

Consortio Interinstitucional
Fundación TIERRA - CIPCA



www.ftierra.org

Los nietos de la Reforma Agraria

Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia

Enero de 2007

Agradecemos de manera muy especial a Floriana Soria Galvarro por su generosa y eficiente dedicación a la revisión y edición final de todos los capítulos de este texto. Este trabajo fue particularmente complejo porque el libro tiene tres autores y cada uno su enfoque, estilo de redacción y manías.

Los autores.

Este documento se ha realizado con la asistencia financiera del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC- Canadá)

Esta publicación cuenta con el auspicio de:

ICCO: Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo
EED: Servicio de las Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo

Editor: Fundación TIERRA
Calle Hermanos Manchego N° 2576
Telfs. (591-2) 243 2263 - 243 0145
Fax: (591-2) 211 1216
e-mail: fundaciontierra@ftierra.org
Página web: www.ftierra.org
La Paz - Bolivia

Fotografías de tapa:
Alicia Terán de Dick
Esteban Sanjinés

© Fundación TIERRA, 2007

Primera Edición, enero 2007

ISBN:
DL:

Impresión y diagramado: ● de Encuentro
2224987 - encuentro@megalink.com

Índice

PRÓLOGO A DOS MANOS	vii
A MANERA DE PRESENTACIÓN	xxiii
INTRODUCCIÓN.....	xliii
1. El altiplano en el contexto nacional	xliii
2. Despojo de la tierra y Reforma Agraria en el altiplano	xlvi
3. De la consigna “la tierra al campesino” a la demanda del “territorio para los indígenas”.....	1
4. ¿Diez años perdidos? 1996-2006	liii
5. Buscando a “los Nietos de la Reforma Agraria”: entre los discursos esencialistas y la heterogeneidad socio-económica.....	lxii
6. Aproximación metodológica	lxvi
CAPÍTULO 1	
COMUNIDADES POCO IMAGINADAS: POBLACIONES ENVEJECIDAS Y ESCINDIDAS	1
<i>Rossana Barraán</i>	
1.1. La heterogeneidad de lo “originario”: <i>Ayllus</i> y comunidades	1
1.2. Las transformaciones de la composición poblacional y demográfica de la población	3
1.3. ¿Comunidades campesinas?: comunidades escindidas	13
CAPÍTULO 2	
LA DINÁMICA DE LAS COMUNIDADES Y LA TRANSMISIÓN DE LA TIERRA	27
<i>Rossana Barraán</i>	
2.1. Los diversos niveles de una comunidad y <i>ayllu</i> y las tierras	27
2.2. Títulos Pro-indiviso: la titulación territorial	36

2.3. <i>Sayañas</i> , tasas y orígenes.....	40
2.4. <i>Aynuqas</i> , <i>mantas</i> , <i>laymis</i> y <i>qapanas</i>	46
2.5. El sistema de transmisión de la tierra desde la Reforma Agraria.....	49
CAPÍTULO 3	
DE LA REFORMA AGRARIA A LAS TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN.....	81
<i>Rossana Barragán</i>	
3.1. La aplicación de la ley como negociación: el caso de la hacienda de Patarani.....	84
3.2. De la consolidación Pro-indiviso a la TCO.....	98
CAPITULO 4	
LA COHESIÓN COMUNAL	113
<i>Gonzalo Colque</i>	
4.1. La organización comunal	113
4.2. Competencias y derechos en tierras comunales	124
4.3. La comunidad y su vínculo con la tierra familiar.....	132
4.4. Tierra, factor principal de la cohesión comunal	134
CAPITULO 5	
NORMATIVAS CONSUECUDINARIAS Y FORMALES SOBRE LA TIERRA	137
<i>Gonzalo Colque</i>	
5.1. El paquete de acceso a la tierra y ejercicio de cargos	138
5.2. Recientes evasiones a la norma acceso-ejercicio de cargos	140
5.3. Relación entre comunidad y Estado	143
5.4. Perspectivas para el saneamiento de tierras en el altiplano.....	149
5.5. Reformas en la normativa agraria para comunarios ¿Es posible?.....	153
CAPÍTULO 6	
LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA	157
<i>Miguel Urioste F. de C.</i>	
6.1. Después de tres generaciones, los nietos tienen poca tierra, casi toda en propiedad individual y se oponen a la titulación colectiva	159
6.2. A pesar de la presión provocada por la sucesión hereditaria y la migración, la superficie promedio cultivada por familia se mantiene constante en una hectárea y media desde hace tres décadas	160

6.3. La economía familiar agropecuaria es mixta, pero la tierra se destina cada vez más a producir forrajes y la ganadería lechera está desplazando al cultivo de la papa principalmente en el Altiplano Norte	163
6.4. Las familias que viven en el altiplano son cada vez más pequeñas y las personas son más ancianas-adultas. Casi no hay jóvenes.....	170
6.5. Los jóvenes -más capaces y emprendedores- se van a las ciudades, en primer lugar para trabajar pero también para estudiar.....	177
6.6. Los ciclos de rotación se han reducido y la tierra ya no descansa.....	180
6.7. Casi todos se proveen de insumos fuera del campo	183
6.8. Los rendimientos agrícolas no aumentan significativamente.....	185
6.9. Dirigentes políticos disputan poder a los productores.....	186
6.10. Los residentes son principales actores del conflicto por la tierra. La renta del suelo forma parte marginal de su ingreso familiar.....	188
6.11. El tránsito hacia un nuevo “tipo” de comunidad.....	193
6.12. A pesar de todas las adversidades, los ingresos de las familias aumentan levemente.....	195
CAPÍTULO 7	
PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS Y COMUNITARIAS	201
<i>Miguel Urioste F. de C.</i>	
7.1. El tortuoso relanzamiento de la Reforma Agraria	201
7.2. Nuevos enfoques sobre Territorio y autonomía indígena	204
7.3. Promover la propiedad de la tierra para la mujer sin violentar usos y costumbres	208
7.4. Atraer a los jóvenes mediante incentivos económicos y mejorando la oferta educativa rural	209
7.5. Involucrar al municipio o la Unidad Autónoma Indígena en el saneamiento y la gestión de la tierra.....	210
7.6. Preservar el principio constitucional: la tierra al que la trabaja	211
7.7. Promover la constitución de municipios indígenas y entidades territoriales indígenas.....	213
7.8. Resolver el ambiguo papel de los residentes.....	214
7.9. Debatir abiertamente el tema de los residentes	220
7.10. Mantener la diversificación productiva	221
7.11. Preservar la capacidad productiva de los suelos, introduciendo sistemas de riego.....	222

7.12. Planificar el desarrollo rural espacial-territorial	223
CONCLUSIONES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES	225
<i>Miguel Urioste F. de C.</i>	
El rol de las comunidades campesinas-indígenas en la gestión de tierras	226
Reagrupamiento de tierras para un altiplano más viable.....	228
Replantear la titulación de Tierras Comunitarias de Origen	230
Usos y costumbres y la función social de la pequeña propiedad	232
Regulación y documentación de las transferencias de tierras	233
ANEXOS	237
BIBLIOGRAFÍA	305

Prólogo a dos manos

Xavier Albó - CIPCA Bolivia

He de confesar que, cuando los editores me pidieron un prólogo a este libro, me propuse limitarme a unos cortos párrafos de introducción. Pero a medida que he ido leyendo el texto, éste me ha capturado, he ido entrando internamente en diálogo con él y he sentido la necesidad de escribir algo más amplio.

Este esperado libro cierra la trilogía de investigaciones sobre la tenencia actual de la tierra en Bolivia, que durante varios años ha estado realizando TIERRA, con el apoyo de otras varias instituciones. A los dos volúmenes anteriores sobre la situación en las tierras bajas y los valles, se une ahora este tercero centrado en el altiplano. Por ser el último y por su relevancia en la coyuntura actual, los editores han incluido también en anexo algunos documentos históricos de difícil acceso, lo que enriquece el conjunto.

La cobertura del altiplano se hace, como en los dos volúmenes anteriores, a través de estudios de caso, que arrojan análisis cualitativamente más profundos pero no permiten cuantificaciones de carácter general. Abundan las cifras pero el lector no debe perder de vista que se refieren sólo a esos nueve casos. Éstos han sido seleccionados en el altiplano norte, centro y sur desde las cercanías del Lago Titicaca hasta las alturas de la provincia Chayanta en Potosí y tienen además de números una rica información cualitativa. La principal subregión que no llega a quedar representada en este muestreo es la de los grandes salares al sur del altiplano, más seca, poco agrícola y con características muy particulares.

Los tres autores se complementan por sus especialidades, enfoques y vivencias distintas. Miguel Urioste y Gonzalo Colque son ambos economistas, pero Miguel, como él mismo nos cuenta en sus confesiones autobiográ-

ficas en la Presentación de este texto, descubrió el altiplano ya de mayor, como profesional militantemente comprometido con el mundo rural. En cambio Gonzalo lo redescubre desde su propia vivencia de haber nacido y vivido desde niño en una comunidad aymara cerca del Lago. Rossana Barragán es una historiadora con amplia experiencia. El resultado son tres perspectivas e interpretaciones no siempre unánimes, que provocan y enriquecen ulteriores debates. Llegar a comprender la compleja tenencia en las tierras altas andinas es un tema especialmente difícil. Prever o hacer sugerencias sobre su futuro, lo es todavía más. En ambos casos, es indispensable una perspectiva interdisciplinaria.

Yo mismo he entrado ya internamente en ese apasionante y tan necesario debate, aunque aquí tendré que limitarme a señalar sólo algunas pistas que me resultan más centrales, desde mi propia perspectiva antropológica y política. Se da además la coincidencia de que una de las comunidades analizadas es Titikani Takaka, para mí muy conocida por colindar con la de Qurpa, donde paso mis buenas temporadas desde hace más de treinta años; ambas están en Jesús de Machaqa, que ha sido ya objeto de cuatro libros publicados por CIPCA.

Como punto de partida, hay que enfatizar la manera fundamental con que en las comunidades (originarias, *ayllus* e incluso ex-haciendas) del altiplano y de puna se siguen combinando y equilibrando antes y ahora las dimensiones comunitaria y familiar (más que individual) en el manejo de la tenencia, algo que ya habían subrayado Carter y Mamani (1982).

Los riesgos climáticos, más fuertes en las alturas que en los valles, necesitan mucho más de esta combinación. No hay que meter todos los huevos en la misma canasta. Este equilibrio se refleja en la dispersión de pequeñas parcelas de una familia -sólo algunas cultivadas en cada año concreto mientras las demás descansan y se recuperan con el apoyo del ganado que en ellas patea- cruzando incluso recientes o no tan recientes divisiones de comunidades. Unas pertenecen a la *sayaña*, *jachuxa* o como se llamen localmente los terrenos más cercanos a la vivienda; otras son las múltiples y diminutas *liwa qallpas* salpicadas y en algunas partes incluso redistribuidas (*laki*) dentro de terrenos de mayor extensión, cultivados de forma rotativa según un ritmo establecido comunally, llamados *aynuqa*, *ayta*, *manta*, *laymi*, *qapana*, *muyu* o con otros nombres locales. Por no hablar de las *uñjta*, ahijaderos, bofedales y otros tipos de terrenos asociados al manejo del ganado.

El paisaje comunal resultante de esas formas de tenencia es de una complejidad única, como muestran los varios mapas de Irpa Chico elaborados por William Carter y Mauricio Mamani (1982), otros mapas y esquemas incluidos en el libro *Raíces de América, el mundo aymara* (Albó, comp. 1988) y más todavía el inmenso, detallado y hasta ahora inédito mapa de uso de la tierra elaborado más recientemente por Kitula Libermann cabalmente para la misma comunidad de Titikani Takaka.

Todo ello tiene que tomarse muy en cuenta cuando se proponen reagrupamientos de tierras en unidades mayores, aunque al mismo tiempo hay que ponderar también hasta qué punto arreglos que podrían haber sido ventajosos con cierta densidad demográfica y tecnología dejan de serlo cuando estas condiciones cambian, por ejemplo porque con el crecimiento demográfico y la herencia, aumentan las subdivisiones de parcelas. Resaltemos de todos modos que uno de los principales hallazgos del presente estudio es que, transcurridos treinta años desde otro estudio semejante realizado por Urioste en 1989 en el altiplano norte, casi no ha habido cambios en las superficies cultivadas por familia, aunque sí ciertos giros en los rubros, posibilitando incluso cierta mejoras en los ingresos.

Está todavía demasiado extendida entre algunos, poco concedores del mundo andino, la suposición equivocada de que la propiedad comunal implica una explotación y utilización igualmente comunal. Una cosa es que hubiera y haya todavía en algunas partes algunas tierras reservadas para manejo colectivo y usufructo más amplio y otra que todo el manejo fuera colectivo, algo que probablemente ni siquiera era válido en tiempos precoloniales, en que cada familia tenía su *tupu* de tierra del que sacaba su sustento. Cierta perspectiva de propiedad comunal es perfectamente compatible con la posesión familiar de parcelas dentro de ella de generación en generación.

Es cierto que, por la presión demográfica y los cambios socio-económicos, han aumentado sobre todo los usos familiares e individuales, a veces transformando incluso antiguas *aynuqas* en *sayañas*. La Reforma de 1953 otorgó incluso muchos títulos individuales, sobre todo en comunidades reconstruidas de ex-haciendas. Pero sigue siendo también verdad, incluso en estas últimas, que estos usos se siguen modulando mediante el control y decisiones comunales. En este sentido, más allá de los usos y manejos de las unidades productivas familiares, el conjunto de la comunidad constituye un territorio, con su propia jurisdicción, autoridades, decisiones y normas de

manejo. Por eso, retomando una expresión acuñada hace años por Víctor Hugo Cárdenas, podemos comparar a la comunidad como un "mini estado".

Las autoridades encargadas de llevar adelante la Reforma Agraria nunca llegaron a entender este juego entre lo comunal y sus familias individuales, entre los derechos colectivos e individuales a la tierra. Desde su lógica ajena a esta realidad andina han seguido exigiendo, incluso en los reglamentos de la Ley INRA de 1996, que toda propiedad agraria sea o colectiva o individual, cuando lo esencial de la comunidad andina es la combinación jurídica de ambos rasgos.

Superar esta lógica diseccionadora supone también aceptar la necesidad de poder combinar el derecho positivo y el *derecho consuetudinario*; y, de forma prácticamente ineludible, admitir y hasta recomendar el recurso permanente al *saneamiento interno*, reclamado por las organizaciones comunales y reconocido finalmente por el DS. 26559 de marzo del 2002 y que actualmente se está incorporando también a la nueva Ley INRA de 2006. Comparto el énfasis de los autores en este punto, insistiendo de paso en que tal saneamiento interno deberá ser un proceso permanente, porque las soluciones concretas para cada familia van cambiando constantemente no sólo por los procesos de herencia, bien ilustrados aquí por Rossana Barragán, sino también por las alianzas matrimoniales, las compraventas y los trueques entre comunarios, transacciones que sólo suelen ser avaladas internamente y que sería prácticamente imposible dejar siempre registradas y actualizadas en las instancias más formales de la burocracia estatal extra comunal.

El pleito de la comunidad Titikani Takaka con una de sus familias -muy oportunamente recogido aquí por Rossana Barragán en la sección 3.2.2- surge del hecho de que esta familia hubiera intentado individualizar totalmente su propiedad, dentro de la lógica jurídica de la Reforma, desconociendo (como lo hacía también la oficina de la Reforma) esa otra dimensión comunal, como si se pudieran crear islas individuales dentro del territorio de toda la comunidad/*ayllu*. Recuerdo bien cuando una vez, en los años 70, pasé por Titikani y encontré a todos los comunarios reunidos en una tensa asamblea tratando precisamente este caso. Por lo que entonces me explicaron, comprendí que, más allá de toda la jerga jurídica, a lo largo del proceso, la comunidad había dejado bien establecida su última palabra como dirimidora de conflictos de tierra dentro de su territorio. Por eso había consolidado parte de la tierra, reclamada como exclusivamente suya por esa familia, a la

parcela escolar, que en el fondo es considerada también parte del territorio comunal y no una isla de propiedad estatal.

Esto nos lleva a revisar también, en estos tiempos de Asamblea Constituyente, hasta qué punto debemos seguir hablando de las "propiedades comunales" de 1953 y de las TCO de 1994 como de una forma de propiedad o más bien de una forma mínima de *unidad jurídico administrativa*, como propone Miguel Urioste en este volumen, y reclamando incluso -en el caso de Gonzalo Colque- el carácter parcialmente *autónomo* de esta última. Tienen toda la razón. Este es el punto fundamental de por qué la comunidad es también y ante todo territorio. Ya la ley de Participación lo reconocía de alguna manera al explicitar el carácter "territorial" de las OTB o asociaciones de OTB.

El que *además* la comunidad sea o no también una propiedad colectiva (siempre en combinación con el reconocimiento del derecho individual de cada familia a sus pedazos de tierra comunal) es otro asunto, que puede o no darse de acuerdo a la historia y características de cada lugar o región. Al establecer las TCO, los defensores y redactores de este asunto en el nuevo artículo 171 de la Constitución de 1994 y después en la Ley INRA de 1996, aprovecharon la pequeña cuña que se les abrió en una legislación previa pensada en otra lógica y, por eso, apareció sólo dentro del Régimen Agrario, cuando se trata en realidad de algo que va mucho más lejos.

Aunque el Estado bajara su ordenamiento territorial oficial sólo hasta el nivel municipal o quizás distrital (veremos qué dice la nueva Constitución) no debe ser óbice para que siquiera a nivel interno se reconozca este carácter jurídico administrativo de la comunidad, que es la esencia de todo territorio. Desde el otro polo, reconocer este carácter a la comunidad, como la célula mínima territorial de un pueblo y cultura, no quiere decir limitarse a él. La siguiente unidad fundamental coincidirá muchas veces con el municipio, sobre todo en el ámbito andino donde muchos de ellos (pero no todos) coinciden con las históricas *markas*. Pero entonces sería oportuno explicitar su carácter de municipios indígenas y contemplar además la posibilidad de que, donde parezca oportuno, se hable más bien de otras *entidades territoriales indígenas*. No hay que descartar tampoco que éstas puedan crearse a niveles superiores, como en la propuesta de CONAMAQ, cuando habla, por ejemplo, de unidades como Pakasa [Pacajes] o Jach'a Kararanka [Carangas]. La confusión ha surgido sobre todo por el hecho de que TCO aparecía sólo como

una forma de propiedad agraria, algo que ciertamente no sería viable a estos niveles superiores. Pero esa posibilidad resulta mucho más pensable como una entidad territorial indígena, entendida como unidad jurídico administrativa.

Otro punto que va ganando creciente actualidad, como resalta Miguel Urioste en los últimos capítulos, es el de la doble o múltiple residencia, rural y urbana. Esta situación nos plantea toda la problemática de los derechos de los *residentes* o comunarios -inmigrados establemente a la ciudad- sobre sus tierras en su lugar de origen. Podríamos ampliar la problemática también a los establecidos en zonas de colonización, aunque el peso numérico de estos últimos es mucho menor que el de los primeros. Y, en un futuro próximo, tal vez debiéramos también añadir el caso de los migrantes a otros países y continentes, tema de momento más fuerte en los valles de Cochabamba y en el sur del país.

Limitándonos al caso de los residentes urbanos, el único analizado en este volumen, los censos actuales sólo nos permiten saber los volúmenes de inmigrantes por lugares de origen. Pero no podemos cuantificar cuántos mantienen doble residencia, en la ciudad y el campo, porque hasta ahora estos censos no han incorporado este tipo de pregunta. Por eso sólo podemos hacer suposiciones, por ejemplo, sobre cuánta gente residente ya en la ciudad se hizo censar en el campo, por presión de sus municipios de origen que no querían perder recursos de la participación popular y, a veces amenazaban con quitar tierras a los residentes ausentes.

Mi supuesto inicial es que, en muchos casos, el mantenimiento de un doble domicilio, rural y urbano, viene a ser una nueva manera de reproducir el viejo esquema andino de acceso a diversos nichos ecológicos, uno de los cuales, hoy fundamental, sería el nuevo nicho socio-económico urbano. Hay que incorporar también esta perspectiva en el debate de si es oportuno o no que la comunidad respete el derecho a tierra de los residentes urbanos o bajo qué circunstancias. La decisión deberá pasar por la propia comunidad, que cada vez tiene más familias cuyos miembros se reparten entre el campo y la ciudad, ayudándose entre sí. Tienen por tanto mayores elementos para analizar sus formas de sobrevivencia y cómo éstas mejorarían o quedarían afectadas con una política u otra. Sólo añadiré algunos otros elementos de análisis.

