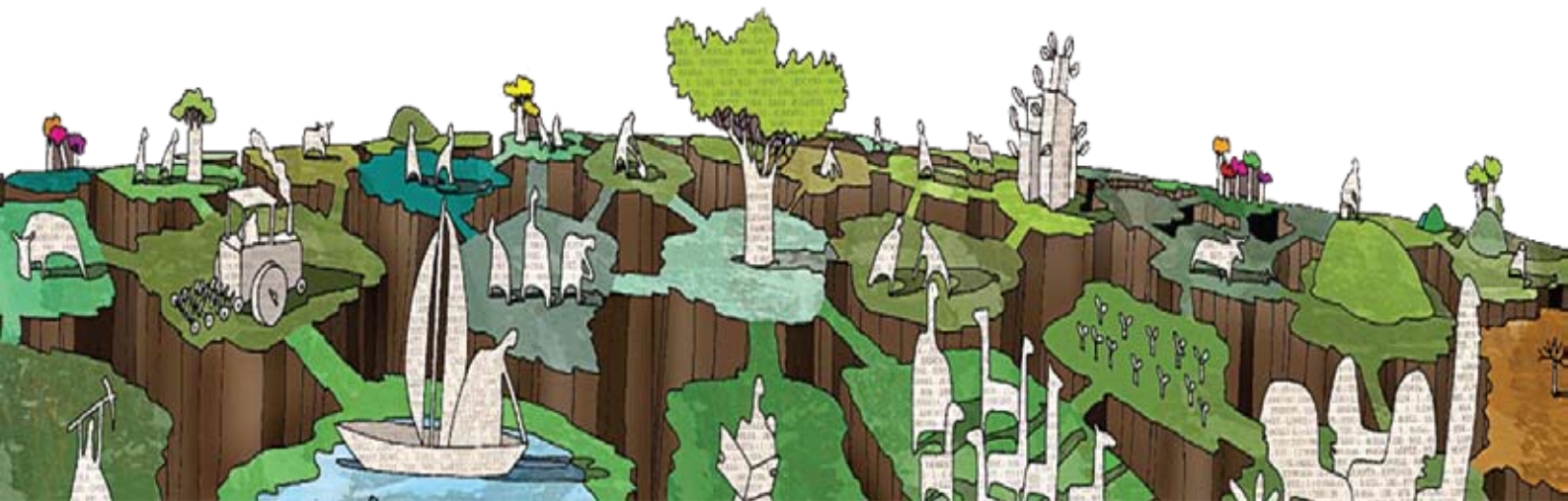


IV. Reforma agraria en Bolivia



Balance de la reforma agraria en Bolivia

La reforma agraria inconclusa

El 2 de agosto de 2006, el Presidente Evo Morales anunció la “revolución agraria” en Ucureña, lugar mítico donde medio siglo atrás se proclamó la primera reforma agraria. Las metas anunciadas en esta segunda oportunidad son, sin embargo, más ambiciosas: revolucionar las condiciones de producción en el agro, cambiar la estructura de la propiedad de la tierra y eliminar el latifundio. Postulados válidos, oportunos y necesarios, pero muy difíciles de alcanzar.

Miguel Urioste, investigador de la Fundación TIERRA, hace un balance de los alcances de la reforma agraria en el último periodo y sostiene que –a pesar de los avances en la titulación de los territorios indígenas o TCO– queda mucho camino por recorrer. A tres años de la proclamada “revolución agraria” y ante los anuncios electorales de “reforma agraria: misión cumplida”, esta exposición muestra que el latifundio en Bolivia no ha sido afectado significativamente.



