

Consortio Interinstitucional
Fundación TIERRA, Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA, QHANA
Con el apoyo del IDRC
(International Development Research Center)



La tierra en los valles de Bolivia

Apuntes para la toma de decisiones

Diego Pacheco y Walter Valda

Febrero de 2003

Esta publicación se hizo posible con el apoyo de:

- IDRC:International Development Research Center
- ICCO:Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo
- EED: Servicio de las Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo

La tierra en los valles de Bolivia

Editor: Fundación TIERRA
Calle Hermanos Manchego N° 2576
Teléfono: (591-2) 243 2263 – 243 0145 – 243 2683
Fax: (591-2) 211 1216
La Paz – Bolivia

Cuidado de edición Daniela Otero
Carlos Sotomayor

Depósito Legal: 4 - 1 - 257 - 03

Impresores: • de Encuentro
Telf. 2240415

Investigadores principales

Diego Pacheco

Walter Valda

Investigadores de campo

Ramiro Guerrero

Hugo Miranda

Juan Pablo Chumacero

Colaboradores

Leonor Ballesteros, Yuli Vacaflares y María Luz García (pasantes Fundación TIERRA); Claudio Andrade (Consultor-Historiador), Edwin Muñoz (consultor – Base de datos); Antonio Márquez, Orlando Sánchez, Gualberto Guerrero, Edwin Fuentes, Freddy Alarcón, Luis Villarroel y Oscar López (Fundación ACLO Tarija); Freddy Sempértegui, Efraín Huanaco, Ernesto Veizaga, Trifón Romero, Edgar Anze, Hernán Ordoñez, Ruperto Torrez y Amparo Galán (Fundación ACLO Potosí); Hugo Ontiveros (Fundación ACLO Chuquisaca); Lorenzo Soliz, Eduardo Acevedo, Bernardino Soliz y Edgar Alvarez (CIPCA Cochabamba); Fanor Girón, Jacinto Melendres y Tomás Mallku (promotores campesinos); Simón Fernández (Fundación TIERRA-La Paz)

Equipo de seguimiento

Anthony Bebbington

Annelies Zoomers

Pablo Pacheco

Agradecimientos

Nuestro agradecimiento a las familias campesinas e indígenas entrevistadas que nos han dado más que todo su amistad. A Simón Carter (IDRC), cuyos comentarios iniciales han sido claves para emprender esta investigación; asimismo, a los miembros de nuestro equipo de seguimiento, cuyos comentarios críticos nos han sido muy valiosos en la formulación y redacción de este documento. A Irene Hernáiz, quien pacientemente y con mucho desprendimiento nos enseñó a leer y entender la problemática legal de la tierra en las comunidades de Bolivia. A Mauricio Bacardit y a Rafael García Mora, anterior y actual Director de la Fundación ACLO, por su apoyo incondicional a la realización de esta investigación con todo su equipo. A todos nuestros amigos(as) de la Fundación ACLO y CIPCA que nos recibieron con los brazos abiertos en sus áreas de trabajo y nos apoyaron decididamente en el trabajo de campo. A los representantes de las diferentes instituciones en el Consorcio Interinstitucional: Mauricio Canedo (QHANA), Enrique Ormachea (CEDLA) y Oscar Bazoberry (CIPCA). Un especial agradecimiento, como siempre, a Xavier Albó. Finalmente, a quienes impulsados en la lectura de este documento estarán dispuestos a asumir el reto de elaborar nuevas propuestas para los valles de Bolivia, así este trabajo no habrá sido en vano.

Índice

Introducción	7
1. Marco conceptual	15
1.1. Políticas públicas y su relación con los recursos naturales	17
1.2. Tenencia y acceso	18
1.3. Estrategias rurales	20
2. Marco metodológico	25
2.1. Análisis de variables	25
2.2. Selección de los estudios de caso	26
2.3. Metodología del estudio	32
2.4. Instrumentos de investigación	34
3. Descripción de las políticas públicas en recursos naturales	37
3.1. Problemas conceptuales	37
3.2. Problemas prácticos y operativos	51
4. Tipología de los ayllus, comunidades y asentamientos	65
4.1. Ayllus	67
4.2. Comunidades de ex hacienda	74
4.3. Asentamientos libres	84
4.4. Conclusiones preliminares	87
5. Caracterización de los ayllus, comunidades y asentamientos seleccionados	89
5.1. Ayllus	89
5.2. Comunidades de ex hacienda	96
5.3. Asentamientos libres	109
6. Sistemas y formas de tenencia	121
6.1. Características principales en los ayllus	121
6.2. Características principales en comunidades de ex hacienda	130