Urioste propone privilegiar el lema de 1953: "la tierra es de quien la trabaja [personalmente]". Pero en el caso de las comunidades andinas altioplá-

nicas hay además otro criterio complementario, mencionado también en el texto: quien cumple con sus diversas obligaciones comunales (cuotas, trabajos, cargos, presteríos) mantiene ese derecho. Glosando lo que decía la Ley INRA de 1996, viene a ser como un "impuesto comunal" que garantiza a quienes lo cumplen su derecho a mantener sus parcelas allí pues ellos siguen así fieles a sus obligaciones o "función comunal". Pero, así como en la actual modificación de la Ley INRA se ha eliminado el vínculo que se suponía existir entre pagar el impuesto de la tierra y reconocer que ésta cumplía su función social y económica, ¿habrá que hacer lo mismo en el caso de los residentes, aunque sigan cumpliendo sus obligaciones comunales? Es algo que, por pertenecer al derecho comunal, deberán decidirlo las propias comunidades, según su propia conveniencia.

Los procesos de herencia suelen dar buenas pistas hacia una respuesta a esta pregunta. Como muestran los diagramas del final del Capítulo 2, no hay ninguna fórmula fija, incluso en el interior de una misma comunidad, lo cual quiere decir que distintas familias pueden tener circunstancias y estrategias diferenciadas. Sin entrar aquí en la variable adicional de género (y la actual tendencia patrilocal, por la que las mujeres se establecen más bien en los terrenos de la familia de su esposo), una fórmula bastante común tiene que ver, desde hace años, precisamente con la existencia de una alternativa migratoria. No es raro que cuando hay más hijos e hijas que tierra distribuible, se les abra una doble opción: (a) quedarse, cuidando y trabajando para sus padres hasta que éstos mueran y, en compensación, hereden entonces buena parte de la tierra familiar; o (b) emigrar o incluso recibir mayores ayudas de sus padres para estudiar en la ciudad, de modo que después se abran ahí su propio camino, ya sin esperar acceso a tierra en la comunidad.

El problema es que muchos empiezan este camino migratorio cuando son todavía jóvenes y sin saber si será sólo una salida temporal o definitiva de la comunidad, por lo que aun estando fuera de la comunidad siguen fomentando la esperanza de heredar allí algún pedazo de tierra. Otro, es que esos terrenos de residentes quedan con frecuencia en manos de parientes o cuidadores, con diversos tipos de arreglos *al partir* u otros, incluyendo a veces el cumplimiento por parte de éstos de las obligaciones comunales del residente ausente. Pero he sido también testigo cercano de conflictos dolorosos entre hermanos que viven en una u otra parte, por no haberse aclarado a tiempo sus derechos a terrenos familiares. ¿Hasta qué límite esos arreglos siguen siendo favorables para ambas partes, son formas embrionarias de un

mercado de tierras favorable al mejor uso del suelo o son sólo el principio de una explotación no tan distinta de la de los antiguos patrones? ¿Y a quién corresponderá precisar y dirimir esos límites?

La presente investigación nos da pistas sólo sobre aquellos migrantes que siguen siendo parte de una familia que permanece en la comunidad. La que nosotros hicimos en 1976-es decir, treinta años atrás (Sandóval, Albó y Greaves 1987)- y sólo con residentes urbanos, nos muestra más directamente lo qué ocurría entonces en esta otra vertiente: sólo un 42% de los residentes urbanos poseía ya terrenos en el campo, aunque pasados los años sólo un 29% seguía manteniéndolos. El 56% restante no los tenía aunque un 40% (probablemente más joven) esperaba tenerlos más adelante (p. 27). Ahí era también claro que el mantener o no vínculos estables con la comunidad estaba muy ligado al hecho de tener o no tierras o esperanza de tenerlas. Cuando tal esperanza se desvanecía, las visitas a su comunidad se volvían mucho más esporádicas (p. 82).

¿Seguirán válidos estos mismos criterios ahora que las migraciones temporales o definitivas se han incrementado mucho más y que, por otra parte, las comunicaciones campo-ciudad se han facilitado enormemente, al menos en algunas regiones? Lo que parece ahora más claro es que, en este nuevo contexto, es mucho más natural que la economía familiar de los comunarios complemente cada vez más las actividades productivas agropecuarias con otras, sea por la existencia de familiares en la ciudad o por trabajos temporales en ella. Al menos en tiempos de crisis, parece que lo mismo puede ocurrir en sentido inverso y, ciertamente, los intercambios, servicios y cariños fluyen en ambas direcciones. No es un fenómeno exclusivo del altiplano cercano a zonas metropolitanas como la de La Paz y El Alto. Annelies Zoomers (ed. 2002) y su equipo, por ejemplo, ha encontrado situaciones parecidas en comunidades de Chuquisaca y Potosí.

Añadamos todavía otro factor. Tomando en cuenta los ciclos más o menos largos de descanso de muchas parcelas altiplánicas, cuando no tienen riego o suficiente humedad, no será tampoco fácil fijar desde afuera y de manera uniforme los años necesarios para definir que ha habido abandono definitivo de algunos de esos terrenos.

Dada esta constelación de circunstancias, que pueden tener un peso distinto según el lugar, ¿podrá el Estado tomar medidas formales muy drásti-

cas cuando se presume "abandono" por parte de los residentes?, ¿o habrá que dejarlo más bien a la decisión práctica y a la sabiduría consuetudinaria de cada comunidad?, ¿o quizá a entidades indígenas autónomas de nivel superior?

Basten por ahora estas consideraciones preliminares para mostrar al lector cómo este estudio me ha estimulado y seducido. Ojalá te pase a tí lo mismo, mi querida y desconocida lectora o lector.

La Paz, noviembre de 2006.

Prólogo a dos manos

Fernando Eguren - CEPES Perú

El equipo que coordina Miguel Urioste nos presenta en este libro una visión actualizada de las comunidades campesinas del altiplano boliviano. Sin pretender una representatividad estadística -que no sería la más adecuada para entender los complejos procesos estudiados- sin duda trasciende largamente las limitaciones de los estudios de casos, para darnos una imagen al mismo tiempo detallada y general. Entre otros méritos, ofrece un conjunto de argumentos cuya fuerza reside en que se desprenden del análisis directo de la realidad, que van muchas veces a contracorriente de lugares comunes repetidos incesantemente ya sea por ignorancia, inercia intelectual o para justificar discursos políticos específicos. Contribuye así a desechar prejuicios -favorables o desfavorables sobre la comunidad, esta importante y longeva institución social- enquistados particularmente en el mundo urbano, en el que se forma la mayor parte de la clase política y de intelectuales.

El estudio nos muestra que las comunidades son complejas, diversas, se transforman; se relacionan intensamente con el mundo circundante, sobre el que influyen y a su vez son influidos. Qué mejor ilustración que la profunda relación entre las comunidades campesinas y la ciudad de El Alto, relación que cuestiona las ideas simples y esquemáticas que ven que entre lo urbano y lo rural hay sólo relaciones esporádicas y, en todo caso, tenues y no determinantes. Por el contrario, el libro propone que las comunidades no podrían existir sin estas intensas y complejas relaciones, y seguramente El Alto no sería la ciudad indígena que es si no mantuviese una fluida relación con el mundo rural altiplánico. No he tenido la oportunidad de acceder a investigaciones sobre esta ciudad, pero seguramente es de sumo interés analizar cómo la condición indígena deja de ser un fenómeno sólo rural para ser también un fenómeno plenamente urbano.

El estudio también revela la individualidad de los comuneros -así llamamos en el Perú a los comunarios-. Estos son presentados como diferentes unos de otros; son colectividad pero también individualidad, lo cual contrasta con la imagen uniformizadora que el ciudadano tiene usualmente del campesino, como si todos los comuneros proviniesen de la misma combinación de genes y cromosomas, como si todos se diluyesen en una masa indiferenciada. Es así que la heterogeneidad y la diversidad no sólo caracterizan la geografía, el clima, la flora y la fauna de los Andes, sino también a las comunidades campesinas y a las familias comuneras como sociedades complejas que son. Una de las manifestaciones de la individualidad del comunero se manifiesta en el estudio sobre los conflictos por los derechos sobre la tierra, reveladores de intereses particulares, individuales y familiares.

Y, al mismo tiempo, queda evidenciada la importancia y la relevancia actual de la comunidad como tal, como espacio territorial, social y económico, que sigue cumpliendo funciones que permiten una mejor sostenibilidad de los recursos de los que dependen las familias comuneras, y también como espacio social, que dota de identidad y de significado a un gran sector de la población respecto del cual el Estado ha fracasado en su misión de integración social y de construcción de una nación multicultural. Imaginémonos por un momento una Bolivia y un Perú sin comunidades campesinas, con millones de pobladores, mayoritariamente pobres, distribuidos en el espacioso paisaje rural, aislados unos de otros, dependiendo cada familia de recursos escasísimos para sobrevivir, sin ningún marco institucional ni social más allá del de sus propios miembros al cual puedan referirse, sin mecanismos de defensa contra los abusos tanto de privados como del Estado y sin capacidad de negociar los propios derechos. Las carencias serían mucho más graves, la marginación más cruel, la desesperanza seguramente se habría convertido en un rasgo cultural. Repongamos las comunidades en ese mundo imaginado, y aunque ello no signifique escapar de la pobreza ni de la marginación, sin duda que ofrece un manto protector respecto de una sociedad y una institucionalidad pública con frecuencia no sólo hostil sino también indiferente.

Las comunidades campesinas existen, pues, porque son necesarias, no porque sean simplemente el resultado de las inercias de la historia.

Si comparamos Bolivia y el Perú, las comunidades y los comuneros gravitan mucho más en la sociedad nacional boliviana que en la peruana, por tres razones, dos obvias y una no tanto: el peso de la población rural es en

Bolivia mayor que en el Perú, y los comuneros representan también un porcentaje mayor de la población rural. Segundo, las comunidades rodean el complejo urbano más importante del país, La Paz / El Alto: son su *hinterland*. Esta proximidad asegura una relación campo-ciudad más intensa y les da un peso económico, social y político bastante mayor que el que tienen en el Perú. La tercera razón, que es menos aparente pero igualmente real, es que en el Perú la cultura dominante es mucho más urbana y occidental que en Bolivia y la distancia cultural es por tanto mayor entre el ciudadano y el campesino, y también es mayor en el Perú la distancia cultural y social entre los gobernantes urbanos y los gobernados rurales. No es de extrañar que los conflictos manifiestos campo-ciudad en Bolivia son más agudos que en el Perú: el campesino boliviano tiene más conciencia de su fuerza y de su influencia en el aparato estatal que el campesino peruano. Aunque parezca paradójico, esta mayor conflictividad en Bolivia reflejaría una mayor cercanía entre el mundo rural y el mundo urbano, mientras que en el Perú, particularmente en su espacio andino, la ciudad y los gobernantes son demasiado lejanos.

Tan lejanos que en el Perú las comunidades son prácticamente invisibles para el mundo oficial y, en general, para la clase política. No son mencionadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, documento oficial que, desde el 2004, debería orientar a todo el sector público que interviene en el mundo rural. Tampoco son mencionadas en el Programa Sierra Exportadora, la propuesta estrella del actual gobierno peruano conducido por el APRA, que supone -esperanza vana- que son los mercados externos los que sacarán de la pobreza y la marginación a la población rural. ¡Como si nuestra sierra no hubiese sido siempre exportadora de productos mineros y de lanas, y no precisamente en beneficio de sus pobladores! Los partidos políticos de oposición no se salvan: la mayoría son ciegos a la existencia de las comunidades campesinas o, la minoría, no escapan a una visión estereotipada de las comunidades como instituciones ahistóricas, portadoras de la mejor de las virtudes del buen salvaje, pero perfectamente incapacitadas para encarar el reto de la modernización.

La relación de la comunidad con la tierra es uno de los tópicos principales de los estudios reunidos en este volumen. Ellos confirman un hecho conocido: que en las comunidades campesinas no existe una visión simplificada de la tierra como mercancía. El control territorial ejercido comunalmente cumple varias funciones. Entre ellas, la de resistencia ante asedios externos a las tierras de las familias comuneras. También facilita la adapta-

ción a los cambios sociales económicos más amplios. El surgimiento y desarrollo explosivo de El Alto es una muestra de esta capacidad adaptativa, pues parece ser que el crecimiento urbano en el Altiplano no es a expensas del espacio rural circundante, sino un recurso precisamente de este espacio rural y de las organizaciones comunales que lo organizan, para reproducirse social, económica y culturalmente.

Una de las más persistentes preocupaciones de Miguel Urioste y de la institución que dirige es la tierra, entendida como el espacio en el que se realiza y reproduce la vida de las familias campesinas. Sin acceso a la tierra, la vida no puede existir. El campesino que carece de tierra es un desposeído. De allí que, lejos de limitarse a ser un objeto de estudio, el derecho del campesino a la tierra es un imperativo moral. Para el equipo de TIERRA -el nombre de la institución obviamente no es casual- su estudio es un acto de militancia social.

Me permito introducir otro rango de preocupaciones en relación a los derechos sobre la tierra, motivado por procesos más amplios: la globalización replantea la importancia de ese recurso (y también de los otros recursos naturales) y por tanto la competencia y las condiciones de acceso. Ciertamente los territorios de las comunidades bolivianas no están totalmente a salvo de dicho proceso: definitivamente las peruanas tampoco lo están.

Por un lado, esta apertura replantea el significado económico de las tierras, segmentándose éstas según tengan ventajas o desventajas económicas para la globalización. Tierras adecuadas (por su fertilidad, acceso al agua y proximidad a medios de transporte) para cultivos de alto valor para la exportación -frutales, hortalizas- o áreas extensas para el cultivo de cereales u oleaginosas -la soya en el caso de Bolivia. Son estas áreas las que tienden a modernizarse y a ser explotadas con una alta composición orgánica del capital. Aquéllas tierras más aparentes para el mercado interno, aún las de buena calidad, van quedando rezagadas en términos de incorporación de nuevas tecnologías y modernización de la gestión. Una consecuencia de esto es que la producción agraria para el consumo doméstico queda sometida a la competencia externa, incluyendo a una serie de productos alimenticios producidos en el hemisferio norte con precios subsidiados. Las diferencias, al interior mismo del sector agrario se profundizan, ya no sobre la base de mayor concentración de tierras (que también ocurre) sino del valor agregado por super-

ficie¹. El mercado de tierras se desarrolla desigualmente, siendo intenso ahí donde los cultivos de exportación pueden ser ventajosos, apaciguado en los demás espacios. Las tierras en las comunidades altiplánicas no sólo tienen escaso valor de transacción, por las restricciones legales ya mencionadas, sino también porque su producción no está orientada a mercados económicamente rentables. Por tanto, atraerán escasas inversiones, tanto privadas como públicas (éstas suelen seguir a aquéllas). Las diferencias de desarrollo regionales se incrementarán. A pesar de sus inaceptables desigualdades, el desarrollo del oriente rural boliviano probablemente se distanciará más del occidente rural, aunque éste sea más igualitario.

Por otro lado, hay una aguda competencia global por los recursos naturales tanto del subsuelo (recursos mineros y energéticos) como por los que se encuentran encima de él (fauna, floresta, biodiversidad). En ambos casos su acceso depende del control de la tierra.

La creciente presencia de industrias extractivas pone en riesgo los derechos ya adquiridos formalmente reconocidos o no, de agricultores, campesinos, comunidades y pueblos nativos. Ya sea por la modificación de las normas estatales o por el mero ejercicio del poder, la competencia por las mismas tierras entre aquéllos y grandes inversionistas termina en la mayor parte de los casos en beneficio de los inversionistas. El incremento de la demanda de los recursos minerales y de petróleo por el rápido crecimiento económico de países con gran población, como son la China y la India, que, en el actual período expansivo se agregan al dinamismo de las economías occidentales y del sudeste asiático, ha estimulado la multiplicación de las inversiones de empresas transnacionales y, subordinadamente, de empresas nacionales, en dichas actividades extractivas. Uno de los resultados de esta competencia global son conflictos con los poseedores de las tierras que encierran esos recursos: casi la totalidad de "denuncios" de empresas mineras en la sierra peruana son tierras comunales y, en el caso de empresas petroleras y madereras, de pueblos nativos amazónicos. A esos conflictos por los derechos de posesión de la tierra se suman los conflictos generados por los efectos de

¹ Según la FAO-CEPAL, el valor bruto de producción promedio de una unidad productiva de punta en la costa ecuatoriana, es 228.7 veces mayor que la de una unidad productiva de subsistencia en la sierra. *Los efectos potenciales del Tratado de Libre Comercio entre Ecuador y Estados Unidos en las Mujeres Rurales ecuatorianas*. FAO-CEPAL. Ecuador, mayo 2005. Citado por Francisco Rhon, "La cuestión rural agraria en Ecuador: Búsqueda de sociedades democráticas en tiempos globalizados", en Fernando Eguen (editor), *Reforma Agraria y Desarrollo Rural*. CEPES, Lima, 2006.

la actividad extractiva misma, particularmente por la contaminación ambiental, de los suelos y del agua, que afecta, además de la salud, los niveles productivos de la agricultura y la ganadería. Ambos tipos de conflictos pueden ser muy intensos y trascender más allá de sus localidades².

Los movimientos sociales que reaccionan ante lo que perciben que son agresiones externas, que con frecuencia cuentan con la complicidad o la tolerancia del Estado, son pues de naturaleza muy distinta a los movimientos campesinos que luchan por la redistribución de las tierras. Particularmente cuando se oponen a los efectos contaminantes de las industrias extractivas, es decir, cuando sus objetivos son la defensa del medio ambiente, estos movimientos se enlazan con reivindicaciones de orden global aunque, como movimientos concretos, sean localizados. En efecto, los riesgos ambientales no son sólo nacionales: son parte de los problemas del conjunto de la humanidad³.

Aún a nivel local, los movimientos campesinos en defensa de los recursos naturales frente a las industrias extractivas ponen en tensión una variedad mayor de actores que lo que solían hacer los movimientos en pos de una mejor distribución de la tierra, al comprometer, además de a los directamente implicados, a los gobiernos locales, iglesias, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, a otros sectores de la población que se sienten también afectados por las agresiones al medio ambiente.

Esta nueva dimensión del problema de la tierra -más que nueva, su acrecentada importancia-, fuente de nuevas desigualdades e injusticias, seguramente será recogida como un nuevo desafío por el competente y comprometido equipo de TIERRA.

Lima, diciembre de 2006

² Según la Defensoría del Pueblo del Perú, siete de los conflictos sociales más intensos de ese país a mediados del 2006 estaban originados en problemas ambientales.

³ Forman parte de una "segunda modernidad", en términos de Ulrich Beck. "En la sociedad global, las sociedades no occidentales comparten con Occidente no sólo el mismo espacio y tiempo sino... los mismos retos básicos de la segunda modernidad (en diferentes lugares y con diferentes percepciones culturales)." *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI. Madrid, 2006 [Primera edición en inglés, 1999] Desde este punto de vista, los campesinos que participan en estos movimientos -muchos de ellos iletrados- son más 'modernos' que las tecnológicamente hiperdesarrolladas empresas extractivas, que siguen actuando en la lógica "simple, lineal e industrial" de la primera modernización, inaugurada con el Iluminismo y la revolución industrial.

A manera de presentación

En Bolivia es muy común construir periodizaciones o etapas a partir de momentos históricos particularmente referidos a hechos políticos. Estamos acostumbrados a clasificar nuestra historia entre gobiernos dictatoriales y democráticos, entre gobiernos de izquierda y gobiernos de derecha, entre nacionalistas y neoliberales. En esta oportunidad presentaremos esta investigación colectiva sobre el acceso, tenencia y uso de la tierra en el altiplano, a partir de una vivencia personal, en un relato lineal de acontecimientos vividos desde la infancia.

Nací en la ciudad de Sucre el 6 de septiembre de 1948. Mi primer contacto con el mundo rural campesino se inicia justamente en los albores de la Reforma Agraria en una pintoresca población situada a 15 Km. de la capital de Bolivia, me refiero al pueblo de Yotala y un conjunto de fincas distribuidas a su alrededor. Soy nieto de una familia muy católica de terratenientes acaudalados que vivieron durante décadas de la renta del suelo. Eran propietarios de varios fundos en Chuquisaca, que fueron drásticamente afectados por la Revolución de 1952 pero particularmente por la Reforma Agraria de 1953. De los centenares de hectáreas de la hacienda denominada "La Selva" entre Yotala y *Ñujch'u* en el Km. 17, de propiedad de una tía abuela, la Reforma Agraria dejó apenas 2 huertas de un par de hectáreas en propiedad de mi familia. Por supuesto que eran las mejores 2 Has. de tierras con riego permanente situadas al lado del río, a una altura aproximada a los 2.500 metros sobre el nivel del mar. Para mis padres fueron tiempos duros y difíciles. Recuerdo que la alacena en la que se guardaba el pan en la casa de mis abuelos, donde vivíamos, estaba siempre cerrada con llave. No teníamos posibilidades de comer queso ni mantequilla y tanto el desayuno como el té consistían en un pan y una taza de té. La "aristocracia" chuquisaqueña había entrado en colapso como fruto de la revolución nacional y se produjo un cam-

bio radical en la forma de vida. Muchas familias tuvieron que vivir de su trabajo cotidiano y ya no de la renta del suelo.

