

Capítulo 2

Antecedentes y contexto: breve repaso de la reforma agraria boliviana

En este capítulo vamos a repasar de forma sucinta los antecedentes políticos, sociales y económicos de la reforma agraria boliviana. Inicialmente vamos a revisar los hechos políticos y sociales que rodearon la emergencia de la Reforma Agraria de 1953, posteriormente identificaremos algunas tendencias que marcaron el desarrollo económico del sector agrario para luego contextualizar la discusión de la Ley INRA de 1996 y su posterior desarrollo. No vamos a detenernos en profundizar el análisis de la formación de la institucionalidad agraria debido a que este es el tema central del siguiente capítulo.

1. Factores detonantes de la Reforma Agraria de 1953

La Revolución Nacional de 1952 fue un hecho decisivo para la reforma agraria, pero no fue el único factor activador porque lo ocurrido en 1953 es más bien el punto de llegada de una serie de hechos sociales y políticos previos que se originaron en las reiteradas revueltas indígenas de larga data, en un momento económico y político particular.

1.1 El debate político previo a la reforma agraria

Un hecho trascendental como el cambio del régimen agrario semi-feudal de la Bolivia del siglo XIX y la primera mitad del XX, no puede ser más que el desenlace de la acumulación de fuerzas sociales y su reflejo sobre el pensamiento de su tiempo. Soliz (2015) advierte que la reforma agraria fue una idea que estuvo presente en el debate político desde varios años antes de la Revolución de 1952. Señala que ya en 1920 intelectuales de izquierda influenciados por

las transformaciones socialistas que tuvieron lugar en la Unión Soviética, propusieron una reforma agraria de alcance nacional como un paso transitorio hacia al socialismo.

En 1932, Alfredo Sanjinés publicó el texto “La reforma agraria en Bolivia” cuyo contenido constituye una abierta propuesta de revisar la estructura agraria nacional. El texto puso en la agenda pública un tema que hasta entonces se consideraba perturbador. Su autor consideraba que los dos grandes problemas de Bolivia residían en el acaparamiento de tierras en pocas manos y el estancamiento de la agricultura (Sanjinés 1932). En contraposición al planteamiento de Sanjinés, en 1937 la Falange Socialista Boliviana (FSB) presentó su “Programa Político” en el cual propugnaba la implementación de una reforma agraria con el fin de independizar económicamente al “indio”, para posteriormente ejecutar un plan de educación que lo habilite para el trabajo técnico. Esta postura de FSB fue el primer intento político para visibilizar al indígena como propietario individual de la tierra y a la vez como masa trabajadora para el desarrollo del modelo de producción capitalista (Barrenechea 2007).

El debate político sobre la cuestión agraria continuó en ascenso luego de la Guerra del Chaco (1932-1935), cuando los gobiernos militares de corte socialista (David Toro y Germán Bush) promovieron la modificación de la Constitución Política del Estado (1938), introduciendo el concepto de la propiedad de la tierra como un bien privado pero condicionada al cumplimiento de la Función Social. En esta Constitución se incluyó el denominado “Régimen campesino” que reconocía –un hecho sin precedentes– la existencia legal de las comunidades indígenas, desafiando así los principios liberales que regían en el país desde 1880 (Soliz 2015).

En la década de 1940 el debate fue todavía más intenso en torno a la problemática de la tierra entre los partidos políticos de corte izquierdista recientemente creados: el Partido de Izquierda Revolucionaria (PIR), el Partido Obrero Revolucionario (POR) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Como producto de estas discusiones, en 1944 los representantes de esas tiendas polí-

ticas presentaron ante el Congreso una propuesta de modificación del régimen agrario de la Constitución introduciendo tres aspectos: i) el derecho de los campesinos a organizarse en sindicatos; ii) la protección de los colonos que estuvieran trabajando en sus parcelas por más de tres años para que no fueran desalojados sin previa indemnización; y iii) un plan de promoción de las comunidades a partir de la conformación de cooperativas. Esta propuesta fue rechazada debido a la férrea resistencia de la llamada “Sociedad Rural Boliviana” que aglutinaba a los sectores más conservadores de ese tiempo (ibíd.).

Ese mismo año, el MNR presentó por separado su “Proyecto de reformas constitucionales” para instituir un “régimen agrario campesino” en el que proponía la creación de la categoría “campesino” como un tipo de propietario encargado de trabajar la propiedad rural. Para ello consideraba necesario reconocer la existencia de la propiedad privada subrayando que este tipo de propiedad era susceptible de otorgarse tanto a privados como a colectividades. Para favorecer al campesino, el MNR propuso la adopción de salvaguardas y protecciones para la propiedad comunitaria y la pequeña propiedad. También propuso la afectación del latifundio improductivo (Barrenechea 2007). De esa forma la redistribución de tierras quedó planteada como una acción posible pero bajo la figura de la expropiación, es decir con resarcimiento económico a los afectados. El término ‘campesino’ surge como denominativo de clase pero con una perspectiva de integración del “indio” al Estado que según la visión del MNR debía transitar a un modelo capitalista. Aunque este partido político no se atrevió a plantear explícitamente una reforma agraria, los contenidos de este proyecto constituyen una fuente relevante de lo que sería la ley de 1953.

Dos años antes de la Reforma Agraria (1951) el Partido de Izquierda Revolucionaria (PIR) publicó un documento denominado “Consideraciones generales y bases para la Reforma Agraria” en el que sostenía que el proceso agrario debería contemplar la afectación de los latifundios improductivos y su reparto entre los campesinos pobres. Con ese contenido redistributivo, el PIR propuso que la propiedad

agraria tenga una extensión máxima por persona, sea ésta de tipo individual o colectiva, y que el campesino debería tener el derecho a un mínimo de tierra. Según este proyecto el Estado tenía la tarea central de impulsar la organización de cooperativas agrícolas y granjas colectivas, además de apoyar a las comunidades indígenas con insumos técnicos para modernizar sus sistemas productivos (ibíd.). En el manifiesto, la construcción de una base socio económica campesina no se cuestiona pero se advierte que el campesino debería integrarse a un modelo de producción colectivo-cooperativo dirigido desde el Estado, es decir, a imagen de la colectivización de la tierra en los países socialistas. Asimismo, se propone establecer límites a la tenencia de la tierra como una forma de crear distintos tipos de propiedad agraria. Según Soliz (2015) la propuesta del PIR en apariencia plantea la abolición de las relaciones de propiedad existentes pero en la práctica se pierde en referencias técnicas para resolver “mágicamente” el problema de acceso a la tierra. Esta aproximación es una evidencia de que las propuestas de los intelectuales de la época sobre la reforma agraria eran poco concretas y distantes de los principios de expropiación y redistribución de la tierra.

Apenas unos meses antes de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1953, el Partido Comunista de Bolivia (PCB) publicó su “Tesis Agraria del Partido Comunista”. Sostenía que la reforma agraria debía considerarse, en lo fundamental, como un proceso de confiscación y distribución de la tierra de los terratenientes a los campesinos pobres. Para lograr ese objetivo las organizaciones campesinas pobres sin tierra –que eran consideradas como la masa crítica– deberían asumir la tarea. En relación al objeto de la confiscación para la distribución únicamente deberían considerarse las tierras latifundistas con el fin de liquidar la propiedad feudal y crear la propiedad campesina de la tierra (Barrenechea 2007). La idea central en la propuesta del PCB era la redistribución de tierras a través de la ‘reversión’ de los latifundios lo que implicaba una diferencia sustancial con las propuestas previas que se limitaron a la ‘expropiación’ –previa indemnización– de los latifundios. Esta propuesta fue poco conocida y se diluyó por la poca contundencia de sus argumentos teóricos.

Tal como afirma Soliz (2015) en general las propuestas políticas en torno a la cuestión agraria que fueron debatidas antes de 1953 no avanzaron más allá de planteamientos que solamente buscaban mejorar las relaciones entre patrones y colonos. En general, los argumentos giraban sobre el ‘problema del indio’ pero sin proponer cambios estructurales al modelo agrario vigente. En esas condiciones el debate político fue estancándose, por lo que el impulso decisivo para las transformaciones reales tuvo que llegar desde otro ámbito: el movimiento indígena y su lucha por la restitución de tierras usurpadas.

1.2 Las movilizaciones indígenas antes de 1952

Las movilizaciones indígenas por la tierra tienen directa relación con las luchas libertarias en contra de la colonia española. Estas insurrecciones no cambiaron mucho luego de instaurarse la república ya que lejos de promover la integración del indígena al Estado liberado, la nueva clase dominante promovió una serie de normas con el fin de despojar las tierras indígenas (Gotkowitz 2011).

El denominado ‘Decreto de Trujillo’ del 8 de abril de 1824, promulgado por Simón Bolívar, establecía que todas las tierras reconquistadas deberán pertenecer a los nuevos Estados liberados de la colonia que tenían la potestad de entregarlas a los ciudadanos en igualdad de condiciones y derechos. Este enfoque liberal priorizaba la tenencia individual de la tierra sobreponiéndola a la propiedad comunal. Un año más tarde, en julio de 1825, Simón Bolívar fijó los términos del reparto individual de tierras a los indígenas y la venta en subasta de las tierras sobrantes. Si bien este decreto no se aplicó en Bolivia, refleja la percepción y el proyecto político que tenían los libertadores (Barrenechea 2007).

