

Conclusiones

1. Durante los casi dos siglos de ejecución de procesos de Reformas Agrarias, es notable el vaivén en el que discurren las políticas y disposiciones legales en Bolivia, según de que período de trate se han intentado aplicar conjuntos de instrumentos legales de acuerdo a las correlaciones de fuerzas del momento. Tomando en cuenta las últimas disposiciones, podríamos denominarlas como: saneamiento de la propiedad agraria y titulación, catastro rural legal, identificación de tierras fiscales, reconocimiento legal de los poseedores y terceros, entre las más importantes. A la fecha, como se ha anotado, a partir de las nuevas disposiciones legales de la Ley 1715 se siguen desarrollando esfuerzos para completar esta tarea, sin el éxito esperado. Esto supone que el tratamiento de la cuestión agraria y de la tierra requiere de un nuevo impulso y priorización en la agenda pública, el involucramiento organizado de la sociedad civil, y un giro de timón de la cooperación internacional, con el objeto de dar solución real a este grave problema.
2. También debe destacarse, en este constante péndulo de disposiciones, que propósitos de disposiciones anteriores fueron retomados con algunos nuevos matices pero con contenidos casi similares en las nuevas normas. La Ley 1715 no es una excepción. Sin lugar a dudas, el proceso de dar continuidad a las políticas no solamente debe tener el ánimo de consolidar esfuerzos anteriores para así avanzar más rápidamente en el propósito básico de otorgar seguridad jurídica a todos los propietarios, sino también de reconocer realidades diferentes que se han constituido en las propias comunidades, en las familias rurales y en los productores. Desconocer estas nuevas realidad significa impulsar el movimiento del péndulo en direcciones desconocidas, como ocurre ahora por el afán de sustituir la Ley 1715, en lugar de ajustarla y perfeccionarla como corresponde.
3. Este escenario ha provocado reacciones también diversas: desde una concepción que supone que todo el articulado de la Ley 1715 es perfecto, hasta la situación mencionada de la sustitución completa demandada por un sector campesino. Lamentablemente la inoperancia del poder ejecutivo hace que este actúe a la defensiva y que no asuma un papel proactivo y de verdadera responsabilidad pública en el tema. En octubre de 2000 el gobierno del presidente Hugo Banzer ha aceptado que la Ley 1715 debe reemplazarse por otra. Sin embargo su gobierno no tiene ninguna propuesta alternativa, como tampoco la tienen quienes la impugnan, pese a la presentación de un documento llamado ley sustitutiva INDIO, (Instituto de Desarrollo Indígena Originario). Peor aún, cuando el Poder Ejecutivo se compromete a realizar cambios en disposiciones legales suplantando las funciones del Congreso Nacional.
4. No queda lugar a dudas que la mayoría de las disposiciones agrarias de la historia republicana han estado influidas por fuertes presiones políticas y movilizaciones sociales durante su promulgación. La Reforma Agraria de 1953 no supo aprovechar esas movilizaciones para conducir un proceso mejor estructurado. Algunos artículos

de la Ley 1715 fueron incluidos y corregidos también entre movilizaciones sociales que obligaron a suplantar y distorsionar realidades, precisamente aquellas que hoy encuentran fuertes dificultades en su aplicación.

5. Como resultado de lo anterior y por ser Bolivia un país altamente heterogéneo - como ya se ha mencionado- es difícil que las disposiciones legales alcancen consensos plenos de carácter nacional. No cabe duda que el escenario macro debe tomar en cuenta una visión conjunta del país en una perspectiva estratégica de largo plazo, pero las especificidades también deben considerarse, necesaria y oportunamente, y en función a esos consensos locales, formularse la norma legal, que respete la diversidad.
6. Otro aspecto notablemente preocupante, una vez aprobada la norma, es la falta de capacidad técnica para realizar el seguimiento a su correcta y oportuna aplicación. Esta situación se ve agravada por la constante actitud de los sectores sociales afectados, de no dar cumplimiento al marco legal. Resulta así que los procesos sociales y económicos influyen en la problemática agraria más que el propio marco legal. Pese a que en Bolivia esta práctica de impugnación constante de la ley es aceptada socialmente, es necesario tomar urgentes acciones para que esta "costumbre nacional" no continúe. Si hay sectores sociales que no están de acuerdo con lo dispuesto por ley, pueden acudir a las instancias legales para apelar y demandar su cambio.
7. Los reglamentos dispuestos en las normas legales, debido posiblemente a las anteriores consideraciones, casi nunca se elaboran en el espíritu de la norma original y su aprobación distorsionada y tardía provoca graves conflictos en la aplicación de las políticas. En general ocurre que del conjunto de disposiciones complementarias previstas para determinada norma, su aplicación se hace de manera evidentemente parcial, sesgada a grupos de intereses, y nunca son consideradas como prioridad en las agendas políticas. Esto provoca que las distorsiones sean visibles al muy poco tiempo de promulgadas las normas, que no se realice la aplicación integral de las políticas y que no se cumplan muchos objetivos que dependen de la complementariedad del conjunto de instrumentos.
8. No se ha aprovechado en su totalidad los escenarios favorables que tuvo el país para avanzar en la corrección de los problemas agrarios. El momento más favorable en los últimos años fue la Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC) en 1992. Sin embargo, la ausencia de una visión a largo plazo estrechamente articulada a la de corto plazo, provocó que se desaprovechara ese momento histórico para crear una atmósfera social favorable a la posterior aplicación de la Ley 1715. Se ha perdido el impulso y la dinámica que requiere la aplicación exitosa de una norma. La ley INRA se aplica ahora de manera parcial, distorsionada y a ritmo burocrático.
9. Como consecuencia, la distribución equitativa de la tierra, su uso sostenible, la otorgación de la seguridad jurídica a todos los propietarios, entre otros temas, aparecen como simples formulados vacíos de contenido real.
10. El país ha venido definiendo, en distintos momentos históricos, algunas alternativas

aisladas para dar solución a la problemática agraria. La Ley 1715 no es del todo novedosa, y posiblemente su mayor mérito es recoger aquellas disposiciones parciales y dispersas, muchas de ellas meramente propositivas que luego se aplicaron incluso en sentido contrario; esta recolección, sin embargo, no presenta una lectura completa de la realidad histórica del país, que es precisamente la que se ha intentado desarrollar en este documento.

11. Adicionalmente, en el texto se han incluido los procedimientos agrarios de las épocas históricas que consideramos más importantes, con el objeto de lograr una aproximación global a procedimientos dispersos y que además respaldan nuestras afirmaciones. Con este ánimo también se ha incluido un Anexo sobre el saneamiento de la propiedad agraria tal como está definido en el actual marco legal. Nuestra intención es presentar en un solo texto un procedimiento que parece poco comprensible para las personas que no están directamente involucrados en este tema, pero que constituye el mecanismo fundamental inscrito en la Ley 1715 para otorgar la seguridad jurídica al derecho propietario.
12. La lectura histórica que hemos pretendido realizar, la recopilación de procedimientos y principales disposiciones de políticas, nos han permitido detallar el conjunto de propuestas básicas que consideramos deberían estar obligatoriamente presentes en cualquier proceso de reflexión, concertación y negociación de una modificación o ajuste a la Ley 1715. Es imprescindible avanzar mas en el reconocimiento de la heterogeneidad del país, y por tanto la naturaleza específica que requieren algunas disposiciones. Articular estas especificidades en un marco normativo global de carácter nacional sigue siendo una tarea pendiente.