En esa época mi padre fue despedido de su trabajo como contador en el Banco Central por no ser militante del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y a falta de otra ocupación, poco después de la Reforma Agraria, mantuvo a toda la familia durante varios años mediante la administración de esas 2 Has. de tierra, que mi tía abuela le encargó cuando ella y su marido -"huyendo de la revolución de los indios del MNR"- habían decidido abandonar el país e irse a vivir a la Argentina. La relación de mi padre con los peones de la finca era afectuosa y con pagos por jornal diario. En mi condición de hijo del patrón entre mis 7 y 16 años viví en el campo los días más felices de mi juventud. Tres meses de cada año en la casa de campo, rodeado de primos, amigos y parientes en un ambiente de intensa vida familiar, en medio de costales de papas, cargas de semillas, montañas de abono natural, canastas de ciruelos, kilos de nueces, dulces de higo y sabrosos platos de haba cocida con queso de *k'urpa* de cabra. Mi madre hacía deliciosas empanadas salteñas en horno de barro que eran famosas entre toda la parentela. Así mi primer contacto con la tierra en mi infancia y adolescencia fue en un contexto en el que la familia de los ex patrones, mi familia, estaba marginada del poder, acorralada políticamente y viviendo de una pequeñísima proporción de tierra -que antes mis abuelos y bisabuelos poseían en abundancia- y ahora cultivaban unos cuantos peones asalariados bajo la directa supervisión de mi padre.

En 1963 mis padres acarrearón a toda la familia a vivir a la ciudad de La Paz en búsqueda de mejores oportunidades para sus cinco hijos. El vuelo en un avión bimotor DC 3 del LAB, era la primera vez en la vida que subía a un avión, fue impresionante. Recuerdo que había un cajón de botellas de coca cola en el piso que debido a la turbulencia, al mal tiempo y a los "barquinazos" del avión, recorría por debajo de los asientos de una punta a la otra.

Fue sobrecogedora mi impresión al sobrevolar el extenso altiplano y observar desde la altura la enormidad de áreas rurales y miles de parcelas que los campesinos habían recuperado como resultado de su lucha por la tierra. Al salir del aeropuerto, apenas llamaba la atención un pequeño conglomerado de casas denominado "la Ceja" que posteriormente llegaría a constituirse en una de las más importantes ciudades de Bolivia, El Alto. Ya entonces esta ciudad comenzaba a ser un primer vínculo entre el flujo de población del altiplano hacia la ciudad de La Paz y viceversa.

La primera vez que estuve en el altiplano fue en un hermoso paseo familiar realizado a los pocos días de mi llegada, a la Comunidad de *Taraco* (Taraco), al sur del Lago Titicaca. Me pareció un lugar extraordinario, abundante en recursos naturales, con una nutrida población indígena hospitalaria y embarcaciones de totora que surcaban las orillas del Lago. La vestimenta de los campesinos del lugar era básicamente occidental, muchos de ellos usaban chamarra, gorra y botas de trabajo. Posteriormente, durante mis años de estudio en el Colegio San Calixto, los jesuitas nos llevaron a varios retiros espirituales y convivencias en algunas casas de campo, especialmente en los Yungas. Recuerdo que a fines del año 1966 -cuando salí bachiller- un grupo de muchachos hicimos una excursión a pié desde Caranavi hasta la localidad de Covendo, en el norte yungueño de La Paz, cuando todavía no había una verdadera carretera sino solo una senda. Algunos asentamientos precursores de colonizadores aymaras comenzaban a abrir brecha en el monte y los indígenas mosetenes nos alojaron en sus casas de motacú a cambio de unas pilas de linterna.

Al año siguiente, cuando comencé mis estudios en la Universidad Católica de La Paz, juntamente con otros estudiantes realizamos varias actividades de extensión universitaria en el área rural altiplánica. Tal vez las más importantes fueron los "campamentos de trabajo" en la comunidad de Villa Ispaya, a pocos kilómetros de Ancoraimés, pasando el pueblo de Achacachi, en el corazón del Altiplano Norte. En esta comunidad, en medio de una idílica bahía arbolada, grupos de treinta estudiantes -de clase media criolla-mestiza- convivíamos por periodos de tres semanas con campesinos aymaras de las comunidades. Fueron experiencias de vida extraordinarias, de enriquecimiento personal, aprendizaje y romanticismo de una especie de socialismo utópico. Recuerdo que imbuidos de una vocación de servicio y de un intento simbólico de igualarnos con la población indígena, los estudiantes universitarios de la ciudad de La Paz nos vestíamos con ponchos, lluchus, y otras indumentarias indígenas, obviamente para protegernos del frío pero principalmente para pasar algo desapercibidos en la región y parecernos a los campesinos. Recuerdo también que el maestro rural de la escuelita de Villa Ispaya, Don René Huanca, un aymara que vivía en la población de Ancoraimés, seguramente con alguna formación marxista, nos criticaba duramente diciéndonos "por qué se disfrazan de indios, ustedes no son indios, no tienen por qué disfrazarse de indios". En ese tiempo nuestro conocimiento del mundo rural apenas comenzaba y todos pensábamos que la propiedad de toda la tierra era colectiva y la forma de trabajo era siempre comunitaria.

En esa época todos los caminos hacia el altiplano eran de tierra y algunos rípidos, con peligrosa "calamina" que hacía su tránsito una odisea. Se tardaban largas horas en transportar personas y mercancías en medio del frío, polvo y el viento. Viajar al altiplano era un peligro. Primero había que ir a la zona norte de la ciudad, muy temprano, a buscar un camión que estuviese dispuesto a llevarte encima de la carga en medio de bultos, atados, polleras, ponchos, sombreros y rostros que te miraban desconfiados.

Realizábamos estas actividades de extensión universitaria justamente cuando en el otro extremo del país, allá por Vallegrande, en La Higuera, el Che Guevara iniciaba su lucha de guerrillas. Por tanto, nuestra extraña presencia en el mundo rural causaba sorpresa y en muchos casos desconfianza, no solamente de las autoridades policiales, subprefectos y corregidores de las zonas rurales, sino también de los campesinos más adultos que nos miraban con recelo. Trataban de encontrar alguna conexión entre la presencia de unos adolescentes blanquitos barbilampiños y lo que se rumoreaba estaba ocurriendo en las regiones de la guerrilla. Poco después, durante el segundo semestre del año 1970, varios amigos y compañeros de colegio y universidad murieron de hambre en medio de una selva inhóspita y el cerco militar. Al igual que el Che en la Higuera, los guerrilleros universitarios de Teoponte no lograron ningún apoyo de los campesinos de la región.

En 1971 se produjo la caída del gobierno del general Torres y el desmoronamiento de la Asamblea del Pueblo, que había incorporado a unos cuantos dirigentes indígenas y campesinos de un modo completamente subordinado a la dirección de la vanguardia minera de la Central Obrera Boliviana, a la cabeza de Juan Lechín.

Desde la clandestinidad y en pleno gobierno del dictador Banzer (1973) surge el documento político indígena más importante del último medio siglo, el Manifiesto de Tiwanaku que expresa -sin lugar a dudas- el rompimiento de la visión de la "clase campesina" y abre un nuevo pensamiento anticolonial de la élite intelectual aymara. Propone la inclusión de lo diverso, preservando la identidad indígena propia y construyendo una nación diferente a partir del reconocimiento de la diversidad y la recuperación de la dignidad y de los espacios de participación política y económica de las mayorías indígenas. Tiwanaku, lugar emblemático por sus antiguas civilizaciones preincaicas, fue escogido por el movimiento katarista como el lugar para su nacimiento público y desde allí proponer a los pueblos indígenas de

Bolivia y a la nación en su conjunto, la reconstrucción de un nuevo pacto social en torno a la inclusión del indígena con completa igualdad de derecho ciudadano. Para nosotros, jóvenes estudiantes acomodados, el Manifiesto de Tiwanaku fue toda una revelación de un mundo desconocido.

Apenas unos años después de este histórico manifiesto político de los pueblos indígenas, trabajando ya entonces como investigador de la Universidad Católica en La Paz, llevamos adelante un estudio sobre la economía campesina del altiplano norte. Este estudio -que nos tomó un par de años (1974-1976)- logró el apoyo de algunos funcionarios del recientemente fundado Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) en el planteamiento de las principales hipótesis de trabajo y una aproximación conceptual a la temática de la economía campesina. También conseguimos el soporte técnico y operativo del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA), alquilamos sus movildades (jeep willys) y los agrónomos nos ayudaron en la aplicación de encuestas.

En 1976 un grupo de jóvenes investigadores, egresados de la Universidad Católica, nos atrevimos a intentar entender algunos códigos y formas de funcionamiento de las relaciones económicas de los campesinos como individuos, de sus familias y de sus comunidades. Nos dedicamos principalmente a tratar de entender las lógicas de su racionalidad económica para la generación del excedente en la actividad productiva. Influidos por las lecturas de Chayanov, Marx y Ricardo, nos preguntábamos ¿existe una lógica de acumulación campesina propia? ¿a donde va el excedente que produce la familia campesina?, ¿donde invierte el campesino sus magros excedentes y cómo reproduce su unidad familiar?, ¿esta creciente articulación del campesinado con la economía nacional producida por la Reforma Agraria del 53, es funcional a la expansión del sistema capitalista?, ¿convierte a los campesinos en unos pequeños engranajes para hacer funcionar el sistema de manera que se provea de alimentos baratos a los trabajadores en las ciudades?, ¿ése es su único papel en la sociedad?

En ese momento, nuestra preocupación por la temática de la identidad étnica era casi nula. La aproximación a los elementos históricos, étnicos y culturales era pobrísima. Como economistas nuestra interpretación y lectura era muy parcial, específica y concentrada en el proceso de generación de excedentes en la unidad económica familiar.

Cuando en 1977 habíamos terminando de redactar las principales conclusiones del estudio, tuve que dejar mi trabajo en la universidad por desavenencias irreconciliables con el Rector. Felizmente encontré trabajo en la Asociación de Educación Radiofónica de Bolivia ERBOL, que me encargó conducir un programa de educación comunitaria indígena por radio en el altiplano. De esa manera desempeñé el trabajo de director de Educación Comunitaria y Radio (ECORA) - QHANA entre 1977 y 1980. Fueron tres años de intensa actividad en el campo, diaria, cotidiana, de contactos fluidos con grupos de campesinos en medio de la dictadura y de grandes restricciones a las libertades ciudadanas, pero fueron apasionantes, creativos e innovadores.

El estudio que acabábamos de concluir en la Católica y la relación personal con muchos dirigentes nos permitió un conocimiento más vivencial y detallado sobre las condiciones de vida, formas de organización, tradiciones culturales, expectativas, esperanzas y frustraciones, especialmente de los jóvenes aymaras en el altiplano. El programa ECORA - QHANA se especializó en producir programas de comunicación radiofónica a través de la prestigiosa Radio San Gabriel, que acaba de cumplir sus Bodas de Oro (1955-2005). Producíamos informativos, ferias culturales, revistas, radionovelas y una serie de programas en idioma aymara llenos de información y atrevidas propuestas y debates. Nuestro mensaje principal, fuertemente influido por corrientes religiosas católicas contestatarias, era: "El gobierno es dictatorial y el Estado es innecesario y dañino, hay que promover el fortalecimiento autónomo y colectivista de las comunidades indígenas". En esta época ya había decidido militar políticamente, convicción que se mantuvo hasta el año 1997. Veinte años de militancia disciplinada, primero en el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) hasta el año 1985 en que -junto con un puñado de soñadores- fundamos el Movimiento Bolivia Libre (MBL). En mi caso milité siempre en el "frente campesino" de manera que mis tareas políticas estuvieron -durante casi dos décadas- relacionadas al medio rural.

Cuando García Meza y Arce Gómez tomaron brutalmente el poder en julio de 1980 y tuve que escapar del país, encontré una excelente oportunidad de trabajo en el Ecuador como Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), una red con más de 40 instituciones de educación popular indígena en todo el continente, desde Chiapas en México hasta Osorno en Chile. Situación ciertamente privilegiada porque aparte de otorgarme seguridad familiar, me permitió un excepcio-

nal espacio de conocimiento, contacto y lectura vivencial de las distintas problemáticas rurales-campesinas-indígenas de toda América Latina, pasando por los genocidios militares a los Mayas en Guatemala, conociendo la problemática de los Misquitos en Nicaragua, visitando y participando en actividades de formación rural en los valles de Antioquia en Colombia, recorriendo de punta a cabo las comunidades rurales del Ecuador, participando en eventos en las regiones de selva y en los valles del Perú, así como en actividades de formación y capacitación de líderes indígenas - campesinos en Paraguay, Brasil, Argentina y Chile.

Fueron casi tres años (1980-1982) de privilegiada inmersión en el mundo rural latinoamericano, que me nutrieron con una visión renovada, que al mismo tiempo que confirmaba el conjunto de hipótesis respecto de la situación y las perspectivas futuras del mundo indígena campesino, me desafiaba a buscar nuevas opciones y alternativas. A partir de ese momento tuve la certeza de que el elemento común, el denominador común de las luchas indígenas campesinas de América Latina seguía siendo la tierra, su acceso pleno y seguro. El que no tiene tierra no es persona. El campesino indígena que no posee una pequeña finca para cultivar siente que no tiene dignidad y está al margen de la sociedad rural. Es una especie de paria.

En los años 80 ya se habían realizado en América Latina prácticamente la totalidad de las Reformas Agrarias, muchas de ellas abandonadas a medio camino, otras en curso, unas más exitosas y otras más tibias. No cabe duda que la Reforma Agraria boliviana junto con la de México fueron las dos más radicales del continente y tuvieron características de revolución indígena por la masiva participación de las poblaciones originarias en las revueltas, tomas de tierras, milicias armadas y expulsión violenta de los patrones. Ya entonces sentía que la Reforma Agraria en Bolivia no había terminado, que era una tarea inconclusa, que había sido abandonada por sus principales dirigentes políticos -como me lo confirmó posteriormente el ex presidente Víctor Paz en una entrevista personal en su casa en Tarija, cuando ya estaba retirado- y que los líderes del nacionalismo de Estado habían centrado toda su atención en la dinámica de los movimientos obreros y mineros. Algunos habían marginado de su lectura social los aportes de los pueblos indígenas y de las poblaciones rurales a las que, en su tradicional concepción del marxismo, consideraban como burgueses y sin potencial de cambio y transformación.

Durante mi auto exilio, en enero del año 1981 fueron asesinados en La Paz diez compañeros de militancia política a quienes consideraba mis mentores y ejemplos de vida. Esta masacre significó un mayor compromiso político. Cuando en 1982 se instala el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP) a la cabeza del presidente Siles Zuazo y se recupera la democracia para los bolivianos, decido regresar del Ecuador de inmediato. De esta manera en 1984 desempeñé el cargo de Ministro de la Presidencia del Gobierno. No se cómo a la edad de 36 años me atreví a desempeñar semejante tarea. Era evidente que el cargo me quedaba grande y que estaba allí por azares de la historia. Sin embargo fue otra extraordinaria oportunidad de aprendizaje del tema rural.

En mi condición de Ministro de la Presidencia tuve la oportunidad de organizar un encuentro reservado entre Genaro Flores, Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, fundada en 1979, y el presidente Siles. En esa oportunidad el Presidente planteó formalmente un pacto de gobernabilidad entre la UDP y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), sin embargo su exigencia era que el movimiento campesino debía tener el control del 51% de la estructura del Poder Ejecutivo ("*Dr. Ya no somos los campesinos del 52...*"), cosa que los partidos políticos de la UDP no aceptaron. De esa manera se derrumbó la posibilidad de una alianza política con el movimiento campesino. Otro hubiera sido el destino del gobierno si esa alianza hubiera prosperado. Durante ese tiempo me tocó también redactar y luego firmar varias resoluciones supremas y decretos y relativos al tema rural, entre ellos la creación de la Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA) el brazo económico de la CSUTCB, la fallida transferencia de la Granja Experimental Belén -en el altiplano norte- del Estado a manos de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y de los comunarios. Pero el más importante fue el que ponía término a la fijación administrativa de los precios de los productos agrícolas nacionales, medida que en plena inflación monetaria benefició notablemente a miles de productores rurales.

En 1983 acabábamos de vivir en Bolivia una larga sequía que afectó los ingresos de las familias campesinas particularmente de las regiones de altiplano y valles, diezmó sus cosechas y casi eliminó sus reservas de semillas. Organizamos desde el Ministerio de la Presidencia un programa de abastecimiento rural que apenas duró unos cuantos meses.

En agosto de 1984, me tocó recibir, a nombre del presidente Siles, en una masiva concentración indígena en la Plaza Murillo, envueltos en un *awayu* (aguayo), un centenar de ejemplares del anteproyecto de Ley Agraria Fundamental (LAF), elaborado por la CSUTCB. Este documento expresaba los más importantes planteamientos propositivos del movimiento campesino de Bolivia para un relanzamiento de la Reforma Agraria y una redefinición del rol y del papel que le tocaría jugar al movimiento campesino indígena en la democracia y en la construcción multi nacional.

El hecho de que varios intelectuales de clase media urbana hubieran participado en las diferentes comisiones de debate y redacción del proyecto de Ley Agraria Fundamental de la CSUTCB no le quita autenticidad y valor a esa propuesta. Este Anteproyecto de Ley fue asumido por el gobierno de la UDP como un insumo para relanzar la Reforma Agraria y el presidente Siles me encargó conformar una comisión para estudiar sus perspectivas. Todos estos intentos naufragaron por el escepticismo de ciertos sectores del gobierno y del Parlamento, pero principalmente por la hiperinflación, el acortamiento del mandato presidencial y el colapso del régimen de la UDP en 1985.

En agosto de ese año el flamante gobierno del presidente Víctor Paz Estensoro -mediante el Decreto Supremo 21060- dispuso la libertad de importación de productos agropecuarios de cualquier parte del mundo, sin ninguna restricción. Desde entonces Bolivia es el país de América Latina con mayor apertura irrestricta a los mercados internacionales de bienes y servicios, principalmente agropecuarios. Este hecho -poco registrado y analizado- es sin embargo un factor fundamental que acompaña el proceso del ajuste estructural, que desde entonces hasta hoy, desestructura las economías familiares campesinas. En esa época la gran mayoría de la demanda alimenticia del país estaba principalmente cubierta con la producción de origen campesino. A partir del año 85, cuando se dispone la libre importación de alimentos, comienza un proceso de debilitamiento de la dinámica económica agropecuaria, principalmente agrícola, en las regiones del altiplano y los valles y una masiva expulsión migratoria de estas áreas, especialmente hacia las ciudades del eje central, el oriente boliviano y al Chapare.

Poco después, en el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), que fundamos en 1985 junto con varios profesionales jóvenes, fuimos testigos de varias frustradas movilizaciones indígenas para intentar neutralizar los efectos negativos de la libre importación. Bloqueos de

caminos, paros y movilizaciones rurales, fueron incapaces de revertir la situación. Como fruto de mi relación con Genaro Flores durante el gobierno fallido de la UDP, fui invitado a asesorar a la CSUTCB en los temas económicos. Así conocí a Gonzalo Sánchez de Lozada, entonces Ministro de Planificación, a quien logramos convencer sobre las razones del rechazo de los campesinos al pago del impuesto a la tierra que el MNR quería imponer y que, paradójicamente, había sido anulado con la Reforma Agraria de 1953. De este modo, durante varios años mantuve una relación privilegiada con la máxima dirección de los campesinos indígenas de Bolivia.

Desde el CEDLA y junto con la CSUTCB, el año 1989 llevamos adelante un seminario nacional con presencia de importantes líderes indígenas, entre ellos Felipe Quispe, entonces dirigente provincial, en el que la mayoría de los participantes planteó pasar de la consigna de "la tierra al que la trabaja" a la consigna de "la autodeterminación política territorial". Principal exponente de esta propuesta fue la Ofensiva Roja de los Ayllus Kataristas, que planteaba abiertamente la lucha armada como medio para lograr este propósito. De allí surgiría posteriormente el Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK) y sus ramificaciones.

En 1985 nació la ciudad de El Alto como municipio independiente y autónomo, con su propia jurisdicción territorial político administrativa. Desde las comunidades del altiplano surge la primera ciudad aymara por excelencia. En 1986 se produce la "relocalización" o despido de miles de trabajadores mineros, muchos de ellos se asientan también en la ciudad de El Alto. En esa misma época se desmantela el aparato público agropecuario que hasta entonces tenía una importancia relativa en términos de inversión pública y de servicios técnicos agropecuarios. Muchos hijos de campesinos se convierten en comerciantes, obreros, albañiles y los más exitosos logran ingresar a la Normal Rural. Poco después comienzan a asfaltarse las carreteras de vinculación interprovincial y departamental; mejora notablemente el transporte en el altiplano.