Durante la presidencia de José Ballivián (1841-1847), el Ministerio de Hacienda emitió un instructivo a los prefectos de los departamentos recientemente creados determinando que los originarios debían considerarse como una especie de “enfiteusis” (poseedores) sujetos al pago de cierta cantidad de dinero al dueño del dominio

directo (el Estado) por el usufructo de la tierra. Si bien no se trataba de una ley, sus consecuencias fueron definitivas pues este instructivo sirvió de base jurídica-conceptual para la promulgación de posteriores normas (ibíd.).

La Ley de Exvinculación de tierras del 5 de octubre de 1874, promulgada durante la presidencia de Tomás Frías, regulaba la sustitución de la propiedad colectiva del ayllu por la propiedad individual. En otras palabras, declaraba legal la extinción del ayllu con el fin de parcelar su territorio, individualizando la propiedad comunal a través de la entrega de títulos individuales. Esta norma ordenaba la creación de “mesas revisitadoras” con el supuesto objetivo de resolver los conflictos de posesión y otorgar títulos de propiedad, pero, en la práctica creó las condiciones materiales fundamentales para la instauración de la hacienda. La aplicación de esta norma fue expedita por más de 60 años y modificó drásticamente la tenencia de tierras en el país. “Se calcula que cerca de 100.000 campesinos comunarios fueron afectados con los decretos de confiscación de alguna u otra forma, con deudas, pagos o la suspensión de sus derechos sobre la tierra” (Damonte 2011, 46).

Si bien la resistencia indígena fue instantánea, fue brutalmente reprimida por el Estado que desplegó al recientemente creado ejército nacional para acallar las protestas indígenas. La represión dio lugar a la emergencia de movilizaciones de ‘indios’ menos provocadoras. En 1880 aparecieron los denominados “Apoderados Generales”, cuya principal labor fue buscar resquicios legales que permitieran a los indígenas neutralizar los efectos adversos de la Ley de Exvinculación. Este movimiento estaba conformado por autoridades originarias (*Jilacatas, Mama jilacatas, Jilanqus, Mallkus, Mama mallkus, Curacas*, etc.) de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba. Feliciano Espinosa y Diego Cari Cari fueron sus primeros representantes. Los Apoderados representaban a las *markas*, *ayllus* y comunidades indígenas frente al Estado. Sin embargo, estas acciones fueron insuficientes para detener los procesos de expropiación de tierras comunales (Gotkowitz 2011).

Casi 20 años más tarde y en una coyuntura de guerra interna que ponía en entredicho el modelo de Estado republicano, aparece el programa agrario de Zarate Willka de 1899, presentado durante la presidencia de José Manuel Pando. Este programa surgió como efecto de las insurrecciones indígenas que buscaban recuperar sus territorios expropiados a través de la insurrección armada. Según afirma Condarco (2011), este plan subversivo si bien no tuvo efectos inmediatos sembró la semilla de la reforma agraria. Planteaba los siguientes puntos:

- Restitución de tierras a los ayllus
- Conversión de las fincas de gamonales en comunidades
- Subordinación de la clase dominante a las naciones originarias
- Conformación de un gobierno indígena
- Reconocimiento de Zarate Willka como autoridad política del Estado
- Traje oficial de bayeta, obligatorio para todos
- Desconocimiento de la autoridad de José Manuel Pando

La reivindicación indígena fue hábilmente neutralizada por un pacto promovido por el Estado que consiguió el apoyo de los indios para resolver la naciente demanda federalista del país a cambio del reconocimiento de sus territorios. Y como es conocido, una vez resuelto el problema interno, el pacto fue traicionado y la demanda indígena enterrada junto a su líder.

Hacia 1920 la lucha por autonomía regional de Jesús de Machaca marcó un nuevo hito en el proceso de reivindicaciones territoriales indígenas, pues por primera vez la demanda indígena procuraba avanzar del solo reconocimiento del territorio hacia el autogobierno indígena. Surgió entre las revueltas indígenas tanto en zonas de hacienda como en los ayllus y comunidades originarias del altiplano. Se creó así un clima propicio para la gestación del gobierno comunal de Jesús de Machaca (Choque y Ticona 1996). Las intenciones comunales para la retoma de las instancias político-administrativas por la vía violenta fueron discutidas públicamente en los distintos cabildos comunales que proponían hacer de esa asamblea popular

la máxima instancia del poder político. La pretensión emancipadora creció muy rápidamente entre los habitantes de la zona altiplánica por lo que la Prefectura del departamento de La Paz no tuvo más remedio que aceptar la legalidad del “Título general de tierras comunarias” de la marka de Jesús de Machaca. Este reconocimiento de su territorio ancestral significó un triunfo sin precedentes pues fue el sustento jurídico para la constitución del primer gobierno comunal que, si bien carecía de atribuciones reconocidas por el Estado, tenía una gran legitimidad social (ibíd.).

Este reconocimiento promovió también un cambio en el enfoque de las reivindicaciones indígenas puesto que enarboló las banderas de la inclusión de los indígenas en las estructuras políticas del Estado. Como efecto, en 1927 Bolivia vio el surgimiento de una nueva etapa política con la inusitada candidatura de Manuel Chachawayna a un curul dentro del Congreso Nacional de la República. Oriundo de Achacachi, de la provincia Omasuyos del departamento de La Paz, era considerado como un “indígena inteligente” que al saber leer y escribir reunía las condiciones prescritas para la ciudadanía (Ticona 2003). Este hecho, promovido por el llamado “Partido Nacionalista” liderizado por Hernando Siles, sin duda tenía el objetivo de fundar una imagen renovada de un partido político que a la larga le permitiera ganar las elecciones camarales, por lo que la presencia de un personaje indígena aymara oriundo de Achacachi era sobre todo simbólica; no obstante, esta incipiente apertura política tuvo consecuencias más que significativas en el devenir de la historia nacional (Condarco 2011).

El 8 de agosto de 1930 se creó la “Sociedad de la República del Kollasuyo” durante la presidencia de Hernando Siles. Esta sociedad inició sus actividades bajo la coordinación de Eduardo Leandro Nina Quispe y tenía fines reivindicativos de las causas indígenas. En poco tiempo, esta institución se convirtió en el centro generador de ideas revolucionarias con un fuerte ingrediente indigenista, a este centro acudían principalmente autoridades originarias (jilacatas) y representantes de los distintos ayllus. Su importancia en la transformación del Estado fue fundamental ya que contribuyó de manera de-

cisiva a la creación de una escuela indigenista. En esta misma línea, el 2 de agosto de 1931 se creó la “Escuela Ayllu de Warisata” que fue un proyecto desarrollado por Elizardo Pérez y Avelino Siñani, con el principal objetivo de rescatar la cultura originaria, ligarla a la educación y de esa forma perpetuar lo indígena (Choque y Ticona 1996).

Ya en las postrimerías de la Revolución Nacional, el 10 de mayo de 1945 se instaló el primer Congreso Indigenal con el apoyo del presidente Gualberto Villarroel. Este evento sin precedentes en la historia nacional es minuciosamente analizado por la historiadora Laura Gotkowitz (2011) quien afirma que por sus connotaciones sociales e históricas el Congreso Indigenal es un hito para el movimiento indígena porque por primera vez se reunieron 1.500 representantes de haciendas y comunidades procedentes de todas las regiones de Bolivia para discutir sus reivindicaciones. Según señala la historiadora, las deliberaciones dieron como resultado cuatro decretos promulgados por el presidente Villarroel que fueron leídos el último día del Congreso. “El primero exigía la supresión o remuneración de los trabajos o servicios no agrícolas que los hacendados exigían de los colonos [...]. El segundo abolía el pongueaje y el mitanaje. El tercero demandaba escuelas en las propiedades rurales (pero sin hacer referencia a escuelas para comunidades indígenas). Y el cuarto instituía la preparación de un código laboral agrario[...].” (Gotkowitz 2011, 291).

La relevancia de los decretos radicó no sólo en su contenido sino sobre todo porque fueron anunciados en el mismo Congreso. Si bien los decretos no hacían referencia a la eliminación de las haciendas o a la redistribución de la tierra, el mensaje era contundente y afectaba directamente los intereses de los hacendados quienes plantearon una férrea oposición desde la “Sociedad Rural” (actualmente la Confederación Agropecuaria del Oriente) con el fin de frenar la aplicabilidad de las normas, a esa acción se sumaron una serie de críticas desde el sector político que terminaron por deslegitimar su objetivo. En todo caso el Congreso Indigenal fue un evento que impulsó una agenda propia entre los líderes indígenas, que la usaron para articular sus reivindicaciones en torno a la tierra convirtiéndose en un poderoso instrumento político contra el poder de los ha-

ciudadanos y las autoridades provinciales en el área rural (Soliz 2015). Para Antezana (1969) el Congreso Indigenal marca el momento en el que los indígenas acumularon conciencia de clase para que su lucha no se reduzca a mejorar sus condiciones de trabajo o salario, es decir a “mejorar sus condiciones de esclavitud”, sino para acabar con la opresión colonial y tomar directamente la dirección de la lucha política, rechazando así el tutelaje político de los terratenientes a través del Partido Agrario Nacional (PAN). La clase terrateniente empoderada intentó en un último esfuerzo ‘pacificar el campo’ deteniendo y encarcelando a los caudillos indígenas que habían participado en el Congreso Indigenal de 1945 que pedía tierra y libertad para los indios.

