aún.

Según las predicciones del INRA para el futuro, al menos quedan 12 millones de hectáreas para sanear y titular como mediana y gran propiedad; lo que implica un cambio importante en los datos.

Además, existen al menos 125 propiedades ya tituladas individualmente que superan las 5 mil hectáreas, con un promedio de 8,5 mil cada una; vale decir, lo que se define como latifundio en la Constitución Política del Estado. Adicionalmente, hay al menos 200 propiedades de similar condición en pleno proceso de saneamiento.

Por otro lado, hay cerca 300 mil propiedades tituladas individualmente que tienen menos de una hectárea, con un promedio general de 0,3 hectáreas cada una y que reflejan claramente la situación crítica de minifundio existente en el país. Si se le añade que el INRA prevé sanear 14,5 millones de hectáreas en zonas campesinas e interculturales, donde generalmente predomina el minifundio, es de esperar que la cantidad de propiedades minifundiaras tituladas aumente mucho más.

En un país donde persiste y se agrava el minifundio, no se puede hablar de una estructura equitativa de la tenencia de la tierra. Las cifras que se manejan oficialmente juegan con la percepción de la gente ya que comparan tierras colectivas con tierras de derecho individual, lo cual no es precisamente adecuado para un análisis de tenencia. No hay que olvidar que en los territorios indígenas y en las propiedades comunitarias, buena parte de la superficie saneada no tiene aptitudes productivas agropecuarias o forestales, por lo que no corresponde incluirlas en un ejercicio de tenencia. En las propiedades colectivas, normalmente el uso agropecuario es familiar y es esa superficie de uso la que se tiene que comparar con la propiedad individual de medianos y grandes propietarios para medir efectivamente el grado de inequidad en la estructura agraria del país.

Es por eso que normalmente este análisis no se realiza tomando en cuenta cifras del catastro rural de tierras o de derechos reales, sino que se considera los datos de los censos agropecuarios que se realizan de manera cotidiana en cada país. Lamentablemente, hasta la fecha, los datos del tercer censo de esta naturaleza en Bolivia no han sido compartidos con la sociedad civil y no se los puede contrastar con los del censo de 1984.

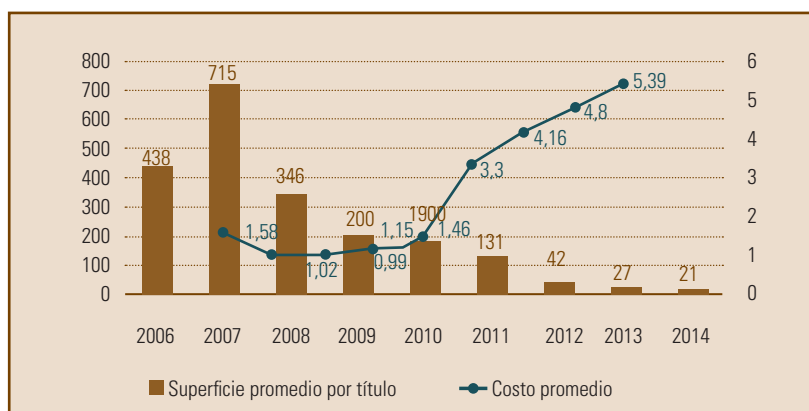
5. Perspectivas y desafíos

En general, y fuera de los importantes avances en cuanto a titulación de TCO, identificación de tierras fiscales y reconocimiento de derechos propietarios a mujeres (en propiedades de tipo individual), resulta evidente que el saneamiento ha estado dirigido fundamentalmente a reconocer derechos ya adquiridos por parte de comunidades, campesinos, colonizadores, medianos propietarios y grandes empresarios. En la práctica, si bien han existido procesos de distribución de tierras a pueblos indígenas, en general, esto ha sido posible en áreas de propiedad fiscal y sin derechos propietarios asignados previamente. No ha habido procesos significativos de redistribución en el sentido de afectación de derechos de terratenientes para luego entregar esas tierras a campesinos e indígenas pobres sin tierra o con tierra insuficiente. En resumen, el sentido político de una segunda reforma agraria sólo se ha dado parcialmente, gracias a la titulación de las TCO.

