

LA REVOLUCIÓN AGRARIA

Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria

LA NUEVA POLÍTICA DE TIERRAS

La Paz, Diciembre de 2007



Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente
Viceministerio de Tierras
Dirección General de Tierras
Unidad de Asentamientos Humanos

Dra. Susana Rivero Guzmán
Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente

Dr. Luis Alejandro Almaraz Ossio
Viceministro de Tierras

Dr. Cliver Rocha Rojo
Director General de Tierras

Wilbert Villca López
Jefe de la Unidad de Asentamientos Humanos

PRESENTACIÓN

La cuestión agraria, en toda la historia nacional, ha sido fuente de inequidad y conflictos. Las asimetrías que caracterizan la realidad rural desde tiempos coloniales, y que persisten aún después de la Reforma Agraria, no sólo se manifiestan en la distribución desigual de la tierra, sino también en las condiciones económicas, sociales y culturales injustas e impuestas a los pueblos del campo por políticas elitistas erradas. La crónica inestabilidad política del país radica precisamente en estos desajustes estructurales.

En 1953, la Reforma Agraria planteó profundos cambios en las estructuras agrarias, cuando se propuso eliminar el latifundio, restituir las tierras a los pueblos originarios y tomar medidas para la integración de la población indígena – aunque excluyó de estas políticas a los pueblos del oriente. Pero los afanes de la clase política de introducir el capitalismo en el agro, y los crecientes niveles de corrupción, ocasionaron que la Reforma Agraria se desviara de sus principios originales. La entrega dolosa de inmensas extensiones de tierras a pocas familias fueron el efecto más perverso de esta traición a sus objetivos.

La Nueva Política de Tierras *plantea la impostergable necesidad de reconducir el proceso de la Reforma Agraria para alcanzar el fin estratégico que es la Transformación Estructural Agraria. Esta Reconducción, sin embargo, se da en un contexto muy cambiado desde entonces. En los pasados 50 años una numerosa población se trasladó de la región andina al oriente, tanto a los centros urbanos, como a las zonas de la llamada "colonización"; el Estado fomentó a la agroindustria la cual experimentó un crecimiento continuo y cada vez más acelerado. Lamentablemente, los logros económicos estuvieron acompañados de una progresiva concentración de la propiedad agraria y un mercado despiadado e ilegal de tierras; la anterior ocupación ociosa de tierras dio paso a la destrucción de vastas áreas forestales y a otros daños ambientales, cuya gravedad se mide en los desastres naturales, más intensos cada año, que afectan principalmente a las poblaciones indígenas y campesinas de las tierras de oriente.*

Otro cambio significativo ocurrido en décadas pasadas, se encuentra en el movimiento emergente de los pueblos indígenas. Al amparo del Convenio 169 de la OIT y de la Constitución Política del Estado, la persistente lucha de los pueblos indígenas del oriente logró el reconocimiento de sus territorios con la incorporación a la Ley INRA de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Se ha reparado así una deuda histórica con los pueblos originarios del oriente que la Reforma Agraria había dejado pendiente. Significativamente muchas comunidades de occidente se adscribieron a esta oportunidad legal para re-apropiar sus tierras y territorios.

La Nueva Política de Tierras, en una visión a largo plazo, es una contribución esencial a la construcción de un nuevo Estado y un nuevo orden social basado en la justicia, la equidad y la vida digna de sus habitantes. Como tareas inmediatas se plantean el desmantelamiento del nuevo latifundio y la distribución equitativa de la tierra, en la cual la propiedad agraria está íntimamente ligada a las responsabilidades ambientales. Privilegia en este proceso las formas comunales de gestión de la tierra y de los recursos, centrándose en la organización de asentamientos humanos en tierras fiscales y en la consolidación de los territorios de los pueblos indígenas. En mérito de ello es propio hablar de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

La Nueva Política de Tierras, *reflejando el espíritu de la nueva propuesta constitucional, se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo que contiene las orientaciones generales para el desmontaje del colonialismo y del modelo neoliberal, a partir de la construcción de un Estado plurinacional y comunitario; además se encuentra en perfecta sintonía con el Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente para la Revolución Rural, Agraria y Forestal.*

Es una enorme satisfacción concluir esta presentación con una necesaria referencia a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en el mes de septiembre pasado por una abrumadora mayoría de las naciones del mundo. La promulgación de la Ley 3670, el 7 de noviembre 2007, convierte a Bolivia en el primer país que incluye la Declaración en su legislación nacional. La Nueva Política de Tierras no pudo haber recibido un respaldo más apropiado en el momento oportuno.

La Paz, Marzo 2008

Luis Alejandro Almaraz Ossio
VICEMINISTRO DE TIERRAS

INTRODUCCIÓN

El presente Documento está ordenado en dos partes:

La **Primera Parte**, hace un **Diagnóstico** de la situación de tenencia y uso de tierra y bosques, en cuatro subtítulos. El primero, luego de un balance histórico del régimen agrario en las distintas épocas de la República, interpreta los impactos sobre las poblaciones indígenas y campesinas, y sobre la tenencia de la tierra que tuvieron la Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996. El segundo, describe por ecoregiones, los variados sistemas de uso de suelos y de aprovechamiento de recursos naturales, aplicados por los distintos actores. El tercero, analiza a la agricultura y ganadería en el contexto de la economía nacional. Por último, el cuarto subtítulo ofrece un perfil de las organizaciones sociales y económicas indígenas, originarias y campesinas, como de los sectores empresariales.

El diagnóstico identifica a la persistente desigualdad en la distribución de la tierra como causa fundamental de la inestabilidad política, social y económica del país. Las políticas agrarias del pasado han privilegiado a las empresas agrícolas y ganaderas, lo que condujo no sólo al nuevo latifundio, sino a peligrosos niveles de destrucción ambiental. De forma paralela, las comunidades campesinas e indígenas, como la economía familiar-campesina en general, han sido marginadas de la economía nacional y del desarrollo.

La **Segunda Parte** establece la **Nueva Política de Tierras**.

Esta política se desarrollará bajo una **Visión** a largo plazo, anticipando que las transformaciones estructurales conducirán a la eliminación de los conflictos por tierra y territorio, a un medio ambiente sano, al bienestar de la población y a la estabilidad social y política del país.