La reacción ante estos hechos fue contraria a la esperada por los pacificadores ya que el país pasó de un estado de agitación a un estado de franca insurrección contra el Estado, donde ya no se exigía una reforma agraria por decreto y por medios pacíficos sino la ‘revolución agraria a la manera india’ (ibíd.). En las vísperas de la Reforma Agraria de 1953, el campo estaba marcado por agitaciones, violencia, sublevaciones, asesinatos y saqueos. Los agentes políticos del MNR recorrían el campo de extremo a extremo para organizar a los indios y consolidar el objetivo político de revolución agraria (abolición de la servidumbre y toma de tierras) antes que simples reformas o transformaciones superficiales de distribución de tierras o educación técnica para los jóvenes.

La rebelión campesina se convirtió en un suceso incontenible que tuvo su epicentro en Cochabamba, en la región de Colomi (noviembre de 1952) donde miles de indios forzaron e incendiaron casas de haciendas. Los acontecimientos de Colomi se reprodujeron luego en Tarata y Vila Vila donde se dieron verdaderos combates entre indios y el ejército (Barrenechea 2007). Estos acontecimientos concluyeron con la toma de Ucureña a raíz de un conflicto por el despojo de predios a los colonos de la finca lo que originó la movilización de miles de campesinos, esta vez con milicias rudimentariamente armadas, que obligaron al Prefecto del departamento a ordenar la devolución de los predios arrebatados.

El desenlace de este hecho fue fundamental para el movimiento indígena. Los sucesos ocurridos en Ucureña trascendieron del ámbito local al plano regional y nacional como un episodio inspirador para todos los indios del país (Plata 2014). En esas circunstancias la reforma agraria era un hecho incontenible que ya no podía posponerse.

1.3 La estructura agraria anterior a 1953

La reforma agraria también tiene directa relación con la estructura económica vigente en ese momento y su vínculo con la opresión de los indígenas cuyas bases materiales habían sido reducidas a la mínima expresión. Tal como afirma Paz (2009) para 1950 coexistían la hacienda, la comunidad indígena y las propiedades familiares, en una compleja interacción mediada por relaciones feudales en la mayoría de las haciendas; una cierta 'economía cerrada' en las comunidades indígenas; una 'pequeña producción libre' en propiedades parcelarias; y formas productivas de transición.

El sistema dominante era la hacienda de los patrones que obtenía la renta agraria en base a la explotación de los indígenas y de las tierras usurpadas (ibíd.). Esto significaba una enorme desigualdad en contra de los indios y provocó la división de la población rural en dos clases sociales, por un lado, los 'patrones', es decir la clase terrateniente de blancos y mestizos y, por otro, los 'colonos o peones' integrados por los indígenas andinos quienes eran explotados en condiciones de servidumbre cuasi feudal. Las haciendas operaban usufructuando la fuerza de trabajo indígena a través de la prestación de trabajo gratuito (pongueaje) y el control de los mecanismos de intermediación de productos agrícolas (Hernáiz y Pacheco 2000). Ahora bien, según explica Paz (2009) la distribución de las relaciones productivas variaba según región e importancia económica. En el altiplano (La Paz, Oruro y Potosí) persistían dos formas de relación productiva; la principal era la comunidad indígena que, según los datos de Censo de población de 1950, ocupaba más del 50 por ciento de la superficie censada en esos departamentos. Conviviendo con esta relación productiva prevalecía la 'servidumbre' en el 35 por

ciento del área censada con 2.832 haciendas. Los llamados productores libres abarcaban únicamente el 7 por ciento de la zona. En la zona de los valles (Chuquisaca, Cochabamba y Tarija) la estructura agraria era diferente. En el 57 por ciento de la superficie censada en esta zona se asentaban 4.266 haciendas que eran manejadas bajo condiciones serviles de producción. En contrapartida, en el 28 por ciento de tierras habitaban 35.063 pequeños productores campesinos. Por último, en la zona de los llanos (Santa Cruz, Beni y Pando) el 60 por ciento de la superficie total estaba en manos de 8.224 propietarios individuales; por otro lado, las haciendas disponían de 2,2 millones de hectáreas (ibíd.). En la zona de los valles la presión sobre los indígenas era constante y la hacienda los sometía de forma inhumana y quizá este fue el factor crucial para que en esta zona se hayan gestado las condiciones para la rebelión campesina en el preludio de la reforma agraria.

2. La promulgación de la Ley de Reforma Agraria

Ante la insurrección indígena, el 20 de marzo de 1953 el entonces presidente de la República Víctor Paz Estensoro se vio obligado a organizar la Comisión de Reforma Agraria presidida por Hernán Siles Suazo y conformada por destacados intelectuales (la mayor parte correligionarios del PIR) con la misión de elaborar un proyecto de ley de reforma agraria que responda al problema social que poco a poco se había tornado incontrolable. El 25 de julio de 1953 la Comisión entregó el proyecto de “Ley de Bases de la Reforma Agraria” que mostraba el trabajo desarrollado y que en lo fundamental recogía los principios de las reformas agrarias de México, Guatemala y China. Unos meses después el gobierno tomó la propuesta y la promulgó como Decreto Ley, introduciendo algunas modificaciones de detalle, en Ucucreña el 2 de agosto de 1953 en homenaje al día del indio (Maldonado 1974).

La Reforma Agraria de 1953 fue sobre todo el resultado de levantamientos campesinos que promovieron la toma de tierras latifundistas en los valles y el altiplano de Bolivia. Estas revueltas fueron guiadas por ideales nacional-socialistas que estaban muy presentes

en el contexto internacional. Pero la radicalidad de la revuelta duró poco ya que, de alguna manera, fue controlada políticamente por el Estado a través de la promulgación de la ley y la organización de milicias campesinas del MNR. Esta norma reguló el procedimiento para la afectación de latifundios y la redistribución de tierras bajo la premisa de que “la tierra es de quien la trabaja”. Asimismo, sentó las bases teóricas para que el campesino se transforme en un actor productivo aunque solo como parte complementaria de un modelo capitalista de producción agroindustrial.

La Ley de Reforma Agraria de 1953 fue promulgada con la promesa de liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios personales gratuitos; y una vez liberados, proporcionarles tierras expropiando para ello a los latifundistas y a quienes tenían en exceso o que se beneficiaban de una renta absoluta, no proveniente de su trabajo personal. Esta ley se presentó como el modelo normativo que permitiría restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas y cooperar en la modernización de sus cultivos. En lo que se refiere al sistema productivo entonces vigente, se dijo que la ley sería una herramienta para estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y abriendo posibilidades de crédito (Decreto Ley 3464, considerandos).

2.1 El carácter ideológico de la ley agraria de 1953

Arturo Urquidi¹ en su monografía entregada a la Comisión de Reforma Agraria destaca que la economía capitalista subsistía en todos los tipos de propiedad, en menor o mayor grado, ya que sin excepción la propiedad rural se caracterizaba por producir mercancías

1 Arturo Urquidi Morales, fue uno de los personajes que más influenció en la reforma agraria. De formación marxista, participó en los principales debates por construir una corriente socialista y en la fundación del PIR en 1940. Integró la Comisión de Reforma Agraria, que dio sustento al decreto que promulgó la Ley de Reforma Agraria de 1953.

que luego se transformaban en dinero. En esa lógica el campesino que no era dueño de los medios de producción perdía toda relación con la tierra, se desarraigaba de ella y se convertía en un peón. Pero –según el autor– a pesar de esa desventaja se imponía la necesidad de impulsar el modelo de producción agroindustrial a fin de que las fuerzas productivas adquieran mayor desarrollo. Para Urquidí era forzoso que la ley de tierras reconozca “el carácter progresista del capitalismo en el campo no sólo porque aumenta las fuerzas productivas sino porque crea la base clasista necesaria para el avance al socialismo” (Urquidí 1953, 204).

La afectación, la redistribución y la restitución de tierras comunales fueron los aspectos que le dieron el carácter revolucionario al proceso convirtiéndolo en un hecho sin precedentes en la historia nacional. No obstante, los preceptos de corte social y redistributivo insertos en la Ley de Reforma Agraria fueron incluidos gracias a la presión que ejercieron los voceros campesinos que estaban inmersos en el debate político de ese momento y que de alguna forma representaban al Partido de Izquierda Revolucionaria (PIR), quienes lograron introducir su visión que contrastaba con el enfoque capitalista que el partido gobernante (Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR) pretendía darle al proceso de reforma agraria (Almaraz 2015).