6.3. Características principales en asentamientos libres	142
6.4. Conclusiones preliminares	149
7. Dinámicas de acceso a los recursos	155
7.1. Características principales en ayllus	156
7.2. Características principales en comunidades de ex hacienda	166
7.3. Características principales en asentamientos libres	179
7.4. Conclusiones preliminares	185
8. Tenencia de la tierra y estrategias productivas	191
8.1. Características principales en ayllus	191
8.2. Características principales en comunidades de ex hacienda	199
8.3. Características principales en asentamientos libres	216
8.4. Conclusiones preliminares	227
9. Acceso a la tierra y estrategias de vida	231
9.1. Características por origen o procedencia	231
9.2. Características por estrato	236
9.3. Características por generación	236
9.4. Conclusiones preliminares	237
10. Conclusiones y recomendaciones para las políticas de tierras	239
10.1. Políticas públicas en el marco de la realidad de los valles de Bolivia	239
10.2. Interacciones entre las formas de tenencia, acceso y uso con las políticas públicas	242
Anexo A - Preguntas de discusión por temas	259
Anexo B - Población total entrevistada	263
Anexo C - Mapas por áreas y comunidades	265

Introducción

Este informe presenta los hallazgos del estudio sobre tenencia, acceso y uso de la tierra, agua y bosques en los valles de Bolivia, auspiciado por el Consorcio Interinstitucional conformado entre la Fundación TIERRA, CEDLA, CIPCA, QHANA y Fundación ACLO y financiado por el IDRC (Internacional Development Research Center). El estudio abarca un periodo de tiempo de 50 años que transcurre de 1952 al 2002, tomando en cuenta que con la Reforma Agraria de 1952 se han desarrollado los principales cambios en la sociedad rural boliviana del pasado siglo y se ha modificado la fisonomía del sector rural.

Este estudio es parte de un “sui generis” esfuerzo institucional presentado por primera vez en Bolivia: a) en términos de la coordinación interinstitucional en diferentes niveles jerárquicos, entre una diversidad de instituciones unidas por un objetivo común, el de generar mejores condiciones de vida en el área rural y, b) en términos de la cobertura geográfica nacional, entendiéndose que la investigación de los valles constituye solamente una parte de un esfuerzo de investigación de presentar datos y análisis sobre la diversidad de las regiones geográficas de Bolivia (llanos, valles, altiplano, chaco y yungas).

El mencionado consorcio interinstitucional tiene como misión principal **promover el debate nacional sobre la tenencia, acceso y uso de la tierra, el agua y los bosques en el marco de las políticas públicas de Bolivia y las demandas sociales emergentes.**

El consorcio interinstitucional ha iniciado esta iniciativa en el año de 1999 con el apoyo financiero del PIEB y DIAKONIA que culminó con el documento sobre tenencia, acceso y uso de la tierra y bosques en las tierras

bajas de Bolivia el año 2000. Con la conclusión del estudio en los valles de Bolivia quedan todavía por recorrer otras tres regiones geográficas, para así tener una fotografía de lo que efectivamente está ocurriendo en Bolivia en relación a las condiciones de tenencia, acceso y uso de los recursos naturales.

Entendemos que la evolución de los sistemas de tenencia de la tierra tiene que ser vista como parte de un debate más amplio vinculado con el proceso de cambio productivo en la agricultura o - en su versión más extensa - con los procesos de transformación de la sociedad rural y/o de las estructuras agrarias en su conjunto. Este debate tiene que ser encarado en el futuro de manera urgente para repensar seriamente las estrategias de desarrollo rural. Los estudios que vienen siendo presentados tendrán que ser considerados como un insumo principal de este debate.

A la fecha, tres son las perspectivas dominantes desde las cuales se podrían interpretar los procesos de cambio agrario: la primera, enfatiza la tecnología como el motor de los cambios sugiriendo que éstos resultan de la adopción de tecnologías (por influencia del crecimiento poblacional, búsqueda en el incremento de producción o reducción de costos y riesgos), 2) la que concibe a la demanda como la principal causa explicativa, es así que cambios en los mercados explican los procesos de cambio productivo y, por último, 3) la perspectiva de economía política que enfatiza la influencia que ejercen las relaciones económicas, políticas y sociales sobre las dinámicas locales de reproducción económica y social.

Desde la primera perspectiva podríamos considerar que el aumento de población tiende inevitablemente a aumentar la presión sobre la tierra y variaciones en productividad están asociadas a procesos de cambio tecnológico; en la segunda perspectiva se considera que la influencia de los mercados así como fomenta prácticas de cambio tecnológico, también proporciona los incentivos para la formación de unidades productivas con tamaños eficientes adecuados a la intensidad del uso de insumos y capital. Por último, la perspectiva de economía política considera que los factores asociados con la distribución de la tierra están asociados con la forma cómo operan las relaciones de poder que favorecen a los actores más influyentes.

Diversas han sido las críticas a estas tres perspectivas, aunque muchas de ellas coinciden en señalar que estos enfoques, considerados por separado, no han logrado entender integralmente los factores subyacentes que

explicarían la transformación de las estructuras de tenencia de la tierra y las estrategias campesinas asociadas con ellas.

