

Fundación TIERRA
Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria

La Ley INRA en el espejo de la historia

**Dos siglos de
Reformas Agrarias en Bolivia**

Irene Henáiz y Diego Pacheco

Diciembre, 2000

Este libro ha sido elaborado con la colaboración de:

AOS – Ayuda Obrera Suiza
EZE- Asociación Protestante de Cooperación para el Desarrollo
ICCO – Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo
IDRC – Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

Editor: Diego Pacheco
Diseño de tapa: Ligia D'Andrea
Depósito legal: 4-1-39-01
Impreso en: Artes Gráficas Latina
Av. 20 de Octubre 1826
Telfs. 491730-489307
La Paz-Bolivia

Abreviaciones y Siglas

Prólogo

Introducción

1. Políticas desvinculadoras de Bolívar y Melgarejo
 - 1.1 Las bases del paradigma moderno de la propiedad
 - 1.2 La puesta en práctica de las ideas liberales
 - 1.3 Escenario de las ventas de tierras de comunidad (fines del siglo XIX)
 2. La Exvinculación de tierras de comunidad
 - 2.1 La Continuidad de los políticos liberales
 - 2.2 La Formación del latifundio en occidente
 - 2.3 Escenario de la estructura agraria en el país
(fines siglo XIX y principio siglo XX)
 3. La Reforma Agraria de 1953
 - 3.1 Comunidades Indígenas, hacendados y colonos
 - 3.2 Objetivos, principios de la Reforma Agraria
 - 3.3 Marco Institucional: Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA)
 - 3.4 La Reforma Agraria, sus procedimientos
 - 3.5 Efectos principales de la distribución de la tierra
 - 3.6 Resultados de la distribución de tierras en el país
 4. Intervención del Concejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización
 - 4.1 Antecedentes inmediatos de la Intervención del CNRA-INC
 - 4.2 Disposiciones posteriores a la ley de Reforma Agraria de 1953
 - 4.3 Los preámbulos de la ley 1715
 - 4.4 Balance de la intervención del CNRA-INC
 5. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (ley 1715)
 - 5.1 La ley 1715 en el espíritu de la época
 - 5.2 Pueblos indígenas, comunidades indígenas y originarias
 - 5.3 Modalidades de distribución de la tierra
 - 5.4 Tasas de saneamiento
 6. Propuestas básicas de ajuste a la ley 1715
- Conclusiones
- Anexo: saneamiento de la propiedad agraria
- Bibliografía
- Disposiciones legales

Abreviaciones y Siglas

APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
BAM	Brigadas Agrarias Móviles
CAD	Comisión Agraria Departamental
CAN	Comisión Agraria Nacional
CAO	Confederación Agropecuaria del Oriente
CAT-SAN	Saneamiento Integrado al Catastro Rural Legal
CC	Código Civil
CDF	Centro de Desarrollo Forestal
CEPAL	Centro de Estudios Para América Latina y el Caribe
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
COB	Central Obrera Boliviana
COFADENA	Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo de la Nación
COPNAG	Consejo de los Pueblos y Naciones Guaraníes
CORDEPAZ	Corporación de Desarrollo de La Paz
CPC	Código de Procedimiento Civil
CPE	Constitución Política del Estado
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
D	Decreto
DDRR	Derechos Reales
DL	Decreto Ley
DS	Decreto Supremo
FES	Función económico social
FS	Función social
FNMCB-BS	Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa"
GPS	Sistema Global de Posicionamiento
IGM	Instituto Geográfico Militar
IIB	Instituto Indigenista Boliviano
INALCO	Instituto Nacional de Cooperativas
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
INKA	Instituto Nacional del Kollasuyo Andino y Amazónico
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
INTI	Instituto Nacional de Tierras
JAM	Juzgados Agrarios Móviles
MACA	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
MDSMA	Ministerio de Desarrollo y Medio Ambiente
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
PLUS	Plan de Uso del Suelo
PNAT	Proyecto Nacional de Administración de Tierras
POP	Plan de Ordenamiento Predial
RA	Resolución Administrativa
RAU	Régimen Agropecuario Unificado
RM	Resolución Ministerial
RS	Resolución Suprema
SAN-SIM	Saneamiento Simple

SAN-TCO	Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen
S-CUMAT	Sistema de Certificación de la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra
SI-A	Superintendencia Agraria
SIRENARE	Sistema de Regulación de los Recursos Naturales Renovables
SNRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria
TAN	Tribunal Agrario Nacional
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
UDAPTI	Unidad de Análisis de Políticas sobre Tierras