Se construirá sobre unas **Bases**, o líneas maestras, que se resumen en: la descolonización de las estructuras agrarias; la equidad en la tenencia de la tierra; la soberanía alimentaria con valoración de la agricultura campesina; y el manejo sostenible de suelos, agua, bosques y biodiversidad.

La Nueva Política está contenida en dos capítulos:

Capítulo I. Transformación de las Estructuras del Acceso y la Tenencia de la Tierra, comprendida como Revolución Agraria. Un primer subtítulo resume y ratifica las recientes normas legales definidas en la Ley 3545. En segundo lugar, destaca la prioridad que tiene la extinción del latifundio tradicional y moderno. El tercero, define la Reversión y la Expropiación como instrumentos de recuperar tierras para el dominio del Estado, resaltando que el cumplimiento de las normas ambientales son parte indisoluble de la FES.

En cuarto lugar ratifica que la distribución de tierras se hará de forma comunal, estableciendo como prioridades la entrega de tierras fiscales a comunidades en nuevos asentamientos humanos y la consolidación de los territorios indígenas; la distribución de tierras requerirá de adaptaciones del marco institucional y de previsiones financieras. El quinto y último subtítulo, se refiere al sistema administrativo que ha de respaldar el proceso de la transformación estructural, siendo los principales instrumentos: el Plan Nacional de Saneamiento; un nuevo Sistema de Clasificación de Uso de Tierras y Bosques; una reglamentación clara y transparente respecto al Mercado y Arrendamiento de Tierras; y un Sistema Tributario sobre la Tierra.

Capítulo II. Dinamización de las Capacidades de Gestión Comunitaria y Territorial en Nuevos Asentamientos y Tierras Comunitarias de Origen. Constituye la pieza clave en la **Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria**, por cuanto los mismos pueblos y comunidades indígenas y campesinas son los gestores directos del proceso. La formación de comunidades y territorios está articulada en todas sus etapas con el Plan de Desarrollo Rural del MDRAyMA, denominado la "Revolución Rural, Agraria y Forestal".

Un primer subtítulo describe con mayor precisión las dos modalidades de distribución colectiva de la tierra. Indica los registros y los pasos a seguir en la formación de nuevos asentamientos humanos. Respecto a los territorios indígenas, son de prioridad la consolidación del status jurídico y la aplicación de planes integrales de gestión.

El segundo acápite, describe los fundamentos sociales y económicos de las nuevas comunidades y territorios, resaltando que su organización debe estar respaldada por estatutos internos, por la educación permanente, por la planificación de su economía regida por criterios de sostenibilidad y el equilibrio entre la provisión de alimentos y la producción comercial.

El tercer punto está referido a las responsabilidades que tienen las organizaciones rurales en este proceso: las organizaciones sociales de indígenas y campesinos, sus organizaciones económicas, incluidas las organizaciones empresariales.

INDICE DE CONTENIDO

PRIMERA PARTE DIAGNOSTICO

1. La Distribución de la Tierra en Bolivia	3
1.1. Balance de la Tenencia de la Tierra durante la República	3
1.2. La Reforma Agraria de 1953	6
1.3. La Ley 1715 y su Reglamentación	12
2. Problemática de la Tenencia y Uso de la Tierra y de los Bosques.....	17
2.1. Chiquitanía, Chaco y Amazonía.....	18
2.2. Altiplano y Valles	29
3. La Agricultura en la Economía Boliviana	39
3.1. Características de la Población Económicamente Activa	39
3.2. Cultivos Agrícolas y Superficies	43
4. Organizaciones de los Actores Rurales	47
4.1. Organizaciones Sociales Indígenas y Campesinas.....	48
4.2. Organizaciones Económicas Campesinas.....	51
4.3. Organizaciones Empresariales	52

SEGUNDA PARTE LA NUEVA POLITICA DE TIERRAS

Visión y Bases de la Nueva Política de Tierras	57
--	----

CAPÍTULO I TRANSFORMACION DE LAS ESTRUCTURAS DEL ACCESO Y LA TENENCIA DE LA TIERRA

1. El Nuevo Marco Normativo	65
2. Extinción del Latifundio Tradicional y Moderno.....	69
3. Mecanismos de Recuperación de Tierras al Dominio del Estado.....	71
3.1. Reversión	71
3.2. Expropiación	72

4. Distribución y Redistribución de Tierras Fiscales	75
4.1. Dotación colectiva a Comunidades Campesinas y Pueblos Indígenas	75
4.2. Institucionalidad Estatal para la Distribución de Tierras.....	76
4.3. Financiamiento de la Nueva Política de Tierras	78
5. Sistema de Administración de Tierras.	81
5.1 El Plan Nacional de Saneamiento de la Propiedad Agraria	82
5.2 Sistema de Clasificación de Uso de Tierra y Bosque	83
5.3 Mercado y Arrendamiento de Tierras	84
5.4 Sistema Tributario sobre la Tierra	85

CAPÍTULO II
DINAMIZACION DE LAS CAPACIDADES
DE COMUNIDADES Y TERRITORIOS

1. Modalidades de Distribución de Tierras	91
1.1. Dotación Colectiva a Comunidades en Nuevos Asentamientos Humanos	91
1.2. Consolidación de los derechos territoriales Indígenas en TCO de Oriente y Occidente	93
2 Fundamentos para la Organización de Comunidades Indígenas y Campesinas.....	95
2.1. Fundamentos socio – culturales	95
2.2. Fundamentos de gestión económica	98
3. El Rol de las Organizaciones	101
3.1. Organizaciones Sociales Indígenas y Campesinas	101
3.2. Organizaciones Económicas Indígenas y Campesinas	102
3.3. Empresas Agrícolas, Ganaderas y Forestales.....	102

INDICE DE CUADROS Y FIGURAS

CUADRO Nº 1.	
SUPERFICIES OCUPADAS POR LA COLONIZACION	22
CUADRO Nº 2.	
SUPERFICIES OCUPADAS POR LOS DIFERENTES ACTORES	
AGRÍCOLA-GANADEROS DEL ORIENTE BOLIVIANO	26
CUADRO Nº 3.	
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA – PEA	40
CUADRO Nº 4.	
PIB A PRECIOS CORRIENTES, EMPLEO	
Y PRODUCTIVIDAD EN BOLIVIA.....	42
CUADRO Nº 5.	
SUPERFICIE CULTIVADA SEGUN CULTIVO (AÑO 2001-2002)	46

ANEXOS

GLOSARIO DE SIGLAS	105
--------------------------	-----

PRIMERA PARTE

DIAGNOSTICO



1

La Distribución de la Tierra en Bolivia

1.1. Balance de la Tenencia de la Tierra durante la República.

El régimen agrario de Bolivia se caracteriza por la coexistencia de dos sistemas que se rigen por principios distintos y en gran medida opuestos: El modelo comunal y la propiedad privada como forma de tenencia de la tierra.