En esta investigación, en línea con la última posición, asumimos que el tema de la tierra no debe ser considerado independientemente de un conjunto de factores vinculados con un contexto amplio que va desde la dinámica de los mercados hasta las decisiones de política macroeconómica. Sin embargo, la correcta interpretación de estas relaciones depende mucho del conocimiento empírico de la realidad de las comunidades rurales que, en conjunto con el paisaje, modelan la región de los valles de Bolivia.

El marco conceptual que se adopta en esta investigación no es rígido, porque nuestra intención no es generar datos para validar los argumentos de una determinada teoría, sino más bien utilizar la observación e información empírica para contribuir a la explicación de procesos y a la discusión de alternativas y sólo en esa dimensión contribuir al debate teórico. Nuestras bases teóricas son delineadas en el capítulo primero.

Este estudio, en consecuencia, tiene como finalidad principal orientar las políticas públicas sobre la problemática de la tierra en los valles de Bolivia en los próximos años, por eso se ha hecho incidencia en tres factores o dimensiones que moldean dicha problemática: la tenencia, el acceso y el uso de este recurso.

Así, el principal objetivo de este estudio es **describir y comprender la heterogeneidad de las formas de tenencia y acceso de la tierra para contribuir al debate y al ajuste de las políticas públicas sobre recursos naturales en los valles de Bolivia**. Nuestros objetivos específicos están orientados a:

- a) Describir la heterogeneidad de las formas de tenencia y acceso a la tierra y averiguar los cambios producidos entre 1952 al 2002;
- b) Analizar la importancia de las formas de tenencia de la tierra con relación a otros recursos naturales y;
- c) Analizar sus implicaciones con relación a estrategias productivas y disponibilidad de otros activos en las familias rurales.

Preguntas generales

¿Las políticas públicas de recursos naturales toman en cuenta la complejidad de los sistemas de tenencia, formas de tenencia, acceso y uso de los recursos naturales (tierra, agua y bosques) presentes en los valles de Bolivia?

¿Cuáles son las interacciones entre las formas de tenencia, acceso y uso de los recursos naturales con las políticas públicas que regulan sobre esas tres mismas dimensiones?

Preguntas específicas

¿Cuáles son los cambios y las dinámicas que se han presentado en los últimos 50 años, respecto a las formas de tenencia de la tierra?

¿Cuáles son las principales formas de acceso a la propiedad de la tierra, agua y bosques y es posible detectar cambios en esas formas a lo largo del tiempo y en diferentes espacios?

¿Cuáles son las relaciones entre tenencia de la tierra con las estrategias productivas y de manejo de los recursos naturales que se practican en las comunidades de los valles?

¿Existe alguna relación entre formas de tenencia y/o de acceso a los recursos naturales con la cantidad y calidad de capitales (natural, social, físico, financiero y humano) de los que disponen las familias campesinas?

Este estudio intenta identificar los puntos centrales sobre los cuales las políticas públicas tienen que ajustarse para ser suficientemente flexibles y coherentes con una realidad a la cual desean afectar de forma positiva.

Las políticas públicas en tierras están contenidas fundamentalmente en la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (octubre, 1996), más conocida como Ley INRA, entendiéndose que esta ley crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Sin embargo, algunas disposiciones legales tienen que entenderse en el contexto de las reformas más amplias denominadas como Reformas de Segunda Generación, es decir: Ley de

Participación Popular (1994), Ley Forestal (1996) y Ley de Unidades Político-Administrativas (2001).

Posiblemente, estos nuevos paradigmas hubieran sido flexibilizados o adaptados con otros ejecutores de las políticas. Sin embargo, lo que los actuales ejecutores de políticas han hecho –para bien o para mal- es crear antecedentes de políticas en tierras que difícilmente podrán ser removidos. Incluso sin ser tener plena conciencia de ello, en la práctica, algunos ejecutores de políticas están afinando políticas de tierras y estas modificaciones a veces resultan más importantes que lo que se escribió en el papel.

Es así que las respuestas a las preguntas de investigación y al planteamiento de nuestra hipótesis son abordadas a través de estudios de caso en diferentes comunidades, cuyos criterios de selección han respondido a la necesidad de identificar casos representativos de la diversidad de comunidades, respondiendo fundamentalmente a la naturaleza de las comunidades (ex haciendas o ayllus), cercanía a los centros poblados urbanos, características económicas principales (comerciales o de subsistencia) y presencia institucional de las organizaciones participantes en el Consorcio Interinstitucional.

En cada uno de los casos seleccionados la investigación implicó:

- a) Una revisión exhaustiva de fuentes secundarias sobre los tópicos abordados en el presente estudio que concluyeron en la elaboración de balances de las áreas de trabajo.
- b) Talleres de presentación de los propósitos del estudio a comunarios e identificación de los rasgos principales de la comunidad (hitos históricos, datos generales relevantes sobre tenencia, acceso y uso de la tierra, estratificación de las comunidades y definición del cronograma de trabajo para la siguiente fase).
- c) Realización de entrevistas familiares (todos los miembros de la familia considerando criterios generacionales y de género) en familias seleccionadas (las entrevistas se realizaron usualmente a tres o cuatro familias de cada uno de los grupos identificados, las mismas que en general consideraron entre 12 a 16 familiares por comunidad).