Prólogo

Este libro representa un esfuerzo, producto de muchos años de especialización profesional de quienes lo han escrito, y es motivo de orgullo para la Fundación TIERRA. Desde hace diez años que el equipo de la institución viene profundizando sus conocimientos sobre el problema no resuelto del acceso, tenencia y uso de la tierra en Bolivia. En la dirección de difundir este conocimiento es que la Fundación TIERRA ha venido publicando artículos, ensayos, documentos y otros libros. Pero este trabajo, elaborado por Irene Hernáiz y Diego Pacheco, tiene particular importancia por su oportunidad. El estado de ánimo colectivo y la agresividad de diversos actores sociales confrontados en torno al tema -a fines del año 2000- es especialmente crítico y la Fundación TIERRA quiere aportar con insumos y análisis sobre el proceso de aplicación de la ley INRA con el ánimo de enriquecer el debate sobre los necesarios cambios a la ley, en un ambiente de mayor serenidad y objetividad.

La rebelión campesina iniciada en septiembre de 2000 logró el compromiso del gobierno del General Hugo Banzer Suárez para reemplazar la ley del INRA por otra ley. ¿Cuál? Al momento de publicarse esta obra (diciembre de 2000) sólo conocemos que el proyecto de ley se llama INDIO, (Instituto Nacional de Desarrollo Indígena Originario) y una primera lectura del mismo no da muchas pautas de seriedad y consistencia de la propuesta. Las demandas realizadas por sectores de campesinos-indígenas surgidas al calor de las movilizaciones y los bloqueos de caminos, encontraron en la eliminación de la Superintendencia Agraria el símbolo a destruir como emblema del neoliberalismo que encarnaría la ley del INRA, a la que algunos dirigentes combaten desde la trinchera del fundamentalismo étnico, y al margen de una concepción inclusiva que comprenda los intereses de actores sociales diversos.

Las reflexiones de los autores -que expresan nuestro pensamiento institucional- son un aporte oportuno para serenar el debate y llevarlo de la apasionada lectura de la historia que hace cada actor social, cada tipo de productor, cada grupo social, hacia un escenario en el que prime la racionalidad, pero sobre todo lleve a todos los actores involucrados a un análisis del problema del acceso a los recursos desde una óptica nacional, desde una visión incluyente, desde una perspectiva social y territorial comprensiva de lo boliviano, del territorio nacional, y de su uso y aprovechamiento sostenible, productivo y equitativo por parte de toda la población. Como lo veremos en este trabajo, esta trilogía de sostenibilidad, eficiencia y justicia distributiva han estado y siguen estando divorciados en nuestra historia, desde la conquista española hasta el presente.

El libro se inicia con una reflexión de los encuentros y desencuentros nacionales sobre el acceso a la tierra desde la constitución de la República en 1825. El libertador Bolívar intentó diseñar las bases de una estructura propietaria de la tierra inspirada en el floreciente liberalismo de Europa. La República naciente devolvería las tierras de los indígenas que la Corona había usurpado, pero no a las organizaciones territoriales previas (ayllus, marcas, comunidades), sino a título familiar. Este debate entre comunitarismo e individualismo que se inició con la República y dura hasta hoy no es sólo ideológico, sino que surge de razones tan prácticas como el cobro del tributo

indígena, principal fuente de financiamiento del erario nacional hasta bien avanzada la República. Medio siglo después de los decretos bolivarianos –reemplazada la renta de la tierra de los indios como principal fuente de recursos, por los ingresos provenientes de la minería- las minorías gobernantes de blancos y mestizos dieron carta blanca a los nuevos despojos de tierras de comunidades, mediante subastas públicas, bajo el argumento de que “tierras en manos de los indios son tierras muertas”.

El levantamiento indígena de Zarate Willca a fines del siglo XIX es -entre otras cosas- una reacción de los comunarios del altiplano que reclamaban la devolución de sus tierras de origen. Sin embargo muchos terratenientes criollos utilizaron el liderazgo indígena del temible Willca con fines bastardos y subordinaron esas legítimas reivindicaciones indígenas a los intereses del poder constituido. Pero esta rebeldía encontró finalmente una oportunidad histórica en las jornadas de abril de 1952. Imbuidos del ánimo revolucionario colectivo, los indios del altiplano y los valles tomaron por la fuerza las haciendas y expulsaron a los gamonales terratenientes. Esta revolución agraria surgió de la movilización popular indígena con una consigna muy clara: “la tierra para los indios”.