El primero, el modelo comunal, es la forma en que los pueblos indígenas originarios administran el uso de la tierra y de los recursos naturales, con base en la propiedad colectiva y la asignación de responsabilidades a los miembros de la comunidad. La esencia de este sistema es garantizar la permanencia de la comunidad y de las familias que la componen, en el tiempo. La producción de alimentos y de materia prima para las artesanías, es la razón del aprovechamiento de la tierra, mientras la preservación de los recursos y la reciprocidad en el compartir de los beneficios, es el eje de la organización social.

En el territorio de lo que actualmente es Bolivia, los pueblos de la región andina generaron el sistema del "*dominio vertical de pisos ecológicos*", que garantizaba el acceso permanente a una variedad de productos alimenticios en beneficio de la población de las distintas naciones en que estaban organizados. De igual manera, los pueblos de Amazonía y Chaco, muchos de ellos cazadores y pescadores, desarrollaron sus propios sistemas de uso agrícola y forestal, respaldados por estructuras políticas que unían a estos pueblos.

Las naciones de ambas regiones practicaban entre sí el intercambio comercial y cultural, teniendo en común el carácter colectivo en la tenencia y administración de las tierras, el manejo de tecnologías que preservaban la biodiversidad y el abastecimiento seguro con alimentos y con insumos para sus artesanías y herramientas. El concepto de propiedad o derecho de uso privado era ajeno a la visión de los pueblos originarios.

Muy distinto al modelo comunal, era el sistema jurídico del régimen agrario del Estado boliviano, por cuanto se basaba esencialmente en el concepto de la propiedad privada de la tierra y de los recursos. Al fundarse la República coexistían las haciendas con las comunidades indígenas, éstas últimas con diferentes grados de dependencia con respecto a las primeras. Las sucesivas políticas agrarias republicanas propagaron la propiedad privada sobre las tierras como instrumento del progreso pero, por distintas razones, se vieron obligadas a reconocer la realidad de las comunidades indígenas.

Una de estas razones fue la fuerza interna de las comunidades originarias, percibida como una amenaza constante al Estado. La otra fue el hecho de que, durante las cuatro primeras décadas de la República, las comunidades indígenas representaban un factor económico importante, por cuanto garantizaban la provisión de alimentos a la población y proporcionaban la mano de obra barata para otros sectores de la economía. En adición las comunidades indígenas fueron obligadas a pagar tributo, con lo que se perseguía un doble objetivo: primero, impedir la creación de ahorro interno dentro las comunidades, y segundo, obtener un ingreso seguro y permanente para el tesoro del Estado.

A partir de la década de 1860, el auge de la minería del estaño hizo al Estado menos dependiente del tributo indígena. Una nueva burguesía liberal progresista asumió la conducción del Estado, proclamando la modernización de la agricultura, el aumento de la producción y el mercado de tierras. Bajo la consigna de "*salvar las tierras de las manos ociosas de los indígenas*", fueron promulgadas las "*leyes de exvinculación*" que permitieron al Estado vender las tierras comunales a propietarios privados.

En nombre de una supuesta “modernización” se implantó el sistema de la hacienda, paradójicamente atrasado en lo social y en lo económico, donde el “patrón” disponía de la mano de obra y de otros servicios gratuitos de los comunarios convertidos en “colonos” o “pongos”.

La resistencia indígena al despojo de sus tierras, motivó al Estado republicano a seguir una política cambiante entre reconocimiento y represión a las comunidades, hasta que a fines del siglo XIX, optó por la destrucción de las rebeliones indígenas más importantes: el levantamiento del pueblo guaraní, reprimido en la batalla de Kuruyuki, en 1892, y la de aymara y quechua, dirigidos por Zárate Willca, durante la guerra federal, en 1899. La sistemática ocupación de tierras comunales por terratenientes criollos se prolongó hasta los años 30 del siglo XX y redujo drásticamente el número de las comunidades indígenas originarias.

Entre tanto, en el oriente, Chaco y norte del país, se expandieron las empresas dedicadas a la explotación de los recursos forestales (goma, quina) y a la ganadería extensiva. Las llamadas “barracas” y “estancias” disponían de grandes extensiones de tierra, mientras la población a su interior estaba sujeta a una servidumbre aún más severa que los “colonos” en las haciendas de la región andina. La hacienda, como peculiar modelo de propiedad agraria privada, fue en realidad un instrumento de dominación política por parte de una clase minoritaria sobre la mayoría indígena – un instrumento de dominación heredado de la Colonia.

Las políticas del Estado republicano, si bien afectaron gravemente a las comunidades indígenas y a sus estructuras, no consiguieron eliminarlas. No sólo las comunidades que se salvaron del despojo de sus tierras, sino los mismos “colonos” de las haciendas, seguían practicando formas ancestrales de organización social, de relaciones entre regiones, de gestión territorial y de tecnologías productivas - sosteniendo un tejido comunitario clandestino no reconocido, pero tolerado por el Estado. Entre la política dominante y la resistencia indígena se produjo así una coexistencia conflictiva y desigual de dos tipos de propiedad agraria: la privada y la comunal.

1.2 La Reforma Agraria de 1953

Antecedentes

Luego de la Guerra del Chaco (1932-1935) y la crisis del Estado feudal-minero, gobiernos militares progresistas – a parte de implantar una nueva Constitución de carácter social (1938) - decidieron acabar con el régimen agrario reaccionario e injusto. Sucesivos Decretos pusieron un límite máximo de 2.500 hectáreas a la propiedad y fijaron las condiciones bajo las cuales los poseedores de tierras fiscales podían consolidar sus derechos de propiedad: que las tierras estén realmente ocupadas y destinadas a la industria agropecuaria, que exista posesión probada de por los menos 10 años y que se haya promovido la formación de poblaciones al interior de las propiedades. Se declaró la nulidad de las adjudicaciones que no hubieran cumplido con estos requisitos y la reversión de tierras al dominio del Estado por incumplimiento, para que luego sean destinadas a la colonización y otros fines de utilidad pública. Todas estas medidas hacían referencia a los derechos históricos y sociales de las poblaciones indígenas.