De esto se concluye que la noción de reforma agraria incorporada en la Ley INRA hace 18 años, no se tradujo en un proceso de saneamiento y titulación útil para anular la gran propiedad y reducir los efectos negativos del minifundio que afectan a la mayoría de los pobladores rurales. Durante los primeros 10 años, el saneamiento no fue prioridad estatal por estar en juego una serie de intereses de las élites agrarias ligadas al poder. Por eso el saneamiento no recibió la atención que merecía y esto se refleja en los magros presupuestos públicos asignados al INRA y en la alta dependencia del financiamiento externo. Se priorizó el saneamiento de áreas con intereses petroleros, zonas para la construcción de caminos o regiones poco estratégicas para el desarrollo agropecuario. El Estado no planteó, en los 18 años de saneamiento, una planificación

estratégica de la intervención del INRA en términos de grados de incidencia de pobreza, importancia de la población rural, necesidades de producción agrícola, resolución de disputas por derechos propietarios en zonas conflictivas, etc. El saneamiento ha llegado muy tarde a las áreas rurales más pobladas y a las zonas más productivas del país. En el primer caso, la mayoría de las poblaciones campesinas e indígenas no se ha beneficiado aún con títulos de propiedad sobre sus parcelas ni con dotación de nuevas tierras y, en el segundo caso, las zonas productivas siguen siendo controladas por pequeños, pero poderosos grupos de poder del agro.

Gráfico14: Superficie promedio por título y costos promedio por año



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Por otro lado, para los siguientes tres años, hasta octubre de 2017, se puede señalar que las proyecciones muestran que la cantidad de propiedades tituladas disminuirá cada año ya que el saneamiento debe cubrir áreas de predominancia campesina, con minifundios y pequeñas propiedades. Esto implica un decremento evidente de la superficie promedio por cada título y un incremento del costo operativo promedio del saneamiento, tal y como se demuestra en el Gráfico 14.

Otra de las conclusiones que se puede extractar de este trabajo es que el saneamiento se ha convertido en un mero procedimiento de orden administrativo, con escasa relevancia estratégica. En todo caso, los desafíos son las situaciones que ya se empiezan a encontrar luego del saneamiento de tierras.

Durante los 18 años de saneamiento, *el latifundio* se ha estado disfrazando (“blanqueando”) mediante el mercado no regulado de tierras (compra – venta entre familiares), subdividiéndose, ocultándose del control público y estatal para así eludir la reversión y la expropiación. A ello se debe añadir que no hay información pública sobre transferencias de tierras a extranjeros (Miguel, 2011).

Aquí caben algunas preguntas para el futuro. ¿Qué es posible hacer en términos concretos para revertir las propiedades latifundiaras de manera contundente y detener o, al menos, controlar y transparentar la extranjerización de la propiedad agraria en el país? Una respuesta posible es que aún es importante fortalecer y crear capacidades institucionales más sólidas para verificar el cumplimiento efectivo de la Función Económica Social (FES) en propiedades medianas y grandes tal como lo exige la Constitución Política del Estado y la normativa vigente (Ley 1715 y Ley 3545).

Por otro lado, todavía no existen respuestas estructurales al *minifundio* y al fraccionamiento de parcelas. Al contrario, de las expectativas iniciales, el saneamiento de alguna manera ha alentado mayor fraccionamiento y “minifundización” de la propiedad agraria en Bolivia. Se han titulado miles de propiedades con superficies menores a la pequeña propiedad legalmente permitida¹, contraviniendo así lo estipulado por la propia Constitución Política del Estado.

1 Según ley, el tamaño máximo de la pequeña propiedad varía en función a la zona en que se ubica y su destino productivo: la pequeña propiedad agrícola en zonas de altiplano y puna llega hasta 35 hectáreas; en áreas de valle tiene un límite máximo de 20 hectáreas y en regiones tropicales y subtropicales, puede tener hasta 80 hectáreas. La pequeña propiedad ganadera en el trópico oriental tiene un límite superior de 500 hectáreas.