Si bien la revolución nacional del 52 constituyó un momento de poderosa capacidad transformadora e integradora en la perspectiva de la construcción del Estado nacional, orientó su esfuerzo de cambio ignorando las capacidades de una colectividad basada en la diversidad étnica y cultural, para reemplazarla por una visión uniformizadora y homogeneizante. A pesar de ello, un año más tarde, el decreto 3464 que aprobó la norma jurídica, que luego sería elevada a rango de ley, dispuso el cambio estructural más importante de la historia republicana: la Reforma Agraria había comenzado en las tierras altas.

Este proceso redistributivo, duró algo menos de una década, pero a principios de los años sesenta perdió fuerza y fue presa de una maraña de contradictorias normas reglamentarias, resoluciones administrativas y decretos amañados, en medio de una burocracia sin norte ni rumbo que navegó en medio de una corrupción generalizada. A esas alturas de la revolución nacional, la Reforma Agraria no tenía fuerza ni liderazgo político. Peor aún, comunarios y parceleros que habían accedido a sayañas, pegujales, aynoqas y tierras de pastoreo común, quedaron abandonados a su suerte. Tibios intentos de promoción de cooperativas y de asistencia técnica y apoyo crediticio se empantanaron en el manejo prebendal y en la ineficiencia de los gobiernos de turno.

No es cierto que la Constitución Política del Estado (CPE) y la ley de Reforma Agraria hayan prohibido la compra-venta de tierras distribuidas a particulares y en propiedad privada familiar mediante la Reforma Agraria. En los últimos cuarenta años, miles de campesinos-indígenas recibieron tierras, tramitaron títulos de propiedad familiar, y las vendieron en diferentes formas, tamaños y procedimientos. Este proceso de compra-venta otorgó valor monetario adicional a las tierras del altiplano y los valles. Pero no es sólo desde la Reforma Agraria que existe un extendido mercado de tierras entre comunarios, campesinos y parceleros, en el contexto de la proximidad geográfica del entorno familiar y de vecindad comunal; mercado sobre el que se ejercen variadas formas de control social. Incluso en plena época colonial, muchos caciques indígenas compraban tierras a los comunarios, transacciones que algunas veces eran registradas en los folios reales. Así, estos caciques terratenientes tenían más fuerza para negociar

cuotas de poder con los encomenderos y muchas veces lo hacían para obtener el apetecido cargo de “tasero”, es decir el que se encargaba de coleccionar el impuesto a la tierra de los comunarios.

Es un mito afirmar que la CPE, la ley de la Reforma Agraria del 53 y la ley del INRA prohíben la compra-venta de tierras de la pequeña propiedad. El artículo 169 de la CPE establece que las tierras de pequeña propiedad y el solar campesino están prohibidos de hipotecarse pero no de venderse, es decir que estas tierras son inembargables, pero no inalienables. Miles de campesinos transan sus tierras entre ellos desde hace décadas. Otro es el caso de las comunidades cuyo derecho propietario es comunitario y efectivamente son inalienables.

El problema está en que las operaciones de compra-venta de las parcelas familiares no son registradas por los campesinos o pequeños propietarios, debido al costo de transacción, a la burocracia, al papeleo, pero también porque muchos compradores de pequeñas parcelas de sus vecinos o parientes, no quieren aparecer a los ojos de la comunidad como acaparadores de tierras. Prefieren que la transacción no tenga el carácter formal y sea únicamente un acuerdo verbal entre partes. Obviamente con el pasar del tiempo y si no hay documentos claros de por medio, los derechos propietarios se confunden, y no existe plena seguridad jurídica sobre el predio así reconstituido. Pero esto ocurre tanto en el altiplano o valle boliviano como en cualquier comarca o ayuntamiento de Cajamarca en el Perú, o en la Castilla de España, o en cualquier país de la Europa Latina. Este es un problema que se ha venido acumulando desde hace muchos años ya que al no registrarse legalmente los cambios en el derecho propietario, las nuevas tierras poseídas no están tituladas a nombre del nuevo propietario. Pero este no es un problema que pueda resolver automáticamente y milagrosamente el “libre mercado de tierras”. Es evidente la necesidad de transparentar ese mercado en áreas tradicionales, promoviendo el registro de las transacciones, así como simplificando y abaratando el costo de los trámites.