Entonces, la emancipación del pongo (que es el objetivo más destacado del proceso de reforma agraria) en el fondo buscó liberar mano de obra del régimen hacendal para que pueda estar disponible para las nacientes empresas agrícolas. De esa forma, con la reforma agraria se nutriría a las empresas agropecuarias de mano de obra y desde el Estado con capital y tecnología con el fin de que las mismas puedan abastecer el mercado interno y externo y así dar paso a la industrialización del agro (Soruco, Plata y Medeiros 2008). Luego, la reforma agraria como proyecto político, más allá de generar las condiciones para la redistribución de la tierra, sentó las bases de un propósito desarrollista de largo aliento que buscó materializarse a través de la modernización la agricultura, especialmente en el oriente.

En otro eje, la movilidad social y la inserción de capital al agro fueron dos pilares de ese proyecto nacional que reconoció la necesidad de impulsar corrientes de inmigración extranjera (por ejemplo las colonias menonitas) y de migración interna de los campesinos andinos hacia el oriente, bajo el argumento de generar una racional distribución demográfica, lograr la unidad nacional y la vertebración económica del oriente con el occidente del territorio boliviano.

2.2 El desarrollo del Capitalismo de Estado planificado en 1953

La reforma agraria se desarrolló en un escenario donde la construcción de un modelo capitalista de Estado basado en la propiedad estatal de las minas, a través de COMIBOL, era la principal estrategia nacional. Paralelamente se buscó montar un modelo capitalista agroindustrial, tarea nada fácil dado que existía un campesinado vigoroso y radicalizado que exigía transformaciones sociales (Toranzo 2015). Es por eso que el proceso tuvo que equilibrar, al menos en lo normativo, las visiones de desarrollo con las aspiraciones reivindicativas sociales. Sin embargo, en los hechos, este supuesto contrapeso no tuvo los resultados esperados sobre todo en los objetivos sociales, pues al final la reforma agraria fue ejecutada a medias y en general siguió el enfoque propuesto por el MNR que visualizaba un capitalismo muy parecido al clásico capitalismo inglés; es decir, descampesinización, migración hacia las ciudades y, por lo tanto, despliegue de la proletarianización campesina (ibíd.).

El campesino era visto principalmente como mano de obra futura de una probable industrialización. Por eso, al margen de la entrega de títulos de propiedad, no interesaba el desarrollo de políticas agrarias para favorecer al campesinado emergente. Para el MNR, las transformaciones ocurridas en la década de 1950 buscaban la edificación de dos tipos de burguesía: la clásica burguesía industrial y, paralelamente, la burguesía agropecuaria afincada en el oriente boliviano.

Ahora bien, un modelo productivo moderno y de corte capitalista no podía afincarse en el occidente del país porque además de las

serias restricciones ecológicas y productivas, los campesinos liberados estaban organizados en milicias y, en los hechos, habían logrado una hegemonía política, social y territorial sólida. Por otro lado, en el oriente del país las condiciones eran óptimas, la demanda interna de productos como el azúcar, el arroz y el algodón era favorable y no existía presión sobre la tierra por lo que las haciendas estaban intactas y en condiciones inmejorables para su expansión. Habiendo entendido así, el Estado invirtió en infraestructura (la carretera Cochabamba-Santa Cruz), créditos y programas de colonización con el propósito de potenciar la agroindustria cruceña (Soruco 2008).

En este proyecto de capitalismo agrario, la colonización era un punto importante y tenía como objetivo promover corrientes de migración interna de la población concentrada en el altiplano hacia el oriente, para incorporarla a la actividad agrícola como asalariados y trabajadores baratos para el desarrollo de nuevas áreas de producción. El plan de repoblación del agro de las tierras bajas buscaba diversificar la economía nacional estimulando el surgimiento de industrias agropecuarias y forestales que luego permitan aumentar el ingreso nacional. Era un proyecto político ambicioso por lo que la colonización no sólo fue una política social para atenuar las pugnas por el acceso a la tierra en el altiplano y valles, sino también una alternativa económica para estimular y promover corrientes inmigratorias que sean capaces de establecer industrias y la formación de mano de obra calificada en nuevas zonas del oriente del país (Decreto Ley 3464).

El proceso colonizador tuvo sus primeros avances en la década de 1940 cuando el Servicio Agrícola Interamericano comenzó a operar en Bolivia. A partir de ese momento se impulsaron colonizaciones piloto al norte de La Paz (Caranavi) y en Cochabamba (Chapare). Posteriormente, entre 1952 y 1956 se promovió la creación de estaciones experimentales en Santa Cruz, Riberalta y el Rancho experimental Ganadero del Beni (Soliz 2015, 252).

Formalmente la colonización empezó en 1958. Ese año el Servicio Nacional del Reforma Agraria adquirió la facultad legal para la do-

tación de tierras en zonas de colonización. Se dispuso que las tierras entregadas de forma individual –independientemente de su tipo– debían ser transferidas vía compra-venta. Hasta junio de 1965 el proceso terminó de ordenarse con la creación del Instituto Nacional de Colonización (INC). La ocupación de tierras baldías fue entendida como un punto importante para el potenciamiento de la mano de obra agrícola en el oriente por lo que se priorizó la ocupación de los territorios poco poblados del departamento de Santa Cruz. La repartición de propiedades individuales en esa región duró cerca de 35 años. En este periodo destacan dos proyectos: la zona de expansión y la zona de colonización. Ambas zonas fueron ocupadas por campesinos, ganaderos y grandes propietarios de tierras; pero también, se asentaron inmigrantes japoneses y colonias menonitas (Colque 2014).

Durante el proceso de ocupación de las zonas de colonización el mayor beneficiario fue el sector de grandes propietarios y la entrega de tierras fue acompañada por un fuerte respaldo financiero estatal que canalizaba dinero público y créditos/donaciones internacionales a través de préstamos productivos individuales administrados por el Banco Agrícola de Bolivia. El nivel de inversión pública llegó a tal punto que, entre 1955 y 1984, del total de los recursos planificados para la agricultura boliviana, Santa Cruz recibió el 37 por ciento (Soruco 2008). La cesión de créditos fue un proceso exitoso que duró hasta la década de 1980 de forma expedita. Este periodo representa el punto más alto en el proyecto de Capitalismo de Estado que empezó en 1953. Pero comenzó a declinar en 1985 a partir de la mora en la cartera agropecuaria que escaló cifras inmanejables sobre todo en Santa Cruz que era el departamento más deudor con el 73 por ciento de monto total (ibíd.).

Para marzo de 1991, el Banco Agrícola de Bolivia tenía más del 75 por ciento de su cartera en mora y pérdidas acumuladas que excedían los 73 millones de bolivianos, situación financiera insostenible para el país, por lo que el Estado decidió cerrar esta instancia financiera marcando un quiebre en el proyecto modernizador del agro. A esta ruina se sumó el hecho de que la pequeña producción

campesina del altiplano y los valles, así como de las zonas de colonización, cubría la demanda alimentaria del país en un orden del 70 por ciento, lo hacía a precios por debajo de su valor y era sometida a la explotación de rescatadores y usureros que le quitaban sistemáticamente las posibilidades de ganancia (Paz 2009, 168). En este escenario, las condiciones de vida del campesino no habían mejorado y el proceso de transformación del modelo agrario nacional quedó empantanado.

2.3 El decaimiento de la reforma agraria

Los planes ambiciosos del MNR de descampesinización, industrialización y desarrollo del capitalismo agrario en las tierras bajas, no resultaron como se esperaba y sus alcances son más bien relativos. Soliz (2015, 234) al evaluar la reforma agraria sostiene que para 1990 “el impacto que tuvo en las transformaciones de las condiciones socioeconómicas del área rural fue escaso y el objetivo de integrar al campesino al mercado y a la nación tuvo un éxito relativo”.

Para Fausto Reinaga² la Reforma Agraria de 1953 fue la conclusión victoriosa de 400 años de lucha por recuperar las tierras robadas a los indios por los blancos mestizos. Según su análisis, fue una conquista india, donde mineros y fabriles se aliaron a los indios para imponer la reforma agraria junto a la nacionalización de las minas. No era un regalo del MNR sino más bien la consumación de una serie de hechos sangrientos donde miles de indios ofrendaron sus vidas (Reinaga 1970). Sin embargo, el rol protagónico de los campesinos fue relativizado al momento de escribirse el texto de la ley ya que el enfoque final si bien priorizó la visión transformadora de la estructura de la tenencia de la tierra, apostó por un modelo modernizador capitalista guiado no tanto por los postulados sociales de la ley, sino por las políticas de un gobierno nacionalista que privilegiaba notablemente los objetivos que promovían la construcción de un modelo

2 Fausto Reinaga es el pensador e intelectual indianista más importante de Bolivia. Sus obras son consideradas fundamentales para entender el pensamiento ideológico de los movimientos indigenistas de Bolivia.

de Capitalismo de Estado. Entonces, en los hechos, la trascendencia de la acción indígena quedó relegada y no tuvo mayor relevancia.

Para Reinaga la reforma agraria que devino gracias a los fusiles victoriosos del 9 de abril de 1952, también fue la construcción de la trampa del “blanco” para engañar al “indio”, prueba de ello sería la obligación de obtener un Título Ejecutorial, algo que se convirtió en el argumento legalista para extorsionar económica y moralmente al indio quien fue obligado a autenticar el derecho sobre su *sayaña* dentro en un proceso administrativo-judicial injusto.