Un renovado movimiento indígena y campesino fue decisivo para la promulgación de las nuevas normas. Bajo la influencia obrera, este movimiento se articuló en sindicatos agrarios, primero en el valle central de Cochabamba y luego en la región del Lago Titikaka. De gran impacto, fueron los Congresos Indígenales, el primero de La Nación Quechua a finales de los 30 en Cochabamba y luego a nivel nacional en La Paz (1945), donde se determinó la virtual eliminación de los servicios personales gratuitos.

Durante una década, el poder de la clase política conservadora aún frustró la aplicación de los Decretos y de las demandas campesinas. El análisis de la situación que hace el Decreto de la Reforma Agraria de 1953, es explícito al respecto: *"Sólo el 4.5% de la totalidad de los propietarios de los predios rurales existentes en el país, retienen el 70% de la propiedad agraria privada, con extensiones de 1.000 a 10.000 hectáreas, bajo formas de explotación 'semi-feudal', con lo que se evidencia el grado de concentración de la tierra en pocas manos"*, y añade que los niveles de uso efectivo en las áreas poseídas de las distintas formas de propiedades fluctuaban sólo entre el 1.50% y el 2.86 %.

La línea ideológico-política de la Reforma Agraria

La Reforma Agraria confrontó la necesidad de combinar dos objetivos fundamentales: por una parte, responder las demandas inmediatas de los movimientos campesinos, respetando los derechos históricos de los pueblos indígenas a sus tierras comunales; por otra parte, en sintonía con la línea ideológico-política de la Revolución Nacional, crear las condiciones para la introducción del capitalismo en las estructuras y en la economía de agro. La eliminación del latifundio y de las estructuras feudales fue la medida clave que debía satisfacer y unir a ambos propósitos.

Los dos objetivos planteados se reflejaron en la definición de las categorías de propiedad agraria, con disposiciones precisas sobre los tamaños máximos según ecoregiones y definiendo las obligaciones a cumplirse para acceder y conservar el derecho propietario. Estas categorías, de manera resumida, se reducen a dos: Primero, la pequeña propiedad y la propiedad comunaria cuyos destinatarios son los campesinos de exhaciendas y los comunarios originarios; a ellos les corresponde cumplir la *función social*. Segundo, la propiedad mediana y empresarial, reservada para expatrones y nuevos propietarios capaces de gerenciar empresas agrícolas y pecuarias de tipo capitalista; su derecho propietario está condicionado al cumplimiento de la *función económico-social*.

Respondiendo a las presiones inmediatas de la población rural, la Reforma procedió a la entrega de tierras en observación a las categorías de la propiedad comunaria-pequeña propiedad, y bajo la consigna de que *"la tierra es de quien la trabaja"*. Es de hacer notar que en los términos de la Reforma Agraria no se trataba de una "distribución", sino de la "restitución" de las tierras a los indígenas que les fueran usurpadas por los regímenes republicanos reaccionarios. De igual manera reconoció la personería de las comunidades originarias, si bien les negó la facultad de asociarse entre ellas – lo que refleja el histórico temor de la clase política criolla a la reconstitución territorial de los originarios. Dejó abiertas las opciones para que los campesinos-indígenas elijan entre la propiedad comunaria y la individual, y que arreglen la distribución de la tierra al interior de las comunidades según "usos y costumbres".

No deja de ser contradictorio que la restitución de tierras sólo contemplaba a las comunidades aymara y quechua de la región andina, mientras los pueblos indígenas del Chaco, Chiquitanía y Amazonía, fueron catalogados como "*selvícolas en estado salvaje*" que merecían la protección del Estado, pero no eran sujetos del derecho a la tierra. Su liberación de la servidumbre no era una prioridad de la Reforma Agraria.

Paralelamente a la entrega de tierras a los campesinos, y obedeciendo su visión de modernización del agro, la Reforma Agraria puso en marcha la política de fomento a la naciente agricultura empresarial. La categoría de la "*mediana propiedad*" permitió al anterior patrón conservar su derecho propietario sobre las tierras más productivas de la hacienda, siempre que las maneje con criterios empresariales; en la práctica resultó ser un obstáculo para la eliminación plena de relaciones de dependencia y servidumbre. Pero de trascendencia mayor resultó la figura de la "*empresa agrícola*", que pronto se convertiría en instrumento para que pocas familias influyentes acumularan grandes extensiones de tierras. Al definir en 50.000 hectáreas el límite máximo para la empresa ganadera – una extensión generosa comparada con las disposiciones previas a la Reforma Agraria – abrió la puerta a la constitución de nuevos latifundios en el oriente.

El Decreto de la Reforma Agraria se alimentó en las propuestas del ala progresista, siempre presente en la clase política republicana y fortalecida a partir de la crisis del Estado del momento. A pesar de proyectarse hacia profundas transformaciones estructurales rurales, las medidas centrales de la Reforma Agraria reprodujeron, a su manera, la antigua dualidad: entre los sistemas de gestión comunal, propia de los indígenas, y las formas de apropiación privada de la tierra. La dualidad del nuevo régimen agrario se manifiesta no sólo en la diferencia de superficies asignadas a la pequeña propiedad y la empresarial, respectivamente, sino también en la diferenciación de sus funciones: atribuir a los propietarios pequeños y comunarios a una función puramente social los marginó, de principio, del contexto de la economía agraria; en cambio, la función económica estuvo reservada a los propietarios medianos y a las empresas que fueron los llamados a protagonizar el desarrollo agrario.

