

# 7. Perspectivas de las políticas agrarias y comunitarias

*Miguel Urioste F. de C.*

## 7.1. EL TORTUOSO RELANZAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA

A mediados de mayo de 2006, el gobierno del MAS presidido por Evo Morales -en el marco de la campaña por la elección de candidatos a la Asamblea Constituyente- comunicó al país su decisión de hacer cumplir las leyes vigentes, revertir los latifundios improductivos y entregar tierras exclusivamente a los campesinos-indígenas que no las poseen. Esta decisión fue tomada a poco menos de cuatro meses de gobierno durante los cuales las tomas de tierras en el oriente por parte del MST habían sido suspendidas. El lanzamiento de esta Segunda Reforma Agraria se hizo en el marco de la Ley INRA proponiendo modificarla en algunos aspectos básicos, referidos principalmente a la capacidad del Estado para recuperar de manera expedita tierras ociosas, que no están cumpliendo la Función Económica Social (FES), especialmente en el oriente.

La principal modificación, finalmente lograda seis meses más tarde la noche del 28 de noviembre de 2006<sup>82</sup>, se refiere a las "causales de reversión" contenidas en el Artículo 52 de la antigua Ley. Tres son los elementos nuevos en relación a este punto:

1. Se desvincula el cumplimiento de la FES del pago del impuestos, es decir que no importa si se paga el impuesto a la tierra, este impuesto

---

<sup>82</sup> En una tortuosa sesión parlamentaria, transmitida en vivo y directo por el canal estatal de televisión, la noche del 28 de noviembre el Senado de la República logró hacer quórum entre titulares del MAS y algunos suplentes de la oposición que decidieron plegarse al oficialismo. Con el quórum mínimo -exactamente igual a como ocurrió el año 1996 en la Cámara de Diputados en la sanción de la Ley INRA- se aprobaron las modificaciones a esta ley ante el estupor de los partidos opositores, productores y cívicos del oriente. Esa misma noche el Presidente Evo Morales, el Vicepresidente García Linera, sus Ministros,

no es suficiente para reclamar el derecho propietario, cuando la tierra no es trabajada.

2. Se especifica que el incumplimiento de la FES puede ser total o parcial, es decir que no es necesario que todo el predio incumpla la FES, puede ser revertida alguna parte de la propiedad que no está siendo trabajada.
3. Se otorga al Director del INRA la capacidad administrativa -mediante el saneamiento y durante el saneamiento- de determinar cuál tierra es latifundio susceptible de reversión y cuál no.

En relación a la expropiación se establece que las propiedades afectadas -por las cuales el Estado pagará una indemnización- serán distribuidas exclusivamente a campesinos e indígenas que no tienen tierras. Hasta entonces la Ley INRA establecía que esas tierras sólo podían destinarse a fines de utilidad pública (carreteras, sistemas de riego, obras públicas en general).

Las reformas introducidas por el gobierno del Presidente Morales a la Ley INRA no han cambiado su esencia, sigue concentrada en las tierras bajas y busca la reversión de latifundios improductivos para promover nuevos asentamientos humanos de campesinos sin tierra, en primer lugar para los del lugar y en segundo para los provenientes de las tierras altas. En relación a las comunidades y pequeñas propiedades del altiplano propone aplicar un Procedimiento Especial de Titulación Sin Más Trámite, ya contenido en el Artículo 75 de la Ley INRA, pero hasta ahora poco utilizado en la práctica. Aquellas comunidades o pequeños propietarios que están ejerciendo el derecho de posesión -ocupación productiva de la tierra sin títulos- serán titulados de manera expedita mediante el procedimiento del Saneamiento Interno en el cual las autoridades de las comunidades (*jilacatas, mallkus, capitanes...*) juegan un papel directo, no sólo de control social, sino de liderazgo y legitimación social de todo este proceso. Esto puede traducirse efectivamente en un involucramiento mucho más directo de todos los comunarios en la titulación que, así, dejaría de ser solo un trámite administrativo del Estado, para llegar

Viceministros y Directores festejaron la promulgación de la Ley 3545 de "Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria" (Anexo), junto con miles de indígenas y campesinos que habían llegado a La Paz días antes desde todos los rincones del país, después de una larga marcha de más de un mes, para cercar al Senado y forzar a la oposición a la aprobación de las modificaciones a la Ley INRA.

a constituirse en un pacto social actualizado sobre derechos a la tierra de las familias en las comunidades. En los últimos años el Saneamiento Interno ha sido impulsado con mucho éxito en varias comunidades del altiplano, valles y llanos por la Fundación TIERRA<sup>83</sup>.

Con el aval político de las comunidades del altiplano, que en las elecciones presidenciales de diciembre del 2005 votaron abrumadoramente a favor de Evo Morales (más del 70 % de los votos fueron para el MAS), existen condiciones favorables para que en esta región el proceso de Saneamiento Interno y Titulación Sin Más Trámite avance y se vaya resolviendo la inseguridad jurídica de centenares de miles de comunarios y pequeños propietarios. Con la aplicación de estos dos procesos y un incremento significativo y sostenido -por lo menos durante una década- de inversiones municipales y departamentales -especialmente orientadas a mejorar las capacidades y la infraestructura productiva de la región- es previsible un lento retorno de algunos jóvenes y familias a vivir y a trabajar en actividades agropecuarias en la región rural andina. Esto frenaría un poco las migraciones hacia el oriente y la presión por las tierras en Santa Cruz podría disminuir.

Una tendencia hacia el fortalecimiento de las comunidades campesinas de occidente podría darse en el marco de la maduración productiva del proceso de Participación Popular iniciado el año 1994 y profundizado en la perspectiva del fortalecimiento económico de las comunidades y del manejo sostenible de sus recursos naturales. Los Municipios Indígenas o las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) así constituidos en el futuro, tendrían como células a las comunidades y sus territorios, pero con tierras que son de propiedad y uso familiar, en el marco de una permanentemente y cambiante relación social comunitaria-mercantil<sup>84</sup>.

El programa de gobierno del presidente Evo Morales establece que las tierras abandonadas por los comunarios pero poseídas legalmente por los residentes, deberán pasar a propiedad de las comunidades por la vía de la reversión, siempre y cuando exista consenso dentro de la comunidad<sup>85</sup>. Sin embargo todo hace pensar que este proceso será mucho más complejo y que

<sup>83</sup> Fundación TIERRA, Informe de Gestión 2005. La Paz. (ms).

<sup>84</sup> Colque, 2006.

<sup>85</sup> Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006: 35.

las propias comunidades irán construyendo acuerdos locales-comunales sobre el destino futuro de las tierras de los residentes.