De la mano de la Confederación de Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB) y con el principal liderazgo de José Urañabi, Ernesto Noe, José Bailaba, Bienvenido Zacu, Bonifacio Barrientos y Marcial Fabricano, en los años 90 comienza la gran emergencia de los pueblos indígenas del oriente. Desde las tierras bajas se demanda explícitamente el derecho al territorio indígena con una marcha épica denominada "Marcha por la dignidad y el

Territorio" desde la ciudad de Trinidad a La Paz. Esta marcha duró más de un mes y presentó un proyecto de ley que había sido propuesto por varios líderes y apoyado por algunas ONG vinculadas a la Iglesia, entre las que destacan Apoyo Para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano (APCOB) y el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Esta demanda indígena del oriente sería posteriormente incorporada en la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) dispuesta por la Ley INRA. Fueron necesarias muchas marchas, negociaciones y protestas para que el Estado y la sociedad boliviana reconocieran la existencia de los pueblos indígenas del oriente.

Al calor de esta emergencia indígena en Bolivia y en América Latina, en el altiplano se pasa de la vestimenta de gorra, chamarra y bota de trabajo, al sombrero de fieltro, el poncho tejido, la ojota y el chicote como un símbolo de diferenciación y de reafirmación. De autoestima de la identidad y auto-identidad indígena.

Atestados y destartalados buses empiezan a reemplazar a los camiones para el transporte de personas, comienza a generalizarse la múltiple residencia tanto en la comunidad campesina como en El Alto, descrita magistralmente años antes por Xavier Albó en varios trabajos (1979-1985). En esa época se inician también los primeros intentos de profesionalización de líderes intelectuales aymaras en la Universidad Mayor de San Andrés.

En 1963, cuando llegué a vivir a la ciudad de La Paz, el almuerzo de un albañil era absolutamente magro: un plátano, dos panes y una botella de refresco de papaya Salvietti; hoy, 40 años después, ese mismo obrero de la construcción en la ciudad de La Paz, come al medio día, sentado en una vereda de la calle, un austero pero sabroso plato de pollo con mucha cebolla, un ají de fideo o un pescado frito. De alguna manera, en medio de la pobreza persistente, la dieta alimenticia urbana popular ha mejorado.

En mi condición de Diputado del MBL por Chuquisaca, el año 1990 presenté al Congreso Nacional el "Proyecto de Ley de Comunidades Campesinas e Indígenas". Esta propuesta trataba de recoger elementos básicos de anteriores iniciativas contenidas en la LAF (1984) y del borrador de la Ley de Pueblos Indígenas de la CIDOB (1990), pero especialmente la sistematización de muchos pliegos y planteamientos recogidos por Paulino Guarachi en ampliados y congresos de la CSUTCB por todo el país. Las prin-

cipales reivindicaciones consistían en cuatro puntos: 1. Reconocimiento jurídico de todas las comunidades campesinas indígenas de Bolivia, 2. Reconocimiento de sus autoridades naturales, 3. Reconocimiento de su territorio como unidad político administrativa y 4. Reconocimiento del 10 % de coparticipación tributaria directamente a las comunidades. Este Proyecto de Ley fue rechazado por la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados presidida por el MIR, por considerarla violatoria de la Constitución.

En 1992 algunos compañeros trotskistas me obligan a dejar el CEDLA y con tres amigos -entre ellos Irene Hernáiz- decidimos crear la Fundación TIERRA. Desde allí y en una oficina de un solo cuarto, trabajamos algunos aspectos centrales de lo que después serían las Leyes de Participación Popular (1994) y del INRA (1996).

Recuerdo que en la sesión de gabinete de ministros, a la cual fui invitado como Diputado, para defender el proyecto de Ley de Participación Popular -que habíamos trabajado durante seis intensos meses en la comisión dirigida por el presidente Sánchez de Lozada junto con el Vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas, Carlos Hugo Molina, Roberto Barbery y otros- los viejos dirigentes del MNR rechazaron airadamente el proyecto. Consideraban una barbaridad que se transfiriese tanto poder a las comunidades y a las regiones ya que eso sería el fin del Estado Nacional y del MNR. El MNR, de la mano de Sánchez de Lozada, recogería gran parte de la propuesta de la Ley de Comunidades de 1990 en la Ley de Participación Popular de 1994.

Por esos años (1991) CIPCA había organizado un importante seminario cuyo producto fue el libro: "Por una Bolivia diferente. Aportes para un proyecto histórico popular", que también proponía ideas sobre las autonomías indígenas y la reterritorialización de Bolivia. Ese libro seguramente será una de las principales fuentes de consulta para la Asamblea Constituyente del 2006.

La democracia iniciada con tanto esfuerzo en 1982 tiene su primer y más importante fruto en el área rural con la puesta en marcha del proceso de Participación Popular en 1994. No me cabe la menor duda que este es un hito histórico en la construcción de un proyecto multicultural y multiétnico. Por primera vez en su historia el Estado boliviano descentraliza el poder político

en 317 municipios, y en apenas una década liquida a los partidos tradicionales y da paso a la emergencia institucionalizada de las demandas de inclusión indígena en un intento muy complejo de reconstrucción nacional. Muchos habíamos constatado que el principal reclamo de las comunidades era el auto gobierno local y que por lo tanto había que generar nuevas condiciones políticas e institucionales en el Estado Boliviano. Jurisdicción territorial propia, autoridades locales, propiedad plena de la tierra-territorio y recursos del Estado para invertir en desarrollo rural, eran las principales demandas de las comunidades y lo siguen siendo todavía hoy en el año 2006.

Han transcurrido 12 años desde entonces y han sido años de irreversibles cambios en la sociedad rural y andina altiplánica en particular. De hecho, prácticamente la totalidad de los municipios rurales del altiplano tanto norte, centro como sur, están gobernados por líderes indígenas aymaras o quechuas en los cargos de concejales y alcaldes. A pesar de la manipulación de los partidos -especialmente del MNR al principio del proceso y ahora del Movimiento al Socialismo (MAS)- los Comités de Vigilancia y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) se han constituido para buscar mayor presencia campesina e indígena en los órganos de poder local municipal indígena. El 20% de los ingresos de los recursos públicos de la coparticipación ha sido destinado automáticamente a la cuenta de cada municipio durante más de una década, y han estado más o menos vigilados a través de mecanismos de planificación participativa.

Si bien es cierto que en los primeros años las inversiones estuvieron principalmente destinadas a infraestructura para el funcionamiento de alcaldías, como edificios, oficinas, computadoras, vehículos y teléfonos, hoy se está ingresando a una segunda fase del proceso. En algunos lugares, especialmente del oriente, la mayor cantidad de estos recursos están siendo orientados hacia la generación de infraestructura para mejorar las condiciones productivas del área rural. Sus efectos se están haciendo ver y es notable el cambio del panorama en el medio rural de Bolivia, también en la región integrada de El Alto, La Paz y el altiplano norte, y algunas regiones del altiplano central.

La insurgencia iniciada el año 2000 por Felipe Quispe tiene como sustento, por un lado, el poder indígena extendido en centenares de municipios rurales a través de la aplicación de la Ley de Participación Popular, pero, por otro lado es también un rechazo a lo que algunos líderes indigenistas consi-

deran como un intento de captura por parte del Estado republicano, que mediante esa Ley intenta absorber, dividir y continuar sometiendo colonialmente a los pueblos indígenas. Esta dicotomía entre lo estatal y lo indígena - sociedad civil autónoma- está presente en los discursos de los principales líderes indígenas del occidente andino, particularmente aymara y ha sido observada a lo largo de toda esta investigación como una especie de esquizofrenia de la que no pueden escapar.

En estos 12 años de proceso de planificación participativa y de control social de la inversión pública local a través del municipio, se han multiplicado las escuelas y postas sanitarias, han mejorado las infraestructuras de las normales rurales y ha aumentado el número de proyectos de inversión en el área rural. Pero lo que es más importante, el año 2002 los indígenas de Bolivia lograron una primera gran transformación del Congreso Nacional eligiendo a un 25% de parlamentarios de origen indígena, la mayoría del MAS y unos pocos del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP). El año 2005 Jesús de Machaca nace como primer municipio indígena, con identidad y unidad territorial. A principios del año 2006 el MAS, bajo el contundente liderazgo de Evo Morales, logra el 54% del voto nacional y el control de la Cámara de Diputados y se acerca al cincuenta por ciento de la de Senadores. Es un triunfo indígena popular espectacular.

En 1992 al entonces Ministro de Educación se le ocurrió "tramitar" una demanda de dotación gratuita para la empresa BOLIBRAS por una superficie de 100.000 hectáreas de tierras, papeles que descubrimos en las actividades de investigación de la Fundación TIERRA a cargo de Irene Hernáiz. Aprovechando mi condición de diputado nacional hago la denuncia y se arma un alboroto; el Presidente decide expulsar al Ministro e intervenir el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) y da un plazo de tres meses para poner en orden la administración de todas las tierras de Bolivia. Esos tres meses se convierten en cuatro años, hasta octubre de 1996. En esa fecha, dos años después de la puesta en marcha del proceso de Participación Popular, luego de grandes conflictos y desavenencias, finalmente se aprueba la nueva ley de tierras, llamada también Ley INRA. Contrariamente a lo que piensa mucha gente, la aprobación de esta Ley no significa la anulación de la antigua Ley de Reforma Agraria de 1953. Ambas leyes están vigentes y conforman el marco jurídico doctrinario del proceso agrario boliviano. Lo que hace la Ley INRA es complementar aspectos adicionales no tratados específicamente en la Ley del 53,

modernizar algunos aspectos relativos a la tenencia de la tierra en Bolivia pero sobretudo fortalecer los derechos colectivos de los pueblos indígenas a través de la titulación de las TCO. Quien trabajó muy arduamente durante casi cuatro años construyendo consensos mínimos, fue la interventora del CNRA, Dra. Isabel Lavadenz. También es verdad que yo me jugué políticamente a fondo hasta lograr su aprobación parlamentaria.

Recuerdo que la aprobación de la Ley INRA fue todo un escándalo. Pese a la instrucción del Comité Cívico de Santa Cruz para que toda la bancada cruceña abandone las sesiones, la Ley se aprobó. Habíamos quedado en sala exactamente 66 diputados, uno de los cuales era el cruceño Erwin Saucedo. Después, cuando se trató la Ley en la Cámara Alta, se me acercó uno de los dirigentes del empresariado del oriente y me dijo indignado: "nos han ganado, pero que conste, esas tierras del oriente serán para nuestros indígenas y no para los collas".

Uno de los más grandes errores de mi vida -además del de haberme atrevido a ser candidato presidencial- fue haber partidizado y personalizado al extremo la Ley INRA. Fue el centro de mi campaña para las elecciones del 1997, que perdí estrepitosamente, y eso exacerbó reacciones adversas a la ley. Muchos dirigentes indígenas campesinos no podían aceptar bajo ninguna circunstancia que una ley de tierras aprobada en un gobierno neoliberal y privatizador, fuera válida para ellos. En octubre de 1996, cuando se debatía la Ley INRA en el Congreso Nacional, más de 30.000 campesinos ocuparon la ciudad de La Paz divididos en cuatro columnas, una de ellas -la más combativa- tuvo como cabeza principal al líder de los cocaleros Evo Morales, quien declaró que impediría a toda costa la aprobación de esa ley porque era contraria a los intereses de los campesinos. Fue una de las pocas acciones políticas del líder Morales no vinculada en ese entonces a la coca. Esta marcha y ocupación de La Paz sirvieron para la construcción del instrumento político de los campesinos y sectores populares de Bolivia -denominado Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (IPSP)- que posteriormente se convirtió en el MAS. A los pocos meses Evo Morales fue elegido Diputado y nueve años más tarde Presidente de Bolivia con el 54% del voto nacional.

Hasta el año 2004, la región del altiplano se había caracterizado por un generalizado rechazo a la aplicación del saneamiento de tierras. Los movimientos sindicales a la cabeza de Felipe Quispe descalificaron la propuesta de la Ley INRA como privatizadora, decían que eliminaría los derechos de

las comunidades, que quitaría la tierra a los campesinos y que se volvería a la época de los patrones de antes de la Reforma Agraria y que, además, cobraría impuestos a las pequeñas propiedades. Nada de esto está siquiera insinuado en ningún artículo de la ley, pero la consigna política prendió como reguero de pólvora en el altiplano y en un Congreso de la CSUTCB fui declarado "enemigo público de los campesinos de Bolivia". Para mi consuelo también el Comité Cívico pro Santa Cruz me declaró enemigo de la región.

Recién ahora -después de 10 años de debates interminables- varias comunidades y familias comienzan a solicitar el saneamiento interno y legal del derecho propietario por la vía de la conciliación, para fortalecer el derecho propietario a nombre de los actuales dueños, es decir los nietos de la Reforma Agraria. Esta es la principal experiencia de la Fundación TIERRA en los últimos años en la región andina. Sin embargo, la disposición legal aprobada en 1996 (INRA) establece que los comunarios deben optar por una de dos formas de derecho propietario, es decir, el título colectivo comunitario por un lado o el título privado familiar por el otro. En los hechos, en la mayoría de las provincias y municipios de la región altiplánica de Bolivia, el año 2006 la propiedad de la tierra es individual y muy pocas familias están dispuestas a perder o a transferir esos derechos en favor de la comunidad. Una notable excepción son las TCOs de Jesús de Machaca.

Con la Ley INRA se buscaba fortalecer la comunidad campesina, el ayllu, mediante el reconocimiento estatal del derecho de propiedad colectivo territorial y la progresiva reconversión voluntaria de los derechos individuales a comunitarios para que de ese modo se vayan consolidando las relaciones de reciprocidad y de organización social y económica comunales. Sin embargo han transcurrido más de 50 años de la Reforma Agraria y especialmente en los últimos años las familias altiplánicas, particularmente aymaras, vienen reclamando cada vez más el derecho de propiedad familiar por sobre todas las cosas, aunque en un evidente marco de protección y regulación territorial-comunal. Notablemente, fue el propio ex presidente Sánchez de Lozada quien finalmente impuso esta visión dicotómica -excluyente- entre propiedad comunitaria y propiedad familiar, en un evidente desconocimiento de la complejidad de las relaciones familiares/comunales.

Hace 10 años que en Bolivia está en marcha, a media máquina, el proceso de saneamiento de tierras con el objetivo de fortalecer los derechos propietarios privados y la seguridad jurídica de las propiedades colectivas de las

comunidades altiplánicas, de los valles y las TCO de los llanos. Desde hace 10 años que se trata de transparentar -infructuosamente- los derechos de las empresas medianas y grandes de manera que se eliminen los latifundios en el oriente y se fortalezca la seguridad jurídica de todos, para garantizar la inversión, las utilidades y el desarrollo rural.

Posiblemente, una de las razones por las que en junio del 2005 los grupos de poder conservadores del oriente, agrupados en torno al Comité Cívico de Santa Cruz, obligaron a Carlos Mesa a renunciar a la Presidencia de la República fue porque se atrevió, junto con su Ministro de Desarrollo Sostenible, Gustavo Pedraza, a identificar y sancionar casos específicos de corrupción y acaparamiento de tierras en Santa Cruz. En un principio el Tribunal Agrario Nacional (TAN) con sede en Sucre, se doblegó a los intereses de los terratenientes en un fallo escandaloso de subdivisión ilegal del predio "las Chimbas", aunque posteriormente otro presidente del TAN, el Dr. Esteban Miranda, sentó jurisprudencia en contra de los terratenientes.

Este estudio iniciado en la Fundación TIERRA a fines del 2004, confirma que en el altiplano la propiedad -aunque privada y familiar- está muy celosamente regulada por la comunidad y se está construyendo un nuevo derecho propietario basado en que la persona que emigra y deja la comunidad -es decir la gran mayoría- debe obligatoriamente "pasar cargos", ejercer responsabilidades y devolver servicios a la comunidad a cambio de mantener su derecho propietario. Este proceso de construcción de normas es denominado como "usos y costumbres".

A diferencia de otros lugares en otros países, en los que el que abandona la tierra pierde su derecho propietario y su carácter de comunario, en el caso del altiplano se ha generalizado la multi residencia; por lo tanto es comúnmente aceptado que las familias tengan muy pequeñas propiedades rurales y precarias residencias simultáneas, en diferentes lugares. La estrategia de sobrevivencia los obliga a ser propietarios de minifundios en el altiplano y tener una "vivienda" en El Alto, en medio de un contexto laboral completamente adverso.

Este estudio confirma que la demanda generalizada en el altiplano es exigir al Estado, además del esclarecimiento del derecho propietario privado familiar de la tierra, el reconocimiento de la jurisdicción político administrativa del territorio de la comunidad, para su gobierno autónomo. En otras pala-

bras además de la tierra familiar, se le reclama al Estado el reconocimiento de un territorio comunal con gobierno local autónomo. Lo que está ocurriendo como parte de los inflamados discursos autonomistas indígenas, es una evidente sobreposición entre derechos propietarios de la tierra y jurisdicciones político administrativas territoriales concebidas por los dirigentes como categorías similares pero que, ciertamente, no lo son. Lo que está en debate no es el derecho propietario de la tierra, sino que ahora, medio siglo después de la Reforma Agraria, se demanda el reconocimiento de una territorialidad comunitaria, una específica jurisdicción político administrativa bajo el mando de las autoridades comunales tradicionales. Lo que exigen los campesinos del altiplano no es la propiedad colectiva de la tierra sino que quieren que se consolide la propiedad familiar de su tierra -regulada por la comunidad- en el marco de una jurisdicción territorial comunitaria, gobernada por autoridades tradicionales. Eso es precisamente lo que planteaba el proyecto de Ley de Comunidades Campesinas e Indígenas que presentamos al Congreso el 4 de septiembre de 1990.

Simultáneamente hay una demanda cada vez más extendida para que el Estado consolide los acuerdos internos -sobre el derecho propietario de la tierra- dispuestos entre los comunarios del campo, medidos y verificados por el saneamiento interno, sobre quién es ahora dueño de qué en cada comunidad, de manera que el Estado sea -al final del proceso- el garante de un nuevo pacto social de reconocimiento de derechos propietarios actualizados, dentro de cada comunidad.

Estos elementos han sido tratados de manera detallada en las monografías de los seis estudios de caso, que los investigadores de la Fundación TIERRA han realizado como parte de este estudio, y han sido recientemente publicados por separado.

Este estudio que presenta ahora la Fundación TIERRA intenta una comparación ordenada entre la información que obtuvimos hace treinta años en la investigación realizada con la Universidad Católica, y la que hemos obtenido ahora.

Para terminar con esta poco tradicional contextualización, es necesario insistir que este estudio sobre la tenencia de la tierra en el altiplano, se ha realizado en un momento de convulsión social, de liderazgos polarizados y confrontacionales con el Estado Nacional, que tiene una abierta carga de exclu-

sión étnica. Muchas de las tareas de investigación han tenido que ser reprogramadas por movilizaciones, bloqueos y protestas que se han llevado a cabo en el periodo de estudio. Sin embargo, esto no ha impedido que la recolección de la información sea minuciosa, detallada, creíble y fehaciente y que su representación estadística sea adecuada.

La redacción final de este ensayo, a fines del mes de noviembre del 2006, nos encuentra en medio de bulliciosas confrontaciones verbales entre las autoridades, los dirigentes campesinos y los líderes empresariales del oriente, ocasionada por la decisión del presidente Evo Morales de relanzar la segunda Reforma Agraria -denominada Revolución Agraria- sobre la base de la Ley INRA, que propone modificar en algunos aspectos básicos, especialmente recuperando la capacidad del Estado para revertir tierras ociosas del oriente, con el fin de ser distribuidas a campesinos indígenas que no las tienen y las necesitan para su sobrevivencia.

Ante la decisión de los partidos de la derecha en el Senado nacional de no sesionar para impedir las modificaciones a la Ley INRA, el presidente Evo Morales en la tarde del 28 de noviembre amenazó con dictar un Decreto disponiendo la reversión de tierras y su entrega a los campesinos. Sin embargo y ante la sorpresa de todos, esa misma noche el Senado aprobó las modificaciones a la Ley INRA en una sesión imprevista que contó con el apoyo de senadores suplentes de la oposición. Los grupos de poder del oriente denuncian que está siendo violada su seguridad jurídica, que se está ahuyentando las inversiones y que no se respeta la propiedad privada. De igual manera organizaron un nuevo paro cívico regional en contra de las modificaciones a la ley de tierras.

Está claro que este proceso de reconducción comunitaria de la Reforma Agraria iniciado por el presidente Morales en medio de encendidos debates y una verdadera guerra de palabras y amenazas, no es más que una antesala de las batallas que se avecinan por el acceso y propiedad de los recursos naturales.