Miguel Urioste
Fundación TIERRA

Fetichismo jurídico: De la Ley INRA a la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria

Como punto de partida, la “revolución agraria” sostenía la necesidad de modificar la Ley INRA de 1996. Se señaló que esta ley, en la lectura más benigna, era contradictoria, pues tenía elementos capitalistas, mercantiles y neoliberales, pero al mismo tiempo contenía elementos revolucionarios, particularmente en el reconocimiento de los derechos colectivos al territorio de los pueblos indígenas. En el año 2006, en conflic-

tivas sesiones parlamentarias, se aprobó la ley de Reconducción Comunitaria centrada en dos elementos clave. Primero, otorgar al Poder Ejecutivo capacidades técnicas y administrativas para definir lo que se entiende por latifundio y para actuar de oficio, y segundo, dotar al Estado herramientas para acelerar el proceso de saneamiento en el país.

Con la nueva ley en vigencia las reacciones no se hicieron esperar. Por un lado, gremios de productores de oriente –CAO, CONFEAGRO y FEGASACRUZ¹– anunciaron el desacato de esta

1 CAO: Cámara Agropecuaria del Oriente; CONFEAGRO: Confederación Agropecuaria Nacional; FEGASACRUZ: Federación de Ganaderos de Santa Cruz.

norma y la impugnaron ante el Tribunal Agrario. Por su parte, los movimientos sociales –CSUTCB y CIDOB²– apoyaron decididamente el cambio de la ley y la hicieron suya. En Bolivia se profesa una especie de “fetichismo jurídico” de adoración a los papeles y normas, muy alejado de los cambios reales. Se piensa en la ley como el hecho mágico que va a cambiar todo y va a acabar con los problemas agrarios del país. Cambian las leyes pero las realidades siguen iguales.

Avances en titulación de tierras pero no en saneamientos nuevos

Efectivamente, el proceso de titulación en estos últimos tres años ha sido más veloz y ha tenido importantes resultados en cuanto a titulación. La casi exclusiva dedicación del INRA a la revisión de expedientes en gabinete –muchos de ellos iniciados hace más de una década– dan como resultado más de 15 millones de hectáreas de tierras tituladas, tarea ciertamente plausible. Sin embargo en estos cuatro años casi no se han iniciado nuevos procesos de saneamiento.

Los principales postulados de la nueva Ley de Reconducción Comunitaria todavía no se aplican, y no se cumple con su objetivo específico que es la verificación, cada dos años, del cumplimiento de la función económica social (FES) de los predios de las empresas medianas y grandes. Aún no existe información pública sobre el avance de la verificación *in situ* del cumplimiento de la FES. El postulado más importante de la proclamada Revolución Agraria, la eliminación del latifundio, no ha sido alcanzado hasta hoy. Los movimientos sociales respaldan decididamente la eliminación del latifundio y su redistribución; sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el Brasil, no se conoce en Bolivia el registro de demandantes de tierras.

“Después de tres años de revolución agraria, el latifundio en el oriente y el Chaco sigue prácticamente intacto. Hasta ahora el INRA no muestra que haya habido reversión de tierras para dotación, aunque sí se ha dado un proceso acelerado, eficaz y exitoso de titulación de tierras fiscales en beneficio de los pueblos indígenas”³.

La demanda para TCO alcanza 31 millones de ha. De éstas se han titulado 15 millones de ha (48%) de las cuales el presidente Morales en sólo tres años ha titulado 8 millones de ha, más de lo que hicieron todos los gobiernos anteriores en diez años. Sin embargo, de los cerca de 31 millones de hectáreas dotadas en 1953 a la gran propiedad empresarial, vemos que solamente se ha saneado un 4%, y en propiedad mediana se ha avanzado apenas en un 4% en los últimos 13 años. El gran desafío sigue siendo avanzar en el saneamiento de las grandes empresas y proceder a la verificación de la FES y la reversión de tierras acumuladas improductivamente.