Los principales impactos de la Reforma Agraria

Uno de los impactos de la Reforma Agraria se mide en la realidad de distribución de la propiedad agraria. En los 40 años, entre 1953 y 1993 – fecha de la intervención al CNRA y al INC - la Reforma Agraria registró y otorgó algún tipo de derecho (no la titulación necesariamente) sobre aproximadamente 57 millones de hectáreas, a cerca de 760 mil beneficiarios, de la siguiente forma:

- La Empresa Agropecuaria concentra 40% de la superficie distribuida y representa 2% de los beneficiarios de la distribución.
- La Propiedad Mediana concentra 28% de la tierra distribuida y representa 16% de los beneficiarios de la distribución.
- La Propiedad Pequeña y el Solar Campesino reúnen 9% de la tierra distribuida y representan 36% de los beneficiarios de la distribución.
- La Propiedad Comunal concentra 21% de la tierra distribuida y representa 44% de los beneficiarios de la distribución.

Estas cifras denotan que la meta de una distribución equitativa de la propiedad, planteada en el Decreto de 1953, no fue alcanzada, sino por el contrario, había surgido un nuevo tipo de desigualdad comparable a la situación previa a la Reforma Agraria, aunque con importantes diferencias.

La nueva concentración de tierras ocurrió en oriente y comprende extensas áreas de pastoreo del Beni y el Chaco, así como áreas forestales a ser convertidas en tierras agrícolas. Gran parte de estas tierras no fueron aprovechadas, o fueron trabajadas con tecnologías deficientes, siendo objeto de especulación en un mercado de tierras informal.

Respecto de las tierras tramitadas como propiedad comunal (12.2 millones de hectáreas), éstas se refieren a las áreas totales de las comunidades que, en una importante proporción, no son aptas ni para cultivo ni para pastoreo. Por lo tanto, las más de 600.000 unidades familiares registradas como comunarios y pequeños propietarios, en realidad disponen de una cantidad de tierras cultivables muy inferior, resultando un desequilibrio aún más severo de lo que indican las cifras.

Aunque parte de la distribución desigual de la propiedad agraria se originó en la misma ideología de la Reforma Agraria, sus principios se desvirtuaron a partir de los gobiernos de facto en la década de los 70, cuando las dos entidades encargadas de la distribución y registro de tierras – el Concejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) – se compenetraron progresivamente de corrupción y favoritismo, siendo la entrega indiscriminada de extensas propiedades el premio frecuente de la lealtad política. Aún bajo los gobiernos neoliberales continuaron estas prácticas. La insuficiencia de los registros, las sobreposiciones de derechos y la dudosa legalidad de muchos procesos agrarios, se constituyeron en escenario de la distribución desigual e injusta de la tierra.

Relacionados con los aspectos cuantitativos son los impactos sobre las relaciones sociales y económicas de la población rural. Al amparo del acceso fácil a la propiedad y de una decidida política de fomento, se desarrolló el sector de las empresas agroindustriales que alcanzaron ser un factor cada vez más importante en la economía nacional. De forma paralela, la economía de los pequeños propietarios permaneció “invisible” y excluida de las políticas agrarias gubernamentales. El progresivo minifundio, la ausencia de apoyo técnico efectivo y las escasas oportunidades de mercado – junto al incremento demográfico – provocaron la pauperización de las poblaciones rurales y su migración a los centros urbanos. La migración, como fenómeno general, no es atribuible exclusivamente a los efectos de la Reforma Agraria, y sin embargo, ha sido facilitada por ella.

Los términos centrales de la Reforma Agraria – ante todo el concepto de la propiedad individual-familiar de la tierra – dejaron profundas huellas en la conciencia de la población rural originaria y en los planteamientos de sus organizaciones. Es común que los “pequeños” agricultores, tanto en las comunidades andinas como en las áreas de colonización, pretendan acceder a la tierra por la vía del título ejecutorial individual y por la compra. La autoridad comunal sobre la distribución de las tierras y el uso de los recursos se ha debilitado en distinto grado de acuerdo a las regiones.

La visión de la Reforma Agraria y las políticas a continuación, favorecieron el distanciamiento entre la agricultura empresarial-comercial y la agricultura fa-

miliar campesina. La ausencia de un sector significativo de medianos agricultores es una de las debilidades de las estructuras rurales que se expresa tanto en las relaciones de tenencia como en los niveles de riqueza-pobreza de los actores rurales.

La abolición de las relaciones de servidumbre alcanzó sus objetivos en la región andina. Esto tuvo gran impacto en las estructuras sociales de las comunidades rurales y condujo a la creciente participación de campesinos e indígenas en la vida política del país. En cambio, en la región oriental, Chaco y norte, el nuevo latifundio prolongó para no pocos pueblos las relaciones de servidumbre en haciendas, estancias y barracas.

Respuesta de las organizaciones campesinas

En 1984, apenas superadas las dos décadas de regímenes de facto, la CSUTCB presentó su proyecto de ***Ley Agraria Fundamental (LAF)*** que es el primer planteamiento coherente de transformación estructural agraria del país y contestatario a la situación creada por la Reforma Agraria de 1953. A pesar de recibir el rechazo por parte de un parlamento dominado por partidos vinculados a la oligarquía terrateniente, la propuesta tiene significativo histórico por sus contenidos y por su influencia en las futuras plataformas de lucha del movimiento indígena y campesino.

Para superar la extrema desigualdad en las relaciones de propiedad agraria la *LAF* planteó que la tierra obligatoriamente debe ser *trabajada con el concurso personal* del propietario, como medida para eliminar el latifundio ocioso e improductivo. Y para superar el minifundio y el individualismo de los pequeños propietarios propuso el trabajo en unidades asociadas, incluyendo la reconstitución de la *propiedad comunal* de las tierras.

Las bases ideológicas, y en gran parte las propuestas concretas de la *Ley Agraria Fundamental*, no han perdido vigencia desde entonces, y fueron recogidas en varios planteamientos posteriores, como por ejemplo, en la propuesta de la Nueva Ley Agraria del gobierno del MNR en 1989, en la misma Ley INRA de 1996, en la propuesta indígena y campesina a la Constituyente y en la Ley 3545 promulgada recientemente.

1.3 La Ley 1715 y su Reglamentación

A finales de 1992, con el argumento de subsanar el desorden, las superposiciones de propiedades agrarias, y para acabar con la corrupción, el gobierno dispuso la Intervención al CNRA y al INC. En un proceso de casi cuatro años, con participación de las organizaciones de empresarios, campesinos e indígenas – pero bajo influencia también de la cooperación internacional, en especial del Banco Mundial – se redactó la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria - denominada Ley INRA - que fue promulgada en octubre de 1996. La Ley 1715 encomendó al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) la tarea de ejecutar el “saneamiento” de la propiedad agraria, en un lapso de 10 años.