Miguel Urioste F. de C.
Director de la Fundación TIERRA
La Paz, noviembre de 2006

Introducción

1. EL ALTIPLANO EN EL CONTEXTO NACIONAL⁴

En América Latina, 17 millones de personas viven en regiones consideradas valles, montañas y altiplanos, a altitudes entre los 2.500 y 3.500 msnm., mientras que 7 millones lo hacen a 4.000 metros de altura. De estos 7 millones, casi 2 millones habitan el altiplano boliviano, sin tomar en cuenta la población urbana. Un millón y medio puebla los valles interandinos en alturas superiores a los 2.500 metros⁵.

El altiplano boliviano es una de las pocas regiones del mundo donde se concentra importante población que vive a alturas cercanas a los 4.000 msnm. Su principal actividad es el pastoreo, pero además practica cultivos de variedades nativas altamente resistentes a heladas y sequías⁶.

⁴ Este capítulo incorpora varias de las ideas contenidas en el ensayo "La Reforma Agraria Abandonada", (Urioste, M.) publicado por Fundación TIERRA el año 2003 en ocasión de celebrarse el medio siglo de la Reforma.

⁵ FAO, 2002.

⁶ Murra V. (1983) y Mamani (1988) resaltan cómo sus pobladores hicieron posible el desarrollo cultural sobre la base de una organización sociopolítica y la economía familiar agropecuaria a 4000 metros de altura. "Ecológicamente, el territorio de las repúblicas andinas parece [...] uno de los ambientes menos propicios para el hombre: la costa es un verdadero desierto y los altiplanos son muy altos, secos y fríos. Sin embargo, los habitantes de esta región han demostrado [...] ser capaces no solo de sobrevivir en tales circunstancias sino también de crear una serie de civilizaciones que extrajeron del medio un excedente necesario para expandirse y florecer"... "El altiplano y la cuenca del Titicaca fueron una zona separada durante los períodos tempranos de la historia [...] que mucho antes de las expansiones Tiahuanacu e Inca, hizo las contribuciones más básicas que permitieron el desarrollo de la civilización en los Andes: la domesticación de la llama y el cultivo de toda una serie de tubérculos aptos para las grandes alturas" [...]. "En términos de tenencia, un asentamiento que controlaba determinadas chacras era una Llacta, que se traduce libremente como "aldea"; consistía de varios *ayllus* o grupos de parentesco. A las aldeas, con sus tierras, se las denominaba *Marka* [...]. La tierra era poseída y cultivada *ayllu* por *ayllu*. De modo que se identificaba a la tierra no solo con la subsistencia sino también con los vínculos de parentesco." (Murra, 1983: 29 y sgts.).

Desde hace una década, la cantidad absoluta de población del área rural del altiplano se mantiene relativamente constante en cerca de dos millones de habitantes, con una muy leve tendencia al alza, lo que estaría indicando que -con las actuales tecnologías, productividades y rendimientos- esa región de altura ha llegado a un límite máximo de expansión de la frontera agrícola y de la producción agropecuaria. Es decir que en las actuales condiciones productivas de la región y en el contexto de apertura de mercados, vigente a mediados del año 2006, no es posible aumentar significativamente la superficie cultivada en el altiplano.

En estas regiones el lento pero sostenido crecimiento de la población ha generado nuevos y severos problemas ambientales, dada la escasez de recursos naturales especialmente de tierra para uso agrícola con acceso al riego.

Este hecho -dos millones de habitantes rurales viviendo en ecosistemas de altura- es en sí mismo un factor de notables consecuencias económicas y ambientales. Por lo general se olvida que las condiciones climáticas, de temperatura, humedad, calidad y textura de los suelos, la ausencia de riego y el nivel de erosión, determinan altas limitaciones para aumentos en la productividad y obligan a los habitantes a combinar cada vez más sus actividades agropecuarias con otras no agropecuarias fuera de sus comunidades de origen, que generen empleo e ingresos adicionales. En estas regiones del altiplano es sumamente difícil expandir la frontera agrícola -de manera sostenible- en un contexto de economía de mercado abierta y globalizada en el que los productos agropecuarios de otros países -en situaciones ambientales de menor riesgo climático, con sistemas de riego permanente, dos cosechas al año, y con altos subsidios directos e indirectos- logran precios mucho menores. De hecho, la mera subsistencia en estos ecosistemas altiplánicos es ya una odisea. Peor aún cuando las políticas macroeconómicas y la falta de inversiones públicas desalientan sistemáticamente el desarrollo rural⁷.

El altiplano boliviano ocupa sólo el 28% del área total de la superficie del país, pero en él vive el 46% de la población rural nacional⁸. La inciden-

⁷ Particularmente en el altiplano, "[...] el pequeño tamaño de las parcelas cultivables, la falta de inversión pública en infraestructura, la naturalmente baja productividad típica de las elevadas alturas de tierras áridas, la extendida erosión del suelo y la pérdida de fertilidad, conducen a una situación de pobreza endémica y creciente expulsión migratoria. La pobreza y la inseguridad alimentaria son muy severas y generalizadas" FAO, 2002. Op. Cit.

⁸ Urioste y Kay, 2005.

cia de la pobreza es mucho mayor en esta región (69.8%). En el altiplano la gente tiene acceso a mucha menos tierra y a menor calidad de vida que en los llanos del oriente. Los aymaras son el 25.2% de la población total del país y la mayoría de ellos -los que no han emigrado- viven en la región del altiplano ya sea en el campo o en las ciudades. En cambio, la población quechua que vive en zonas de altura es bastante menor.

Después de medio siglo de emprendida la Reforma Agraria (1953), "el contexto ambiental se ha deteriorado como consecuencia del crecimiento poblacional y de la sobre explotación de los recursos naturales y habría llegado al límite de su sostenibilidad"⁹. Hace poco más de medio siglo, cuando se inició la Reforma Agraria, la población que habitaba la región montañosa de Bolivia era prácticamente la mitad de lo que es hoy. En los últimos 10 años, la población del occidente andino de valles y altiplano rural prácticamente se mantiene pero la tierra ha continuado subdividiéndose hasta el límite de la sostenibilidad. Este límite de la subdivisión de las parcelas parece haber encontrado una cifra mágica de una hectárea y media cultivada en promedio por familia desde hace treinta años.

En la región andina del altiplano ya no hay más tierra para distribuir. Toda volvió a la propiedad familiar y comunitaria con la Reforma Agraria de 1953. Hoy, la tierra está siendo sometida a fuerte presión por el sobre uso que hacen de ella las unidades familiares campesinas-indígenas que se quedan en el campo a trabajar su propia tierra y la de sus familiares.

El fenómeno simultáneo de abandono de tierras erosionadas y la presión por nueva tierra no es exclusivo de los pobladores del altiplano. Ocurre en todos los lugares en los que las dinámicas poblacionales no están orientadas por políticas públicas de asentamientos humanos y ordenamiento territorial productivo y sostenible. En el altiplano se han interrumpido los ciclos de rotación y descanso de las tierras, lo que agudiza el proceso de su deterioro por sobre explotación del suelo.

La combinación de "abandono de la tierra vieja" (en el altiplano) y "búsqueda de la tierra nueva" (en el oriente) es precisamente la demostración más evidente de que la presión demográfica ha roto equilibrios previos que

⁹ Superintendencia Agraria, 2002.

permitían ciclos familiares reproductivos en los Andes con un mínimo de satisfacción de necesidades alimenticias básicas y un manejo relativamente sostenible de los recursos naturales.

El altiplano norte es una sub área privilegiada del altiplano boliviano, por el microclima de la región circunlacustre (Titicaca), pero principalmente por la cercanía y facilidad de comunicación con los mercados de productos y servicios de las ciudades de La Paz y El Alto -un millón y medio de consumidores-. A diferencia del altiplano central y sur, los productores indígenas del altiplano norte están incorporados plenamente a una dinámica económica de mercado -con una racionalidad mercantil dominante-, inclusive en relación a la propiedad de la tierra (privada) y la seguridad jurídica (exigencia por titulación). En cambio, en las otras regiones del altiplano persisten economías de reciprocidad parcialmente relacionadas con el mercado, lo que determina complejas combinaciones de formas de propiedad familiar-comunal de la tierra, especialmente en áreas de pastoreo. La gran mayoría de las tierras dotadas colectivamente en el altiplano central y sur, o se dedican al pastoreo siguiendo complejas fórmulas de turnos, alquileres, periodos, o se han distribuido en formas fragmentadas para uso familiar. Esto ha complejizado las relaciones intra comunitarias.

Los esfuerzos de las familias campesinas han estado orientados hacia el mejoramiento de los niveles educativos de los jóvenes y niños para que encuentren alternativas de vida fuera del campo, y refuerza lo que señalan otros estudios: "El mejoramiento más perceptible y generalizado de la base de activos de la población rural en las zonas altas de los países andinos en la última década se ha dado en su capital humano, fundamentalmente por su acceso a la educación escolar y técnica. En cambio, el deterioro más perceptible y generalizado se dio en el capital natural de la gente: el suelo, agua y tierra a los cuales acceden" (...) "Mientras las familias menos pobres tuvieron la posibilidad de acumular tierras (...) muchas familias vieron declinar la calidad de sus activos naturales (tierra y agua). Al mismo tiempo y frente al crecimiento demográfico, el proceso de parcelación de tierras se incrementó considerablemente. Esto significa que ahora (2006) la gente utiliza más tiempo trabajando y viviendo fuera del campo, lo que refleja la falta de tierras y los desfavorables términos de intercambio de la agricultura andina. Sin embargo, la agricultura puede ser y ha sido una fuente de acumulación para

las familias con mayores activos (tierra y agua) en aquellas zonas de mayor acceso a mercados prósperos" (como los de El Alto y La Paz)¹⁰.

2. DESPOJO DE LA TIERRA Y REFORMA AGRARIA EN EL ALTIPLANO

Las políticas agrarias en Bolivia han estado siempre ligadas a la conflictiva coexistencia entre las comunidades indígenas y el Estado. A fines del siglo XIX, las élites gobernantes pusieron en marcha la denominada Ley de Exvinculación (1874) cuyo objetivo fue estimular la expansión del sistema hacendal particularmente en las fértiles tierras comunales en la región del lago Titikaka¹¹. Si en la época colonial la comunidad se recompuso a cambio del pago del tributo y el trabajo forzado en la mita minera de Potosí, con la Ley de Exvinculación esta comunidad fue abruptamente condenada a desaparecer a merced de los "compradores" de tierra que las convirtieron en haciendas. Los indígenas comunarios del altiplano fueron sometidos a la fuerza al sistema de colonato, pero lo más dramático y humillante fue el haber sido subordinados al régimen de pongueaje o servidumbre de los hacendados. En esta época se acentuó la segregación social y racial. La justificación para esta expansión de las tierras y el pacto entre indígenas del altiplano y liberales para la Revolución Federal de 1899 (y la obtención de la sede de gobierno para La Paz), hizo que este primer bloque dominante nacional articulara un discurso de integración del indio. Se buscaba "civilizarlo" a través de la educación y de esta manera incluirlo como un ciudadano de segunda categoría. Sin embargo, el proyecto educativo fue reapropiado por las comunidades indígenas que veían en el aprendizaje del castellano y de la escritura una manera de recuperar y proteger sus tierras (el movimiento de los caciques apoderados).

Frente a este panorama surge crecientemente en el país una élite política de izquierda con predominio de las corrientes marxista y nacionalista. Estas corrientes políticas fueron contestarias al liberalismo que en su expresión económica estaban ligadas a la minería, primero de la plata y luego del estaño. La Guerra del Chaco (1932-1935) impulsó la acción de estas corrientes políticas lo que permitió el nacimiento de partidos como el Partido de la

¹⁰ Bebbington; Rojas; Hinojosa, 2002.

¹¹ La otra región donde la hacienda se expandió fueron los valles de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija.

Izquierda Revolucionaria (PIR) (1940) de corte marxista y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) más bien de ideología nacionalista. En esta época se debatía en el parlamento de la república sobre la exclusión indígena y hubo intentos de eliminar el pongueaje. Como efecto de las resoluciones del Primer Congreso Indígenal (1945), el presidente Villarroel dictó el Decreto Supremo No. 319 aboliendo el pongueaje, que no se hizo efectivo sino recién con la Reforma Agraria de 1953.

A principios de la década de 1950 se dio un importante cambio en la estructura de la propiedad como resultado de la ocupación de casi todas las haciendas en las regiones del altiplano. Cuando, en abril de 1952 el MNR tomó el poder por las armas¹², su programa en relación con el tema de la tierra no era muy claro. Aunque había formulado varios ensayos que no llegaban a la propuesta explícita de una Reforma Agraria, ésta se dio en los hechos como consecuencia de la rebelión indígena y la generalizada toma de tierras de las haciendas. Para ello el gobierno revolucionario del MNR dio fuerza a la organización -particularmente en las haciendas- del sindicalismo campesino y las "milicias armadas", verdaderos comandos paramilitares de campesinos armados de viejos fusiles de la Guerra del Chaco, para defender sus tierras. Esta insurgencia ocurrió especialmente en la región del altiplano norte y tuvo su epicentro en la provincia Omasuyos, particularmente en la población de Achacachi. La comunidad de Pampa Belén de esta región es uno de los estudios de caso de esta investigación.

Un año después de iniciado el gobierno revolucionario y una vez que muchas haciendas ya habían sido tomadas por los indígenas y las tierras repartidas de facto, se proclamó en Ucureña-Cochabamba el Decreto No. 3464 que legalizó la liberación de la fuerza de trabajo rural-indígena y dio inicio formal al reparto de tierras. La consigna era "la tierra para quien la trabaja". A partir de la Reforma Agraria de 1953, en el occidente andino y particularmente en el altiplano ha ocurrido una profunda transformación de los sistemas de tenencia de la tierra que ha afectado los procesos de cambios productivos, la sociedad rural y las estructuras agrarias en su conjunto.

El proceso de reparto de tierras no construyó simultáneamente una adecuada institucionalidad pública. Si bien el decreto de la Reforma Agraria

¹² En junio de 1951, el MNR había ganado las elecciones generales, pero el gobierno presidido por Mamerto Urriolagoitia entregó el poder a las Fuerzas Armadas. Este desconocimiento electoral fue una de las causas para que se acelerara el proceso revolucionario que se concretó en abril de 1952.

establece que es el Presidente de la República la cabeza máxima del proceso y por tanto el principal responsable, en los hechos esto nunca ocurrió así. Todos los presidentes -sin excepción- delegaron esa tarea a sus ministros e incluso -al comienzo- al Vicepresidente de la República. Este centralismo tuvo notable éxito político pero impidió niveles siquiera mínimos de eficiencia técnica y de transparencia. Los líderes de las comunidades rurales de valles y altiplano tuvieron que sufrir largos años de peregrinaciones para tramitar sus títulos. Sin embargo se podría decir que las comunidades del altiplano norte fueron privilegiadas porque finalmente las oficinas públicas estaban más cerca, en la ciudad de La Paz.

Una condición para la entrega de los títulos familiares y comunales era la filiación política al MNR que los campesinos de entonces abrazaron conformando milicias armadas para defender su fundamental conquista: la tierra. Durante los primeros años no hubo recursos financieros ni tecnología suficientes para costear un verdadero proceso de titulación, registro y catastro. En los hechos, la debilidad del Estado y otras preocupaciones mayores -como la nacionalización de las minas- atrajeron la principal atención de los dirigentes de la revolución. En la práctica fueron las propias comunidades las que tenazmente, día a día, -con la paciencia infinita del que ya ha esperado siglos- lograban finalmente que las comisiones agrarias móviles se hicieran presentes en las comunidades y se iniciara el proceso legal. En promedio el tiempo de un trámite de titulación duraba 10 interminables años, sorteando miles de artimañas de los hacendados y de papeleos burocráticos de mediocres oficinistas mal pagados.

Pero la Reforma Agraria en el altiplano -aunque abandonada por el Estado en sus aspectos económico productivos- fue irreversible. Hoy, más de medio siglo después, no existen latifundios ni grandes empresas capitalistas en esta región y prácticamente la totalidad de las tierras están en manos de los comunarios aymaras. Han sido las propias familias y sus autoridades comunales las que se han ido estructurando hasta llegar a ser lo que son hoy: entidades sociales, políticas y organizativas que se administran internamente y regulan el acceso a los recursos naturales a partir del derecho propietario familiar, en el marco de reglas cambiantes establecidas por la comunidad.

A nivel nacional el proceso no tuvo continuidad, todos los gobiernos fueron negligentes en su conducción, ninguno tuvo voluntad política para llevarlo íntegramente adelante. Dos décadas más tarde la Reforma Agraria

como proceso socio político y económico había sido abandonada, quedando arrinconada en los archivos de algunas oficinas, en medio de papeles, miles de expedientes y sin ninguna orientación vinculada al desarrollo rural. Durante los gobiernos de Barrientos (1964-69) y Banzer (1971-78) se estableció el denominado "Pacto Militar-Campesino" que impuso el monopolio político de las Fuerzas Armadas en su relación con las organizaciones campesinas. Estos gobiernos entregaron miles de títulos a las comunidades rurales del occidente y sometieron a sus direcciones sindicales. En el oriente, particularmente las dictaduras militares de Banzer (1971-78) y de García Meza (1980-82) se destacaron por la distribución gratuita y arbitraria de tierras especialmente en esa región, para pagar apoyos y lealtades políticas, dando así nacimiento al neo latifundismo.

3. DE LA CONSIGNA "LA TIERRA AL CAMPESINO" A LA DEMANDA DEL "TERRITORIO PARA LOS INDÍGENAS"

La reinstauración de la democracia en 1982, iniciada con el gobierno de la Unidad Democrática y Popular, permitió a varios movimientos sociales recomponerse internamente y lograr su autonomía respecto del Estado y en particular liberarse del control político de los gobiernos de las Fuerzas Armadas. Si bien la CSUTCB fue fundada el año 1979, recién logró reunirse pública y abiertamente a partir de octubre de 1982 y preparar así un Gran Congreso Nacional en enero de 1984 en la ciudad de Cochabamba que aglutinó a más de dos mil delegados de todo el país. Este Congreso Nacional -presidido por Genaro Flores y con la conducción del Movimiento Revolucionario Tupac Katari (MRTK) del que también era principal dirigente Víctor Hugo Cárdenas- aprobó por unanimidad la denominada Ley Agraria Fundamental (LAF)¹³ de 1984. Entre los principales intelectuales urbanos que acompañaron este proceso destacan Xavier Albó, Silvia Rivera, Simón Yampara, Isaac Sandoval, Irene Hernáiz y Víctor Hugo Cárdenas. Pocos meses después, el 2 de agosto del mismo año, la propuesta fue entregada simbólicamente al presidente Hernán Siles Suazo en un masivo acto público en la Plaza Murillo de la ciudad de La Paz.

¹³ Ley Agraria Fundamental (Anexo).

Si bien el derrumbe del socialismo real en Europa ya era inminente, aún influían en las discusiones de los sectores populares de América Latina muchos de los paradigmas centrales del marxismo y su versión comunitarista para el área rural. Por eso es que la LAF no hace ninguna referencia al concepto de "indígena" ni al de "territorio" y hace del sujeto "campesino" y de la "tierra" el eje central de su propuesta. La visión de "clase campesina" y las formas de trabajo "asociadas o comunitarias" son dominantes en todo el texto. Su referencia a la comunidad campesina va más allá del de la Ley de Reforma Agraria de 1953 pues propone que se les otorgue autonomía político administrativa para asuntos locales, según usos y costumbres. Es notable la frase textual: "las unidades de producción capitalista no tienen derecho a la propiedad de la tierra".

La preocupación central de la LAF fue el desarrollo económico autónomo de las comunidades y para eso la CSUTCB creó la Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA) como el brazo económico del sindicalismo político. El gobierno de la UDP dictó la Resolución Suprema respectiva que creó CORACA en abril de 1984. La LAF nunca fue analizada en el Congreso de Bolivia, por ninguna de sus Cámaras, a pesar de haber sido repuesta durante cinco legislaturas seguidas. Tampoco hubo líderes del movimiento campesino boliviano que en el tiempo de debate de la Ley INRA (por las siglas del Instituto Nacional de Reforma Agraria) (1994-1996) pugnarán por incluir los principales postulados de la LAF en la legislación nacional.

En cambio, la entonces Confederación de Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB) fundada en octubre del año 1982, en plena recuperación democrática, planteó una demanda territorial con una visión más amplia cuyos objetivos iban más allá del uso agrícola o ganadero del suelo. El concepto amplio de territorio de los pueblos indígenas amazónicos fue construyéndose desde los años 80 pero tuvo que esperar a la gran marcha de junio del año 1990 para hacerse sentir como una nueva realidad nacional: los indígenas del oriente boliviano existen y reclaman territorios para desarrollar sus pueblos.