Fácilmente se llega a frases comunes como aquella de que la “Reforma Agraria del 53 ha creado el minifundio en el occidente andino”. No obstante, ya mucho antes de la conquista española y obviamente antes de la propia Reforma Agraria, las dificultades de sequías y heladas en un medio tan adverso como el del altiplano y de cabeceras de valles, obligaron a los pueblos originarios que cultivaban la tierra a hacerlo a partir de una estrategia de minimización de los riesgos. Por eso es que desde siempre, en estas condiciones productivas, se optó por repartir el riesgo en parcelas muy pequeñas, dispersas en áreas geográficas, aprovechando laderas y quebradas, combinando diversos tipos de semillas y modificando los tiempos de siembra.

No es cierto pues que la Reforma Agraria “creó” el minifundio. Lo evidente es que al regularse la sucesión hereditaria de la tierra por el Código Civil, todos los hijos de una familia tienen el mismo derecho a la herencia y por tanto la subdivisión del derecho propietario es casi automática al morir los padres. Por falta de interés del Estado, nunca se pusieron en práctica programas de reagrupamiento de predios o de concentración parcelaria en áreas de minifundio. Estos programas son en general, en todo el mundo, muy costosos y la inversión se justifica sólo si es que hay alta densidad demográfica, y el valor de la tierra y de la producción lo merecen. Pero esto deben decidirlo los interesados, es decir, los comunarios, las familias, los productores minifundistas.

Cuando parte de los propietarios ha abandonado el predio y ya no vuelve más a la comunidad, existen normas consuetudinarias que determinan procedimientos para utilizar esa tierra en beneficio de toda la comunidad que permanece en el lugar de origen. Si no hay acuerdo entre ellos, no es posible forzar programas de reagrupamiento de predios. Lo más que se puede hacer es promover el reagrupamiento a través de estímulos de diversa naturaleza, que los autores de este libro describen más en detalle. En todo caso, en el contexto de la cuestión agraria boliviana, es imperativo vincular el proceso del saneamiento al de reagrupamiento de predios. Ahora no existen programas que se encarguen de ello.

Mientras en el occidente andino, la Reforma Agraria transcurría -durante la primera década- por los caminos del burocratismo, la dejadez, el papeleo y la corrupción menuda de los interminables trámites para obtener el título, abandonada y sin liderazgo político, arrinconada en oscuros y sucios despachos; otra cara de esta misma reforma tomaba cuerpo en las tierras bajas.

La década del 60 inició una nueva fase del proceso con la creación del Instituto Nacional de Colonización (1965). La marcha al oriente se hizo una realidad con el asfaltado de la vieja carretera Cochabamba-Santa Cruz y la conquista del norte de La Paz con el camino de penetración a los Yungas y Caranavi. Colonizadores quechuas se trasladaron mayormente a los asentamientos humanos del departamento de Santa Cruz y los colonizadores aymaras se asentaron en el norte de La Paz. Fueron verdaderos pioneros que llevaron en sus cuerpos y en su trabajo un pedazo de su identidad local para construir otras identidades más amplias y complejas. A los asentamientos dirigidos -calificados equívocamente como fracasos- les siguieron los asentamientos "espontáneos", es decir, segundas oleadas de inmigrantes familiar y culturalmente vinculados con los primeros. Estos pequeños productores que recibieron tierras del Estado a precios simbólicos, accedieron a 20 hectáreas por familia en algunos casos y a superficies algo mayores en otros. Estas colonias de pequeños productores estuvieron vinculadas directamente y desde el comienzo con relaciones comerciales mercantiles. Producían y producen especialmente para el mercado interno, salvo algunas excepciones de exitosos productores de café o cacao que logran exportar precariamente. Estos pequeños productores también intercambian y comercian tierras en el mercado local. Compran y venden parcelas entre ellos. Luego de un par de décadas, algunos han logrado acumular 80 o 100 hectáreas y contratan mano de obra asalariada de campesinos sin tierra.

Aunque ya antes se habían paralizado todas las iniciativas públicas para promover asentamientos humanos, en 1992 se intervino el Instituto Nacional de Colonización, debido principalmente a dos factores: se asoció el tema de asentamientos humanos con el cultivo de la coca y la producción de droga y los nuevos grandes propietarios de tierras en el oriente y la amazonía comenzaron a desarrollar tecnologías de punta que convirtieron en innecesaria la contratación de mano de obra. A principios de los ochenta los colonizadores collas -que habían abierto la frontera agrícola del oriente a punta de machete- comenzaron a ser considerados indeseables en las tierras bajas.