Ejes Centrales de la Norma

El texto de la Ley INRA intentó combinar tres corrientes que, por sus contradicciones entre ellas, hacían prever una difícil ejecución:

- La primera responde a los intereses de campesinos andinos y colonizadores, cuando reafirma íntegramente los principios de la Reforma Agraria de 1953 y de la Constitución: el trabajo como fuente de la propiedad agraria; obligación del Estado a fomentar nuevos asentamientos; carácter social de la pequeña propiedad; desconocimiento del latifundio; reversión al Estado de las tierras ociosas. Reasume la clasificación en propiedades pequeña, mediana, empresarial y comunal, incluyendo la obligación de que los propietarios cumplan la Función Económica y Social. Fruto de la presión de las organizaciones sociales dispuso que las nuevas dotaciones tengan carácter colectivo.

- La segunda corriente, contraria a la primera, obedeció a los preceptos del modelo neo-liberal introduciendo elementos que fomentan a la mercantilización de las tierras y a la consolidación de las propiedades privadas. Este propósito se expresó en disposiciones tales como: la creación de la Superintendencia Agraria (cuya función es clasificar la

aptitud de los suelos y poner precios a la tierra); el autoavalúo del valor de las tierras por parte de los propietarios; el pago de impuestos como prueba de cumplimiento de la Función Económico-Social (FES) - artículos que fueron denunciados como inconstitucionales por las organizaciones campesinas.

- La tercera reivindica los derechos de los pueblos indígenas, que habían sido marginados de la Reforma Agraria de 1953, respondiendo de esta manera a la reforma constitucional de 1994 y a una línea sugerida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por la cooperación internacional en general. Bajo estas consignas agregó como una nueva categoría de propiedad agraria la de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Esta disposición representó una innovación sustancial con respecto a la Reforma Agraria, rompiendo con la histórica exclusión de los pueblos indígenas del oriente¹.

La Ley 1715 concentra todas las facultades ejecutivas en el INRA, cuya función prioritaria consiste en “ejecutar y concluir, en un plazo máximo de 10 años el *saneamiento de la propiedad agraria*”, definido como el “procedimiento técnico-jurídico transitorio, destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria”. Adicionalmente el INRA debe establecer el catastro único de la propiedad agraria; revertir al patrimonio del Estado las tierras abandonadas o no trabajadas; levantar un registro de tierras fiscales; organizar programas de dotación a campesinos sin tierra; y levantar un registro de las tierras distribuidas.

El Proceso de Saneamiento y sus efectos

Al finalizar los 10 años previstos para la ejecución del saneamiento, el INRA había alcanzado bajos resultados: de 107 millones de hectáreas objeto de saneamiento, sólo 21 millones (20%) fueron saneadas, y de éstas sólo la mitad fueron tituladas; 30 millones (28%) estaban en proceso; y 55 millones (52%) no fueron incorporadas al proceso.

¹Se advierte que la Ley INRA elude el término “Territorio Indígena”, utilizando el concepto de “Tierras Comunitarias de Origen” como una nueva *categoría de propiedad agraria*. Si bien esta fórmula no culminó las expectativas de los pueblos indígenas, significa un paso hacia la restitución de los territorios a los pueblos indígenas.

La mayoría de los procesos fueron ejecutados mediante contratos con empresas, muchas de ellas extranjeras, o por convenios con la cooperación internacional. Esto explica que un alto porcentaje de la superficie saneada (86%) corresponde a Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y a tierras comunales. A pesar de esta preferencia aparente, las TCO saneadas sólo representan la quinta parte de las demandas presentadas. Los conflictos con “terceros”, que reclamaron derechos propietarios, reales o ficticios, fueron obstáculo permanente para la consolidación de las TCO.

Sólo el 14% de las áreas saneadas corresponde a propiedades privadas. Esto significa que no han sido saneadas las tierras de pequeños propietarios, ni en la región andina, ni en colonización; pero tampoco se han saneado las propiedades grandes y medianas en las cuales no se verificó la legalidad de su posesión, ni el cumplimiento de la FES. La falta de consolidación de los derechos de los grandes propietarios no impidió que se expandiera el mercado de tierras en un marco de total informalidad. La magnitud del mercado de tierras, ligado a la expansión de la agroindustria de la soya, marca la diferencia más notoria con respecto a la situación previa a la Ley INRA.

La exención de las grandes propiedades del proceso de saneamiento, no permitió que el INRA identificara tierras fiscales para su distribución. Es evidente que la dotación de tierras no estuvo en su agenda: en 10 años ejecutó sólo dos proyectos de asentamientos humanos que fueron insignificantes, tanto en extensión de tierras dotadas, como en número de beneficiarios. Ante la falta de respuestas, muchos campesinos sin tierra continuaron con la colonización “espontánea” asentándose por su cuenta en nuevas comunidades del trópico, haciendo caso omiso de la prohibición de los asentamientos de hecho. En consecuencia se multiplicaron los conflictos entre campesinos organizados para ocupar tierras y supuestos propietarios a su vez organizados. Por otra parte, aumentó el número de campesinos que adquirieron tierras a través del mercado, para evadir estos conflictos.

La gestión de 10 años del INRA se caracteriza por la incertidumbre de sus actuaciones, generada tanto por las contradicciones ya señaladas en los conceptos básicos, por sus contradictorias respuestas a las presiones de los divergentes sectores, como por grandes falencias administrativas.

Siendo su tarea central el saneamiento y el perfeccionamiento de los derechos adquiridos sobre las 57 millones de hectáreas de la Reforma Agraria, la admisión de nuevos expedientes, en teoría, no era su función – con dos excepciones: sanear las TCO demandadas lo que, en el caso de los pueblos del oriente, significaba entregar derechos sobre nuevas tierras (en las TCO de occidente sólo se trató de cambiar el status de tierras); y organizar nuevos asentamientos en tierras fiscales (lo que no ocurrió).