Es probable que la Asamblea Constituyente, que cuenta con importante mayoría campesina-indígena, refuerce esta reconducción de la Segunda Reforma Agraria, inclusive con medidas más radicales, como la de poner un límite máximo al tamaño de las grandes propiedades en las tierras de los llanos del oriente y el reconocimiento del territorio de las comunidades campesinas indígenas de todo el país como una jurisdicción político administrativa especial.

Sin embargo, aunque la voluntad política del actual gobierno es clara, la iniciativa de la "Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria" puede naufragar apenas al inicio. La forma en que han respondido las élites que concentran la propiedad de la tierra en el oriente es contundente. Los grupos empresariales que encubren a terratenientes han logrado nuclear a "todos" los productores del oriente -inclusive pequeños productores- desde una visión étnica-regionalista autonomista anti colla y anti indígena, pudiendo hacer fracasar todo el intento.

En este contexto de iniciativas gubernamentales y rechazos de algunos sectores sociales, a continuación apuntamos algunos temas con relación a la tenencia, acceso y uso de la tierra en el altiplano proponiendo, en algunos casos, algunas ideas que podrían ser consideradas para la construcción de nuevas políticas agrarias y rurales.

## 7.2. NUEVOS ENFOQUES SOBRE TERRITORIO Y AUTONOMÍA INDÍGENA

El año 1991 el gobierno de Bolivia reconoció el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), debido a la presión de las movilizaciones indígenas de las tierras bajas que desde hacía algunos años planteaban el reconocimiento de sus territorios. Pero fue a partir de ese momento que se generaliza la demanda por territorios indígenas. Una parte importante de esas reivindicaciones territoriales fueron incluidas en la Ley INRA bajo el concepto de TCO -o territorios indígenas-, legislados y reglamentados para las tierras amazónicas y de los llanos, como respuesta a las ya

mencionadas movilizaciones y demandas de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).

De ese modo, en la segunda mitad de la década de los 90, los pueblos indígenas del altiplano -estimulados por los avances en la titulación de las demandas territoriales de las poblaciones originarias amazónicas y los esfuerzos de varios investigadores que promovieron la reconstitución de los *ayllus* andinos, particularmente en Oruro y el norte de Potosí- incorporaron con fuerza sus propias reivindicaciones territoriales y plantearon la reconstitución de extensos territorios andinos con referentes político administrativos anteriores a la conquista española. Uno de los argumentos para rechazar inicialmente la aplicación de la Participación Popular y el saneamiento de las tierras de las comunidades en algunas regiones del altiplano fue precisamente la reivindicación de la autonomía política-administrativa del territorio indígena originario, que -según el programa nacionalista aymara de Felipe Quispe- habría de permitirles el pleno acceso y control de la totalidad de los recursos naturales y el ejercicio de formas de gobierno soberanas y autónomas en torno al antiguo *Qollasuyu*.

Más allá de las aspiraciones y reivindicaciones de algunos líderes indígenas e intelectuales<sup>86</sup>, la realidad es que han transcurrido casi dos siglos de vida republicana y cincuenta años de Reforma Agraria parcelaria que han fomentado y acelerado formas aparentemente irreversibles de acceso, posesión, propiedad y uso familiar de la tierra en el marco de regulaciones comunitarias cambiantes. La mayor parte de la tierra de las comunidades del altiplano es ahora de propiedad o posesión familiar, aunque está parcialmente administrada en el marco de las normas internas de las comunidades y en los términos de una compleja combinación de la norma positiva (1953) y los usos y costumbres locales que varían según las regiones y el momento.

La aplicación de las Leyes de Participación Popular (1994) y de tierras-INRA (1996) ha despertado nuevas expectativas y puesto en conflicto la forma de relación de la sociedad civil rural con el Estado<sup>87</sup>. Desde 1994 el Estado llega directamente hasta las comunidades indígenas-campesinas a

<sup>86</sup> Ver por ejemplo los planteamientos de Regalsky de CENDA en Cochabamba, sobre la reconstrucción de los territorios indígenas. <<http://www.constituyentesoberana.org/estudiosymaterialdeanálisis/autonomia/localidadclaseyterritorio-sindigenas.htm>>.

<sup>87</sup> "A partir de 1993 el gobierno de Sánchez de Lozada ha iniciado una serie de reformas amplias. La más

través de los municipios y a partir de entonces muchos indígenas se articulan más directamente desde sus comunidades con el Estado. Por eso es que hoy la gran mayoría de los municipios rurales están gobernados por indígenas campesinos. En la región andina, donde hay organizaciones indígenas muy celosas de su independencia del Estado nacional, las demandas de titulación de TCO, a las que se añade la exigencia de autonomía política -para la reconstitución de *ayllus* pre-colombinos- y el fortalecimiento de identidades étnicas (Art. 171 de la Constitución Política del Estado (CPE), Bolivia multicultural y pluriétnica), marcan el inicio de una nueva etapa en la historia republicana que -entre otras cosas- pone en cuestión la división político-administrativa en vigencia desde 1825 y la propia concepción del Estado Nacional. Las actuales normas jurídicas (Ley de Participación Popular y Ley del INRA) no son suficientes para comprender la globalidad de esta problemática en la perspectiva de promover el desarrollo rural territorial desde las comunidades, con participación de renovadas instituciones públicas locales, regionales y nacionales. En otras palabras, se plantea la creación de municipios indígenas o Entidades Territoriales Indígenas (ETI) -en algunos casos coincidentes en sus límites con los espacios territoriales de las TCO- como nuevas formas de gestión territorial y de jurisdicción político-administrativa con autonomía local<sup>88</sup>. Es decir se plantea convertir a la comunidad en la célula territorial, política y organizativa del municipio o de la ETI y por tanto, del Estado boliviano<sup>89</sup>.

En el altiplano aymara, la discusión política sobre la problemática de la tierra está cada vez más relacionada con el debate sobre el territorio, que incluye demandas de jurisdicción administrativa y política propias, con ciertos márgenes de gobierno autónomo, pero especialmente de reclamo por

relevante aquí es la de Participación Popular, que está en vías de transformar las relaciones locales de poder en el área rural. Los sistemas de autoridad y los derechos políticos correspondientes establecen y garantizan -o no, según las condiciones vigentes- los derechos sobre la tierra; cambios en este sistema, entonces, influyen en el acceso a la tierra que a la vez afecta a la migración y es afectada por ella" (Speeding y Llanos, 1999).