En el contexto de la aplicación de la Reforma Agraria, las mejores tierras de los llanos habían pasado a ser propiedad de los favorecidos políticamente por los gobiernos de turno. Entre 1971 y 1978, cerca de doce millones de hectáreas de las mejores tierras

del oriente boliviano fueron dotadas gratuitamente a aquellos que las solicitaban en grandes extensiones. Un nuevo régimen de propiedad latifundiarío se había creado. La concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos se convirtió así en un negocio muy rentable que acompañó el auge y el crecimiento económico del departamento de Santa Cruz durante las últimas dos décadas. En muchísimos casos la propia ley de Reforma Agraria fue utilizada para obtener dotaciones gratuitas de hasta 50.000 hectáreas con el argumento de constituir haciendas ganaderas. Muchas de esas tierras nunca se trabajaron, pero si se subdividieron, se cambió el uso para el que habían sido originalmente solicitadas al Estado y se generalizó un extendido proceso de loteamiento de tierras rurales. Esta práctica de aprovechamiento ilícito de la Reforma Agraria llegó a un límite insoportable por el carácter de escándalo del caso BOLIBRAS, en 1992, cuando un ministro de Estado tramitó para sí una dotación gratuita de 100.000 hectáreas. En el año 2000, cerca de un millón de hectáreas de tierras de buena calidad agropecuaria en la región integrada de Santa Cruz están en venta. Debido a la crisis hoy no hay quien quiera comprarlas, pero estas tierras podrán seguir engordando a la espera de mejores tiempos y buenos compradores, que obviamente no serán campesinos pobres.

Por su parte, en 1990, los pueblos indígenas del oriente habían aparecido en el escenario público con una masiva marcha de Trinidad a La Paz que convocó a la solidaridad de toda la ciudadanía. Sus reclamos por territorio propio lograron hacerse escuchar. Fue su movilización organizada y su gran capacidad de negociación con el Estado que logró seis años más tarde, con la aprobación de la ley del INRA en 1996, el reconocimiento de su derecho a la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs). Fueron ellos los nítidos ganadores del acceso a los recursos naturales del bosque amazónico y las llanuras de la Chiquitanía.

Este libro intenta mostrar que en la historia de la cuestión agraria de Bolivia existen hilos de continuidad y que nada comienza desde cero. Relaciones de producción precolonial se engarzan con formas de derecho propietario y de trabajo que continúan en la República. No hay cortes definitivos. La lucha por la tierra es permanente y el Estado es el árbitro que regula las formas de acceso de acuerdo a las correlaciones de fuerza sociales del momento. Diversos actores compiten por el control de los recursos naturales. El Estado norma, cede, corrige, manipula, regula, controla. Se escriben decenas de proyectos de ley, centenares de reglamentos y disposiciones complementarias. Y cuando las leyes estorban y perjudican a los grupos de poder instalados en los centros de decisión, simplemente se las burla y no se las aplica. Nunca mejor usada la frase lapidaria de “se acata pero no se cumple”. Así ocurrió con muchas de las disposiciones de la ley del 53 y así está ocurriendo ahora con la ley del INRA. Sin que esto quiera decir que ambas leyes no hayan tenido sesgos y graves deficiencias en su mismo diseño original.

La ley del INRA formó parte de una acción gubernamental que impulsó un conjunto de reformas estructurales, las llamadas de segunda generación. El convenio de préstamo entre el gobierno de Bolivia y el Banco Mundial que dio lugar al nacimiento del Proyecto Nacional de Administración de Tierras en 1995 estipulaba que la nueva ley a aprobarse debía estimular todas las formas posibles de mercados de tierras y que para ello se debían eliminar las barreras legales que perjudicaran la transparencia de ese mercado. El convenio de préstamo se inscribía así en el denominado consenso de Washington que está inspirando hasta hoy el conjunto de las políticas públicas de los países de