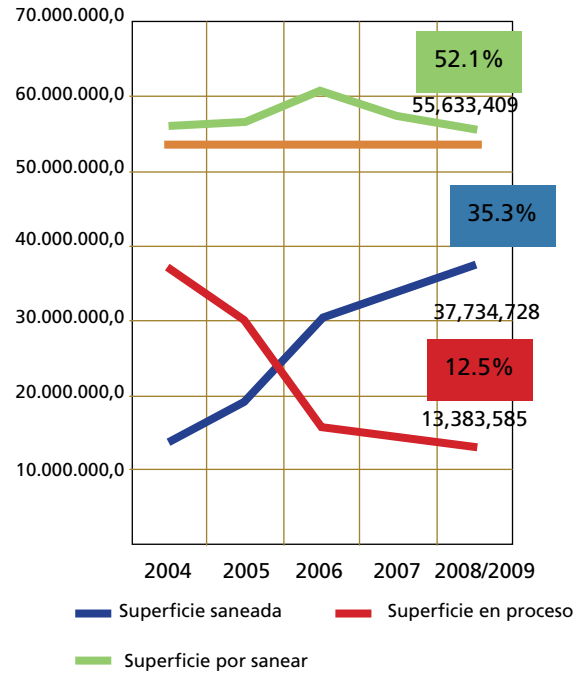
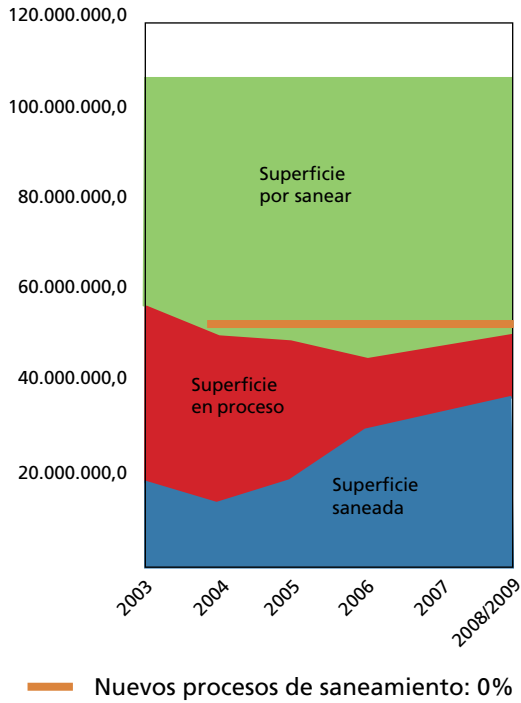
Conversión de TCO en autonomía indígena: Un camino complejo

Las TCO, tanto en la Ley INRA como en la Ley de Reconducción Comunitaria fueron jurídicamente concebidas como “propiedades agrarias” y no como “unidades político administrativas” para el ejercicio del autogobierno en una determinada jurisdicción territorial. Al presente, por esta sobreposición de competencias entre derecho propietario agrario y jurisdicción político-administrativa –reconocida en la nueva CPE– se están generalizando conflictos entre campesinos colonizadores, pueblos indígenas originarios, empresas extractivas forestales, mineras y de hidrocarburos, parques, áreas de reserva y de conservación y el Estado.

2 CSUTCB: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia; CIDOB: Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia.

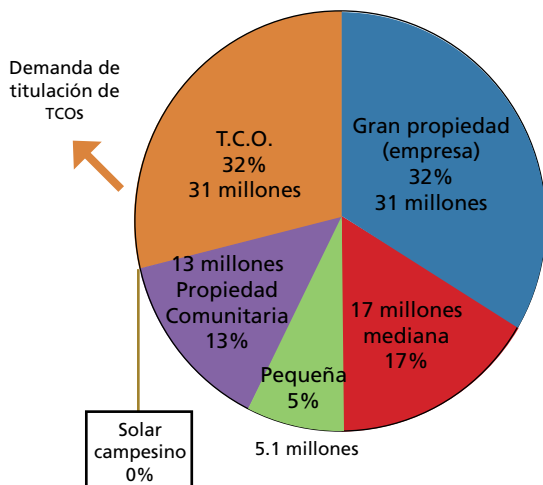
3 Un mes más tarde, el 27 de noviembre, en un seminario convocado para este efecto, el INRA dio a conocer estadísticas que muestran que durante el proceso de saneamiento se ha recortado propiedades de empresas madereras y agropecuarias por una superficie global de 10,7 millones de hectáreas, de las cuales se habrían redistribuido 3,9 millones de hectáreas a cerca de 57 mil familias de campesinos e indígenas.