- d) Realización de talleres de devolución y análisis de la información a nivel de la comunidad a la cual pertenecen las familias donde se efectuaron las entrevistas familiares.

A manera de resumen de lo planteado, se puede decir que este documento tiene como finalidad simplemente abrir elementos de debate nacional sobre la tierra, agua y bosques en los valles con la participación de los propios campesinos, entidades privadas y públicas del nivel local, regional y nacional. Así, no presenta un marco de conclusiones cerrado sino más bien un conjunto de interpretaciones analíticas que permitan a los propios beneficiarios tomar las decisiones más apropiadas respecto al camino que deben seguir las políticas públicas sobre tierras en particular y de los recursos naturales en general en los valles de Bolivia.

Cabe aclarar que finalmente los datos recopilados están más orientados a la tenencia, acceso y uso de la tierra, y en menor medida al agua y a los bosques. Esto tiene que ver con la propia percepción de los comunarios y con el hecho que mayor énfasis se ha dado a los sistemas de tenencia de la tierra. Sin embargo, en muchos casos el tema de los bosques parece ser una realidad poco relevante, mientras que el tema del agua (vinculado a la tierra) sí es importante.

De este modo, nuestro documento está dividido en diez capítulos. En nuestro primer capítulo se presenta un resumen de nuestro marco conceptual que tiene la virtud de enfatizar cuatro aspectos y sus relaciones en términos de la relación entre políticas públicas y sistemas de tenencia. Estos aspectos son: formas de tenencia, formas de acceso, estrategias productivas y estrategias rurales.

En nuestro segundo capítulo se introduce el marco metodológico de este estudio, en el que se han incorporado los objetivos, preguntas de investigación y alcances de esta investigación. En esta sección se describe el proceso para la selección de los estudios de caso, así como la metodología propiamente dicha. Nuestra metodología constituye uno de los principales aportes a la investigación de los sistemas de tenencia de la tierra en Bolivia, la misma que ha sido elaborada combinando aproximaciones cuantitativas y cualitativas, y diversas técnicas en el marco de los estudios antropológicos. En este sentido, se cuenta con información fidedigna y confiable sobre la

problemática de la tierra, que en la mayoría de los estudios es difícil de alcanzar.

Nuestro tercer capítulo describe las políticas públicas relacionadas con los recursos naturales (tierra, agua y bosques) y contrasta la información obtenida en el estudio en el marco de lo definido en nuestra hipótesis general. Sin embargo, considerando que no existen políticas públicas en bosques y en aguas, este análisis se restringe a la tierra. El enfoque de la Ley Forestal (1996) está dirigido a regular prácticas de manejo forestal en las tierras bajas y ha omitido absolutamente la realidad de los valles; de igual manera, no existen políticas públicas específicas para el manejo y uso del agua en sentido de que la disposición legal que existe desde principios de siglo es desconocida por completo y no tiene consecuencias en terreno, además, la legislación propuesta hace poco ha sido rechazada por sucesivas movilizaciones campesinas que han obligado a los gobiernos a postergar sucesivamente su tratamiento. Nuestra descripción se concentra en los postulados de la Ley INRA; sin embargo, no se circunscribe a realizar una interpretación de los artículos, sino entra en un análisis más general de las implicaciones de esta ley y de su implementación a través de los organismos correspondientes. Esta sección, por lo mismo, se divide en dos partes, una conceptual y otra práctica-operativa.

Nuestro cuarto capítulo introduce a la tipología de asentamientos, ayllus y comunidades que hemos elaborado para presentar los resultados del estudio. La tipología presentada constituye un avance en la comprensión de las diferencias de asentamientos en el área de los valles y concluye con tres tipos principales y varios subtipos o subtipologías. La elaboración de esta tipología se ha basado en la configuración de los sistemas de tenencia de la tierra y en la consideración de procesos históricos, presentando una síntesis de los principales sucesos históricos que han modelado los sistemas de tenencia en los valles de Bolivia.

El quinto capítulo está destinado a describir o caracterizar los ayllus, comunidades y asentamientos presentados en nuestra tipología y que responden a los estudios de caso seleccionados para la recopilación de información. Se describen las principales características físico-geográficas, socio-económicas y culturales de los casos seleccionados.

Los siguientes cuatro capítulos (sexto, séptimo, octavo y noveno) introducen a las principales generalizaciones producto del análisis de la información. Es así que se presentan de manera sucesiva los resultados en relación a los sistemas y formas de tenencia, formas de acceso, estrategias productivas (considerando las posibles vinculaciones entre formas de tenencia y acceso a la tierra con los sistemas productivos), y estrategias rurales (considerando las posibles vinculaciones entre tierras y activos rurales). El análisis ha sido realizado tomando en cuenta la tipología y subtipología presentada en el capítulo cuarto. Asimismo, para no perder la diversidad de situaciones y la riqueza de la información recogida, se han introducido cuadros comparativos que muestran la situación específica de los ayllus, comunidades y asentamientos comprendidos en nuestros estudios de caso. Se han introducido conclusiones preliminares a objeto de, sucesivamente, ir respondiendo a nuestras preguntas específicas en cada uno de los capítulos.