El mismo año de la marcha indígena y como una adhesión a esa marcha, el Movimiento Bolivia Libre (MBL) presentó al Congreso de la Nación el Proyecto de Ley de Comunidades Campesinas e Indígenas¹⁴. Este proyec-

¹⁴ Proyecto de Ley de Comunidades Campesinas e Indígenas (Anexo).

to fue inspirado en la propia Ley Agraria Fundamental de la CSUTCB, en varios ampliados y congresos campesinos y debatido en decenas de seminarios y congresos, pero dado su carácter partidista nunca obtuvo el respaldo de ninguna organización del sector. Sus principales propuestas consistían en: 1. La articulación de la propiedad privada parcelaria de la tierra con el carácter propietario territorial de la comunidad, es decir el reconocimiento del territorio de la comunidad como jurisdicción política, 2. El reconocimiento de la personería jurídica de todas las comunidades para convertirlas en sujetos de derecho pleno de modo que así puedan recibir y administrar recursos del Tesoro General de la Nación, 3. El reconocimiento de sus autoridades naturales para el ejercicio del gobierno local según usos y costumbres y 4. La entrega del 10% de coparticipación tributaria directamente a las comunidades rurales del país. Este proyecto fue rechazado en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados y no ingresó al debate en el pleno. Posteriormente, el año 1994 se convirtió en una de las fuentes para la elaboración de la Ley de Participación Popular.

En 1992, la CIDOB con la intención de representar a todos los indígenas del país cambió su nombre por el de Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, manteniendo la sigla de CIDOB. En esa nueva condición la CIDOB fue el actor social central del debate de la Ley INRA que se inició el año 1994 y duró hasta octubre del año 1996, fecha en que se aprobó dificultosamente en el Congreso de la República. La oposición a la aprobación de la Ley combinaba dos extremos, por un lado, el militante rechazo del Comité Cívico pro Santa Cruz, la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), la Confederación Agropecuaria del Oriente (CONFEAGRO) y, por el otro, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos, dirigida por Román Loayza, ex parlamentario. El principal líder indígena de la CIDOB - durante estos largos casi tres años de negociación con el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada- fue Marcial Fabricano y los asesores más destacados fueron Hugo Salvatierra, Alejandro Almaraz, y Carlos Romero, principales autoridades agrarias del gobierno del MAS y de la Asamblea Constituyente. Varios de los planteamientos de los pueblos indígenas de la CIDOB fueron incorporados en la Ley INRA; el más importante de todos dispone la titulación con carácter colectivo de los territorios indígenas bajo el nombre de Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

A principios de 1997, seis meses después de aprobada la Ley INRA y casi al final del gobierno de Sánchez de Lozada, en la localidad de Challapata

y a partir de la Federación de Ayllus del Sur de Oruro, se crea el Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu (CONAMAQ), en representación de los indígenas de las tierras altas de Bolivia. Con el apoyo del Vice Ministerio de Pueblos Indígenas, de la Fundación Diálogo y del Fondo Nórdico, los *ayllus* reivindicaron el concepto de territorio para los pueblos andinos, especialmente del altiplano, y se inicia una serie de demandas de titulación colectiva de vastos territorios en el marco de la Ley INRA. A partir de estas demandas de titulación de los *ayllus* andinos se expande la demanda por territorios en las comunidades de la región altiplánica, comunidades en las que, en muchos casos, la propiedad privada familiar estaba ya consolidada. Sorprende así mismo que algunas de estas demandas de titulación de territorios indígenas correspondieran a configuraciones territoriales político administrativas previas a la conquista española del siglo XV.

En menos de una década (1984-1994) los movimientos sociales rurales y las propuestas intelectuales pasan del paradigma "la tierra para la clase campesina", al paradigma "el territorio para los pueblos indígenas". Su polo opuesto surge automática y simultáneamente en la región de las tierras bajas de Bolivia con el Comité Cívico pro Santa Cruz que enarbola la consigna de "propiedad plena de los recursos naturales para los departamentos". Este es uno de los elementos centrales del debate de las autonomías, sean indígenas o departamentales, que esta Asamblea Constituyente deberá resolver.

4. ¿DIEZ AÑOS PERDIDOS? 1996-2006

La Ley de Participación Popular en 1994 -que implicó un nuevo relacionamiento del Estado con las comunidades- permitió el reconocimiento de más de 12.000 comunidades campesinas y pueblos indígenas de todo el territorio nacional, como entidades jurídicas de pleno derecho. Nunca antes el Estado había reconocido esta forma de vida, organización y trabajo de la mitad de la población nacional. Pero no sólo fueron reconocidas las comunidades sino también sus autoridades naturales, elegidas según usos y costumbres. Si bien fue un radical salto de democratización política, no logró satisfacer las expectativas de crecimiento y bienestar que había despertado.

En 1992, ante el escándalo desatado por la apropiación de 100.000 hectáreas de tierra por el Ministro de Educación, el gobierno se vio obligado

a intervenir el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización para frenar la corrupción y poner orden en el caos administrativo. El presidente Jaime Paz Zamora dio un plazo de tres meses para llevar a cabo ese proceso. Pero los tres meses se convirtieron en casi cuatro años de esfuerzos y dificultades para intentar conciliar un Programa Nacional de Administración de Tierras y, simultáneamente, elaborar una nueva ley con una visión conceptual y jurídica más moderna para la administración de la Reforma Agraria en el país.

Entre 1992 y 1996 el país vivió momentos de grandes debates, discusiones, movilizaciones campesinas e indígenas, además de protestas empresariales y cívicas especialmente en Santa Cruz, que concluyeron con la promulgación -a fines de 1996- de la nueva ley de tierras (1715) conocida como Ley INRA¹⁵. Aunque fue aprobada sin el suficiente consenso, es evidente que el esfuerzo de concertación fue muy grande. Difícilmente se lograría una ley de Reforma Agraria concertada entre terratenientes y campesinos e indígenas sin tierra. Los principales impugnadores fueron los grupos de poder del oriente y, en menor medida, organizaciones sindicales campesinas y los productores de hoja de coca.

Paralelamente a la implementación de reformas estatales como la Participación Popular (1994), la Reforma Educativa (1995), y la Ley INRA (1996), emergieron distintos grupos en la sociedad reivindicando la identidad étnica y, con ello, la conciencia de naciones originarias oprimidas que plantean la autodeterminación política. Esta demanda de autonomía indígena reclama desde los inicios del siglo XXI la consigna de "tierra-territorio" para los pueblos originarios exigiendo la propiedad y el control de la totalidad de los recursos naturales del suelo, subsuelo y sobrevuelo, de los territorios de sus comunidades.

A pesar de que el tema del "territorio comunal" estuvo muy presente en el momento del debate parlamentario, la Ley de Participación Popular no reconoció jurídicamente la delimitación del territorio de cada comunidad como el espacio físico, histórico y cultural de la gestión del gobierno comunal. Este es actualmente el principal reclamo de las comunidades. Los diri-

¹⁵ La Ley INRA -promulgada por el entonces Vicepresidente aymara Víctor Hugo Cárdenas, fue trabajada por una comisión presidida por la Dra. Isabel Lavadenz y cada uno de sus artículos fue discutido con el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. El parlamento no introdujo prácticamente ningún cambio.

gentes campesinos del altiplano demandan que -además del título familiar de propiedad de la tierra- se les otorgue simultáneamente un título del territorio de la comunidad. Sin embargo esta ya no es materia agraria y compete a otras instancias públicas definir las unidades político-administrativas del país. Con seguridad este será uno de los temas centrales a tratar en la Asamblea Constituyente¹⁶.

El Estado boliviano lleva ya diez años (1996-2006) aplicando -a través del INRA- la nueva política de tierras y ha invertido cerca de ochenta millones de dólares¹⁷ concedidos en su gran mayoría por la cooperación internacional bilateral. Estos recursos se han destinado principalmente al saneamiento y titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en la región amazónica y los llanos en el norte y oriente de Bolivia, mediante los servicios contratados a empresas privadas que hacen una evaluación técnico-jurídica de los expedientes agrarios, pericias de campo, geo-referenciación, registro y finalmente catastro de los predios. De alguna manera se ha avanzado la etapa más fácil y menos conflictiva. Queda por sanear las zonas de mayor demanda por acceso a la tierra y de mayor conflicto en la región integrada del departamento de Santa Cruz.

En el oriente -debido al sometimiento de las principales autoridades del INRA a los grupos de poder regional- el saneamiento se realizó sin tomar en cuenta el marco global de la Ley, que dispone un proceso simultáneo de expropiación, reversión y redistribución. Se aplicó -y aún se aplica- como si en Bolivia la Reforma Agraria ya hubiese concluido y lo único que faltase para cerrar el ciclo fuera el fortalecimiento jurídico del derecho propietario de las propiedades agrícolas y ganaderas existentes.

En el altiplano los campesinos indígenas son ahora dueños de todas las tierras de uso agrícola y ganadero. Pero esa propiedad no tiene seguridad jurídica porque los derechos están a nombre de los abuelos o de los padres que recibieron los títulos de propiedad al inicio del proceso de la Reforma Agraria, o porque las tierras fueron originalmente dotadas a las comunidades de forma colectiva o pro-indiviso, pero en la práctica ya han sido repartidas

¹⁶ Gonzalo Colque, responsable de investigación de la Fundación TIERRA, ha publicado recientemente una interesante propuesta de "*Autonomías de base indígena*" que considera a la comunidad como la célula territorial del municipio rural. (2006).

¹⁷ Dato actualizado por el INRA a mayo 2006.

a cada familia. Además la movilidad espacial de la población, junto con la múltiple residencia, ha generado incertidumbre respecto de los que no trabajan personalmente la tierra -los emigrantes y residentes-. Mientras las comunidades reclaman esas tierras, los residentes hacen lo propio. Esta incertidumbre genera conflictos familiares comunales, desalienta las inversiones de los comunarios, y disminuye el valor de las tierras. Por eso, en los últimos años es cada vez mayor la demanda de las comunidades del altiplano para que se realice el saneamiento interno¹⁸ que actualice y regularice el derecho propietario.

La Ley INRA redefinió el concepto jurídico de comunidad disponiendo que "las propiedades comunarias son aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex-haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles" (Art. 41, inc. 6). A partir de esta norma, la comunidad es un concepto integral, una unidad colectiva que no reconoce jurídicamente derechos individuales. En los hechos el concepto de titulación mixta (pro-indiviso) de la Ley de 1953 desaparece con la Ley INRA. Desde 1996, las comunidades tienen que escoger de manera excluyente entre la propiedad privada familiar o la propiedad privada colectiva, pero ambas formas no pueden convivir¹⁹. El concepto jurídico de propiedad privada familiar está inspirado por la noción del derecho pleno que incluye el poder disponer -vender, enajenar- libremente la tierra. Esto no es así en el espíritu de la actual Constitución Política del Estado (CPE) referida a la pequeña propiedad, a las comunidades campesinas y a los pueblos indígenas agrupados en TCO, que están expresamente prohibidas de venderse a terceros, total o parcialmente.

La propiedad puede entenderse, entonces, como una interrelación de derechos ya que éstos pueden estar en manos de diferentes personas o grupos, en tanto que un determinado recurso -la tierra- puede tener múltiples usuarios con diferentes derechos basados en la naturaleza de su uso y el tiem-

¹⁸ El saneamiento interno de las tierras es una conquista de las organizaciones campesinas-indígenas que lograron que el Estado promulgue el Decreto Supremo N° 26559 en marzo de 2002. Es un instrumento alternativo de conciliación y resolución de conflictos experimentado y propuesto jurídicamente por la Fundación TIERRA. Consiste en que los miembros de la comunidad hacen un relevamiento actualizado de los derechos propietarios de todas las parcelas con límites y linderos. Es un nuevo pacto social local sobre la propiedad de la tierra sancionado por la asamblea de la comunidad y posteriormente reconocido jurídicamente por el Estado nacional.

¹⁹ Sanjinés, 2004.

po en el que éste es ejercido²⁰. Estos complejos sistemas de tenencia deben entenderse en relación a los sistemas económicos, sociales y políticos de los que es producto y con los que interactúa. En estos contextos la propiedad comunal históricamente no es una forma de tenencia sino un patrón de uso garantizado legalmente para todos los miembros de una colectividad, de acuerdo a normas concertadas localmente. Paradójicamente las comunidades del altiplano rechazan ahora la conversión de tierras individuales en colectivas (establecido en la Ley INRA) y reivindican la titulación mixta de sus tierras: familiar y comunal al mismo tiempo. En la práctica, es muy evidente el proceso de cada vez mayor parcelación fragmentada y privada de los derechos sobre la tierra²¹.

En sociedades agrarias en transición, múltiples derechos pueden ser reclamados por varias personas o grupos diferentes. Esto ha dado lugar al concepto de un "conjunto de derechos". Derechos diferentes para la misma parcela de tierra, como el derecho de venderla, el derecho de usarla para un arriendo, o el derecho de moverse a lo largo de la tierra, pueden ser imaginados como "ramas del conjunto". Cada derecho puede ser ejercido por una persona diferente²².

Las visiones más críticas sobre los impactos negativos de la Reforma Agraria de 1953²³ afirman que tras un período inicial de un par de décadas que permitió el arraigo de los campesinos en el área rural, ahora la extrema parcelación de la tierra ha tornado inviable gran parte de la propiedad predial rústica (...) y que es fundamental acometer acciones que conduzcan a reformas radicales en los regímenes de propiedad de la tierra" (...) "ya que de lo contrario extensas áreas del altiplano quedarán en situación de semi abandono y sufrirán los efectos del deterioro ecológico, debido a que quienes tengan interés o posibilidad de adquirirlas para fines productivos no lo harán por la inseguridad jurídica, pero sobre todo por la imposibilidad de apalancar con ella recursos financieros". Se refieren a la vigente disposición constitucional

²⁰ Schoonmaker, 2000.

²¹ Del Castillo, 2000. Se refiere al concepto de propiedad como uno de los más importantes, incluido en la mayoría de las constituciones del mundo, sin embargo, su concepto ha sufrido profundos cambios a lo largo de la historia. "La propiedad no es un concepto universal que sobrepasa la historia, sino un concepto histórico: la propiedad es lo que los hombres quieren que sea; y los hombres quieren cosas distintas según los tiempos" (Fernando de Trazegnies).

²² FAO, 2002.

²³ Valdivia Urdininea, 2002.

-ratificada por la Ley de 1953 y también por la Ley INRA, en el marco del mandato de la CPE- que prohíbe la venta y la hipoteca de la pequeña propiedad y de las tierras de uso común. En consecuencia, si se quiere combatir la pobreza rural y promover el desarrollo de las comunidades del altiplano, dicen que sería necesaria la eliminación de la inembargabilidad (prohibición de hipoteca) de la tierra de la pequeña propiedad, porque estas restricciones inviabilizan las inversiones y el desarrollo rural.

Las comunidades pagaron impuestos sobre la tierra desde la época colonial y durante el siglo XIX los ingresos públicos al Tesoro General de la Nación por concepto de contribución indígenal eran muy significativos. Tanto la Ley de Reforma Agraria de 1953 como la Ley INRA de 1996 han suprimido el pago de impuestos a la pequeña propiedad, sujeto a la verificación del proceso de saneamiento de los predios. Este es también uno de los temas centrales del debate en las comunidades, en algunas los dirigentes manifiestan que están dispuestos a volver a tributar por la tierra como lo han hecho en el pasado, pero la condición es destinar el impuesto para inversión en la misma comunidad. La Ley INRA establece que las empresas (no las comunidades ni la pequeña propiedad) deben pagar un impuesto a la tierra que es destinado íntegramente al municipio rural.

Ya en 1979, conocidos estudiosos del tema afirmaban que "los diseñadores de la Reforma del 53 habían pensado que el espíritu comunitarista podría dar paso a unidades económicas rurales asociadas (...). Así mismo, en las comunidades originarias se quiso estimular la formación de cooperativas. Pero no dio resultados. Por una parte se partía de una falsa y platónica idea del sentido 'comunitario' que habría persistido en los descendientes del incario a lo largo de cuatro siglos" (...). "El campesino, con más pragmatismo individualista que idealismo comunitario, tendió a usar esas superficies de cooperativa como una reserva de terreno para las nuevas familias (...)"²⁴.

Ese supuesto sentido comunitarista del campesino altiplánico fue nuevamente reiterado por los impulsores de la Ley INRA -casi medio siglo después- al intentar abrir la posibilidad del tránsito de la titulación familiar -facilitada por la Reforma del 53- hacia una forma colectiva, vía la conversión a TCO. Diez años después (1996-2006) esta reconversión de los derechos propietarios individuales a colectivos no se ha dado y tampoco ha frenado el pro-

ceso de compra-venta ni de sucesión hereditaria. Otro(a)s investigadore(a)s añaden además que "...es esencial reconocer que la compra venta de la tierra (con o sin documentos) es un elemento necesario para ajustar los terrenos disponibles a las variaciones demográficas entre familias y, por lo tanto, es una práctica establecida desde donde alcanza la memoria viviente, incluso donde la venta a extraños no incide. Esto debe ser tomado en cuenta por los inclinados a proponer disposiciones legales paternalistas que prohíben la venta de terrenos dentro las comunidades campesinas por imaginar que esto sólo beneficia a ajenos que quieren despojar de sus terrenos a los 'pobres indios' y no afecta a los mismos campesinos"²⁵.

Quienes sustentan su pensamiento exclusivamente en el mercado, sostienen que los indígenas que habitan el territorio nacional están impedidos de gozar de todos sus derechos civiles debido al régimen de tierras y que las consecuencias son proporcionalmente directas a los indicadores de participación y representación política porque no son propietarios plenos de sus tierras y no pueden venderlas ni hipotecarlas. La Ley de Reforma Agraria y especialmente la Ley INRA -debido a su carácter paternalista y promotoras de derechos preferentes para los indígenas- "son inadecuadas para generar riqueza y desarrollo económico, mejorar la administración de los recursos del suelo y ejercitar la justicia. Consecuentemente impiden la formación de mercados de tierras y mercados de capital, encapsulan el desarrollo de la agricultura tradicional y bajan los precios de la tierra y, lamentablemente, generan excesiva demanda de tierras, fomentan la ineficiencia en las áreas tradicionales, causan deforestación, disuaden a la inversión extranjera y producen un aparato burocrático díscolo"²⁶. Sostienen que el problema indígena de Bolivia es inseparable del problema de la tierra y que la pobreza y exclusión indígena son resultado de los regímenes de propiedad paternalistas y protectionistas impuestos a los campesinos desde el Estado republicano a partir de 1953 y 1996. Afirman que la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria ratificó en términos desventajosos para las comunidades indígenas los derechos civiles en relación al tema de la tierra. Al igual que las reservas forestales, que preservarán así mismo la pobreza indígena, el acuíñamiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) sirvió para fortalecer las categorizaciones raciales y étnicas. El paternalismo de la Ley INRA -que se reivindica socialmente- estaría en la práctica consistiendo una desventaja histórica para los indígenas al no poder disponer, fragmentar e hipotecar sus tierras. Serían

²⁴ Albó, 1979: 36.

²⁵ Spedding y Llanos, 1999: 47.

²⁶ Loayza Bueno, 2004: 32.

ciudadanos de segunda categoría que no pueden gozar del derecho propietario pleno de la tierra como lo hacen otros. Por eso -afirman- las leyes de tierras se han transformado en el nuevo rostro del despojamiento de los grupos étnicos²⁷.

Para algunos estudiosos la Ley Agraria Fundamental (LAF, 1984) fue una clave inspiradora de la Ley INRA (1996); para otros -productores de coca y dirigentes campesinos del occidente-, la Ley INRA constituyó la total desfiguración de la LAF. El elemento más explícitamente orientado al fortalecimiento colectivista de las comunidades establecido en la Ley INRA es la decisión de titular de manera excluyente entre propiedad individual por un lado o comunitaria por el otro. El estudio de la Fundación TIERRA²⁸ sobre los valles y el que ahora presentamos ha encontrado una fuerte demanda de los campesinos-indígenas para que el saneamiento les tittle el derecho propietario de sus tierras de manera combinada o mixta: propiedad para cada cabeza de familia registrada en la lista de la comunidad, en el marco de la propiedad territorial de la comunidad.

Salvo excepciones, en el altiplano hay un generalizado rechazo a la propiedad exclusivamente colectiva y planteada como alternativa a la propiedad individual que promueve la Ley INRA como si ambas fueran mutuamente excluyentes. Este estudio constata que la gran mayoría de los comunarios del altiplano no están siempre de acuerdo en que se reemplace el título individual otorgado por la Reforma Agraria de 1953 por el de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) que propugna la Ley INRA. En realidad este estudio confirma que los indígenas-campesinos del altiplano prefieren una combinación simultánea de derecho propietario familiar y comunitario. Esta última (la propiedad comunitaria) es confundida o sobrepuesta a la jurisdicción político administrativa del territorio comunal-local. También podría afirmarse que los comunarios del altiplano reclaman un territorio de propiedad colectiva reconocido jurídicamente por el Estado dentro el cual los derechos de propiedad familiar son individuales pero regulados por la comunidad.