Avance anual del proceso de saneamiento



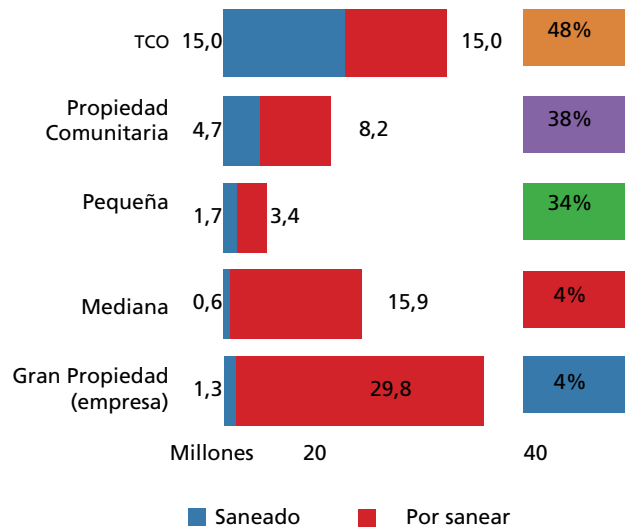
Avance del saneamiento por tipo de propiedad

Estructura de tenencia DANIDA 1953-2002



Sobre un total de 97.9 millones de hectáreas

% de avance del saneamiento según tipo de propiedad al 2009



Fuente: INRA

No todas las TCO tienen continuidad territorial, especialmente en El Chaco Guaraní. Hay TCO muy pequeñas y otras que son muy grandes. En general, tienen muy poca población, sólo 22 TCO tienen más de 3.000 habitantes. No existe un

patrón que permita crear tipologías de las TCO. La conversión de las TCO en autonomías indígenas será un complejo problema de armonización de tan distintos intereses sobrepuestos dentro de estas unidades territoriales.

| Los desafíos de la revolución agraria | |
|---|--|
| Tres principales desafíos | Desafíos en la aplicación de políticas |
| 1. Evo Morales debe una reforma agraria a Bolivia. | 10. Aplicar la Ley de Reconducción Comunitaria. |
| 2. Modificar la CPE para aplicar el límite máximo de 5 mil has. | 11. Verificar la FES cada dos años paralelamente al saneamiento. |
| 3. Priorizar políticas contra el minifundio. | 12. Revertir latifundios. |
| | 13. Iniciar nuevos saneamientos. |
| Desafíos en cuanto derechos indígenas, TCO y TIOC | 14. Asignar más recursos del TGN. |
| 4. Resolver dilema: propiedad colectiva del territorio y autogobierno. | 15. Institucionalizar el INRA. |
| 5. Fortalecer gestión territorial indígena y autonomías indígenas. | 16. Capacitar personal. |
| 6. Modificar superficies y límites de TCO. | 17. Crear nueva institucionalidad para asentamientos humanos. |
| 7. Precisar concepto de derechos exclusivos sobre RRNN. | 18. Planificar y brindar condiciones para el éxito de asentamientos. |
| 8. Establecer competencias concurrentes de Territorios Indígenas y Autonómicos. | 19. Mantener vigilancia del Estado para evitar servidumbre. |
| 9. Compatibilizar derechos indígenas con interés estratégico del Estado. | 20. Privilegiar la inversión pública para el desarrollo rural. |

Miguel Urioste
Octubre 27, 2009

La Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria

La Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria nace del paradigma del cambio de modelo agrario

“Éste es el preciso momento de evaluación de la reforma agraria en el país...Éste es el momento de la crisis de un modelo y de un sistema de economía y de propiedad”.