El capítulo décimo introduce las conclusiones que intentan responder a las dos preguntas generales de la investigación. Este capítulo se ha dividido en dos secciones, correspondiendo cada una de ellas al escenario de cada pregunta.

De igual manera, se han introducido en los anexos una serie de preguntas que como resultado de nuestro estudio requieren ser analizadas y respondidas en el futuro para efectivamente tomar decisiones en la construcción del escenario más apropiado de políticas que favorezcan a los valles de Bolivia.

1. Marco conceptual

Este capítulo presenta el marco conceptual que ayudó a identificar los aspectos críticos de la temática de tenencia, acceso y uso de los recursos a ser contemplados para responder a nuestras preguntas mencionadas anteriormente.

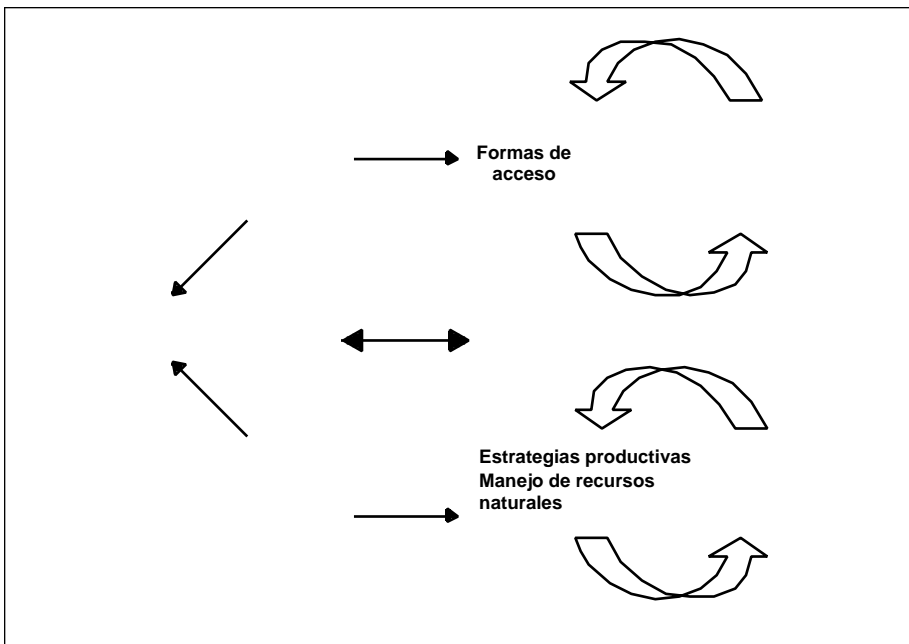
Nuestro interés primordial consiste en identificar los factores que influyen los cambios en los sistemas de tenencia, por lo mismo, resulta importante describir el marco en el que vamos a comprender un sistema de tenencia. Nuestro marco conceptual intenta clarificar las definiciones y las relaciones que existen entre las principales variables de nuestra investigación. Así, las distinciones que existen entre formas de tenencia y acceso a los recursos son presentadas con mayor claridad, sin embargo, algunas relaciones son todavía imprecisas como las que existen entre las formas de tenencia de la tierra con las estrategias productivas y disponibilidad de activos rurales.

Con este propósito se ha elaborado un marco conceptual que intenta articular la discusión de los sistemas de tenencia de la tierra en el marco de las políticas públicas. De esta manera, se ha determinado que las políticas públicas tienen que ver con normas legales y consuetudinarias, pero también con las responsabilidades en la ejecución de las políticas por niveles.

La tenencia no puede considerarse como un sistema dual entre legislación formal, por un lado, y prácticas consuetudinarias, por otro, sino que ambos escenarios interactúan creando un conjunto de interrelaciones. A lo largo del tiempo, tradiciones consuetudinarias de tenencia han ingresado en el marco legal y las políticas de tierras han causado que los sistemas consuetudinarios tengan que adaptarse a ciertas prácticas y preceptos.

Por otra parte, las dinámicas y perspectivas de las políticas públicas muchas veces adquieren un carácter contradictorio debido a que existe una tendencia general en sentido de descentralizar el control y manejo de los recursos naturales de instituciones centralizadas a los niveles locales paralelamente al reforzamiento de los sistemas de tenencia consuetudinarios y, sin embargo, todavía existe una centralización de los poderes de planificación en el Estado con suficientes atribuciones para definir los sistemas de registro, patrones de crecimiento y uso del medio ambiente.