<sup>88</sup> Las comunidades campesinas en Bolivia no son solamente un refugio o mecanismo de sobrevivencia. De distintas maneras, tres millones de campesinos bolivianos se han autodeterminado y libremente han persistido en el tiempo viviendo en alguna forma de comunidad, llámese esta *tenta*, *ayllu*, brecha o colonia. Esta autodeterminación de aproximadamente 10.000 comunidades originarias y nuevas existentes en 1992, es la más poderosa interpelación del mundo rural campesino indígena al Estado Nacional, a los planificadores del desarrollo, a los académicos y a los ideólogos urbanos. (Urioste, 1992: 98).

<sup>89</sup> Este planteamiento se origina embrionariamente ya en el proyecto de Ley Agraria Fundamental planteado por la CSUTCB dirigida por Genaro Flores el año 1984 y es retomado y profundizado por el autor en el proyecto de ley sobre comunidades que es introducido al debate parlamentario el año 1992 y que posteriormente da origen a varios de los elementos de la ley de Participación Popular (1994) y de la Ley INRA (1996).

acceso y propiedad de los diversos recursos naturales que existen en esos territorios comunales. De hecho, en el estudio de caso de un *ayllu* de Curahuara de Carangas en la provincia de Sajama<sup>90</sup> se comprueba que para los comunarios de esta región del altiplano sur, el concepto mismo de tierra es sinónimo de territorio. Para estos comunarios hablar de propiedad de la tierra es hablar de propiedad de todos los recursos naturales. Desde hace unos años son elementos inseparables de la agenda de las organizaciones campesinas e indígenas para la Asamblea Constituyente, en muchos casos idealizados y convertidos en reivindicaciones históricas por sus dirigentes, a diferencia de aspiraciones más concretas y de corto plazo de las "bases".

En el altiplano -después de 12 años de aplicación y parcial apropiación indígena campesina de la Ley de Participación Popular de 1994- están ahora en construcción teórica y conceptual las articulaciones entre jurisdicción territorial, identificación de los elementos que otorgan seguridad jurídica a la propiedad sobre la tierra, sus vínculos con el derecho consuetudinario y los escenarios de gestión territorial indígena-campesina, como espacios en los que se promueven procesos de planificación, gestión de recursos y organización del poder económico, social y político de los indígenas.

Esta problemática de tierra y territorio y las demandas consiguientes de autonomía político-administrativa territorial constituyen elementos recientemente construidos -en el marco del proceso democrático iniciado en 1992- en la agenda de las organizaciones campesinas e indígenas<sup>91</sup>. Se demanda la profundización de los derechos de administración y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables por las poblaciones indígenas, comunidades campesinas y originarias, sobreponiéndolas a una demanda indígena por la re-definición de las jurisdicciones territoriales, locales y regionales entendidas como "autonomías indígenas"<sup>92</sup>.

No obstante, los análisis y debates sobre el tema tierra-territorio son parciales y en muchos casos están sesgados por visiones de Estado exclusivamente macro políticas. El tema es importante porque más allá de las com-

<sup>90</sup> Sanjinés, 2005.

<sup>91</sup> Colque, 2006.

<sup>92</sup> Pacheco y Valda, 2003: 240 - 254. La Ley INRA no ha considerado que la Reforma Agraria de 1953 ha configurado asentamientos con derechos propietarios combinados, heterogéneos y no excluyentes entre sistemas de propiedad individuales y colectivos. (...) Las comunidades campesinas han sido capaces de construir a lo largo del tiempo una combinación de propiedad individual y colectiva (...) se requiere otra identificación (conceptualización) de estos sistemas de tenencia.

pensiones y adscripciones, la tierra y el territorio<sup>93</sup> constituyen una realidad multidimensional de un conjunto de elementos más amplios de sistemas, como son las estructuras políticas o sistemas de gobierno, sistemas lingüísticos, culturales y rituales, sistemas productivos y tecnológicos, sistemas de aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables y no renovables, de las comunidades, *ayllus*, *markas* y pueblos indígenas<sup>94</sup>. Este aspecto es ahora muy importante en la agenda de las organizaciones campesinas e indígenas en un país de mayoritaria población indígena como Bolivia y seguramente será uno de los principales temas de debate en la Asamblea Constituyente.

### 7.3. PROMOVER LA PROPIEDAD DE LA TIERRA PARA LA MUJER SIN VIOLENTAR USOS Y COSTUMBRES

Otro de los grandes problemas es la inequidad de género en el acceso a la tierra. Gran parte de los títulos de propiedad otorgados por la Reforma Agraria del 1953 están a nombre del jefe de familia varón. La sucesión hereditaria dispuesta por el Código Civil establece que -a la muerte de los padres- la tierra se distribuya por igual entre los hijos e hijas pero, en realidad, como hemos comprobado en este estudio, los hombres tienen mucha más tierra que las mujeres. Esto tiene su origen en prácticas sociales tradicionales de la sociedad rural -vinculadas a usos y costumbres- que relegan a la mujer a papeles complementarios, pero también tiene mucho que ver con la escasez absoluta de tierra en el altiplano que, en la práctica -más allá de las normas, está obligando a muchas familias a construir mecanismos de compensación internos entre hermanos y hermanas, para transferir la herencia de la tierra solo al hijo varón primogénito, o al varón que resulte de un acuerdo entre los miembros de la familia. Casi nunca estos acuerdos internos favorecen a las mujeres.

<sup>93</sup> En primer lugar expresa la necesidad del dominio sobre la propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables, así como la identificación de límites jurisdiccionales. De igual manera el territorio expresa una combinación de dos facetas: la territorialidad como jurisdicción administrativa actual del país y la propiedad sobre la tierra y otros recursos naturales. En este contexto, el territorio indígena es el factor central sobre el cual se desarrollan procesos de gestión espacial articulados a la consolidación de sistemas políticos indígenas de autoridad. La tierra y el territorio son elementos de un conjunto más amplio de sistemas, como son las estructuras políticas o sistemas de gobierno, sistemas culturales y rituales, sistemas productivos o tecnológicos. Cuando se hace referencia a la tierra, se menciona que ésta otorga derechos sobre los recursos del suelo y cuando se define territorio se amplían estos derechos a los recursos del subsuelo y suelo. Sin embargo, oculta amplias dimensiones de lo que debemos entender por territorio.

<sup>94</sup> Pacheco, 2003.

La Ley INRA contempla la propiedad de las tierras en favor de las mujeres a través de la titulación a nombre de la pareja, pero en la realidad esto no ocurre automáticamente. Este proceso de titulación de tierras en favor de la mujer puede ser fortalecido parcialmente con la titulación obligatoria a nombre de la pareja de casados, convivientes o mujeres solteras, mediante ajustes al reglamento de la norma y sistemáticas campañas informativas sobre igualdad de derechos. El presidente Evo Morales emitió el Decreto Supremo N° 28736, Art. 3 sobre dotación preferencial para mujeres que refuerza lo que la Ley INRA ya estableció hace 10 años.