Clíver Rocha, Director Nacional de Distribución de Tierras, habla sobre la colectivización del derecho de propiedad sobre las tierras y establece que éste va a ser el cimiento para un nuevo sistema de producción heterogéneo, eliminando de esa manera el latifundio y propendiendo a la redistribución equitativa de la tierra. Aclara que no estamos hablando de un sistema de colectivización al modo soviético o asiático, pues cada persona dentro de su comunidad tendrá derechos privados sobre sus chacos o parcelas con la condicionante de que no sean utilizados de manera indiscriminada y que los mismos estén sujetos a una relación comunal.



Clíver Rocha
Director Nacional de Distribución de Tierras

“Esta proyección de comunidad no supone que se vayan a borrar los derechos individuales al interior de la comunidad, supone una convivencia entre la buena administración de la tierra, las regulaciones internas con los derechos internos, que este propio sistema comunitario los define”.

Latifundio: Lo peor que nos heredó España no fue España misma, sino la feudalidad

La tendencia que existió en materia de propiedad de la tierra fue una sola, la que se inspiró en las primeras políticas agrarias bolivarianas de corte liberal para construir burguesía. Esta concepción de propiedad privada exclusiva, de tipo civil romanista, logró que hoy en día no

tengamos una economía diversificada. Si esta concepción habría sido otra, el tributo indígenal –tributo que fue el sostén durante por lo menos la primera etapa de la República– no habría sido impuesto y habríamos logrado construir excedente económico.

Si algo logró la burguesía y el liberalismo fue terminar con la propiedad comunitaria. Este horizonte no ha cambiado con la Reforma Agraria de 1953. En los años 50 se encontró que por lo menos el 70% de la propiedad de la tierra estaba en manos del 3% de la población, y en su propósito de redistribución esta reforma trajo consigo parcelación e individualización justamente en las dotaciones de tierras. Este carácter parcelario de la reforma agraria ter-

minó en el mercado de tierras y resultó en la reconstitución ya no de la hacienda, sino de un neo-latifundio agroindustrial que se localizó hasta nuestros días, fundamentalmente en la región de Santa Cruz. A partir de ello se establecieron relaciones de efectivo sometimiento que hoy perviven.

Estas contradicciones se hicieron aún más profundas con las reformas agrarias de la década de los años 90 en toda América Latina, que partiendo del financiamiento y la ayuda económica a los gobiernos para el saneamiento de la tierra a través de mecanismos de mercado se produjera una aparente redistribución de la tierra.

A este modelo mercantilista de la propiedad, le resistieron con valor únicamente las comunidades y pueblos indígenas desde el escenario internacional. El mecanismo que permitió tal resistencia se tradujo en la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Una de las premisas de este convenio sostiene que hay ciertos espacios y ciertos recursos naturales que no son objeto de mercantilización y esos espacios son las comunidades y los pueblos indígenas. De esta manera, se logró insertar en la legislación nacional de distintos países y en sus políticas agrarias, el reconocimiento de la propiedad comunitaria y el reconocimiento de los territorios indígenas.

“Ciertos bienes no pueden ser objeto de transacción y entre ellos, la tierra y los recursos naturales, si esta tendencia no se modifica, el futuro de la humanidad es absolutamente sombrío, la tierra será objeto para hacer andar camiones y autos con biocombustible y dejará de ser el elemento de producción y de alimentación de los pueblos”.

La transformación de la estructura agraria: La comunidad es la alternativa a este modelo depredador individualista que hace a los pobres más pobres y a los ricos más ricos

El eje de transformación de la estructura agraria, de las relaciones económicas y de poder de

restablecimiento de la armonía, es la comunidad. El principio fundamental que define nuestra legislación agraria y que está plasmado en la nueva Constitución Política del Estado es que todas las tierras serán dotadas de manera exclusiva a comunidades y a pueblos indígenas.