Sin embargo, contraviniendo la propia Ley 1715, que prohíbe expresamente “los asentamientos y ocupaciones de hecho” (Disposición Final Primera), otorgó derechos, aún sea expectaticios, sobre nuevas extensiones de tierras, en un marco de amplio desorden administrativo. De este modo quedó lejos de alcanzar los objetivos que habían motivado la Intervención de 1993: ni logró culminar los procesos de saneamiento, ni cumplió con la pretendida implementación del catastro o del registro de tierras fiscales para su distribución, dejando como herencia una situación de incertidumbre y latentes conflictos.

En este contexto sólo es posible hacer algunas estimaciones muy aproximadas sobre la realidad actual de distribución de la propiedad agraria: es probable que, a las 57 millones de hectáreas registradas en 1993, habrá que agregar las 20 millones aproximadas que comprenden las demandas de TCO en el oriente. A éstas se suman extensiones no definidas de tierras ocupadas por comunidades campesinas, pero sobre todo un área significativa incorporada al mercado informal e ilegal de tierras por los grandes especuladores discretamente favorecidos por el INRA.

2

Problemática de la Tenencia y Uso de la Tierra y de los Bosques

Del total del territorio nacional (1.09 millones de km²), aproximadamente el 50% está cubierto de bosques naturales, la mayoría de ellos son las selvas húmedas de la Amazonía. La explotación selectiva de maderas preciosas está causando el progresivo empobrecimiento de la riqueza forestal, a parte de ser la antesala para la conversión de tierras forestales al uso agrícola o ganadero. La tasa de deforestación, en el último decenio, se ha duplicado de 150 mil a 300 mil hectáreas por año. De persistir este ritmo, el país perderá 1 millón de hectáreas de bosque cada 3 años.

En el otro extremo, Bolivia se encuentra entre los países más expuestos a la desertificación, que afecta aproximadamente el 41% (451 mil km²) de su territorio. El desuso o el manejo deficiente de estas áreas se traduce en una disminución de la capacidad productiva y la pérdida progresiva de suelos cultivables. Ese hecho constituye uno de los factores de expulsión de población de la parte andina e interandina hacia el trópico boliviano, lo que acentúa el ciclo de depredación de la región amazónica cuyos suelos, debido a la deforestación, se sumarán en pocos años a las áreas degradadas. El proceso de destrucción de potencial económico y de valores ambientales se encuentra íntimamente ligado a los tipos de propiedad agraria actualmente vigentes y a los sistemas de uso de suelos y bosques practicados por los diferentes actores.

2.1. Chiquitanía, Chaco y Amazonía

Las llanuras y pies de monte del oriente abarcan los dos tercios de la superficie del país, y la cobertura natural, en su mayor parte, son bosques excepto las sabanas de los departamentos del Beni, Santa Cruz y de la Provincia Iturralde de La Paz. Existen muy variados sistemas de producción de acuerdo a las potencialidades del suelo, la ocupación espacial y el tipo de propiedad agraria. La actividad agrícola, que se incrementó significativamente en los últimos 50 años, significa una continua disminución de las áreas forestales².

Agricultores Indígenas

Los 32 pueblos indígenas del oriente comprenden una gran diversidad étnica, siendo los principales de origen guaraní, chiquitano, guarayo y moxeño. El aprovechamiento directo de los recursos naturales, acompañado por una agricultura itinerante en pequeña escala, fue la base de su sustento. A partir de la invasión europea, el uso de herramientas de metal y la cría de ganado han transformado las actividades productivas y fomentado asentamientos más estables. En la actualidad las comunidades más pobladas están situadas alrededor de las capitales de provincias, y las de menor población ocupan espacios más alejados y aislados. Sus parcelas de cultivo, cuyo tamaño suele ser menor a una hectárea, están distribuidas en tierras de uso común y la abundancia de barbechos asociados con sus parcelas es considerado una retribución al impacto sobre los bosques. La fuente de proteínas en su alimentación depende en gran medida de la caza y pesca que aprovecha la vida silvestre de bosques y sistemas acuáticos. La superficie total ocupada por estos actores es de aproximadamente 1,8 millones de hectáreas, de la cual solamente el 15% está deforestado.

En la última década, los pueblos gestionaron sus territorios propios, alcanzando el conjunto de las TCO demandadas a aproximadamente 20 millones de hectáreas, que significan cerca de un tercio de la extensión de las tierras bajas.

² La siguiente clasificación de los distintos actores y el análisis del impacto que tiene cada uno de ellos sobre suelos y recursos naturales de la región, se basa parcialmente en el Estudio: *Evaluación Estratégica Ambiental de la Agricultura, Ganadería, Forestal y Cuencas del Oriente Boliviano* publicado, en 2005, por el Viceministerio de Recursos Naturales y Medioambiente.

El proceso de consolidación de las TCO está produciendo numerosos conflictos que enfrentan a los pueblos indígenas con los “terceros” que reclaman derechos propietarios al interior de las TCO. Por lo general, los territorios disponen un plan de gestión, pero es prematuro evaluar el impacto sobre suelos, bosques y demás recursos naturales.

Agricultores Cruceños y Chaqueños

Los pequeños y medianos agricultores cubren una variedad de diferentes subgrupos con propiedades privadas de tamaño pequeño (< 10 ha.) a mediano (< 500 ha.). Están situados en la Zona Integrada de Santa Cruz, la cual fue deforestada principalmente en la década de los 70, pero también en la Zona de Expansión del este y hacia el Chaco en el sur. En su conjunto ocupan aproximadamente 1.4 millones de hectáreas, con alrededor de 53% de la superficie desmontada. Los sistemas productivos mixtos incluyen agricultores pequeños, pero la mayoría están orientados a la producción para el mercado nacional, con una gama amplia de productos agropecuarios, incluyendo la ganadería para la leche y carne, la avicultura y el cultivo de la caña de azúcar, soya, maíz, arroz y frutas. Usan tecnología mecanizada en la medida de sus posibilidades económicas y grado de formación. El uso de la tierra es también mixto, desde muy intensivo hasta no intensivo, con praderas bajo manejo y barbechos en descanso. Estos productores responden a las oportunidades y presiones del mercado doméstico e internacional, expandiéndose durante épocas cíclicas relacionadas a los fluctuantes precios.