Estos mecanismos que favorecen el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra necesitan estar en adecuado equilibrio con los usos y costumbres y normas consuetudinarias. Éste es un problema todavía irresuelto ya que no se han alentado políticas específicas para promover la equidad de género. A esto se añade el envejecimiento de la población rural del altiplano y la actual irresolución de los derechos propietarios de la tercera generación de beneficiarios de la Reforma del 53.

### 7.4. ATRAER A LOS JÓVENES MEDIANTE INCENTIVOS ECONÓMICOS Y MEJORANDO LA OFERTA EDUCATIVA RURAL

De cada familia del altiplano norte, dos personas en promedio han emigrado definitivamente. A diferencia de una sola persona hace 30 años. El tamaño "real" de la familia ha quedado reducido a 4 miembros.

Del altiplano boliviano, quienes emigran definitivamente son los jóvenes. Los herederos de la Reforma Agraria, especialmente los nietos se van del campo y muy pocos vuelven. Hay una disminución de la población joven en términos absolutos.

Los principales lugares de emigración definitiva son las ciudades de La Paz y El Alto. En segundo lugar las ciudades de Santa Cruz y Buenos Aires en la Argentina. Los de zonas altiplánicas fronterizas como de Curahuara de Carangas emigran al norte de Chile. Recién en tercer lugar están otras áreas agrícolas del país, principalmente en el oriente.

El principal motivo de emigración sigue siendo la búsqueda de empleo, pero actualmente ha aumentado el número de jóvenes que emigran solo para estudiar. Las familias del altiplano han identificado que la principal y más segura inversión es la educación de sus hijos. Es notable el salto cualitativo en el nivel de educación de la población joven del altiplano. Sin embargo, la mayoría de esta juventud "se va para no volver"<sup>95</sup>.

Existe una gran brecha entre la educación rural y urbana. Una de las deficiencias de la reforma educativa es que se propuso eliminar la diferencia entre la educación urbana y la rural, pero en los hechos no se ha logrado ningún cambio notable. Existen diferencias principalmente en la infraestructura y los elementos de contenido. En el área rural los escolares no cuentan con bibliotecas actualizadas, no tienen acceso a servicios de computación y a las tecnologías de información y comunicación. Si se mejorarían las condiciones educativas los escolares de las comunidades rurales tendrían más condiciones para enfrentar la vida ya sea cuando emigren de sus comunidades o para tener iniciativas de empleo en sus propias regiones.

#### 7.5. INVOLUCRAR AL MUNICIPIO O LA UNIDAD AUTÓNOMA INDÍGENA EN EL SANEAMIENTO Y LA GESTIÓN DE LA TIERRA

Existe una total desconexión entre la regulación del ordenamiento de la propiedad de la tierra impulsado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y el papel que cumple el municipio como órgano público local. A diferencia de otros países, en Bolivia no hay ninguna relación vinculante entre el proceso de saneamiento, titulación, registro y catastro que ejecuta el INRA y la administración del uso de las tierras que debería realizar el municipio, mediante el catastro y el plan municipal de uso del suelo. Queda por establecer con precisión el papel del municipio en el ordenamiento territorial, en los planes de uso del suelo, en la administración del catastro y el cobro del impuesto a la tierra, en el reagrupamiento de predios y en los asentamientos humanos. Una tarea difícil pero imprescindible.

Es importante acrecentar el poder local, tanto de autoridades institucionales como de órganos sociales en la administración territorial local y no

solamente en la resolución de conflictos o en la delimitación de linderos. Los mejor dotados para afrontar y resolver los conflictos de tenencia son, generalmente, los propios actores locales por vía conciliatoria. Sólo en los casos en que no se encuentre solución concertada localmente, sería necesaria la intervención de otras instancias. Ni la Ley de Participación Popular ni la Ley del INRA otorgan competencias a los municipios para administrar los recursos naturales del territorio municipal. Son necesarios ajustes en ambas normas para fortalecer la capacidad de los actores locales y de sus instituciones.

#### 7.6. PRESERVAR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL: LA TIERRA AL QUE LA TRABAJA

Tiempo atrás (2002), el Consejo Ciudadano creado para promover la reforma de la CPE propuso la eliminación del principio constitucional que dispone que el trabajo es la fuente del derecho propietario de la tierra. El argumento era que esa disposición constitucional provoca inseguridad jurídica -especialmente de los grandes propietarios- ya que -de esa manera- el derecho propietario de la tierra para uso agropecuario no es absoluto. Efectivamente el derecho propietario de la tierra en Bolivia es relativo, porque está condicionado a que su uso cumpla una Función Económico-Social -en el caso de las empresas- y le corresponde al Estado medirla. Esto quiere decir que la tierra debe necesariamente estar siendo trabajada y no se la puede guardar o acumular para otros fines. La ley de 1953 hacía énfasis en la visión redistributiva y no contenía elementos de sostenibilidad y asociaba el concepto de trabajo únicamente a actividades agrícolas o ganaderas. Desde entonces muchos grandes propietarios se esfuerzan en demostrar que efectivamente se enmarcan en la norma y proceden a desmontar importantes superficies de bosque y alambrarlas para "demostrar" que están trabajando la tierra y que por tanto su derecho propietario es pleno. Argumentan que esta debilidad del derecho propietario genera incertidumbre, temor e inseguridad, y que esto impide un desarrollo transparente de los mercados de tierras y ahuyenta las inversiones, especialmente las extranjeras.

Con una visión más amplia, la legislación de 1996 (INRA) amplía el concepto de Función Económico Social al empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como las de conservación y protección de la biodiversidad, la

<sup>95</sup> De la Torre Ávila, 2006.

investigación y el eco turismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario (Art. 2). Sin embargo, desde las tierras bajas del oriente, los grupos de poder terrateniente siguen argumentando (2006) que la Ley INRA estimula la deforestación y que por tanto habría que eliminar el precepto constitucional de la Función Económico Social (FES).

En el caso de las comunidades campesinas e indígenas y las pequeñas propiedades, la norma establece que éstas deben cumplir una función social (no económica), porque se las considera el patrimonio de la familia. Por eso, generalmente un pequeño propietario campesino, indígena o colonizador no puede dejar de trabajar sus parcelas por más de tres años consecutivos, ya que de lo contrario se entenderá que las ha abandonado y la comunidad está facultada para tomar posesión de ellas y darles utilidad colectiva. En la práctica esto es mucho más complicado y en el altiplano muy pocas veces se cumple, ya que los derechos de usos y costumbres -residentes y migrantes temporales- predominan ante la norma positiva.