DIAGRAMA MARCO CONCEPTUAL



Los sistemas de tenencia definen las particularidades de las formas de tenencia y acceso a la tierra. Los sistemas de tenencia conforman una multiplicidad de regímenes de derechos propietarios; en su composición tienen que ver variables de etnicidad, edad, género, geografía, historia, relaciones de parentesco, género y la propia historia de los asentamientos. Es así que se puede estimar una alta heterogeneidad en los sistemas de tenencia.

Por otro lado, los sistemas de tenencia interactúan en la definición de las estrategias productivas y manejo de los recursos naturales, lo cual a su vez depende de la cantidad y calidad de los activos (productivo, capital, humano, social y natural) de las familias campesinas e indígenas.

1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU RELACIÓN CON LOS RECURSOS NATURALES

La situación de la tenencia de la tierra es particularmente compleja debido a que los cambios en las políticas de tierras y prácticas administrativas muchas veces ocurren sin tomar en cuenta la heterogeneidad de las formas de tenencia en los niveles locales. Por lo mismo, las relaciones de tenencia son dinámicas y flexibles debido a la constante adaptación por parte de las poblaciones rurales de los preceptos legales, así como por la influencia de otros factores adicionales, como la geografía, género, filiación étnica, edad y estado civil. ⁽¹⁾

Las perspectivas de las políticas públicas muchas veces adquieren un carácter contradictorio debido a que existe una tendencia general en sentido de descentralizar el control y manejo de los recursos naturales de instituciones centralizadas a los niveles locales paralelamente al reforzamiento de los sistemas de tenencia consuetudinarios; sin embargo, todavía existe una centralización de los poderes de planificación en el estado con suficientes atribuciones para definir los sistemas de registro de la tierra.

En este marco, lo que frecuentemente se presenta es una relación contradictoria entre las disposiciones para la tenencia, acceso y uso de los recursos que se establecen en las leyes y las reglas informales que son establecidas por las propias familias y comunidades. Usualmente, las reglas informales no son tomadas en cuenta en la definición e implementación de las políticas públicas, lo que ocasiona conflictos entre los propios actores rurales, prolonga los períodos de aplicación de las políticas e incrementa los costos de implementación de dichas políticas. Las reglas establecidas en las disposiciones legales tienen un carácter ambiguo en relación a su influencia

¹ Schoonmaker Mark. 2000. Tenure and natural resources in the Gambia: summary of research findings and policy options. Land Tenure Center. Universidad de Wisconsin.

en las decisiones de las propias comunidades, alimentando muchas veces las reglas en uso o intentando sustituirlas. En este sentido, no se puede subvalorar la relativa influencia de las disposiciones legales en la vida cotidiana de las comunidades.

1.2. TENENCIA Y ACCESO

1.2.1. Sistemas y formas de tenencia de los recursos naturales

La tenencia de la tierra se refiere a los términos bajo los cuales se posee algo, es decir, los derechos y obligaciones del poseedor. Por tanto, hace referencia a los derechos habituales o legales de individuos y comunidades con relación a la tierra y otros recursos naturales, la naturaleza de esos derechos y la seguridad jurídica sobre los mismos.

Entre los sistemas de tenencia de la tierra vamos a diferenciar: 1) los formales creados por estatuto legal y 2) los informales (no escritos o consuetudinarios). Mientras que entre las formas de tenencia de la tierra vamos a diferenciar entre: 1) la propiedad privada como una forma de dominio y/o con derechos totales sobre la tierra, que incluye: a) derechos propietarios individuales, y b) derechos propietarios colectivos; y, 2) el arrendamiento bajo el cual la tierra es alquilada durante un período específico de tiempo, que incluye: a) contratos fijos y, b) contratos compartidos. ⁽²⁾

1.2.2. Formas de acceso a los recursos

El acceso a los recursos está determinado por la capacidad de hacer algún uso de un recurso y es neutral en cuanto al derecho legal al uso del recurso. En muchos casos, no existe una relación directa entre los derechos propietarios y el acceso a los recursos. El acceso se refiere a los recursos sobre los cuales los actores sociales tienen legítimo y efectivo control y de los cuales se benefician con bienes y servicios, constituyéndose en instrumentos para el logro de bienestar, por lo cual a su vez se convierten en derechos de uso. ⁽³⁾

² Bruce, John. 2000. Conceptos sobre tenencia de la tierra. Land Tenure Center. Universidad de Wisconsin.

³ Leach et al., 1997.

Entre las principales formas de acceso a la tierra se puede encontrar el acceso a través de la modalidad familiar e intra familiar. La forma más común de transferencia de los derechos primarios es la herencia de acuerdo a las normas locales que opera a través de la división y/o la partición de la tierra.