Sobre la afectación del latifundio, Reinaga planteó que fue una argucia del blanco para salvaguardar los intereses del terrateniente pues al indio le dieron las peores tierras, reservando para el latifundista las mejores, declarándolas inafectables y que fueron consolidadas bajo la figura de propiedades medianas y empresas agroindustriales. De esa forma, la denominada “Marcha al Oriente” favoreció sólo a los nuevos terratenientes debido a que los indios que se asentaron en aquellas tierras fueron abandonados a su suerte y quedaron a merced de las empresas agropecuarias. “La tierra es de la nación por lo que el indio debe pagar por haber recibido su *sayaña*, y sólo tiene derecho a subsistir por lo que únicamente puede acceder a la tierra en una extensión no mayor al mínimo vital” (Reinaga 1970, 303). Con estos argumentos Reinaga sostiene que la Reforma Agraria de 1953 fue un acto jurídico, no cumplió con los intereses históricos, económicos y políticos de los indígenas.

Sobre la distribución de tierras en las décadas de 1970 y 1980, Urioste (1997) describe que desde la década de 1970 el proceso estuvo marcado por graves niveles de corrupción que facilitaron el surgimiento de grandes propiedades agrarias en las tierras bajas del oriente. Según destaca el autor, en un proceso que duró dos décadas (1980 y 1990) más de 11 millones de hectáreas se concentraban en 7.000 propiedades mayores a 5 mil hectáreas, mientras que en el lado andino 800.000 hectáreas eran ocupadas por unos 250.000 agricultores con predios inferiores a 20 hectáreas. Asimismo, afirma que las grandes propiedades productivas eran sujetas a un intenso tráfico de tierras

haciendo que unas 500.000 hectáreas de tierras fértiles del oriente del país estén en manos de empresarios extranjeros (ibíd.).

La desazón campesina indígena y el relativo éxito en la redistribución de la tierra marcaron un punto de inflexión en la década de los años noventa, que sumado a otros acontecimientos de orden político promovieron la decadencia de la reforma agraria que condujo a la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y la posterior derogación de la Ley Agraria de 1953.

3. Debate de la nueva ley de tierras de 1996

Luego de 39 años de aplicación de la Ley de Reforma Agraria, en octubre de 1992, el diputado Miguel Urioste hace pública una escandalosa denuncia de dotación ilegal del fundo denominado “Bolibras”³ destapando el caso más significativo de una serie de anomalías que estaban ocurriendo en el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA). Estos hechos determinaron la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) a partir de la promulgación del DS 23331 de 24 noviembre de 1992 (Hernáiz y Pacheco 2000).

Para Urioste y Kay (2005) las razones por las cuales el proceso de reforma agraria se estancó –requiriendo por lo tanto un radical golpe de timón– fueron básicamente dos: i) el crecimiento demográfico y la subdivisión de propiedades en muy pequeñas parcelas de tierra que permitieron la aparición de minifundios económica y técnicamente insostenibles en la región andina y valles del país, y ii) en la región del oriente, el Chaco y la Amazonía, los gobiernos permitieron un sinnúmero de transferencias de tierras ilegales a facciones políticas del gobierno principalmente del gobierno militar de Banzer (1971-1978) y de García Meza (1980-1981). Posteriormente, el CNRA acabó legalizando muchas de estas propiedades.

3 Sobre el caso Bolibras, ver el capítulo 4, recuadro 1, página 205.

Para Hernáiz y Pacheco (2000, 166), las causas de la intervención del CNRA fueron: i) la falta de información estadística y geográfica que muestre el grado de distribución de la tierra, lo que provocaba la duplicidad en las demandas, superposiciones en las dotaciones y adjudicaciones, anomalías en la titulación, concentración en la propiedad y latifundio, comercio ilegal de tierra y el loteamiento clandestino; ii) el incremento de las denuncias de abandono injustificado dando lugar a reversiones dolosas y fraudulentas; iii) las deficiencias y falta de coordinación interinstitucional; y iv) la falta de claridad en las jurisdicciones y competencias del Estado en relación al otorgamiento de concesiones forestales, áreas protegidas, reconocimiento de territorios indígenas y conservación del medio ambiente.

Por su parte, Lavadenz⁴ (1995, 127-128) señala que el origen de la intervención de la institucionalidad agraria fue: i) la deficiente aplicación de la Ley de Reforma Agraria y las normas de colonización; ii) la politización en la toma de decisiones; iii) el establecimiento de mecanismos perversos para la reversión de tierras; iv) la excesiva burocratización en los procedimientos que en el caso de la dotación implican un juicio; v) la carencia conceptual en temas como uso de suelo, uso de la tierra, ordenamiento territorial, explotación racional de los recursos naturales; vi) el conflicto de competencias institucionales; vii) la arbitrariedad e irracionalidad en la política de distribución de tierras bajo el errado concepto de colonización; viii) la falta de criterios técnicos y ausencia de la planificación en la distribución de tierras, lo que generó una sobreposición en los diferentes usos de la tierra; ix) la distorsión en los mercados de tierras, mercados ya existentes, no creados por el Estado, sino que se dan como un fenómeno natural en los países; x) la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra que afecta tanto al poseedor como al propietario; xi) la distribución inequitativa de tenencia agraria generada sobre todo en los últimos veintisiete años de la reforma agraria que originaron acaparamiento de tierras o neolatifundio; y finalmente xi) el deficiente marco institucional, con muchos problemas de corrupción.

4 Isabel Lavadenz fue la interventora del Consejo Nacional de Reforma Agraria y una de las principales gestoras de la Ley INRA.

En suma, la causa común habría sido la inapropiada aplicación de la ley, que produjo distorsiones e ilegalidades en el proceso como tal y facilitaron la conformación de un modelo dual e inequitativo de la tierra. Lavadenz, quien fuera interventora del CNRA-INC entre 1992-1996, difiere del resto en su evaluación. Señala que la Ley de Reforma Agraria de 1953 establecía mecanismos “perversos para la reversión de tierras” y que sus resultados no generaban seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra (ibíd.). Esta observación resulta relevante porque no sólo se trata de una reflexión más sobre la aplicación de la ley sino más bien es una crítica al enfoque que tuvo la reforma agraria desde su concepción. Su valoración se refuerza cuando indica que el mercado de tierras fue una realidad en esa época pero que estaba siendo distorsionado por insuficiencias de la ley. La mirada de Lavadenz tiene relevancia para el análisis porque jugaría un rol clave en la elaboración de la propuesta de un proyecto de ley para sustituir la norma agraria de 1953.

El primer intento de modificación de la ley de tierras se dió en 1984 cuando el sector campesino, a la cabeza de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos (CSUTCB), formalmente presentó un anteproyecto de ley denominado Ley Agraria Fundamental (LAF). Como instrumento reivindicativo, la propuesta campesina planteó profundizar el proceso iniciado en 1953 bajo dos premisas: i) hacer del trabajo personal de la tierra la base del derecho a la propiedad de la tierra, y ii) reencaminar el proceso agrario con una visión comunitaria y asociativa que supere las formas capitalistas que habían logrado imponerse. Desde el punto de vista del sector campesino y de los intelectuales que apoyaron la elaboración de esta norma (como Xavier Albó, Silvia Rivera y Victor Hugo Cárdenas), el trabajo personal ligado al control comunal permitiría una mejor organización del proceso productivo generando puestos de trabajo en actividades agropecuarias que absorbieran el crecimiento de la población en edad de trabajar, evitando el desempleo y la migración campo-ciudad. En esta propuesta la acción económica campesina era central, por eso planteaba que el apoyo estatal debería centrarse en las unidades de producción campesina otorgándoles asistencia financiera, asesoramiento técnico, tecnología, insumos y

todo lo demás que les permita un desarrollo óptimo de la producción (Proyecto de la Ley Agraria Fundamental 1984).

Asimismo, la propuesta hacía referencia a la necesidad de reconocer el derecho de cogestión técnico-administrativa de las empresas e instituciones públicas descentralizadas del sector y de proyectos de desarrollo rural, permitiendo y fomentando el ejercicio de los valores comunitarios y la expresión en sus lenguas y culturas propias. Esta revolucionaria propuesta fue presentada formalmente al Congreso Nacional, pero no tuvo los efectos esperados pese a su legitimidad social. Su aprobación no progresó en el Parlamento.

El año 1993, el gobierno nacional decidió encomendar a una comisión especial la elaboración de un proyecto de ley que modificara la norma agraria de 1953. El texto empezó a diseñarse en el marco de “un trabajo de cooperación técnica financiera entre el gobierno de Bolivia y el Banco Mundial, que había observado con especial interés el proceso de intervención al CNRA e INC” (Hernáiz y Pacheco 2000, 169). La propuesta fue bautizada como Proyecto Nacional de Administración de Tierras, más conocido por su sigla PNAT, y fue elaborado por un equipo conformado por consultores del Banco Mundial y miembros de la comisión interventora al CNRA. Para el año 1995, la primera versión del proyecto estaba lista y planteaba como principal objetivo “brindar seguridad jurídica a los propietarios de la tierra, construir una estructura de tenencia más equitativa y ofrecer un marco institucional transparente, despolitizado y eficiente” (Lavadenz 1995, 130).