Sin embargo, eliminar el principio de que "la tierra es del que la trabaja" llevaría a trastocar todo el andamiaje jurídico agrario y facilitaría una mayor reconcentración latifundiaría improductiva de la tierra en el oriente. Éste es un tema de orden político pero también económico, ya que -en un país de extrema pobreza rural- el latifundio es el peor uso de la tierra al mantenerla improductiva y destinarla a fines especulativos. De igual manera, si los pequeños propietarios abandonan sus comunidades y deciden vivir definitivamente fuera del campo, los minifundios que poseían deben pasar a poder de los comunarios que se quedan. En el marco de la Asamblea Constituyente, es necesario mantener el principio fundamental de que la tierra es de quien la trabaja, porque existe una estrecha relación entre la construcción de la democracia, la construcción de la ciudadanía y el acceso a los recursos naturales. No puede haber democracia económica si no hay acceso equitativo, jurídicamente seguro y ambientalmente sostenible a los recursos naturales. No puede haber inclusión económica si persiste la inequidad en el acceso a los recursos. El cumplimiento de la FES a través del trabajo de la tierra -en sus diversas formas establecidas en la Ley- es un elemento clave del ordenamiento agrario.

Es necesario recordar que el principio de que "la tierra es de quien la trabaja" es un concepto eminentemente liberal -surgido en Latinoamérica con

la Revolución Mexicana- y que nada tiene que ver con usos y costumbres de las comunidades ancestrales de épocas precolombinas donde el Inca detentaba el principal derecho sobre las tierras de los comunarios y se las asignaba de acuerdo a criterios de dominación territorial y de estrategias de producción de alimentos para el Incario. Como tampoco tiene relación con propuestas de carácter socialista o comunitarista que propugnan la propiedad comunitaria o colectiva de todas las tierras de campesinos o indígenas<sup>96</sup>.

### 7.7. PROMOVER LA CONSTITUCIÓN DE MUNICIPIOS INDÍGENAS Y ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS

Desde la Reforma Agraria del 53 en el altiplano aymara paceño tanto del norte como de parte del centro, se ha venido consolidando una hegemonía étnica territorial aymara que ha cohesionado una identidad indígena propia y que no tiene fronteras entre lo específicamente rural y lo urbano en la ciudad de El Alto y parte de la ciudad de La Paz. Por razones históricas y culturales esto no es tan claro en las regiones de predominio quechua. Particularmente a partir del inicio del ciclo democrático del año 1982 y desde la participación popular de 1994 en el altiplano se ha venido constituyendo un polo hegemónico indígena aymara, pujante, modernizante, conciente de sus derechos, con fuerte visión de región y de nación boliviana.

Es previsible que en el corto plazo en el altiplano boliviano se avance significativamente en la constitución de municipios indígenas sobre la base de los espacios territoriales continuos de antiguos *ayllus* y los actuales municipios, en los que se combinen diversas fórmulas de inclusión indígena, como usos y costumbres, en la gestión municipal. En muchos de estos municipios la actividad agropecuaria será progresivamente menor hasta llegar a ser casi marginal como parte del ingreso familiar. Mientras este proceso no se consolide, el tránsito será conflictivo y exacerbará un indigenismo excluyente. La Asamblea Constituyente del año 2006 es el escenario privilegiado para iniciar este proceso de re-territorialización.

<sup>96</sup> Ver Anexo N° 4 Ley N° 3545 de Reconstitución Comunitaria de la Reforma Agraria.

Es previsible también que en los próximos años se avance en la conciencia del derecho de las comunidades altiplánicas a percibir por ley una cuota parte de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) como fórmula complementaria a la coparticipación tributaria municipal actualmente vigente. La inversión de estos recursos debiera estar destinada principalmente a generar cambios en las condiciones locales de transporte, energía, acceso al riego y generación de ingresos bajo criterios de desarrollo territorial rural, pero también al fortalecimiento de valores culturales que mejoren las condiciones espirituales de vida.

## 7.8. RESOLVER EL AMBIGUO PAPEL DE LOS RESIDENTES

Es paradójico pero al mismo tiempo normal constatar que las tierras que fueron recuperadas y defendidas con las armas por los indígenas hace medio siglo, ahora son objeto de una compleja relación de herencia-alquiler-venta. Desde los años noventa, la mayoría de la tercera generación de los "nietos" de la Reforma Agraria- en el altiplano ya no accede a cantidades de tierra en superficies sostenibles. Por eso emigran más aceleradamente a las ciudades, diversifican al extremo sus estrategias de supervivencia o buscan tierras en otras partes del país, especialmente en Santa Cruz.

Sin embargo, la manera en que se aplicó el saneamiento en los últimos diez años contradictoriamente frenó el proceso jurídico de dotación gratuita de tierras fiscales en el oriente para familias o personas de origen campesino indígena del altiplano, aunque no frenó la migración. Por el contrario, estimuló la toma de tierras y avasallamientos por parte de lo que se denominó el Movimiento Sin Tierra (MST) surgido el año 2000. No sabemos cuantos de los que se asientan desordenadamente en el oriente y reclaman ser del MST son residentes o ex residentes del altiplano, pero probablemente los une su condición de origen étnico: son collas. Si en los andes no existiese la categoría de residente, seguramente que la presión por la tierra en el oriente del país sería aún mucho mayor y probablemente, si es que la anunciada revolución agraria del Presidente Morales se aplica, muchos residentes se desplazarán definitivamente hacia el oriente como colonizadores definitivos y abandonarían esa categoría.

Los residentes del altiplano que viven en las ciudades de El Alto y La Paz, tienen un rol fundamental en la configuración de nuevas estructuras de

propiedad de la tierra y de poder de las comunidades: mayor acceso a los partidos políticos, a la información, a las instituciones públicas y, principalmente, a la educación. Este acceso privilegiado a los activos, tanto urbanos como rurales, les permite cumplir un renovado pero también impugnado papel de modernización y liderazgo en la estructura organizacional de las comunidades de las cuales provienen. Los residentes viven en las ciudades pero mantienen la propiedad de la tierra que heredaron, y son menos pobres que el resto de los comunarios.

Algunos piensan que a los residentes no les interesaría el saneamiento de la propiedad de la tierra dispuesto por la Ley INRA porque les obliga a transparentar en registros de Catastro y Derechos Reales todos sus bienes y activos rurales. Esta afirmación podría matizarse ya que el saneamiento les permitiría obtener un título a su nombre manteniendo así la propiedad de la tierra.

Sin embargo, no se debe oponer de manera tajante a los residentes con los comunarios dado que los primeros, nacidos en la comunidad, generalmente hablan aymara y conocen la dinámica y la lógica de la vida comunal y hoy en día mantienen una interacción con los comunarios porque están obligados a ejercer el cargo y por tanto se podría hablar inclusive del "residente comunario".