Otra forma de acceso se da a través de los mercados de tierras. El mercado de tierras es uno de los más imperfectos debido a que no cumple con los requisitos de un mercado competitivo. Además, la tierra se caracteriza por su alta heterogeneidad debido a su ubicación, fertilidad, acceso a agua y rasgos físicos. ⁽⁴⁾ En este contexto, también es importante estudiar con detenimiento la relación que existe entre el mercado de aguas y su relación con el mercado de tierras (tomando en cuenta que el acceso al agua tiene sustanciales efectos sobre el precio de la tierra); la evaluación de los diversos componentes que determinan el valor de la tierra; la participación de las mujeres en los mercados de tierras y cómo la agricultura de exportación está modificando los patrones en la tenencia de la tierra.

Es evidente que el mercado de tierras responde efectivamente (vía precios) a factores estructurales de largo plazo como la presión demográfica, el acceso a carreteras e infraestructura de riego (mejoras específicas sobre la propiedad), acceso a mercados y centros poblados, adopción de nuevas variedades o técnicas de cultivo y oportunidades socioeconómicas para realizar actividades agropecuarias. ⁽⁵⁾

Otra forma de acceso son los mercados de arrendamiento, aunque los mismos en general se encuentran atrofiados en América Latina. El arrendamiento constituye un complejo sistema productivo que combina los derechos sobre la tierra y mano de obra, con el propósito de generar ingreso y mejorar la producción agrícola, donde la formal legalización de los derechos propietarios no siempre es necesaria. Los acuerdos de arrendamiento se presentan cuando la tierra no puede ser adquirida o cuando los productores prefieren no realizar inversiones a largo plazo evitando altos costos en mano de obra. También es evidente que los mecanismos de “al partir” funcionan relativamente de manera más eficiente debido a las fallas

⁴ Tyler, William. 2000. “Rural land markets in Latin America: issues and perspectives”. Seminario regional sobre el mercado de tierras en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

⁵ Muñoz, Jaime. 1999. Los mercados de tierras rurales en Bolivia. CEPAL. La Paz, Bolivia; y Zegarra, Eduardo. 1999. El mercado de tierras rurales en el Perú. CEPAL y GTZ. Santiago, Chile.

de los mercados de compra-venta de tierras. El trabajo “al partir” ofrece incentivos al esfuerzo, reduce los riesgos, evita las limitaciones de liquidez, permite el acceso a insumos a través de cualquiera de las partes y reduce los índices de degradación de los suelos. ⁽⁶⁾

La ausencia de seguridad provoca una baja demanda de tierras en el mercado de rentas, produce un confinamiento de los contratos de arriendo a un círculo de propietarios de confianza usualmente basados en redes de parentesco y produce distorsiones hacia acuerdos de al partir como un instrumento de contrato directo sobre el beneficiario; asimismo, la ausencia de mecanismos para la resolución creíble y de bajo costo de conflictos tiene consecuencias sobre el mercado de renta de tierras.

Otro elemento central a ser tomado en cuenta en referencia a las dinámicas de acceso a los recursos tiene que ver con el género y etnicidad, en tanto que el acceso a la tierra no se realiza de manera similar según se trate de hombres y mujeres o de uno u otro grupo poblacional con determinadas características étnicas.

1.3. ESTRATEGIAS RURALES

1.3.1. Estrategias productivas

Un sistema de producción se puede determinar a través de las interrelaciones que se presentan entre varios subsistemas productivos en una unidad campesina-indígena, ya sean agrícolas, pecuarios, forestales, o en su combinación. La interacción de estos subsistemas permite generar beneficios directos e indirectos a nivel del sistema productivo. ⁽⁷⁾

Un sistema productivo implica una relación mutua entre diferentes tipos de cultivos, zonas de pastoreo, componentes físicos de las matrices tecnológicas y la ubicación de todos estos elementos en el espacio. Los sistemas de producción están influidos por determinadas condiciones ecológicas que caracterizan un territorio (clima, suelo, agua), tipos de

⁶ De Janvry, Alain., Macours Karen y Sadoulet Elisabet. 2000. “Access to land via rental markets in Latin America”. Seminario regional sobre el mercado de tierras en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

⁷ Carswell, G., 1997. Agricultural Intensification and Rural Sustainable Livelihoods: A Think Piece. Institute of Development Studies, December. University of Sussex.

recursos vegetales y animales, y finalmente por el tipo de productos resultado de las actividades principales.

En este contexto, tenemos que considerar que: 1) de los cuatro factores necesarios para la reproducción vegetal (aire, luz, suelo y agua) el suelo constituye uno de los componentes más importantes de cualquier agro ecosistema y, 2) las matrices tecnológicas ⁽⁸⁾ son fundamentales para impulsar sistemas productivos, considerando que en las economías campesinas la actividad productiva agropecuaria no es netamente tradicional, es así que el desarrollo agrícola y los niveles tecnológicos son tan variados como su economía, debido a los cambios notables en la demanda de los productos agrícolas y a la incorporación a los mercados. Vale la pena destacar que entre los principales problemas de la aplicación de las actuales matrices tecnológicas está la disminución en la utilización de abonos verdes en contraposición al uso de insumos químicos y el excesivo pastoreo.