América Latina. Pero -y esto es lo importante- la ley que finalmente se aprobó en noviembre de 1996, con un quórum parlamentario mínimo, fue violentamente rechazada por el Comité pro Santa Cruz y las organizaciones matrices de los productores agrupados en la Cámara Agropecuaria del Oriente y las Federaciones de Ganaderos. Esta violencia regional contraria a la ley del INRA surgió precisamente porque la ley que se aprobó no siguió las directrices de los funcionarios del Banco Mundial. Dos paros cívicos, huelgas de empresarios, protestas de grandes propietarios, y una vergonzosa repartija de chanchos vivos y alimentos en la plaza principal de Santa Cruz, no lograron frenar la aprobación de la ley INRA. Sin embargo estos sectores sí conquistaron la reducción del impuesto a la mitad de lo que ya estipulaba desde 1986 la ley tributaria 843, y en abril del año 2000 redujeron el impuesto a la propiedad de la tierra a montos insignificantes mediante un artículo de la Ley de Reactivación. La relación vinculante, establecida en la ley del INRA, entre fortalecimiento del derecho propietario, valor del mercado de la tierra, autoavalúo, pago del impuesto, expropiación y/o reversión, como herramienta que elimine la intervención política en la administración de tierras, no ha funcionado en estos cuatro años. Los propietarios privados de tierras, especialmente medianos y grandes, no aceptan las reglas del mercado como regulador del acceso, tenencia y uso productivo y sostenible de la tierra. En tres años de aplicación de la ley INRA, el mercado no ha distribuido con equidad ninguna tierra. En Bolivia, hasta hoy, ha fracasado el concepto y la práctica de la Reforma Agraria asistida por el mercado.

En la región de los llanos y de la amazonía, el debate y el conflicto social en torno a la tierra está centrado en torno al pago del impuesto de las propiedades empresariales como prueba de no abandono y al fortalecimiento y seguridad del derecho propietario. Puesto que el saneamiento no avanza, grandes, medianos y hasta pequeños propietarios colonizadores que producen para el mercado, exhiben sus comprobantes de pago del impuesto a la tierra como prueba plena de su derecho propietario. Aún cuando la ley del INRA no determina que el cumplimiento de la función económico social de la tierra se comprueba con el simple pago del impuesto a la tierra, ésta es la interpretación que en el oriente se le da a la norma. Para evitar abusivas interpretaciones de los grandes propietarios y futuros conflictos de interpretación, es necesario corregir la ley del INRA también en este aspecto.

No se está otorgando un tratamiento especial, de mayor rigor jurídico, al análisis de la documentación de poseedores ilegales en las tierras bajas, particularmente en el período comprendido entre la intervención del CNRA y del INC en noviembre de 1992, y la aprobación de la ley en 1996. Esto es de particular importancia porque a partir del estudio de la documentación de estas posesiones y de su eventual reversión, deberá realizarse la identificación de tierras fiscales para nuevos asentamientos humanos.

La ley del INRA, reconociendo las particularidades bolivianas y la gran heterogeneidad de tipos de productores, es una ley heterodoxa que combina derechos preferentes para campesinos y colonizadores y segmenta claramente el tratamiento del derecho propietario. Promueve el saneamiento técnico jurídico como la herramienta encargada de identificar los vicios de nulidad de los miles de expedientes agrarios, la mayoría de ellos chutos, es decir fraguados, adulterados, falsificados por la connivencia de corruptos funcionarios públicos y corruptos demandantes gratuitos de tierras fiscales en enormes superficies. Pero también otorga plena seguridad jurídica a los empresarios que la trabajan y la han obtenido legalmente. Esta difícil tarea tiene un plazo de diez

años para ser concluida, pero el avance es lento y en muchos casos el saneamiento está siendo utilizado más bien para convalidar derechos de propiedad de la tierra mal adquiridos.

Los campesinos-indígenas del altiplano y los valles son quienes menos ven reflejados sus intereses en la ley del INRA. Por eso su reclamo de cambiarla es comprensible. Sus nuevas conquistas en la ley del INRA se han reducido a mantener los derechos preferentes para acceder a la tierra. Pero cuatro años después de aprobada la ley eso es puro papel. La identificación de nuevas tierras fiscales para ser dotadas o adjudicadas a campesinos sin tierras no avanza. Las reversiones de los latifundios improductivos no se están produciendo. Los grandes terratenientes no pagan impuestos por las tierras que poseen.

Seguramente debido a todo lo anterior es que la carta pastoral de los obispos de Bolivia "Tierra: madre fecunda para todos", publicada en marzo de este año 2000, llama poderosamente la atención de los órganos públicos sobre la necesidad de continuar con energía el proceso de la Reforma Agraria iniciado hace casi medio siglo. Exige que los grandes propietarios paguen los impuestos justos, reclama que se acelere el saneamiento, pide que se respete la función económico social de la tierra, demanda que se promuevan asentamientos humanos.