Dado su acceso al conocimiento y a la información, así como su mayor nivel de educación, los residentes son también un motor del desarrollo económico y agropecuario rural muy importante y agentes de modernización y de cambio dinámico. Casi una década atrás<sup>97</sup> ya se hacía notar que no se debe confundir la escasez física de tierra (superficie de tierra utilizable para la agropecuaria en cada comunidad) con la escasez jurídica (falta de títulos). Se debe tomar en cuenta especialmente la escasez física de tierras (aquellas efectivamente disponibles por cada familia que se queda a vivir en la comunidad). En otras palabras, al emigrar los campesinos fuera de sus comunidades temporal o definitivamente y convertirse en residentes, pero manteniendo intactos sus derechos de propiedad que recibieron vía herencia, la superficie de tierra efectivamente disponible por cada familia que permanece en la comu-

<sup>97</sup> Spedding y Llanos, 1999: 20. En el trabajo sobre Chari y Chulumani reflexionan sobre las causas de la migración fuera de las comunidades y concluyen que "la problemática de la migración en relación a la tierra, entonces, no es la falta absoluta de tierra (es decir, un número excesivo de personas referente a la extensión total de tierras cultivable) sino un problema de derechos de la tierra".

idad, es constante. Esto explica por qué, a pesar de la escasez jurídica de tierras, en las comunidades del altiplano hay tierra sin cultivar y el promedio de tierra cultivada por familia por año se mantiene inalterada en una hectárea y media desde hace 30 años.

Ya en el año 1955 -hace medio siglo- se estableció la norma jurídica<sup>98</sup> por la cual los campesinos que hubiesen abandonado sus parcelas durante tres años continuos, perderían "ipso - facto" el derecho a la tierra, la que se consolidaría a favor de la comunidad. Este decreto nunca se cumplió, aunque posiblemente sigue pesando como una velada amenaza que obliga a establecer pactos internos entre los comunarios, sus familiares y los residentes, apelando a los "usos y costumbres". Ya entonces se alertaba sobre el abandono de tierras y se establecía que aquella persona que hubiera abandonado por tres años consecutivos sus tierras recibidas de la Reforma Agraria y se dedicaba a actividades distintas a la agropecuaria, perdía sus tierras y su condición de campesino y no podía ejercitar ninguna acción judicial para recuperarlas. Aunque sí podía solicitar otras tierras en otros lugares.

Si en el futuro los residentes logran mantener indefinidamente sus derechos de propiedad privada sobre la tierra -desvinculándose de la comunidad- estarían pasando a la categoría de rentistas y apropiándose de la tierra de los comunarios que permanecen en el campo. Sin embargo, "es importante darse cuenta que no hay prácticas comunales que justifiquen la redistribución de terrenos en el sentido de quitárselos formalmente a los anteriores dueños para asignarlos a otras personas"<sup>99</sup>. Añadimos nosotros que es probable que la categoría de "residente" no permanezca indefinidamente en el tiempo y llegará un momento en que las propias comunidades reclamarán el dominio pleno y real de todas las tierras, o que -fruto de la mercantilización de las relaciones económicas- el alquiler de la tierra sea otra forma aceptada y generalizada de acceso a la tierra en el altiplano. Obviamente este tránsito no se dará sin conflicto. Algunos consideran precisamente que el residente permite una amplia democratización en el acceso a la tierra al que no la posee, por la vía del arriendo o alquiler.

Ya en 1981, Albó y otros<sup>100</sup> anotaban que los residentes ex campesinos se sienten más realizados en la ciudad que en su campo de origen. El resi-

<sup>98</sup> Decreto Ley 4235 de 24 de noviembre de 1955. Art. 16. (Promulgado por el presidente Víctor Paz Estensoro).

<sup>99</sup> Spedding y Llanos, 1999: 56.

<sup>100</sup> Albó, Greaves, Sandoval, 1981.

dente cabalgaba hace 25 años entre dos mundos, dos culturas y dos clases. Este residente mantendrá vínculos con su comunidad en tanto la ciudad no le ofrezca seguridad de ingresos y empleo permanentes. Hace 25 años la ciudad de La Paz tenía "inmigrantes de todo el país. Pero una peculiaridad es la alta proporción de inmigrantes de sus propias provincias rurales. El 64% de sus inmigrantes procedían del mismo departamento, principalmente del altiplano". Tienen que irse del campo porque -debido a la escasez de tierras y a su baja productividad- allí no hay posibilidades económicas para sobrevivir. El 69.1% de los inmigrantes entrevistados hace 25 años señalaba que lo hacía por razones económicas pero principalmente por falta de tierras. También anotaban que la mayor proporción de los conflictos entre familias y comunidades estaban originados por la escasez de tierras.

Nuestro estudio constata que los residentes siguen siendo propietarios de pequeñas parcelas. En el altiplano, la unidad de producción familiar está jurídicamente fragmentada y aunque la fragmentación de las parcelas también es física, es decir que no hay continuidad territorial entre una parcela y otra pertenecientes a una misma familia, esa familia cultiva una misma cantidad neta o absoluta de tierra, que en promedio llega a una hectárea y media al año. Una razón muy poderosa para que el residente mantenga derechos de propiedad sobre la tierra es que sabe que probablemente, cuando llega la edad de jubilación, tendrá que regresar a su comunidad a pasar sus últimos días y a complementar sus ingresos agrícolas familiares con el "Bonosol"<sup>101</sup> o alguna otra Renta pública o remesa familiar.

El control que ejercen los residentes sobre los recursos naturales y, específicamente, el acceso y propiedad de pequeñas parcelas de tierra en sus comunidades de origen es todavía posible gracias al intercambio de horas de trabajo con su comunidad, expresado en una serie de cargos y obligaciones que le son impuestas. Puede ser que en muchos casos, los ex campesinos que antes vivían en el altiplano y ahora lo hacen en las ciudades, impiden la reconstitución jurídica de la propiedad de parcelas en tamaños ambientales y económicamente sostenibles en las comunidades. Al mantener ellos la propiedad de las tierras que recibieron de la Reforma Agraria de 1953, "perjudican" a los que se quedan en el campo. Los "usos y costumbres" serían -en este

<sup>101</sup> El "bonosol" es una peculiar renta de vejez que en Bolivia se paga cada año -desde 1997 y hasta el año 2017- por un monto de 180 dólares americanos a todo ciudadano mayor de 65 años. Para los adultos-ancianos rurales es un ingreso altamente apreciado que hace más llevadera su subsistencia al garantizarles una comida diaria de medio dólar.

caso- un mecanismo no muy transparente para preservar la tierra en manos de quien no la trabaja directamente. En el altiplano casi no existen tierras ociosas ya que cuando migra toda la familia la tierra siempre queda al cuidado de algún familiar o vecino que la usa por encargo y por ello debe realizar el doble de obligaciones en la comunidad<sup>102</sup>. En algunos casos existe un acuerdo por el cual la familia que se queda y usufructúa la tierra debe cumplir las obligaciones del migrante o residente. En otros casos se puede apreciar que el efecto de la migración es beneficioso para las familias que se quedan en la comunidad porque al ser cuidador de la tierra del pariente, el comunario sale beneficiado con más tierras, aunque claro, debe poner más esfuerzo directo para trabajarlas.