Estas demandas de titulación mixta -a través del saneamiento interno están condicionadas en cada caso particular por el nivel del desarrollo de las fuerzas productivas, el entorno socioeconómico, y el grado de inmersión de

²⁷ Ídem: p. 118 y sig.

²⁸ Pacheco y Valda, 2003.

sus economías en el contexto de la economía nacional mercantil. Esto ocurre especialmente en el altiplano norte que forma parte integral e indisoluble de la macro región de El Alto y La Paz. Ese reclamo territorial -adicional a la propiedad privada- tiene ahora importante sustento en la identidad étnica aymara en medio del resurgimiento del poder político indígena contemporáneo.

El rechazo de la población rural del altiplano al Referéndum sobre "autonomías departamentales" realizado el 2 de julio fue contundente. Más del 80% de la población votó en contra precisamente porque bajo el concepto de tierra-territorio aspira a alguna forma de autonomía indígena, regional, municipal o comunal.

Hace quince o veinte años investigadores muy prestigiosos²⁹ llamaban la atención sobre el tema para la región del altiplano por la significativa presencia del *ayllu*³⁰ andino que, pese a la colonización externa e interna, mantenía desde décadas atrás ciertos rasgos esenciales en la estructura política, económica y social de la antigua forma de organización. En el *ayllu* y en la comunidad andina, el faccionalismo (social) es una racionalidad muy peculiar que se expresa en la propiedad y el trabajo individual y simultáneamente en la administración y regulación colectiva de las tierras.

En la última década ha fracasado la titulación colectiva promovida por la Ley INRA en el altiplano, pero además la economía de mercado y las relaciones comerciales -que son cada vez más intensas con las ciudades de La Paz y El Alto- "podrían estar modificando ciertas tendencias de organización y de gestión de recursos hacia sistemas de tenencia más individuales, pero no parecen estar poniendo en riesgo la pervivencia de las comunidades altiplánicas como tales"³¹.

²⁹ Entre otros Albó (1972), Carter y Albó (1988) y Harris (1987).

³⁰ Se conceptualiza al *ayllu* como la unidad social que agrupa sistemas amplios de parentesco en un territorio continuo y discontinuo que, a partir de una trama cultural y una ritualidad compartida, se reproducen a diferentes niveles (macro y micro), en lo económico, político-ideológico y religioso (Murra, 1975 y Albó, 1988).

³¹ Zoomers (2002) señala que entre las principales razones que cuestionan los resultados de los programas de liberalización de la tierra -en alusión al saneamiento de tierras dispuesto por la Ley INRA- se puede destacar que la titulación frecuentemente se realiza más lentamente que las metas previstas, los registros de tierras no representan la realidad, rápidamente se desactualizan, y frecuentemente provocan inseguridad y conflicto sobre los derechos de la tierra, amenazando la seguridad de muchos propietarios que basan su ocupación en prácticas consuetudinarias, la titulación de la tierra no culmina en la asignación de la tierra al más eficiente, y no existe una directa relación entre propietarios de la tierra, producción agrícola y objetivos de conservación de los recursos.

Nuestro estudio del altiplano reitera que la problemática de la tierra siempre ha estado en el centro de atención de las comunidades antes, durante y después de la Reforma Agraria. Es una lucha continua, permanente, con mayores o menores momentos de incertidumbre, con menor o mayor conflicto con el Estado, del cual siempre se desconfía, pero al que siempre se necesita para convalidar derechos³².

5. BUSCANDO A "LOS NIETOS DE LA REFORMA AGRARIA": ENTRE LOS DISCURSOS ESENCIALISTAS Y LA HETEROGENEIDAD SOCIO-ECONÓMICA

En el marco del recorrido realizado sobre la historia de las demandas y reformas sobre la propiedad y tenencia de la tierra, principalmente en la segunda mitad del siglo XX, este estudio ha buscado a los "nietos y herederos" del 52, para analizar la trayectoria de la Reforma Agraria en torno, fundamentalmente, a la tenencia, acceso y uso de la tierra en las comunidades actuales del altiplano (en la región formada por La Paz, Oruro y Potosí).

El trabajo se inició a mediados del 2003, en medio de un contexto político y social muy particular de movilizaciones campesinas justamente en el área del estudio, bloqueos de caminos, huelgas y polarización étnica basada en el discurso radical del líder indígena Felipe Quispe. A lo largo del tiempo en que se realizó el estudio -dos años y medio- se han sucedido tres presidencias de la República³³ con toda la inestabilidad e incertidumbre que eso genera. De hecho, tuvieron que reprogramarse muchas actividades de campo, reuniones, entrevistas y talleres.

En el marco de la Fundación TIERRA, este trabajo sobre el altiplano completa una serie de investigaciones sobre las tres regiones principales de Bolivia. Anteriormente, y también con el apoyo del IDRC, se estudiaron las características del acceso y tenencia de la tierra en las regiones del oriente (Urioste y Pacheco, 2002) y de los valles (Pacheco y Valda, 2003).

Las preguntas que nos planteamos tienen que ver con el proceso posterior a la Reforma Agraria. Nos interesamos, en otras palabras, por el desti-

³² Plata, 2005.

³³ Mesa (2003-2005), Veltzé (2005-2006) y Morales (2006).

no actual de las tierras otorgadas/o ratificadas a partir de la Reforma Agraria, poniendo énfasis en la estructura organizativa de las comunidades y la tenencia de la tierra; sus características sociodemográficas; sistemas de transmisión de las parcelas después de 1953; la configuración legal en la que se insertan esas comunidades así como los procesos de cambio a los que se enfrentan en términos jurídicos y políticos; las bases de la cohesión comunal en tanto organización, gobierno y derechos; la relación entre tierra, economía campesina y migración; y, finalmente, la situación socioeconómica que enfrentan "los nietos de la Reforma Agraria". Una ventaja del estudio reside en un análisis comparativo con otra investigación realizada hace treinta años por uno de los miembros del equipo en la región del altiplano norte sobre la economía campesina de esa región (Urioste, 1989).

El imaginario más difundido sobre el área rural altiplánica es indudablemente el del minifundio y surcofundio que explicaría la disminución de la importancia que tuvo la tierra en la generación de los medios de vida de gran parte de la población del área rural. Esta afirmación se enfrenta sin embargo a una paradoja que se ha encontrado en la investigación: la magnitud de la migración que podría hacer pensar más bien en la liberación de tierras en lugar de una presión sobre ellas. Bajo este imaginario parecieran encubrirse las magras posibilidades agroeconómicas que ofrece el área rural -especialmente el altiplano- a mediano y largo plazo. Resulta sorprendente, por ejemplo, que el promedio de uso de la tierra se haya mantenido en 1.5 Has., al igual que hace treinta años lo que por un lado incita a pensar que la migración ha permitido que se mantenga este techo ya que una mayor presión hacia la tierra y la producción habría implicado un incremento. Por otro lado, sugiere también un mantenimiento relativo de las mismas condiciones de producción, y, finalmente, la ausencia de políticas que hubieran incrementado el interés y la valorización del área rural.

Sin embargo, es indudable que los nietos de la Reforma Agraria están más integrados a la economía de mercado que hace treinta años. La Reforma Agraria, como un momento de liberalización de la fuerza de trabajo, al abolir la servidumbre (pongueaje) generó un creciente proceso de migración, principalmente a las ciudades de La Paz y El Alto. Es así que El Alto también es hija de 1952, aunque la etapa neoliberal de 1985 y la caída de la minería acentuaron la migración iniciada décadas antes.

El acelerado crecimiento de El Alto y La Paz han generado un mercado de dos millones de personas y han articulado definitivamente la economía

campesina del altiplano norte al mercado. Y es que, hoy día, no es posible pensar la economía de esta zona circundante del lago Titicaca sin estas ciudades; sus economías están íntimamente vinculadas, tanto como los habitantes que las transitan constantemente: los residentes. Así, los mercados urbanos, el mayor valor monetario de la tierra en esta zona lacustre, su fertilidad y alta fragmentación, una tendencia hacia la actividad pecuaria y la población residente generan una suerte de dependencia urbana de su actividad productiva.

Esta relación se matiza en las otras dos zonas de estudio. El altiplano central es una zona intermedia, agrícola y ganadera y su participación en el mercado es menor dependiendo de nichos específicos.

En relación tanto a la importancia de la migración estacional como a la mayor articulación a los mercados, los ingresos provenientes de la tierra son cada vez menores de tal manera que las actividades agropecuarias ya no constituirían el sustento principal, lo que supone también un mayor abandono de tal manera que la tierra se convierte en un ingreso complementario. La relación entre tierra, economía campesina y migración a partir de la exploración del grado de dependencia de la economía campesina de recursos alternativos a los agrícolas y pecuarios resulta por tanto fundamental.

Buscar a los "nietos de la Reforma Agraria" implicó buscar las trayectorias y el destino de los sistemas de transmisión de la tierra. A partir de esta exploración se evidencia una expulsión constante de parte de la población de las comunidades de tal manera que ellas parecen mantenerse gracias a una emigración constante que asegura su continuidad. Así, la persistencia de la comunidad es posible por múltiples estrategias que buscaron impedir el minifundio y surcofundio que habría destruido a la comunidad, por la presión sobre la tierra. De esta manera, no sólo son las mujeres las que en general quedan al margen del acceso a la tierra sino también gran parte de los hijos y nietos de la Reforma Agraria.

Los migrantes se han convertido en los residentes urbanos, principalmente en la ciudad de La Paz y El Alto y otras ciudades intermedias. Este fenómeno ha dado lugar a complejas relaciones con los comunarios que van desde la cooperación hasta el abierto conflicto. En la práctica, los hijos y nietos del 53 que se han quedado en las comunidades utilizan las parcelas de sus familiares emigrantes, bajo diferentes modalidades (encargos, al partir). Un

factor fundamental para esta redistribución social -y no jurídica- de la tierra es el control que ejerce la comunidad. Bajo la norma impuesta desde la Reforma Agraria de que "la tierra es de quien la trabaja", las autoridades comunales tienen la potestad de administrar muchas de las tierras de aquellos residentes que no las trabajan o que no ejercen cargos en la comunidad. Los residentes, para no perder su propiedad, se ven obligados a entrar en acuerdos con familiares o vecinos para cumplir la función social de sus tierras. Estamos, entonces, ante un panorama paradójico: la expulsión de fuerza de trabajo en el altiplano es el mecanismo que regula la sobrevivencia de la economía agraria, aunque esta relación tiene costos altos.

Por su parte, los residentes que se han convertido en un grupo social constituido, buscan mantener la propiedad de sus parcelas, para complementar sus ingresos urbanos, como un seguro para la vejez y también por reproducir un capital cultural simbólico. Al mantenerse como miembros de las comunidades (hacer trabajar la tierra, ocupar cargos rotativos en la comunidad o sustituirlo a través de contribuciones a fiestas patronales u obras públicas), pueden reafirmar además su identidad indígena y comunitaria. Es decir que es el vínculo con la tierra y con la comunidad lo que les otorga legitimidad en las ciudades.

Mientras estas relaciones se consolidan, en el futuro podrían darse conflictos más abiertos entre residentes y comunarios en el acceso a la tierra. Los residentes ya interpelan el 'espíritu' de la Reforma Agraria de 1953 en tanto título de propiedad individual que les garantiza la tenencia de sus tierras (siempre que justifiquen su uso social). Sin embargo, esta posibilidad también puede estar llevando a constituirlos como una clase rentista. Es la vía que trabaja Madrid Lara (1998) sobre las relaciones asimétricas campo-ciudad. La propiedad individual, la mayor articulación al mercado y el prestigio social y los vínculos con la ciudad que tiene el residente y que lo convierten en una autoridad comunal buscada, podría hacernos suponer su rol como agentes de cambio. Pero, al mismo tiempo, la presión sobre la tierra podría generar consignas como "la tierra es para quien la trabaja personalmente" enfrentando a comunarios y residentes.

Estas dinámicas y complejas relaciones socio económicas de las comunidades en el área rural contrastan con los discursos políticos basados en esencialismos étnicos que articulan demandas de autonomías comunitarias: la administración de los recursos en un territorio dado.

El análisis de estas circunstancias abre debates sobre la relación entre economía mercantil y no mercantil y el rol que el mercado y las relaciones sociales y culturales de las comunidades tienen en la dinámica económica. Esta discusión debe partir de no oponer ambas categorías, el capitalismo y lo que se ha denominado "reciprocidad" en tanto economía de autosubsistencia o de solidaridad, ajena a la lógica mercantil. La propia dinámica familiar y comunal en el altiplano boliviano permite ver que son estas instancias, sobre todo la comunidad, quienes han articulado esas racionalidades económicas.

6. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

En la medida en que el altiplano no constituye una unidad homogénea diferenciamos de manera instrumental e inicial tres grandes sub áreas, altiplano norte, central y sur de acuerdo a criterios principalmente agro-ecológicos como también históricos y socio-económicos.

Cuadro N° 1
Sub-áreas de la investigación

SUB-ÁREAS	CARACTERÍSTICAS
Altiplano norte	<p><i>Factores geográficos:</i> Región que circunda el lago Titicaca, con microclimas y áreas próximas que tienen mayor precipitación pluvial. Estas condiciones son más favorables a la agricultura y a la actividad pecuaria.</p> <p><i>Factores poblacionales:</i> Más densamente poblada que otras y -junto con las ciudades de El Alto y de La Paz constituyen uno de los principales ejes de población del país.</p> <p><i>Factores históricos:</i> Regiones donde las comunidades han sido y son importantes pero también las haciendas y latifundios que después de la Reforma Agraria se reconstituyeron en comunidades indígenas.</p> <p><i>Factores socio-económicos:</i> Región muy articulada a las ciudades de La Paz y El Alto, dos centros económicos y políticos muy importantes del país, con procesos migratorios campo-ciudad de larga data, con pueblos y ciudades intermedias significativas y con una población muy dinámica y móvil que presenta importantes diferencias socio-económicas y distintas formas de incorporación a la economía de mercado.</p>
Altiplano central	<p><i>Factores geográficos:</i> Región con menor pluviosidad, suelos más secos y arenosos. Estas condiciones determinan una agricultura especializada de cultivos adaptados a estas condiciones como la quinua, y una actividad pastoril importante.</p> <p><i>Factores poblacionales:</i> Menos poblada.</p> <p><i>Factores históricos:</i> Las comunidades han sido y son importantes.</p> <p><i>Factores socio-económicos:</i> Región muy articulada al comercio con Chile y el desarrollo de actividades de transporte. En las últimas décadas se ha dado una alta migración hacia la ciudad de Oruro y otras ciudades intermedias como Challapata, pero también hacia la región de los valles (Cochabamba y Chapare).</p>
Altiplano sur	<p><i>Factores geográficos:</i> Se caracteriza por la presencia de grandes salares (Uyuni, Empexa, Chalviri, Pastos Grandes) y lagos aislados como Laguna Colorada, Verde, Celeste y Hedionda. Región de topografía muy accidentada, que va desde planicies hasta serranías con pendientes muy pronunciadas, zonas ecológicas variadas. Conserva mejor el acceso simultáneo a diversos microclimas de altura y valle.</p> <p><i>Factores poblacionales:</i> Varios grupos étnicos y diferente organización.</p> <p><i>Factores históricos:</i> La mayoría de las comunidades de la zona provienen de ex-haciendas que fueron afectadas por el proceso de Reforma Agraria, aunque también existe una minoría que se caracteriza por provenir de tierras de origen.</p> <p><i>Factores socio-económicos:</i> Zona dedicada principalmente a la agropecuaria de subsistencia y la minería. Con una mayor presencia y vitalidad de grandes ayllus.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En cada una de estas macro regiones se decidió realizar un determinado número de estudios de caso entendidos como indagaciones llevadas a cabo

con cierto detalle (Rodríguez Gómez, 1996: 92-93) y profundidad, implicando una aproximación que puede recurrir a varios métodos y técnicas. Constituyeron, en este sentido, una elección estratégica para el desarrollo de la investigación.

Los estudios de caso nos enfrentan al problema de la representatividad estadística que requiere de estudios previos y sistemáticos sobre las unidades de análisis pertinentes que incluyan el tema de la tenencia y acceso a la tierra. En la medida en que estas condiciones no existen es difícil plantearse muestras estadísticas representativas de todo el altiplano³⁴. El tema de la representatividad es también de naturaleza sociológica en el sentido que, como lo señalara Bourdieu, "un buen caso único puede dejar de ser singular" en la medida en que puede ser representativo de la sociedad que es tema de la explicación. Para el antropólogo Clifford Geertz, el pueblo y la localidad constituyen el mejor territorio porque son una intersección de los diferentes niveles de organización social. Se trataría, por lo tanto, de un movimiento doble determinado de lo local a lo global y de lo global a la singularidad y a lo local (Hamel, 1993: 35). La singularidad estaría caracterizada como la concentración de lo global en lo local.

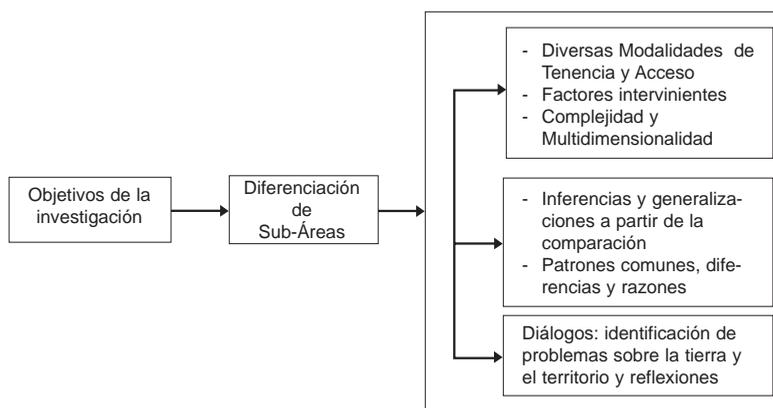
Por otra parte, lo que nos interesó en esta investigación es analizar las diversas modalidades de acceso y tenencia de la tierra y la de los distintos factores intervinientes en ellas³⁵. No buscamos, por tanto, la medición de la tierra o explicar una modalidad específica de acceso y tenencia de la tierra en base a una o dos variables antecedentes e independientes. Para nosotros fue prioritario más bien mapear la diversidad y relacionándola con una serie de elementos y factores que, en su gran mayoría, no eran cuantitativos. En este sentido los estudios debían iluminar diversas situaciones en las que se encuentran las comunidades en términos de su organización, las tendencias

³⁴ Es importante señalar, sin embargo, que la representatividad no es sólo estadística sino también lógica. En este sentido, la inferencia de lo particular y específico a lo general puede tener distintos caminos: "La inducción numérica abstrae mediante generalización mientras que la inducción analítica mediante abstracción" (Znaniecki. En: Szasz, I. y Lerner, 1996). Finalmente, es preciso también recordar la distinción entre la generalidad analítica y la generalidad estadística. En un caso de estudio, la meta del investigador sería expandir y generalizar teorías y/o realizar generalizaciones analíticas (Thorn. En: Hamel, 1993: 39).

³⁵ "La estadística permite al investigador derivar conclusiones acerca de qué tan extensa (o general) es la existencia de un fenómeno en la población donde la muestra fue tomada. La inferencia lógica teórica, por el contrario, 'es el proceso mediante el cual el analista deriva conclusiones acerca de la vinculación esencial entre dos o más características en términos de algún esquema explicatorio sistemático - algún conjunto de proposiciones teóricas" (Mitchell, 1983. En: Castro, 1996).

de evolución en cuanto al acceso y formas de propiedad de la tierra entre 1953 y el 2004, lo que supone analizar las modalidades que se han dado en la transmisión y en el destino de las tierras de los/las comunarios/as y las características económicas. Debían permitir también un proceso analítico para establecer inferencias y generalizaciones a partir de la comparación. Es decir, mientras por un lado ilustramos la diversidad y complejidad, por el otro nos interesa analizar las razones y factores que pueden explicar ciertos patrones comunes pero también la variabilidad, las diferencias y sus razones.

Cuadro N° 2
Criterios para la selección de los estudios de caso



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, es preciso señalar que la unidad del estudio de caso fue el *ayllu* mínimo o zona dentro de una comunidad, es decir en el marco de la organización social y territorial de base cuyos miembros (familias) tienen responsabilidades comunes sobre ciertos recursos y están organizados mediante un sistema de autoridades originarias, sindicatos o mixtos.

Considerando esta doble finalidad de los estudios de caso así como la unidad de análisis, establecimos los criterios y las principales variables y factores que pueden afectar y afectan el sistema de tenencia de la tierra.