Este libro escrito por Irene Hernáiz y Diego Pacheco, investigadores de la Fundación TIERRA, sugiere mecanismos que reorienten el proceso, y las correcciones y ajustes a la ley del INRA para lograr esos objetivos. Las recomendaciones y conclusiones de este trabajo, con seguridad, generarán polémica. Ponemos este trabajo a disposición de los lectores en un momento en que todo el andamiaje jurídico y el proceso iniciado en 1992 con la intervención del CNRA y del INC y la posterior aprobación de la ley del INRA en 1996, y después de los graves conflictos de septiembre, amenaza con un colapso que puede derivar en una generalizada situación de crisis social en el campo y, eventualmente, en el retroceso de muy importantes conquistas logradas por campesinos, indígenas y colonizadores, y en la pérdida de la seguridad jurídica para todos los sectores empresariales que verdaderamente trabajan la tierra. Sin embargo, de nada servirán correcciones y ajustes a la ley si no hay de parte de las autoridades gubernamentales la voluntad política para continuar impulsando la Reforma Agraria.

Miguel Urioste F. de C.

Introducción

El estudio ha sido elaborado con el ánimo de aportar a la comprensión histórica de la Reforma Agraria en Bolivia (siglos XIX y XX). No pretende ser un balance completo de las políticas de tierras en el país sino solamente de las políticas de distribución de tierras; en este marco, un conjunto de aspectos han sido omitidos a propósito. Pese a que resulta un tema polémico el determinar cuántos procesos de Reformas Agrarias ha vivido Bolivia desde la constitución de la República, es evidente que por lo menos dos visiones de Reformas Agrarias se han intentado persistentemente poner en práctica, en algunos momentos de manera absolutamente independiente y en otros de manera combinada, no siempre con resultados exitosos.

La Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, denominada equivocadamente como Ley del INRA, es la última de los dos siglos que terminan. Sin embargo, a la finalización del presente año -y a cuatro años de su aplicación desordenada, confusa y parcial, pero con fuertes inversiones de recursos- se ha cuestionado su validez y se han abierto si no interrogantes a la totalidad de su contenido, por lo menos a su trasfondo político, continuando el debate iniciado en el país a finales del siglo XIX.

Este es un esfuerzo por recuperar la historia como un elemento que condiciona no de manera arbitraria la realidad de las sociedades, a través de una lectura de las disposiciones legales previas a la Ley 1715 y a los escenarios de distribución de tierras que casi siempre discurren de manera conflictiva entre “el papel y la práctica”. En definitiva, se trata de poner a esta ley en el espejo de la historia para vislumbrar su efectividad y para solucionar los problemas que no son nuevos sino que han estado presentes en casi dos siglos de historia republicana, los cuales todavía –pese a este tiempo prolongado- no han sido resueltos. Esta irresolución posiblemente tiene relación con la implementación parcial de las políticas, disposiciones y procedimientos, intereses contrapuestos en su aplicación, ausencia de capacidad técnica y de concertación en las instancias responsables de su ejecución, los altos índices de corrupción en las instancias agrarias, y fundamentalmente diferentes visiones del país.

Con la Ley 1715 se intentó alcanzar una norma legal concertada para ser aplicada en el conjunto del país, pero se olvidó que debía legislarse para un país altamente heterogéneo donde posiblemente los consensos locales debían haber construido una política nacional y no al revés: un consenso nacional para la futura construcción de consensos locales. Las presiones políticas y las agendas sectoriales obligaron posiblemente a que se olvide leer la historia para así entender cómo dicha heterogeneidad había sido constituida.

En este sentido, la Ley 1715, como la mayoría de las disposiciones legales, ha respondido más a presiones y movilizaciones de los actores sociales involucrados, que a una comprensión del país del próximo milenio. Lo que sucedió en la práctica es que cada sector intentó aplicar la ley a la medida de sus intereses particulares. Pese a los importantes principios que se inscriben en esta ley, que la hace diferente de las aplicadas en otros países de América Latina, bajo el modelo del mercado libre de tierras o la Reforma Agraria asistida por el mercado, no escapa a un intento homogeneizador de aquellas diferencias que precisamente rescata, fundamentalmente en lo que se refiere al reconocimiento de formas de propiedad individuales y colectivas, como dos

procesos excluyentes que definen al mismo tiempo el régimen de propiedad y la identidad de los productores como campesinos o indígenas. Simplificación que paradójicamente ha creado un complejo escenario en la aplicación de esta norma legal.