La búsqueda de seguridad jurídica se convirtió en la esencia del proyecto de ley, lo que marca una diferencia importante con la ley de 1953 y con el anteproyecto de LAF del sector campesino. Mientras estas últimas tenían por meta la recuperación de tierras latifundistas para su redistribución, el proyecto más reciente privilegiaba la consecución de seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra. El PNAT propuso: i) asegurar la propiedad de la tierra que ya estaba ocupada, independientemente de su origen; ii) generar procesos de distribución de tierras en zonas donde se establezca la existencia de tierras baldías; y

iii) crear una institucionalidad despolitizada y, por tanto, eficiente que permita ordenar los datos consolidados en un sistema catastral (ibíd.).

Para alcanzar los objetivos planteados, se concibió un procedimiento para la regularización de los derechos de propiedad denominado “Saneamiento de la propiedad agraria”⁵. El saneamiento fue una acción que para la década de 1990 ya tenía algunas experiencias concretas a cargo del Banco Mundial en Nicaragua, Guatemala y en el Estado de Recife-Brasil. Dadas sus características técnicas y jurídicas, el procedimiento fue utilizado en esas zonas de América Latina principalmente para el relevamiento de información de campo relacionada a la propiedad de la tierra con el fin de mantener actualizado un sistema de catastro rural.

En los países mencionados se buscaba consolidar los derechos a la propiedad de la tierra y otorgar seguridad jurídica sobre la tenencia como elementos clave para resolver la problemática agraria. El argumento fue que los derechos de propiedad consolidados incentivan a las familias a invertir y mejorar las condiciones para el acceso al crédito; asimismo, facilitan la transferencia de tierras a bajo costo mediante el arrendamiento y ventas facilitando así la reasignación de las tierras. Para lograr el objetivo propuesto se definió como puntos importantes: i) la regulación del mercado de tierras y la reforma agraria asistida por el mercado; ii) la liberación del mercado de arrendamiento de tierras; iii) la consolidación de los derechos de propiedad y seguridad de la tenencia de la tierra; iv) el impuesto a la tierra como elemento regulador; y v) el reconocimiento de otras formas de acceso a la tierra (Garoz, Alonso y Gauster 2005).

5 Flores (2006) señala que en la norma se adoptó el término de “saneamiento” de tierras en lugar del término “catastro”, debido a la imagen adversa de la sociedad respecto al significado de este último término. Por otro lado, una de las primeras menciones del término “saneamiento” se produce en febrero de 1993, cuando Gremville Barns, consultor del Banco Mundial, presenta su ponencia sobre “perspectivas del catastro y el instituto de tierras”. Señala que “[e]s necesario verificar los planos individuales en el campo y verificar el nombre de sus propietarios. Como el nombre de este proceso, en inglés, es *verifications*, voy a utilizar la palabra saneamiento para referirme a la regularización de la situación legal sobre los predios” (Barns, 1993, 157).

La titulación individual de tierras era un punto convergente para la transformación del modelo de tenencia. Para ello, se consideró como una condición elemental la reforma institucional para mejorar el funcionamiento del registro de la propiedad. Asimismo, se subrayó la importancia del reconocimiento de la posesión de tierras del Estado como una manera efectiva de otorgar derechos seguros. El reconocimiento de tierras estatales requería de la implementación de mecanismos de resolución de conflictos formales. Por otro lado, se suponía que el reconocimiento de tierras tradicionales permitiría legalizar derechos territoriales consuetudinarios, sujetos al establecimiento de reglas y mecanismos internos, con el fin de solucionar conflictos internos y externos (ibíd.).

Con esos antecedentes, dentro del PNAT, el saneamiento fue concebido como una herramienta procedimental para la regularización del derecho a la propiedad de la tierra. Siendo más específicos, digamos que se trataba de un programa de catastro legal que se aplicaba consolidando las propiedades ya existentes. Considerando la irregular situación de la tenencia de la tierra, lo más adecuado hubiese sido anular todos los derechos de propiedad ilegalmente obtenidos en la zona oriental del país, pero el criterio que se impuso mediante el saneamiento fue que “no sería justo y que históricamente podría ser muy mal juzgado e, inclusive, perjudicial hacer un borrón y cuenta nueva sobre los problemas de tenencia de la tierra” (Lavadenz 1995, 131).

Entonces, la regularización vía saneamiento, significaba generar los medios para que los potenciales propietarios de la tierra obtengan documentos actualizados y legales. Además, las herramientas tecnológicas como el uso del sistema de posicionamiento global (GPS) permitirían un registro técnico mucho más preciso. Según los gestores de este proyecto, la seguridad jurídica brindaría mejores condiciones para incorporar a los propietarios y demandantes a un mercado de tierras más normalizado, por tanto, generando mejores condiciones de desarrollo rural (ibíd., 132).

Respecto a la distribución de tierras, el PNAT proyectó que las tierras fiscales disponibles deberían estar reservadas para asentamien-

tos humanos nuevos (colonización) en el marco de un plan de ordenamiento territorial. La condición básica era que las nuevas tierras sean resultado de la aplicación del saneamiento; es decir primero se tenían que regularizar los derechos de propiedad preexistentes y después identificar las tierras disponibles para programas de distribución. De esta manera, el saneamiento se convirtió en la máxima aspiración dentro del nuevo ciclo agrario. Además, era necesario dotar de “normas claras para evitar que sean cambiadas en el tiempo, de acuerdo a ciertos intereses, y para garantizar que el proceso de saneamiento sea un proceso seguro y transparente, en sí mismo” (ibíd., 133). Con ese objetivo se proyectó la incorporación del proceso de saneamiento en la nueva ley de tierras. La nueva norma en principio fue denominada Ley del Instituto Nacional de Tierras (INTI), incluía temas regulatorios para hacer efectivo el saneamiento, además del marco institucional que permitiría la edificación de las nuevas instancias públicas agrarias. Para diciembre de 1995, el proyecto de ley estaba concluido y fue remitido al Congreso Nacional para su consideración y aprobación final.

3.1 Caracterización del debate sobre la Ley INRA

La década de 1990 estuvo marcada por los siguientes factores: i) el reciente traslado del eje productivo nacional hacia los llanos orientales, ii) la apertura del país a mercados internacionales de productos agroalimentarios, iii) el aumento de la tendencia de abandono del campo por parte de los pequeños productores no rentables hacia la ciudades incrementando significativamente la migración, el multiempleo y la informalidad laboral, iv) polarización excluyente entre organizaciones sociales y productivas altamente politizadas en sus reivindicaciones sectoriales y sin escenarios de diálogo y concertación, y v) una mayoritaria población indígena que marca una diferenciación étnica excluyente (Urioste y Pacheco 2002, 67-68).

En ese contexto, las demandas de los actores sociales eran disímiles y respondían a intereses sectoriales con sus propios argumentos, reivindicaciones y propuestas. El siguiente cuadro muestra esa información.

Cuadro 2

Demandas por tipo de propietario antes de la promulgación de la Ley INRA

Tipo de propietarios	Características	Demandas
<i>Indígenas de las tierras bajas del llano oriental y la Amazonía</i>	<i>La población indígena alcanza un total de 154.996 indígenas correspondientes a 30 pueblos. Las poblaciones indígenas fueron ignoradas sistemáticamente por los diseñadores de políticas públicas y recién hace dos décadas que sus demandas encuentran alguna respuesta. Estaban combativamente movilizados en protestas públicas y marchas que lograron amplia solidaridad ciudadana.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de territorios indígenas comunitarios con derecho exclusivo al uso de todos los recursos naturales. • Autonomía de gestión político-administrativa, al amparo del Convenio 169 de la OIT (homologado a Ley de la República).
<i>Indígenas-campesinos de altiplano y valles</i>	<i>Es una población mayoritaria quechua y aymara constituida por pequeños propietarios parcelarios empobrecidos, organizados en sindicatos y ayllus, asentada en el altiplano y valles del país. Este mayoritario sector, protagonista principal de la Reforma Agraria de 1953, actualmente tiene una fuerte influencia sindical y política de las organizaciones de campesinos productores de hoja de coca excedentaria.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor acceso a recursos en una combinación de formas de propiedad de derecho comunitario y familiar (ambas privadas). • Acceso gratuito a nuevas tierras especialmente en el área de expansión de la frontera agrícola en el oriente. • Rechazo abierto al mercado de tierras y reversión de los latifundios improductivos del oriente para que éstos vuelvan a propiedad del Estado y sean redistribuidos gratuitamente a campesinos sin tierra o con acceso insuficiente a esta.
<i>Campesinos, pequeños propietarios, colonizadores</i>	<i>Es una población de origen quechua-aymara, asentada en nuevas áreas tropicales. Beneficiarios del componente de colonización de la Reforma Agraria entre los años sesenta y setenta, por lo general excedentarios y con conducta semi-empresarial.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho propietario familiar privado. Dotación gratuita de nuevas tierras de colonización del Estado. • Irrestricta libertad de compra-venta de sus tierras. • Rechazo al mercado de tierras para poder seguir siendo sujetos de dotaciones gratuitas.
<i>Empresarios pequeños, medianos y grandes</i>	<i>Este sector está constituido por productores dedicados principalmente a cultivos de exportación, particularmente caña de azúcar, algodón y especialmente soya, con tecnología intensiva y mecanizada, asentados en el oriente boliviano.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado libre de tierras (plena seguridad en su derecho propietario, defensa de invasiones de terceros: campesinos, otros empresarios y de especuladores de tierras). • Disminución del impuesto a la propiedad de la tierra. • Eliminación de las facultades dispuestas por la Constitución Política del Estado para la reversión y expropiación de tierras que no cumplan su Función Económico-Social.
<i>Latifundistas propietarios de tierras no trabajadas</i>	<i>Sector encubierto en organizaciones de productores y en movimientos cívico-regionales, con gran poder de negociación política.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad inmediata en su derecho propietario mediante una disposición legal expedita que "saneará" automáticamente sus títulos de propiedad otorgados por la Reforma Agraria. • El paso del concepto de derecho de propiedad pleno al concepto de derecho propietario absoluto. • Eliminación de prerrogativas del Estado para la reversión y expropiación. • Rechazo de cualquier forma de pago de impuesto a la propiedad de la tierra.