La propiedad es el ámbito de realización de la libertad del ser humano y es por esto que uno de los ejes centrales de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria es restablecer ciertos principios básicos –lo que descarta los modelos socialista y comunista, e incluso de socialización de la tierra– como el simple reconocimiento de que al lado de los derechos individuales hay derechos de colectividades, al lado de los derechos de primera generación están los derechos de tercera y cuarta generación, que vinculan a los pueblos, como es el medioambiente, por ejemplo.

Los dos ámbitos de la reconducción: La reivindicación de lo colectivo y la liquidación del latifundio

A partir del restablecimiento de estos principios básicos se debe considerar dos ámbitos en la reconducción bajo el eje central de la comunidad. Ámbitos en los cuales es posible la convivencia de derechos individuales y colectivos, lo que supone garantizar una mínima autosuficiencia en el ánimo de evitar la mercantilización de la tierra y los recursos naturales.

El primer ámbito sostiene que lo colectivo forma parte de las reivindicaciones de territorialidad de los pueblos indígenas. Esta vinculación entre “individuo-pueblo”, y no así entre “individuo-tierra”, solamente puede construirse sobre la base de estructuras colectivas, democráticas y comunitarias, y asume un carácter de derechos políticos, en otros términos, de la autodeterminación.

El segundo ámbito, sugiere que el eje conceptual de la liquidación del latifundio y la redistribución de las tierras es el concepto de la función económica social (FES). A partir de este concepto

se ponen en vigencia acciones tan importantes como la reversión.

Para concluir, Clíver Rocha proyecta la futura estructura agraria del país y establece que más allá de los cuestionamientos y tomando en cuenta los resultados hasta ahora logrados y los cuatro años venideros para avanzar en el saneamiento, en Bolivia se logrará la meta de más de 50 millones de hectáreas tituladas en propiedad colectiva.

Una evaluación a tres años y medio de gobierno del Presidente Morales da cuenta que la Reconducción Comunitaria de la Reforma

Agraria ha logrado grandes avances en cuanto a la distribución de la tierra a campesinos. En el período 1953-1992, 47 millones de hectáreas estuvieron en manos de la mediana empresa y empresa agropecuaria, 5 millones en manos de pequeños propietarios y 10 millones en manos de comunidades.

“Hay una radical transformación del sistema de tenencia de la tierra, hay una heterogénea producción de la misma, hay propiedad comunitaria, pero también hay mediana y empresarial y ésta es la base para construir un nuevo modelo de desarrollo económico con regulación y con mediación del Estado”.

Clíver Rocha
Octubre 27, 2009

Oportunidades y desafíos para el acceso a la tierra en Bolivia

La reforma agraria como un proceso estructural

Malcolm Childress, representante del Banco Mundial para Bolivia en asuntos agrarios y tierra, en esta oportunidad realiza observaciones de carácter personal sobre el proceso de reforma agraria en Bolivia y hace hincapié en dos puntos importantes: los procesos actuales en relación con la lucha contra la pobreza y los desafíos al proceso de reforma agraria en Bolivia.



Malcolm Childress
Banco Mundial

Empleo, objetivo prioritario para la reducción de la pobreza

La pobreza en Bolivia es rural y urbana. En términos absolutos, existen 2,7 millones de personas pobres en el área rural, pero también hay 2,9 millones de personas pobres en las ciudades. En los últimos 20 años se ha mostrado una marcada caída de los porcentajes de ingresos provenientes de la agricultura para las familias rurales, ello se debe a una alta migración a las zonas urbanas, especialmente de jóvenes y el envejecimiento prematuro de la población rural.

La descentralización, la autonomía y el reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios ha cambiado el discurso sobre lo que se entiende

y busca con la reforma agraria. La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria crea mecanismos de acceso a la tierra más efectivos y crea reglas del juego, para acceder y definir la propiedad, más claras y sólidas.