Asimismo, no existe legislación agraria específica que norme, por ejemplo, la herencia de la tierra para impedir una mayor división de la propiedad de la tierra y tampoco se ha reglamentado debidamente el arrendamiento de tierras a pesar de que es una práctica cada vez más común en las comunidades campesinas, como una forma de enfrentar el minifundio y la escasez de tierras cultivables. Y, a pesar de lo cambiante y dinámico que pueda ser el agro, no existen políticas públicas diseñadas para enfrentar la situación de nueva ruralidad, esto es la multiactividad, la doble residencia, la agricultura a tiempo parcial y el paulatino envejecimiento de la población rural. Tampoco se destaca ni se visibiliza el nuevo rol productivo de las mujeres rurales, cada vez más importante y gravitante.

A pesar del avance en la titulación de territorios indígenas, se percibe en los últimos años una visión gubernamental orientada hacia la disminución de los alcances de los derechos de los pueblos indígenas consagrados en la Constitución Política del Estado. Desde varias instancias estatales ha habido propuestas de revisión de los derechos propietarios de los **territorios indígenas**, aparentemente con el objetivo de poner en marcha recortes de territorios titulados bajo el justificativo de identificar tierras disponibles para la agricultura.

Por otro lado, existe un creciente riesgo de avasallamiento de territorios indígenas por parte de empresas (nacionales y extranjeras), colonizadores interculturales, mineros cooperativistas y el propio Estado. Esto ocurre a pesar de la titulación que implica protección y reconocimiento estatal de estos territorios. Ya existen conflictos en algunos territorios y también en áreas protegidas por presión para acceder a recursos naturales y ampliar la frontera agrícola (TIERRA, 2014). Las críticas a las TCO que surgen desde algunos sectores de la región andina transmiten una visión de uso agrícola de la tierra. Esta mirada también se identifica en algunas estrategias gubernamentales relativas a la seguridad y soberanía alimentaria nacional. En esa perspectiva, las amenazas de ampliación de frontera agrícola en territorios indígenas y áreas protegidas son cada vez más usuales.

Además existen conflictos por el acceso a los recursos naturales debido a duplicidad, vacíos y superposición de la normativa agraria, forestal, ambiental y minera, escenarios en que equívocamente, aparecen como principales protagonistas los colonizadores (collas) y los pueblos indígenas (cambas), mientras que otros actores (petroleros, mineros, ganaderos, sojeros) pretenden no ser parte del conflicto.

Más allá de los planes de Gestión Territorial Indígena (GTI) –que son un avance– algunos pueblos indígenas no tienen todavía suficientes capacidades institucionales que les permitan ocupar y hacer gestión efectiva de sus territorios. A ello hay que añadir que la superposición de varios TIOC con límites de departamentos, provincias y municipios se mantiene como un problema latente y crítico, ya que impide una coordinación virtuosa entre gobiernos departamentales, municipales y organizaciones indígenas para generar condiciones de desarrollo en estas zonas.

En Bolivia los **mercados de tierras** son una realidad desde hace muchos años. Son mercados que evolucionan en el tiempo, tanto en tierras altas como en tierras bajas, tanto en comunidades indígenas como en comunidades campesinas. Los mercados de tierras emergen como resultado del aumento de actividades agrícolas para la exportación de alimentos o simplemente como parte de las necesidades de producción para el autoconsumo familiar. La presión por producir más alimentos conduce a la elevación de los precios de la tierra, de modo que los mercados de tierras están cada vez más activos. Paradójicamente, el saneamiento de tierras ha funcionado bajo el supuesto de que el mercado de tierras es inexistente o marginal para la regulación, control y transferencia de los derechos de usufructo de la tierra y recursos naturales.

En adelante, el reto no es aprobar disposiciones de prohibición de mercados de tierras sino establecer mecanismos de regulación y acciones para transparentar las transacciones tanto en zonas de propiedad privada como en comunidades campesinas. Estas ideas valen también para regular el arrendamiento y el alquiler de tierras y crear la institucionalidad necesaria para administrar estos mercados y fortalecer el catastro de tierras, para un apropiado registro, actualizado y oportuno, de estos cambios de propiedad.