Cuadro N° 3

Ejes de los sistemas de tenencia de la tierra y variables que intervienen en ellos

EJES O ÁMBITOS		VARIABLES
TIPOS DE TENENCIA DE LA TIERRA Y USOS Individual y Familiar: <i>Sayaña</i> /Cultivos y rotación Colectiva/Individual: <i>Aynua</i> o/Cultivos y rotación Manas u otras Colectiva: para pastoreo Características de uso		HISTORIA Comunidad Ex-hacienda
SISTEMAS DE ACCESO A LA PROPIEDAD Herencia: Filiación de padres a hijos/as: todos los hijos/as heredan por igual o sólo algunos: mayor, menor, hombres, etc.? ¿Cuál es la situación de las mujeres? Otros criterios: Obligaciones hacia la comunidad acceso a través de suegros o cónyuges Compra-Venta: Formal y no formal Tipos de arreglos para la adquisición de la tierra: ¿Quiénes compran y quiénes venden? Alquiler Asalariamiento/ <i>Minka</i> Al partir Control a distancias: residentes Residentes		LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA POBLACIÓN Y CANTIDAD DE TIERRAS ORGANIZACIÓN SOCIAL Y SISTEMA DE AUTORIDADES Parcialidades, Mitades, <i>Ayllus</i> , secciones Autoridades originarias, sindicales, mixtas SISTEMAS DE PRODUCCIÓN Y FORMAS DE ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA TIERRAS Y MODALIDADES DE ACCESO A LA TIERRA MIGRACIÓN Y RESIDENTES Migración estacional y de largo plazo Migración por sexo y edad REFORMA AGRARIA, INRA Y OTRA LEGISLACIÓN CONSUEUDINARIA CONFLICTOS EN TORNO A LA TIERRA

SISTEMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA

Fuente: Elaboración propia.

Fueron justamente esos factores o variables que constituyeron los criterios para la definición y selección de los estudios de caso:

1. *Historia: procesos históricos de origen de la unidad de análisis*

Nos referimos a si se trata de una comunidad de ex-hacienda o de una comunidad de origen. Esta distinción es fundamental porque el tamaño de las tierras y el tipo de tenencia pueden variar en función del tipo de comunidad. Los sistemas de acceso y uso de la tierra pueden ser mucho más heterogéneos y diversificados en las comunidades originarias mientras que en aquellas cuyo pasado ha sido el de ex-haciendas puede ser más uniforme presentándose además, en estos casos, con mayor frecuencia y probabilidad el minifundio y relaciones mucho más mercantiles.

2. *Localización geográfica: altiplano norte, central y sur; micro-climas*

La ubicación geográfica en función de los micro-climas, del mayor acceso a los mercados, de los caminos, etc., son indudablemente elementos que intervienen en la dinámica económica y social de las comunidades. Se ha tratado, en este sentido, de trabajar en comunidades en distintas regiones y con diversas características. En el altiplano norte, una variable que se ha introducido es la presencia del lago Titicaca y el micro-clima altamente favorable (principalmente por la mayor humedad) que deriva del mismo. Por ello se identificaron regiones con influencia y sin influencia de la cuenca del lago. Se buscó también tomar en cuenta que los distintos estudios de caso estén localizados en distintas provincias porque cada una de ellas tiene una articulación particular con las ciudades, con la ciudad de El Alto y La Paz, por ejemplo, y una dinámica política específica. El acceso a caminos, su calidad y el tiempo de vinculación con los grandes mercados es sin duda otro elemento importante.

3. *Organización social y sistema de autoridades (Originaria, Sindical, Mixta)*

En estrecha relación a la distinción entre comunidades originarias y comunidades de ex-hacienda, la organización social puede ser un cri-

terio de diferenciación entre las comunidades y por tanto influir también en el sistema de acceso y tenencia de la tierra. En articulación al sistema de organización de las comunidades está también el sistema de Autoridades Tradicionales (*Mallkus, Jilakatas*, etc.) que predomina en las primeras, mientras que la estructura sindical en las segundas. Sin embargo, no debemos olvidar que la situación es más compleja ya que la estructura sindical ha sido muy importante, independientemente de esa distinción, en la región del Altiplano Norte. Un proceso que es preciso también tomar en cuenta es que durante el último medio siglo y particularmente en las últimas décadas, los procesos de revitalización del movimiento indígena conllevaron una recuperación de las autoridades tradicionales de tal manera que en muchas regiones se ha pasado de una estructura sindical a una estructura de autoridades de *Mallkus* aunque en algunos casos el cambio es únicamente de nombre.

4. *Sistemas de Producción y formas de organización productiva*

- 4.1. Especialización productiva, es decir la importancia que adquieren las actividades agrícolas y/o pecuarias.
- 4.2. Articulación con el mercado: mayor y menor articulación con el mercado.
- 4.3. Articulación vía venta de productos y/o vía migración estacional; actividades económicas no agrícolas como el transporte y el comercio; ferias y mercados y articulación a ellos.

5. *Tierras y modalidades de acceso (excesiva parcelación, dinámica familiar/comunal)*

Es importante, sobre todo en el altiplano norte, tomar en cuenta casos en los que el recurso tierra es muy escaso y se expresa a través del minifundio por cuanto debe alterar los sistemas de acceso (compra venta) y de uso (eliminación del descanso y la rotación) de la tierra por una parte, y la familia debe aumentar la generación de ingresos no agrícolas y pecuarios, por otra parte. Finalmente, la articulación entre la dinámica familiar/colectiva que se expresa en *sayañas/aynuqas* y tierras comunes de pastoreo.

6. *Migración y Residentes*

La migración - tanto en su modalidad estacional como de largo plazo y definitiva - es un fenómeno actual muy importante en el área rural como estrategia económica de la familia. La migración de largo plazo no implica necesariamente la ruptura de los lazos con las comunidades de origen ni la pérdida de los derechos de acceso a las tierras. Esto provoca dinámicas particulares dando lugar a la emergencia de la categoría de residentes urbanos que sin embargo mantienen sus tierras en las comunidades. Esta situación parece estar muy extendida en el altiplano norte.

7. *Reforma Agraria, Ley del INRA y legislación consuetudinaria*

Los marcos normativos que provienen tanto del Estado como de las propias normas internas desarrolladas en las comunidades son fundamentales en la comprensión de los sistemas de acceso a la tierra. Se analizan por tanto algunos procesos de reforma agraria y titulación de TCOs en las comunidades así como la articulación entre derechos a la tierra y deberes hacia la comunidad.

8. *Conflictos en torno a la tierra y el territorio (internos - externos)*

Constituye otro criterio importante por cuanto los conflictos pueden condensar problemáticas importantes en cuanto a la tierra y el territorio. Estos conflictos pueden ser internos o externos a las comunidades.

9. *Estudios anteriores para fines comparativos y presencia de instituciones*

Finalmente, otro criterio fundamental para la selección de los estudios de caso ha sido incluir casos que, en función de los objetivos y variables, cuentan con estudios etnográficos y sociológicos por cuanto ellos permitirían al equipo de investigación concentrarse en el análisis del tema de la tenencia, acceso y uso de la tierra. La presencia de instituciones que trabajan en los lugares y que podían facilitar la investigación ha sido también tomada en cuenta.

En base a estos criterios se estableció una matriz distinguiendo tanto las tres macro regiones y áreas así como los posibles lugares a elegirse, describiendo las características de cada uno de ellos en función de las variables establecidas.

Para el presente estudio se realizaron 6 estudios de caso; 3 en el altiplano norte, región de mayor densidad poblacional (Titikani Takaka, Patarani, Pampa Belén); 2 en el altiplano central, región mucho más seca y pastoril (Jila Taypi Uta Collana y Callapa Abajo Primero); y 1 en el altiplano sur que estuvo constituido por 4 pequeñas comunidades colindantes sin delimitación precisa entre ellas (Cancha Pujru, Cocha Pampa, Huayraña e Iruja Falsuri)³⁶.

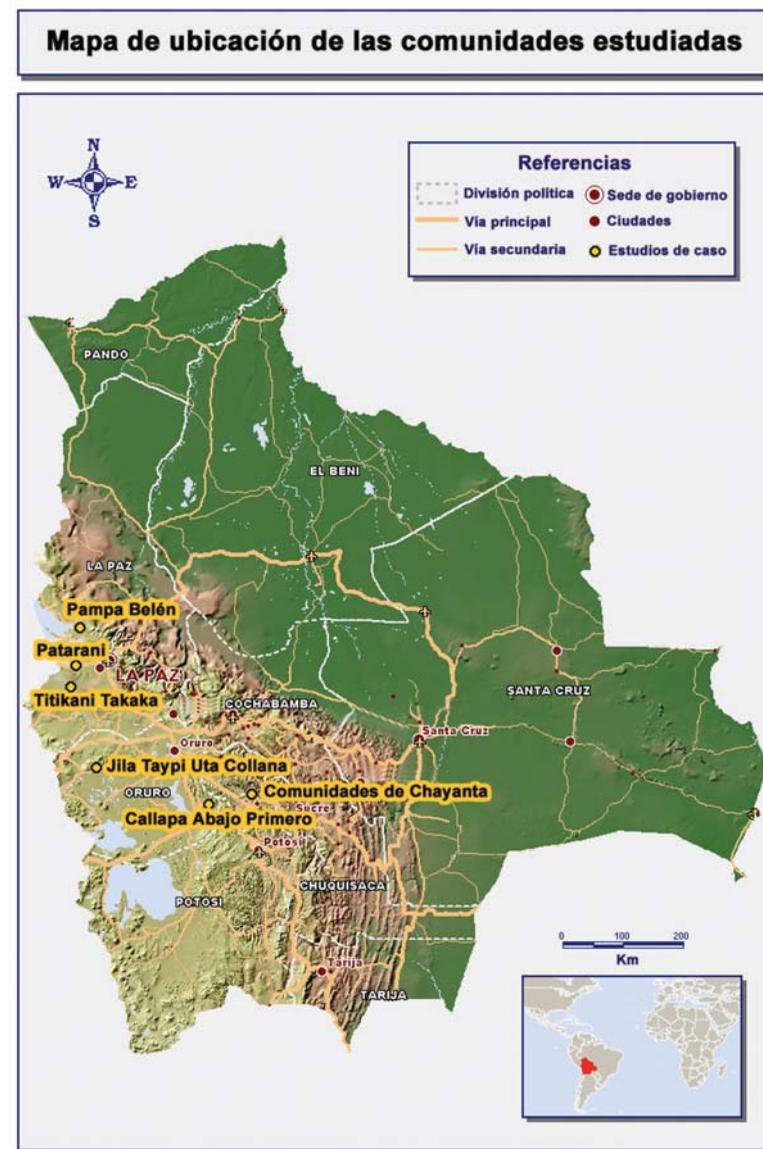
Cuadro N° 4

Descripción general de los 6 estudios de caso

Estudio de caso		Municipio	Provincia	Departamento
Altiplano Norte	Titikani Takaka	Jesús de Machaca	Ingavi	La Paz
	Patarani	Guaqui	Ingavi	La Paz
	Pampa Belén	Achacachi	Omasuyus	La Paz
Altiplano Centro	Jila Taypi Uta Collana	Curahuara de Carangas	Sajama	Oruro
	Callapa Abajo Primero	Huari	Sebastián Pagador	Oruro
Altiplano Sur	Cancha Pujru	Ravelo	Chayanta	Potosí
	Cocha Pampa	Ocurí	Chayanta	Potosí
	Huayraña	Ocurí	Chayanta	Potosí
	Iruja Falsuri	Ocurí	Chayanta	Potosí

Fuente: Elaboración propia.

³⁶ En el caso del altiplano sur, a diferencia del resto, el estudio de caso está conformado por cuatro pequeñas comunidades colindantes ubicadas en el límite intermunicipal de los municipios Ocurí y Ravelo en la Provincia Chayanta del departamento de Potosí donde trabaja Fundación TIERRA. Son comunidades altamente fraccionadas pero también entremezcladas entre sí. El trabajo se asumió de esa manera por considerar que estas comunidades juntas expresaban mejor la realidad local, siendo más razonable conformar con ellas una sola unidad de análisis. En adelante este estudio de caso será denominado "Comunidades de Chayanta".



Cuadro N° 5
Descripción detallada de los 6 estudios de caso

	ALTIPLANO NORTE		Pampa Belén	ALTIPLANO CENTRO		ALTIPLANO SUR
	Titikani Takaka	Patarani		Jila Taypi Uta Collana	Callapa Abajo Primero	
Historia	Zona de <i>ayllus</i> , bien estructurada y cohesionada Región de Pacajes	Zona de Haciendas	Zona de Haciendas Omasuyos	Zona de <i>ayllus</i> de Carangas <i>Ayllus</i> en alturas	Zona de <i>ayllus</i>	Zona de haciendas y <i>ayllus</i>
Geografía y Zonas	Sud del Lago Titicaca, extremo suroeste del departamento de La Paz, región seca	Sud del Lago, Región de ex-haciendas. Está dividida en 4 zonas y cada una de ellas en comunidades	Este del Lago Titicaca Región húmeda	Limitrofe con el departamento de La Paz y con Chile; Región exclusivamente ganadera; pero de llamas y alpacas	Región muy seca y árida, de producción de quinua y región ganadera de llamas	Limitrofe con municipios de Ravelo y Ucurí en la provincia Chayanta del norte de Potosí. Topografía muy accidentada
Organización Social y Sistemas de Autoridades	Organización tradicional de <i>ayllus</i> y autoridades tradicionales, <i>Mallkus</i> , Federación de <i>Ayllus</i> : MACOJMA	Comunidad de ex-hacienda y Autoridades sindicales	Es una comunidad de ex-hacienda don- de las autoridades sindicales han sido importantes	Organización de <i>ayllus</i> , Autoridades tradicionales	Organización de <i>ayllus</i> y autoridades tradicionales	Sindicato agrario campesino y <i>ayllus</i>
Producción Agraria, Pecuaria y No Agraria	Actividad ganadera importante	Región lechera, hay importantes variaciones según las zonas. El estudio económico de la región es fundamental	Actividad ganadera reciente, lechera	Producción ganadera, zona de comercio y contrabando	Producción agrícola reducida	Especialización en cultivo de papa, cebada trigo, tarwi, cría de ganado vacuno y ovino

Tierras y Modalidades de Acceso	Tradicional: <i>sayañas</i> y <i>mantas</i>	Tierras de ex-haciendas muy pequeñas	Tierras de ex-haciendas	Tierras extensas por el tipo de suelos y ganadería	Tradicional: <i>sayañas</i> y <i>mantas</i>	Tierras de ex-hacienda y de origen; predominancia individual, herencia como forma predominante de acceso
Migración y Residentes	Importante hacia la ciudad de El Alto y La Paz	Importante hacia la ciudad de El Alto y La Paz	Importante hacia la ciudad de El Alto y La Paz	Migración hacia Chile	Migración muy importante hacia Challapata, Oruro y Cochabamba	Migración temporal hacia Santa Cruz, Chapare y Argentina. Los residentes viven en Sucre
Reforma Agraria, INRA, TCO	Comunidad Originaria, TCO aprobada		Importancia de la región en la época del 52 y actualmente		Región donde la Reforma Agraria ha tenido un rol marginal	Procesos de expropiación de ex-haciendas, dotación de tierras, proceso de consolidación de tierras de origen
Situaciones Particulares y Conflictos	Región de influencia de varias organizaciones: CIPCA, THOA, etc.		Región de conflictos con el Estado, zona de origen del Mallku (Felipe Quispe)	No hay conflictos, pero zona interesante para ver la relación con el Parque Sajama	Conflictos por la creación y división de provincias	No hay conflictos
Estudios Existentes	CIPCA, Albó, Choque, Ticona	CIPCA y de Susana Mejillones	Blanes, JICA, fundamentalmente			Zoomers, PIED Andino

Fuente: Elaboración propia.

Los diversos temas señalados se abordan en siete capítulos. En el primero se presenta una aproximación demográfica que nos muestra comunidades "poco imaginadas" y poblaciones escindidas y envejecidas por la migración. A partir de este contexto general, se explora la heterogeneidad de "lo originario" así como la diversidad en la configuración de la tenencia de la tierra y los sistemas de transmisión de los abuelos a los nietos de la Reforma Agraria. En esta sección nos interesa centrarnos en otra dimensión del término comunidad: en tanto organización social y política, en tanto unidad territorial a partir de la cual se da el acceso a la tierra. Estamos planteando, entonces, que el término comunidad, más que explicar una realidad única, homogeneiza la heterogeneidad del área rural. Un primer objetivo es por tanto develar y mostrar la diversidad que encubren los términos "comunidad", "originario", campesino e indígena. El capítulo dos nos aproxima no a "la comunidad" en singular sino más bien a las comunidades en plural porque el componente político reivindicativo e identitario que conlleva ha tenido como consecuencia el congelar y oscurecer su particular dinámica social. En este sentido, nos interesa situar a las comunidades en un contexto temporal que nos ayuda a entender tanto esa heterogeneidad como esa homogeneidad. Es en este marco que debe comprenderse y analizarse la diversidad de formas de acceso a la tierra.

En el capítulo tres nos interesa más bien analizar los engorrosos trámites de las comunidades frente al Estado y la manera en que, finalmente, se resuelven. Para ello tomamos, por una parte, la afectación de una hacienda en el período de la Reforma Agraria dando el seguimiento al proceso que duró décadas. Por otra parte, tomamos también el ejemplo de la consolidación de tierras comunarias. Finalmente, vemos cómo se ha pasado a una demanda de titulación como Tierra Comunitaria de Origen, que consideramos es una nueva versión de la figura de pro-indiviso que les permite a las comunidades tener un territorio bien delimitado sobre el cual el Estado tiene poco conocimiento de los sistemas de propiedad y transmisión. La colectividad general está buscando consolidarse por tanto a nivel del título de Tierra Comunitaria pero la que prevalece en su interior es claramente una tenencia individual y familiar.

Los capítulos cuatro y cinco abordan el tema de la cohesión comunal y las normas y los derechos sobre la tierra. En este sentido se revisan los procesos continuos de reconfiguración de las comunidades como organización de base, que tiene conexión estrecha con la concepción particular de los comunarios sobre los derechos de propiedad y la función social que debe

cumplir cualquier propiedad agraria. También se ofrece evidencias sobre las formas de tenencia de tierra y normas consuetudinarias que están funcionando en las comunidades, en cierto sentido contrapuestas a las leyes agrarias pero en cierta medida con prácticas innovadoras. La relación con el Estado es otro tema fundamental, en particular cuando se plantean políticas y propuestas para la problemática de saneamiento y titulación en el altiplano.

El capítulo seis aborda la situación socio-económica de las comunidades en términos de su producción agrícola y pecuaria en un doble contrapunto con el trabajo realizado hace 30 años por Miguel Urioste en el altiplano norte, como con las tres regiones diferenciadas en el trabajo. El análisis económico plantea la continuidad en el uso de la tierra después de 30 años aunque se evidencia también una orientación marcada hacia la actividad pecuaria que ha incrementado la relación y ligazón con una economía mercantil, dejando la agricultura como base de la subsistencia familiar. Una creciente dependencia de la economía campesina de insumos ajenos al área rural implicaron un "salto tecnológico" conllevando una leve mejora en la productividad que sin embargo no necesariamente ha supuesto mejoras en la producción. El capítulo siete se concentra, por un lado, en las tensiones que existen hoy en día sobre la problemática de la tierra en el altiplano planteando además propuestas de concertación de políticas comunitarias y públicas para el desarrollo territorial del altiplano. Finalmente, está la parte de conclusiones retomando los principales planteamientos del estudio, formulando pautas y algunas recomendaciones para políticas de tierras.

Los autores agradecen al equipo de investigadores permanentes conformado por Paulino Guarachi, Wilfredo Plata, Esteban Sanjinés y Juan Pablo Chumacero. También participaron en diferentes momentos Ramiro Guerrero, Rossmary Jaldín, Florencia Durán, Leoncio Gutiérrez, Valentín Atahuachi y Simón Fernández. El trabajo estadístico estuvo a cargo de Teresa Reynaga. Esta investigación se realizó en estrecha coordinación con CIPCA La Paz, especialmente con su director Carlos Hugo Laruta, además de Susana Mejillones y Pelagio Pati.

El financiamiento para esta investigación, en su fase inicial, fue concedido por DFID- Inglaterra. El grueso del financiamiento estuvo provisto por el International Development Research Centre de Canadá (IDRC). La Fundación TIERRA está muy agradecida por la confianza de estas instituciones que apoyan nuestras principales investigaciones desde hace varios años.

En los últimos meses del año 2005 el equipo de investigadores de la Fundación TIERRA ha devuelto la información a las comunidades estudiadas mediante talleres, seminarios, cabildos radiales y programas de radio. A partir de la devolución de esta información se ha generado una demanda de muchas comunidades del altiplano para que la Fundación TIERRA facilite y acompañe procesos de saneamiento interno del derecho propietario de la tierra, es decir de conciliación actualizada de los derechos propietarios de los comunarios.

Los autores.