“El proyecto constituyente se ha consolidado en leyes y en procedimientos, pero esos mecanismos no están todavía consolidados, hay mucho trabajo que hacer”.

Tres grandes desafíos

Desarrollo territorial integral

El desarrollo territorial se lleva a cabo a través de: procesos sociales y económicos; la autodefinición

de las comunidades en cuanto a sus aspiraciones; la identificación de sus dotaciones naturales y sociales y; las oportunidades emergentes. La autodefinición que realizan las comunidades tiene que ver con la identificación de los actores protagónicos dentro del proceso de desarrollo productivo y con los roles que estos actores sociales, gubernamentales y empresariales deben jugar en cada territorio. Esta auto-organización social y productiva y la auto-identificación de estrategias de desarrollo por diversos grupos, son elementos clave y nexo para cualquier estrategia de desarrollo.

Generación de capacidades

La generación de capacidades de los sujetos agrarios y el apoyo para la viabilidad de la actividad productiva y transformativa en el área rural es vital. Hay mucha debilidad en la capacidad productiva empresarial y organizativa en las instituciones productivas y estatales en el área rural. La generación de capacidades debe apuntar hacia el desarrollo de habilidades en el análisis de factibilidad, planificación de proyectos, tec-

nología agrícola, asesoramiento empresarial, procesamiento, comercialización y manejo de riesgos principalmente. Estos desafíos deben enfrentarse para que los sujetos agrarios sean viables en el largo plazo.

Inversión y financiamiento

Queda pendiente la definición del complejo de subsidios o transferencias directas, a quiénes deberían estar dirigidos éstos y para qué tipo de utilización. El involucramiento de las instituciones financieras es un desafío para la viabilidad económica del sujeto agrario. El desafío ahora está en articular las leyes a los diversos procesos y territorios heterogéneos locales y sus propios planes de desarrollo. *“Hay ahora un menú de alternativas muy amplio para resolver el problema de acceso a la tierra, pero la pregunta para mí sigue siendo cómo van a estar focalizadas para responder las demandas específicas articuladas por los diversos grupos, comunidades, territorios, sociedad, en vista de la heterogeneidad de las situaciones. No hay soluciones generales, sino soluciones múltiples que tienen que definir las diversas comunidades.”*

Malcolm Childress
Octubre 27, 2009

Oportunidades y desafíos para el acceso a la tierra en Bolivia El mercado de la tierra debe ser intervenido

José Luis Laguna
Pro Tierras

El Proyecto Tierras y Desarrollo Agrario es una iniciativa de desarrollo rural del Gobierno de Bolivia. Apoya financiera y técnicamente a familias pobres campesinas o indígenas que no tienen tierra o la tienen insuficientemente de los municipios de Minero, Charagua y Pailón. Son 650 familias que han accedido de manera efectiva a sus tierras y trabajan en modelos productivos intensivos como la agropecuaria y pecuaria, principalmente en zonas donde el mercado de la tierra es muy complejo.

Mercado de tierras e intervención del Estado

El mercado de la tierra no puede ser satanizado, sin embargo debe ser intervenido. En Bolivia la especulación con el precio de la tierra y la tenencia ilegal es una realidad y el saneamiento de tierras vigente hace doce años no es suficiente para resolver el problema pendiente producto de la inequitativa distribución de la tierra. El mercado informal de la tierra es asimétrico y reproduce un negocio creciente en sectores privilegiados. Un ejemplo de ello son los capitales argentinos y paraguayos que compran tierras a precios muy bajos en Santa Cruz, habilitan una producción por cuatro o cinco años, y luego se retiran vendiendo la tierra a un buen precio.

Este sistema informal de la propiedad agraria ha generado una concentración inequitativa e injusta de la propiedad. Las mejores tierras están en manos de capitales extranjeros y de los capitales nacionales especulativos y esto se debe a la débil presencia del Estado.