Está claro que Bolivia tuvo la oportunidad de convertir al saneamiento en una herramienta pública para una reforma agraria con características revolucionarias, pero por una serie de razones ya expuestas, la confluencia de una serie de hechos históricos dejó de existir para impulsar reformas redistributivas en el sector agrario. En consecuencia, la problemática de la tierra es considerada hoy como una cuestión administrativa y, por lo mismo, los desafíos a futuro son muchos y cada vez más urgentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Bolivia INRA, E. P. (2010). *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas*. La Paz - Bolivia.
- Bolivia INRA, R. d. (2008). *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia. De la titulación colonial a la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria: certezas y proyecciones*. La Paz - Bolivia.
- Bolivia, E. P. (enero de 2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz - Bolivia.
- Bolivia, INRA. Estado Plurinacional de. (diciembre de 2013). Presentación ppt. *Audiencia de rendición de cuentas final 2013*. La Paz - Bolivia.
- Bolivia, INRA. Estado Plurinacional de. (noviembre de 2014). Presentación ppt. *Estado de saneamiento noviembre 2014*. La Paz - Bolivia.
- Bolivia, R. d. (octubre de 1996). *Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. La Paz - Bolivia.
- Bolivia, R. d. (octubre de 2006). *Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. La Paz - Bolivia.
- Bolpress. (04 de Agosto de 2011). El gobierno y la CSUTCB planean recortar las TCOs indígenas. <www.bolpress.com>. La Paz - Bolivia: Bolpress.
- Chonchol, J. (2003). La Reforma Agraria en América Latina. En J. Vargas, *Proceso agrario en Bolivia y en América Latina*. La Paz - Bolivia: CIDES-UMSA / Plural Editores.
- Chumacero, J., y Guerrero, R. (octubre de 2008). Mirando más allá (artículo de opinión). <www.ftierra.org>. La Paz - Bolivia: Fundación TIERRA.
- Colque, G. (2014). *Expansión de la frontera agrícola. Luchas por el control y apropiación de la tierra en el Oriente boliviano*. La Paz - Bolivia: Fundación TIERRA.

- Hernaíz, I., y Pacheco, P. (2001). *La Ley INRA en el espejo de la historia*. La Paz - Bolivia: Fundación TIERRA.
- Hernaíz, I., Pacheco, D., Guerrero, R., y Miranda, H. (2000). *Análisis crítico del proceso de catastro rural legal y saneamiento integrado al catastro legal en el departamento de Chuquisaca (KADASTER e INRA)*. La Paz / Sucre - Bolivia: Fundación TIERRA.
- Peralta, P. (01 de febrero de 2015). El rostro del proceso es menos indígena y “pachamamista” que en 2006. Página Siete.
- UNIR. (octubre de 2014). Vulnerabilidad de las tierras indígenas. *Boletín trimestral DOCE N° 2*. La Paz - Bolivia: Fundación TIERRA.
- Urioste, M. (2011). *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*. La Paz - Bolivia: Fundación TIERRA.
- Urioste, M., y Kay, C. (2005). *Latifundios, avasallamientos y autonomías. La reforma agraria inconclusa en el Oriente*. La Paz - Bolivia: Fundación TIERRA.

Este primer compendio inaugura una nueva serie denominada “La problemática de la tierra a 18 años de la Ley INRA”. El propósito es aportar al análisis y reflexión sobre los temas emergentes y/o pendientes después de casi dos décadas de titulación de tierras.

En este número abordamos asuntos relacionados con territorios, minifundio e individualización. Se estudian las conexiones del proyecto cochabambino de agua Misicuni con el control jurisdiccional campesino indígena y con el acceso a los recursos en la provincia Ayopaya. También se hace un análisis del minifundio con una mirada que va más allá del tamaño de la tierra. En tercer lugar se indaga sobre la inequidad y asimetría en la propiedad agraria y la reducción drástica de las áreas colectivas en el municipio de Aiquile. Finalmente se hace una valoración descriptiva y analítica del proceso de saneamiento y titulación de tierras con información disponible sobre los resultados de 18 años de este trabajo.

ISBN: 978-99974-821-4-3



INTERNATIONAL
LAND
COALITION