Dichas presiones por imponer las agendas políticas y sectoriales de los sectores involucrados han impedido posiblemente evaluar con precisión y mayor objetividad casi dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia; por lo mismo muchos temas centrales no son tratados con la profundidad necesaria. Sin embargo, la apertura —forzada con una movilización indígena-campesina del occidente andino— de un proceso de debate para la modificación de la Ley 1715, en el año que termina, nos obliga a apresurar una opinión. Nos anima el deseo de aportar al debate respecto a la construcción de nuestro país en el próximo milenio. En este sentido, concluimos con una relación de propuestas básicas para el ajuste y perfeccionamiento de esta disposición legal, asumidas colectivamente por el equipo de la Fundación TIERRA.

Con este propósito general se hace una comparación entre las disposiciones y procedimientos previstos en el marco de las Reformas Agrarias y las políticas de tierras en los diferentes momentos históricos (que son anotadas en un recuadro), con las disposiciones de políticas previstas en la Ley 1715 (que para una fácil lectura son anotadas en fondo gris), a objeto de determinar las similitudes y diferencias —aún cuando sabemos que los contextos son diferentes— de las disposiciones previas a la Ley 1715. Sin embargo, para una mejor comprensión de estos procesos, efectuamos un análisis preliminar de dichos contextos históricos y el escenario de la distribución de tierras en el país por épocas.

La metodología que hemos escogido en sentido de poner frente a frente disposiciones legales no significa solamente una contrastación de articulados sino más bien de visiones de país. En esta medida el lector podrá interpelar por su propia cuenta la novedad o repetición de soluciones de los articulados de la Ley 1715, para una mayoría de temas que ya han intentado ser solucionados en un período que abarca casi dos siglos. No es de extrañar que en esta interpelación histórica a la Ley 1715 estén presentes disposiciones y fórmulas ya ejecutadas desde la época colonial, tomando en cuenta que somos un país que ha modelado su contexto socio-económico y cultural con anterioridad a la constitución de la República, y que parecieran reeditarse en versiones modernas en contextos diferentes y no apropiados a la actual realidad.

Los problemas del presente no son nuevos como tampoco son nuevas las visiones que se tiene de la problemática agraria del país. En general aparecen demasiadas coincidencias en estas temáticas irresueltas y que ya se hacen perfectamente visibles a fines del siglo XIX. Lo que parece importante en esta perspectiva es la necesidad de “mirar el pasado para comprender el futuro”. Esta lectura puede ser más provocativa para quienes entienden equivocadamente que la cuestión agraria en el país recién se ha inaugurado el año de 1996 con la aprobación de la Ley 1715.

En definitiva los legisladores y actores sociales deben comprender que las leyes reflejan la realidad de todos los actores, y son ellos mismos quienes buscan las soluciones a sus problemas en el marco jurídico que se aplique; sin embargo, le toca al Estado desempeñar un rol prioritario en la interpretación de éstas. Asimismo, es necesario comprender que no es posible, una vez más, ingresar al vaivén de disposiciones

antagónicas, que no hacen más que considerar a los actores rurales campesinos, indígenas y productores, como simples laboratorios temporales de experimentación de las visiones de país de las élites políticas y muchas veces campesino-indígenas. Son necesarias políticas públicas estables y normas legales de larga permanencia.

Este libro está organizado en siete partes, sin tomar en cuenta la introducción, que hacen referencia principalmente cada una de ellas a un momento de nuestra historia republicana. En primer lugar se analizan las disposiciones de Bolívar y Melgarejo; en segundo término se realiza un balance de las Leyes de Exvinculación; en tercer lugar son evaluadas las políticas e instrumentos del Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953; en cuarto lugar se analiza la Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización de 1992; en quinto lugar, se realiza una evaluación de las políticas de distribución de tierras dispuestas en la ley 1715. Por último, se incluyen las principales propuestas básicas producto de esta reflexión y se presentan las conclusiones.

Asimismo, se incluye un anexo que hace referencia al procedimiento de saneamiento de la propiedad agraria en sus tres modalidades tomando en cuenta que ésta constituye la tarea prioritaria a ser desarrollada en el país en el marco de la legislación agraria.