Es posible identificar sistemas muy extensivos, extensivos, semintensivos e intensivos, tomando en cuenta que la relación entre un sistema y otro puede estar dada por varios factores, pero los principales pueden ser: introducción de mayor superficie de cultivo, acortamiento de los periodos de cultivo, cambio de cultivos de subsistencia a comerciales, incremento de los insumos para la producción, cambio tecnológico por unidad de área. Asimismo, tomaremos en cuenta que podemos encontrar sistemas muy y poco diversificados, lo cual depende tanto del incremento de actividades agropecuarias como de cambios en la estructura de cultivos. ⁽⁹⁾

Sin embargo, consideramos las limitaciones de este enfoque que es lineal y no se adapta a las realidades más complejas de cambio productivo agrícola. Por lo tanto, antes de centrar nuestro análisis en una secuencia de patrones de intensificación consideramos que es más útil entender las heterogéneas estrategias campesinas de uso del suelo.

⁸ Se entiende como matriz tecnológica al conjunto de prácticas y conocimientos aplicados por las familias campesinas-indígenas utilizando sus propios conocimientos u otros asimilados (Cresolu, F. 1998. Tecnologías campesinas en los andes. PAC, MACA, CEPIA).

⁹ Scoones, I., 1998. Sustainable Rural Livelihoods: A framework for Analysis. IDS. Working Paper No. 72. University of Sussex; y, Turner, Billie and Stephen Brush. 1987. The Nature of Farming Systems and Views of Their Change. Chapter 2 in B. Tuner and S. Brush (eds.), Comparative Farming Systems. New York: The Guilford Press.

1.3.2. Estrategias de vida

Para comprender las decisiones de las familias campesinas sobre el uso de sus recursos se necesita tener una adecuada comprensión del ambiente que condiciona esas decisiones. Ésa es una tarea compleja puesto que los productores campesinos son también hogares rurales, lo que los convierte en unidades inseparables de producción y de consumo. La condición de inseparabilidad implica que las necesidades de consumo y de asignación de activos pueden tener significativas implicaciones en las decisiones de producción y, por consiguiente, en el manejo de sus recursos naturales.

La perspectiva teórica “sustainable rural livelihoods”, propone cinco grupos de activos con los que cuentan los hogares rurales: naturales (stock de recursos naturales con que cuentan los hogares), sociales (en el sentido dado al concepto de capital social como el conjunto de redes sociales e institucionales de colaboración), humanos (destrezas de la fuerza de trabajo y conocimientos adquiridos), físicos (obras de infraestructura física), y financieros o capital monetario. ⁽¹⁰⁾ En una formulación similar, de Janvry et al. ⁽¹¹⁾ propone que los activos de los hogares campesinos pueden ser agrupados en tierras, capital humano, capital institucional, social, y activos públicos y/o regionales. Estas últimas perspectivas tienen mayor potencial analítico puesto que consideran como variables exógenas a todas las formas de capital con las que cuentan las familias y sobre las que basan sus decisiones de producción y comercialización para satisfacer sus necesidades de consumo y/o de producción de excedentes y uso de los mismos. Ello hace posible capturar las diferencias en el acceso de recursos de los productores agropecuarios.

De acuerdo a Carney ⁽¹²⁾, la relación que se establece entre los activos y las estrategias de los hogares rurales es mediada por “estructuras y procesos”, o lo que el análisis de economía política considera como las relaciones económicas, sociales y políticas en las que se desenvuelven los agentes económicos. En nuestra perspectiva, son estos tres los ámbitos que

¹⁰ Carney, Diana. 1998. Implementing the Sustainable Rural Livelihoods Approach. In D. Carney (ed.). Sustainable Rural Livelihoods: What Contribution Can we Make?. London: DFID.

¹¹ de Janvry, Alain, Gregory Graff, Elisabeth Sadoulet, and David Zilberman. 1999. Agriculture Biotechnology and Poverty: Can the Potential be Made a Reality?. Berkeley: University of California.

¹² Carney, Diana. 1998. Implementing the Sustainable Rural Livelihoods Approach. In D. Carney (ed.). Sustainable Rural Livelihoods: What Contribution Can we Make?. London: DFID.

operan de manera crítica en el nivel de las estructuras al determinar la distribución de los recursos productivos.

Sin embargo, este análisis todavía se encuentra en una fase teórica y resulta muy complejo determinar efectivamente los capitales que detentan cada una de las familias y sus interrelaciones; por lo mismo, con fines prácticos, hemos considerado que los ejes de atención de la investigación (tenencia, acceso y uso) deberían poder ser discernidos considerando segmentos o tipos de población, tomando en cuenta que en cada grupo se define casi de manera automática el grado de acceso y disponibilidad de activos rurales.

Estos tipos de población son: 1) estrato o diferenciación básicamente socio-económica al interior del universo poblacional; 2) generacional o la diferenciación por grupos de edad; 3) género o la diferenciación por sexo y, 4) origen o procedencia o la diferenciación por lugar de nacimiento.