Fuente: Urioste y Pacheco 2002, 72-73.

Cada actor tenía una visión sectorial, sin embargo, es posible encontrar algunos elementos comunes. Los campesinos y los colonizadores demandaban la dotación de nuevas tierras y se oponían al libre mercado. Por otro lado, los empresarios y los latifundistas demandaban la eliminación de todo tipo de control sobre la propiedad de la tierra y bajo esa consigna aspiraban a eliminar de la ley los mecanismos de reversión y expropiación por considerarlos atentatorios a la propiedad plena; asimismo, rechazaban el pago de impuestos que gravan la propiedad de la tierra. Quienes tenían una agenda particular eran los pueblos indígenas de las tierras bajas, para ellos la demanda era puntual y clara: acceso pleno al territorio y autonomía.

Aunque las distintas agendas fueron discutidas en el seno de cada organización, los niveles de incidencia fueron variados al momento del debate político sobre el contenido de la nueva ley de tierras. A diferencia de lo ocurrido en 1953, el sector campesino representado por la CSUTCB, estaba sumido en conflictos internos político-partidarios que afectaron su capacidad de propuesta, movilización y negociación de demandas frente al Estado. La dirigencia nacional no tenía canales fuertes de comunicación y representación con las estructuras organizativas de base. Las federaciones departamentales y subsectoriales –como la federación de productores de coca del trópico de Cochabamba, la federación de colonizadores, o la federación de mujeres campesinas– mantenían altos grados de autonomía con respecto a la organización matriz. En medio de estas dificultades del sector campesino prácticamente no había capacidad de incidencia en la agenda pública y política (Fernández, Pacheco y Schulze 1991; Urioste y Pacheco 2001).

El debilitamiento del movimiento campesino era un asunto que ya venía afectando a su organización desde hace más de una década y produjo el surgimiento de otras plataformas reivindicativas como la Confederación de Colonizadores de Bolivia. Los pueblos indígenas de tierras bajas formaron organizaciones propias como la Confederación Indígena del Oriente Boliviano, la Central de Pueblos Indígenas del Beni y la Asamblea del Pueblo Guaraní (ibíd.). Las

organizaciones indígenas de las tierras bajas habían adquirido una fuerza social inusitada en Bolivia, amparadas en una coyuntura internacional muy favorable para el reconocimiento de los derechos indígenas⁶. Esta privilegiada situación les permitía tener capacidad de representación, liderazgo e incluso legitimidad en sus planteamientos. Fue así que los pueblos indígenas de tierras bajas organizados en la CIDOB conquistaron su derecho de participación política plena en los ámbitos de discusión de la nueva ley agraria, con una agenda reivindicativa propia que contenía argumentos sólidos y propuestas legítimas. Los defensores de los indígenas oficiaban como representantes en el Congreso Nacional para promover la consolidación de los derechos territoriales.

En síntesis, los actores que influyeron en la promulgación de la nueva ley de tierras estaban compuestos, por un lado, por un sector empresarial y conservador y, por otro, por organizaciones campesinas e indígenas con agendas sectoriales, donde las propuestas fragmentadas de los andinos contrastaban con la claridad de las demandas de los indígenas de las tierras bajas. Los representantes políticos estaban también divididos y con enfoques diferenciados entre propugnadores de los principios fundamentales de la Reforma Agraria de 1953, los defensores de los pueblos indígenas y los representantes de la empresa agropecuaria con una visión mercantilista del agro.

4. La aprobación de la Ley INRA de 1996

De muchas maneras, el proyecto de ley (Ley INRA consensuada) no era más que el reflejo de las múltiples tendencias e intereses. Internamente el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada pugnaba por diversas opciones, desde la creación de un mercado libre de tierras hasta la eliminación del latifundio. Pero todas las posturas coincidían en que el saneamiento debía ser la herramien-

6 En la década de 1990, la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, también conocida como Convenio 169 de la OIT, que precede la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, se convirtió en un documento fundacional de la agenda indígena.

ta operativa y procedimental para lograr los objetivos de la ley. En medio de este debate, no había claridad sobre cómo incorporar y operativizar el saneamiento de las demandas territoriales de los sectores indígenas (Soliz 2015, 254).

En la mesa de discusión se establecieron tres frentes. Los empresarios, quienes desde el principio de la negociación se oponían a la ley por considerar que la revisión de los derechos a la propiedad de la tierra suponía un riesgo real para quienes poseían propiedades de forma ilegal o especulativa. Los campesinos y colonizadores, quienes bajo el liderazgo de Román Loayza se oponían a la promulgación de la ley porque la percibían como una herramienta neoliberal destinada a privatizar la propiedad de la tierra. Finalmente, el sector indígena con una agenda bien consolidada en torno a la titulación de los territorios indígenas que, además, ya habían sido reconocidos por decreto durante el gobierno de Jaime Paz Zamora a inicios de la década de 1990 (ibíd.). El gobierno nacional dirigía y operaba con apoyo de asesores, equipos políticos y técnicos. Fue central el papel del Poder Ejecutivo y Legislativo, la interventora del CNRA-INC, la comisión redactora de la ley y otros. La discusión central duró más de 18 meses, este largo proceso mostraba que no era posible llegar a un consenso pleno sobre el contenido de la ley.

El 18 de octubre de 1996 en medio de beligerantes protestas y marchas de apoyo, el vicepresidente de la República, Víctor Hugo Cárdenas, promulgó la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Había sido aprobada en el Parlamento con el mínimo de quórum. Y como era de suponerse, dentro del objeto de la ley se establecieron dos aspectos: i) montar una nueva institucionalidad agraria y ii) regular el proceso de actualización de los derechos de propiedad (Ley 1715, art. 1). El componente más fuerte por los efectos que tuvo luego fue la regularización de los derechos a la propiedad de la tierra a través del proceso de saneamiento⁷.

⁷ Las características y procedimiento del saneamiento de tierras serán revisados en el capítulo siguiente.

La ley estableció que la actualización de los derechos de propiedad tenía que concluirse en diez años (ibíd., art. 65). Sin embargo –debido a varios factores analizados en el capítulo cuatro– al cabo de ese plazo los resultados fueron exiguos. Para el año 2006, el 70 por ciento del territorio nacional aún no había sido incorporado al proceso y la redistribución de la tierra era casi inexistente. Las razones por las que el proceso de saneamiento no alcanzó su objetivo pueden analizarse desde distintos ángulos. Una razón fue que el establecimiento de la nueva institucionalidad agraria terminó siendo un proceso lento, lleno de factores inesperados y con poco respaldo estatal, lo que repercutió en que el saneamiento de la propiedad agraria –por lo menos en los primeros cinco años– se haya ejecutado sin normas ni procedimientos claros y eficientes⁸.

Pacheco (2001) sostiene que la Ley INRA en su primera versión no contribuyó sustancialmente en la comprensión y solución del minifundio y el latifundio. Asimismo, sostiene que la norma fue insuficiente porque no trazó mecanismos para la regularización del mercado de tierras, no definió la naturaleza del latifundio moderno que va más allá del tamaño y no proyectó procedimientos para la reversión de dobles dotaciones lo que constituye la base de la actual concentración de la tierra. En relación a los procesos de división improductiva de la tierra, señala que la ley no contenía mecanismos específicos que permitan evitar la dinámica del minifundio, no distinguía elementos de articulación entre los programas de asentamientos humanos y la población excedentaria identificada luego del saneamiento, y no avanzó en la solución de la división de la propiedad en comunidades indígenas y campesinas.

Al problema procedimental se sumaba el hecho de que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que era la instancia encargada de llevar adelante el proceso de saneamiento, no logró afirmarse institucionalmente y sus sostenibilidad económica era altamente dependiente de la cooperación internacional. Los fondos interna-

8 Los resultados del proceso del saneamiento serán analizados en detalle en el capítulo siguiente.

cionales (Banco Mundial, DANIDA, de los Países Bajos entre otros) estaban condicionados en su mayor parte a determinados intereses y únicamente podían ser utilizados según los acuerdos consignados en los convenios de cooperación. En las zonas donde la cooperación no tenía interés (por ejemplo valles y altiplano), no existían recursos financieros de modo que el saneamiento avanzó lentamente y a costa de los beneficiarios quienes tenían que pagar por la regularización de sus papeles sobre la tierra. Durante los primeros diez años, el saneamiento fue “terciarizado” y las empresas privadas se ocupaban de recopilar información relativa al cumplimiento de la Función Económico-Social. Esta delegación a privados de las funciones del INRA generó una serie de distorsiones ligadas a la mala aplicación de ley.