Los residentes son también nuevos actores de cohesión cultural y étnica que, sin embargo, entran en contradicción con principios de equidad reclamados por ellos mismos. Los residentes son los que principalmente están creando y controlando -desde las ciudades- un mercado no transparente de tierras en el altiplano, no por el mecanismo definitivo de la compra-venta, sino por formas temporales de alquiler de muy corto plazo, generalmente de una cosecha (arriendo, al partir, aparcería, encargo). Algunos creen que las personas que han dejado sus tierras a cargo de otros parientes en calidad de arriendo y a cambio de ello reciben productos agropecuarios, están coadyuvando al proceso de acumulación de capital de las ciudades<sup>103</sup>. Afirman también que el crecimiento de las ciudades intermedias -Patacamaya en el altiplano central- promueve el alquiler de tierras, especialmente de los residentes acomodados que alquilan sus tierras para no perder sus derechos de propiedad en sus comunidades. "La mayoría de los comuneros prefieren ahora el alquiler porque les da más libertad sobre el uso de las tierras"<sup>104</sup>. La migración de campesinos a las ciudades manteniendo el control de sus tierras, dificulta el normal desenvolvimiento al interior de la comunidad, ya que "la organización se va fragmentando al disminuir la cantidad de fuerza de trabajo que posee tierra"<sup>105</sup>.

Ha quedado claro que cuando se trata del altiplano Norte y parte del Central, estamos hablando de una "región integrada" que está fuertemente

<sup>102</sup> Plata, et al, 2003.

<sup>103</sup> Patzi Paco, 1997:125.

<sup>104</sup> Cala y Jette, 1994:22.

<sup>105</sup> Patzi, 130.

influida -casi determinada- por un dinámico mercado de demanda de consumo de casi dos millones de habitantes urbanos de las ciudades de La Paz y El Alto. Pero, esta relación urbano-rural no se da solo con las ciudades capitales, sino también con las ciudades intermedias. Para el altiplano central, por ejemplo, las poblaciones urbanas de Patacamaya, Caracollo y Oruro juegan también -aunque en menor medida- un papel de estímulo de mercado importante. Félix Patzi<sup>106</sup> señala que "la formación y el crecimiento de las ciudades provocan cambios en la agricultura debido a que incrementan la productividad agrícola (por existir mayor demanda de alimentos) y transformar el modo de producción de la agricultura, lo que a su vez significa el cambio en el manejo y tipo de propiedad de la tierra". A las ciudades intermedias como Patacamaya, Patzi les asigna un rol fundamental ya que permite que los campesinos que viven en ella, no abandonen sus tierras, sino que por el contrario la actividad agropecuaria puede constituirse en una actividad complementaria permanente y estable a las ocupaciones urbanas de las familias. Patzi afirma que en el caso de Patacamaya la mayoría de los comunarios de los alrededores que viven en esta población urbana todavía no han roto sus lazos de propiedad con la tierra rural en sus comunidades.

Casi en todas las comunidades del altiplano hay varias familias de residentes, por eso, aunque de manera todavía tímida, algunas autoridades locales comienzan a expresar cierto malestar respecto del papel que juegan los residentes. Una de las principales críticas es que "perjudican mucho al resto de los comunarios porque dejan tierras baldías en su comunidad y no dejan que nadie las trabaje, obligan a las comunidades a trabajar menos tierra". De esa manera -afirman- el residente hace aún más compleja la organización interna de la comunidad, especialmente en cuanto a la administración de los derechos familiares a la propiedad de la tierra por parte de la comunidad. Algunos comunarios sienten que es una de las causas que hace que el acceso sea cada vez más inequitativo, lo que "provoca envidias, recelos y desconfianza interna". Es uno de los elementos que "quita unidad y cohesión a las comunidades"<sup>107</sup>. Estas opiniones críticas -tímidas, respetuosas y cuidadosas- son realizadas en un contexto en el que varios de los actuales máximos dirigentes de las comunidades son también residentes. Inclusive se podría decir que una mayoría de las autoridades comunales y municipales del altiplano norte y centro viven en las ciudades de La Paz o de El Alto y precisa-

<sup>106</sup> Ibid.: 25.

<sup>107</sup> Fundación TIERRA, Entrevistas, Regional Altiplano, 2005. m.m.

mente desempeñan cargos de autoridades como una especie de "castigo" o de "multa" a cambio de mantener sus derechos propietarios sobre la tierra. En general las relaciones de los residentes con oficinas públicas, instituciones de desarrollo y de financiamiento y partidos políticos en las ciudades son fluidas y eso les confiere poder ante los comunarios.

Los residentes complementan su dieta alimenticia citadina con productos agropecuarios obtenidos del trabajo de sus parientes o amigos en sus terrenos en la comunidad. Se trata generalmente de unas cuantas arobas de papa, haba, algunos cereales y un poco de carne de cordero y de queso, cuyo valor económico es residual pero simbólica y efectivamente tiene gran relevancia. Seguramente no alcanza ni al 10% del costo de su canasta familiar. Algunos investigadores consideran que este es un típico proceso de extracción de excedentes del área rural para trasladarlos a las ciudades. El campo subsidia así a las ciudades.

## 7.9. DEBATIR ABIERTAMENTE EL TEMA DE LOS RESIDENTES

La emigración está determinada -entre otras cosas- por la imposibilidad de satisfacer las necesidades de acceso a la tierra de todos los descendientes, lo que obliga a arreglos familiares más o menos concertados respecto del uso de la tierra, que con el tiempo pueden devenir en arreglos formales sobre la propiedad. Aquí entran en cancha los nuevos jugadores, los residentes y su relación conflictiva con el "saneamiento" dispuesto por la Ley INRA.

A muchos residentes les incomoda -perjudica- el saneamiento del derecho propietario de la tierra porque no pueden demostrar que la trabajan personalmente. En cambio el saneamiento y la obtención de un título de propiedad otorgado por el Estado sí interesa -y mucho- a los productores campesinos que trabajan cotidianamente la tierra y viven en sus comunidades. Pero la influencia política y discursiva de los residentes en contra del saneamiento de tierras es mayor que la de los productores.