En los primeros años de vigencia de la nueva ley de tierras, el gobierno introdujo modificaciones que facilitaban la regularización de las medianas y grandes propiedades sin dependencia y vinculación al objetivo redistributivo de la reforma agraria. El cambio más significativo fue el realizado al inicio de la gestión democrática del presidente Hugo Banzer, el año 1997, por presión de los gremios empresariales corporativos del oriente (CAO, ANAPO, CAINCO, FEGASACRUZ). La modificación consistió en nuevos procedimientos de cálculo de alícuotas, introduciendo el concepto de ‘autoavalúo’ y reducción de tasas para la liquidación del impuesto que grava la propiedad rural. En los hechos se eliminó el impuesto a la tierra y se desnaturalizó el mecanismo de verificación del cumplimiento de la Función Económico-Social, lo que condujo a la ausencia de argumentos legales y prácticos para recuperar tierras improductivas.

Para el año 2000 las críticas en torno a la ley de tierras tomaron forma sobre un común denominador: la Ley INRA no pudo cumplir con sus objetivos y no fue capaz de encaminar la esperada redistribución de tierras a favor de campesinos e indígenas. Bajo esta percepción, se iniciaron varias movilizaciones sociales que junto a otras demandas como la nacionalización de recursos naturales y oposición a la venta del gas, exigían el cambio de la ley. Estas movilizaciones tuvieron su punto más alto con la quinta marcha indígena denominada “Para la

defensa histórica de los territorios indígenas, la modificación de la Ley INRA y la autodeterminación de nuestros pueblos”. Con estos antecedentes, la modificación de la ley de tierras tuvo lugar el año 2006, con el inicio del primer gobierno del presidente Evo Morales y bajo el liderazgo de su primer viceministro de tierras, Alejandro Almaraz (Radhuber 2008, 85).

4.1 La Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria

Las movilizaciones sociales ocurridas entre los años 2000 y 2006 apuntalaron la propuesta política del Movimiento al Socialismo (MAS) para la modificación de la Ley INRA. Una vez que el MAS asumió el poder a inicios de 2006, su principal ideólogo para la elaboración de una nueva política de tierras, Alejandro Almaraz, preparó una ley modificatoria con el fin de consolidar las conquistas territoriales de los pueblos indígenas y campesinos e introducir nuevas herramientas operativas para que el saneamiento sea un verdadero instrumento redistributivo de la tierra (Almaraz 2015).

La aprobación parlamentaria de las reformas a la Ley INRA el año 2006 –en un momento en que el MAS no tenía mayoría de votos en el Senado Nacional– fue un proceso altamente conflictivo entre el partido de gobierno y las élites terratenientes que se atrincheraron en los comités cívicos de tres departamentos (Santa Cruz, Beni y Pando). La discusión de los nuevos contenidos transcurrió en medio de un clima de conflicto político que tuvo su punto más álgido cuando la mayoría de los representantes de la región oriental ante el Congreso Nacional abandonaron la sesión camaral. Ante este hecho, el Presidente de esa instancia actuó hábilmente en términos políticos convocando a los senadores suplentes para completar el quórum necesario por ley para aprobar las reformas a ley de tierras (Radhuber 2008). El 28 de noviembre del año 2006, se aprueba la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que modifica la Ley 1715 o Ley INRA de 1996.

5. Una ley de tierras híbrida

Hasta aquí hemos hecho una breve revisión de los antecedentes y contextos que acompañaron la reforma agraria. Ahora, para el cierre de este capítulo vamos a subrayar algunos aspectos de importancia para vislumbrar las aspiraciones y percepciones de los principales actores del agro en torno a este proceso.

Para los indígenas de tierras bajas, la promulgación de la Ley INRA representó una verdadera conquista porque lograron incorporar todo un aparato normativo y operativo para el reconocimiento y protección de los derechos de acceso y uso de sus territorios bajo la figura de Tierra Comunitaria de Origen (TCO)⁹. Este reconocimiento se hizo sobrepasando incluso lo estrictamente agrario, dándole una connotación político administrativa al considerar al territorio como un espacio de reproducción social, económica y cultural. En la Ley INRA, la TCO tiene relación no sólo con la propiedad colectiva sino además con la posibilidad de uso de la tierra de acuerdo con usos y costumbres. De esa forma, el territorio tiene el potencial de constituirse en la base material y colectiva y en una precondition para cualquier otro derecho como ser el ejercicio de los derechos culturales, un idioma originario, un gobierno local y otros (Romero 2003 citado por Radhuber 2008, 99). Sin embargo, la norma no tenía alcances ni contemplaba mecanismos para la gestión efectiva del territorio y esto en parte ocasionó que los territorios indígenas no hayan podido avanzar más allá de la titulación colectiva.

Para el sector agroindustrial, la Ley INRA es un instrumento repetitivo en contra de las grandes propiedades empresariales independientemente del gobierno de turno. Las reacciones negativas fueron constantes sobre todo de parte de FEGASACRUZ, CONFEAGRO, ANAPO y otras que calificaron y califican a la norma de

9 La nueva Constitución Política del Estado de 2009 sustituye este denominativo vigente desde 1996 por Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC). Sin embargo, en este texto utilizamos con mayor frecuencia el término TCO por ser más conocido y aceptado entre los pueblos indígenas.

confiscatoria y atentatoria a la seguridad alimentaria del país. Los argumentos más publicitados para establecer la ilegalidad plantean que la ley quebranta la CPE y la tradición jurídica boliviana (Sanjinés 2013). El sector agroindustrial sostuvo de forma reiterada que la norma transgrede la seguridad jurídica pues permite la revisión de los derechos a la propiedad de la tierra en el saneamiento y después del saneamiento para determinar si corresponde la reversión de las tierras (Zambrana 2007 citado por Radhuber 2008, 127). No obstante, y desde el diseño de la ley, los representantes políticos de los sectores empresariales encontraron repetidamente maneras y mecanismos para relativizar el contenido de la ley. Durante el debate inicial y la elaboración de la ley incorporaron mecanismos de legalización del derecho a la propiedad, incluso reconociendo la posibilidad de legalizar derechos sobre la tierra para quienes sin documentos de origen demuestren una posesión pacífica y continua anterior a 1996. Asimismo, promovieron que en el diseño final se incluya todo un apartado normativo que permite apelar las resoluciones del INRA ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN), disposición que les brinda un espacio de lucha jurídica para someter a revisión todos los actos administrativos en torno al saneamiento, la reversión y la expropiación.

Para el sector campesino la promulgación de la Ley INRA fue motivo de pesadumbre. Luego de publicada la ley corrió el rumor de que la revisión de los títulos de propiedad a través del saneamiento tenía el objetivo de crear un sistema actualizado para el cobro de impuestos. Se dijo también que la ley buscaba eliminar la comunidad campesina con el fin de crear propietarios individuales que en adelante se convertirían en contribuyentes. Estas apreciaciones carecen de contenido porque la norma expresamente establece una serie de salvaguardas de protección para la comunidad y la pequeña propiedad, y la exención del pago de impuestos que grava la propiedad agraria. Este sector se declaró enemigo de la ley. Estas dudas se disiparon con el tiempo y muchas comunidades y dirigentes de base comprendieron la necesidad de sanear sus tierras, proceso que aunque no les habilita a acceder a más tierras, al menos ayuda a consolidar sus derechos de propiedad y resolver conflictos internos.

Para los colonizadores ahora llamados “interculturales”, la ley fue mucho más favorable ya que estableció la posibilidad de reconocer derechos de propiedad a pequeños propietarios si cumplían una Función Social, que en palabras sencillas significa vivir de la tierra y en el lugar. Asimismo, en la primera etapa se establecieron procedimientos para la dotación preferente de tierras para campesinos a través de procesos de dotación y adjudicación. Sin embargo, desde la promulgación de la Ley 1715, el sector reclama que se haya limitado el acceso a la tierra únicamente a poseedores anteriores a 1996, poniendo fin a los procesos de colonización espontánea. Ahora su lucha se centra en el reconocimiento de nuevas tierras fiscales.

En resumen, la Ley INRA fue motivo de discusiones, movilizaciones, críticas y debates de toda índole. Como señalan Deere y León (2000, 220) la “Ley INRA es una combinación inusual de principios neoliberales y de justicia social”. La razón de todo esto es que se trata de una norma híbrida que incorpora diferentes enfoques, intereses y luchas políticas e ideológicas sin llegar a un asentimiento pleno. Se trata de una norma que aborda un tema complejo, de forma heterogénea y entrelazando posiciones en muchos casos contrapuestas. Su valoración requiere un análisis más cuidadoso que la simple calificación de revolucionaria, liberal, conservadora o neoliberal. Esta es la tarea que nos proponemos en los siguientes capítulos.