La próxima generación, la de los bisnietos de la Reforma Agraria del 53, probablemente ya no admitirá la categoría de "residente" como ésta es

ahora en el año 2005. Dentro de unos veinte años probablemente el predominio de las relaciones mercantiles y de la propiedad familiar de la tierra en el altiplano será aún mayor -en el marco de la jurisdicción del territorio político administrativo de la comunidad- con grados relativos de autonomía respecto del municipio al que las comunidades pertenecen. Posiblemente esto será más evidente en el altiplano norte.

A parte de los emigrantes definitivos y de los "residentes", la movilidad geográfica-espacial de las personas y bienes en la macro-eco-región La Paz-Altiplano es sumamente intensa y crece continuamente. Esta región constituye en rigor un espacio territorial que ha logrado construir sólidas relaciones de mercado interno, a pesar de las restricciones en la provisión de servicios públicos. Es una región integrada con potencial económico.

Las desigualdades entre familias de campesinos "ricos" y "pobres" continuarán en ascenso. Aunque las comunidades se están dotando de mecanismos de regulación y de "igualación hacia abajo", estos serán rebasados por la dinámica del mercado.

## 7.10. MANTENER LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

En el altiplano una familia campesina dedica a la agricultura entre tres y cuatro meses de actividad. El cultivo agrícola de mayor esfuerzo en mano de obra continúa siendo la papa. Sin embargo, la mayor superficie de la tierra se dedica a la siembra de forrajes y la mayor cantidad de tiempo a la cría y manejo de ganado lechero. Lamentablemente ninguna de las comunidades estudiadas por muestreo aleatorio incluyó una productora de quinua. Es evidente que el cultivo de la quinua en el altiplano central es cada vez más importante y ha logrado conquistar importantes mercados y generar ingresos a los productores.

El cambio de la vocación agrícola hacía la actividad pecuaria producido en la última década, especialmente de ganado lechero, puede ser exitoso en el corto plazo en la medida en que no produzca un sobre uso agrícola o pastoreo que conduzca a la compactación de suelos. Deberá estudiarse la sostenibilidad futura de la lechería en términos de acceso a nuevos recursos forrajeros. Una de las alternativas sería la cría de ganado semiestabulado que podría combinar el pastoreo con la alimentación balanceada.

La cría de ganado mayor para lechería era hace 30 años una actividad complementaria a la agricultura. Ahora es la principal fuente de ingreso y el cultivo de forrajes el principal uso de la tierra particularmente en las comunidades aledañas al lago Titicaca del altiplano norte. La agricultura es complementaria y esos cultivos tradicionales se destinan básicamente a la alimentación de la familia directamente en el lugar.

La actividad agropecuaria ligada al cultivo directo de la tierra no es compatible con la fuerza de trabajo disponible por las familias muy adultas. Por eso el manejo de ganado lechero estabulado aparece como una actividad más llevadera y soportable por las familias adultas y por las mujeres.

#### 7.11. PRESERVAR LA CAPACIDAD PRODUCTIVA DE LOS SUELOS, INTRODUCIENDO SISTEMAS DE RIEGO

Con sólo una hectárea y media bajo cultivo, una familia promedio de cuatro miembros no puede vivir. Para su reproducción no sólo necesita trabajar intensivamente la tierra, superando plagas, heladas, sequías y bajos rendimientos y magros precios, sino obtener otros ingresos monetarios de actividades no agropecuarias, generalmente en empleos urbanos precarios.

Desde hace 30 años es permanente la disminución del ciclo de rotación y descanso de la tierra. No se podrá mantener indefinidamente esta situación de uso permanente del suelo sin adecuada rotación de cultivos a riesgo de erosión. Ahora casi el 100 % de las familias en las tres regiones del altiplano utilizan el 100 % de su tierra intensivamente. No tienen tierra en descanso, a diferencia de hace 30 años cuando sólo el 36 % estaba en esa situación.

Casi la totalidad de los agricultores utilizan ahora semillas mejoradas, insumos químicos y algunos alquilan tractores para la roturación de los terrenos especialmente para forrajes. Una roturación inadecuada puede compactar y salinizar los suelos, como ha ocurrido en las pampas de Lequezana en el departamento de Potosí.

Los rendimientos del cultivo de la papa o el volumen cosechado por familia parecen ser constantes desde hace 30 años. Sin embargo, la productividad habría aumentado ligeramente pero sólo para compensar la falta de tierra y la pérdida de fertilidad del suelo. Los mercados urbanos ahora más gran-

des, están también provistos con productos agrícolas provenientes de otros países.

En el altiplano deberían haber evolucionado mucho más rápidamente los sistemas de riego, pero las restricciones burocráticas son enormes, tanto en las agencias financieras de cooperación como en las instancias gubernamentales. Como los sistemas de riego involucran de manera directa a los potenciales usuarios, se requiere de un muy alto grado de acuerdos sociales previos entre los productores lo que a su vez exige derechos propietarios de la tierra claros y saneados. El productor agropecuario del altiplano todavía no ha descubierto el enorme potencial de la incorporación del riego que, junto con la energía eléctrica y carpas solares provocará un indudable salto tecnológico, en el empleo y en los ingresos familiares.

Superando -o disminuyendo- las restricciones ambientales de heladas, granizadas, sequías y falta de acceso al riego, el altiplano tiene futuro agropecuario si es que sus recursos naturales -tierra y agua- son manejados adecuadamente y existe inversión pública y privada (familiar campesina) en el marco favorable del ejercicio del poder local y del municipio productivo.

#### 7.12. PLANIFICAR EL DESARROLLO RURAL ESPACIAL-TERRITORIAL

Es indispensable un enfoque territorial del desarrollo rural del altiplano que haga particular incidencia en las relaciones urbano rurales y multi-sectoriales -mas allá de lo agropecuario- y aproveche su ubicación geopolítica de nexo entre el sur del Perú y norte de Chile. Las políticas públicas de "cadenas productivas" no toman en cuenta este enfoque espacial territorial. No tiene sentido promover desarrollo rural territorial sin promover acceso a mercados.

Es necesario concebir al altiplano como potencial oferente de productos ecológicos andinos en gran escala orientados a los mercados internacionales, especialmente de ultramar. Este paso requiere de inversiones tanto públicas como privadas, actualmente no disponibles.

Las actividades económicas y productivas del altiplano, si bien son diversas y se ajustan a múltiples estrategias de vida, ya no se mantienen en

un equilibrio flexible y regulado entre autoconsumo y mercado. La economía campesina altiplánica está cada vez más dependiente del mercado, de los valores mercantiles y de otras actividades no agropecuarias.