El proceso de colonización – campesinos andinos

Una componente importante de la Reforma Agraria fue la promoción de asentamientos humanos, por la cual se trasladaron miles de familias campesinas de las regiones andinas para hacer agricultura en áreas forestales del trópico y sub-trópico. Si bien la llamada “colonización” tiene una larga trayectoria, la Reforma Agraria la incentivó con programas implementados entre 1960-1975, con financiamiento de la cooperación internacional.

Los principales objetivos de estos programas se resumen en: disminuir la presión demográfica en áreas rurales y urbanas y canalizarla hacia regiones menos pobladas; "ampliar la frontera agrícola"; "sustituir las importaciones" en materia de alimentos básicos; e incorporar nuevas regiones a la economía del país mediante la construcción de caminos.

Las principales áreas de colonización fueron Caranavi y Alto Beni (Departamento de La Paz), Chapare (Cochabamba), Yapacaní y San Julián (Santa Cruz). La estrategia de los programas preveía prestar apoyo financiero y técnico a reducidos grupos de colonizadores "*dirigidos*", que debían crear la base logística y organizativa en cada área, en la perspectiva de facilitar el ingreso de un número mucho mayor de colonizadores "*espontáneos*" que se movilizaban con sus propios medios. Para solicitar tierras, los futuros colonizadores se organizaron en grupos comunales, sin embargo, la entrega de los lotes se hizo en forma individual para cada familia. La superficie asignada a cada familia fue distinta en cada área y variaba de 10 ha. (Caranavi-Alto Beni) a 50 ha. (San Julián).

Hasta 1976, cuando se suspendieron los programas, el Instituto de Colonización había registrado cerca de 65.000 familias asentadas en 1.500.000 has. En estas cifras están incluidas las colonias extranjeras de menonitas y japoneses, además la distribución discrecional de grandes extensiones bajo los gobiernos de facto, aparte de desvirtuar la política de asentamientos, distorsionaron las estadísticas sobre beneficiarios y superficies ocupadas por los agricultores andinos.

En los años siguientes, los gobiernos disminuyeron drásticamente el apoyo a los nuevos asentamientos, pero seguían siendo tolerantes con respecto a la formación de nuevas comunidades "*espontáneas*". Los anteriores programas habían puesto en marcha un proceso migratorio por el cual, con un promedio anual de 3.000 nuevas familias, se seguían ampliando las áreas de asentamiento. Hasta 1996, al asumir sus funciones el nuevo Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), el número de familias registradas en colonización se había duplicado a 120.000 que ocuparon alrededor de 2.500.000 de has.

Al margen de los resultados cuantitativos se deben señalar algunos aspectos económicos y sociales que caracterizan a las comunidades campesinas en las áreas de colonización; por su importancia para la futura distribución de tierras, merecen ser brevemente analizados:

Tenencia de tierra. La dotación a las familias individuales, desde un inicio, favoreció las prácticas de compraventa de tierras ocasionando un alto grado de inestabilidad en la composición de los miembros de la comunidad. Una mayoría de las familias que actualmente pertenecen a una comunidad no han accedido a la tierra por dotación sino por compra. Consecuencia inevitable fue un mercado informal de tierras no libre de especulación. Como otra consecuencia se reprodujo el fenómeno del minifundio, siendo los hijos de los antiguos colonizadores los que demandan ahora acceso a nuevas tierras.

Las tecnologías productivas empleadas por los agricultores obedecieron a una visión "agrarista" que atribuyó poco valor al bosque. La práctica de roza-tumba-quema para ganar los espacios de cultivo y pastos, la tendencia hacia la ganadería y, en algunas regiones, el monocultivo comercial, condujeron a la eliminación de áreas forestales, su conversión en barbecho y a la degradación de los suelos. La pérdida de suelos y bosques obligó a muchos agricultores a abandonar sus parcelas y buscar nuevas áreas productivas. Sólo en años recientes se registra una paulatina difusión de tecnologías más sostenibles y amigables con el medio ambiente.

La economía agrícola, por su orientación preferente al mercado, ha generado un notable dinamismo económico el cual, sin embargo, no se reflejó necesariamente en el bienestar de las familias, por cuanto gran parte de los excedentes fueron transferidos a otras regiones o sectores, en detrimento de la agricultura y del nivel alimentario de las familias. En cambio, los agricultores del trópico aportaron de manera importante al mercado doméstico de alimentos.

La organización social de los colonizadores fue, y sigue siendo, el sindicato en cuya gestión se incorporaron muchas prácticas culturales de sus comunidades andinas de origen. Fue el instrumento tanto para resolver los asuntos internos de la comunidad, como para gestionar sus demandas a las instancias

públicas. Fue tribuna de plantear cuestiones políticas a través de las instancias superiores de la organización. En cambio, el carácter individual-familiar de las propiedades fue un serio obstáculo para que la comunidad regule los sistemas productivos de las familias, o que intervenga en la transferencia de los predios.

Organizaciones económicas. En todas las regiones de asentamientos humanos hubo intentos de formar organizaciones económicas, principalmente de ahorro y crédito y de comercialización. La falta de estrategias comunes produjo una multiplicación perjudicial y muchos fracasos en los primeros años, además de dejar al margen a muchas familias. A pesar de ello, hoy en día las organizaciones de productores son una realidad en todas las regiones y comunidades. Hay ejemplos donde la asociación o la cooperativa han adquirido un buen nivel de manejo empresarial, especialmente cuando el producto tiene destino a la exportación.

Dinámicas migratorias. Al margen de la presión histórica de los pueblos de occidente hacia el oriente, la migración contemporánea ha sido motivada por las expectativas de nuevas oportunidades ante la pauperización de las comunidades andinas. Es importante resaltar que muchos de los campesinos emigrantes, por varias razones, han mantenido su derecho propietario en las comunidades de origen. Muchos indicios señalan que el traslado al nuevo asentamiento no fue percibido necesariamente como paso definitivo, sino como una etapa intermedia que, en muchos casos, tiene a la ciudad como destino final. Se hizo común que los campesinos sostengan una "triple residencia": en la comunidad de origen, en la comunidad del trópico y en un barrio urbano. La inestabilidad de las comunidades de colonización, no es un fenómeno aislado, sino parte de los procesos migratorios que se originó en las condiciones socio-económicas globales y que afecta a la población nacional en su generalidad.

Colonizadores extranjeros - japoneses y menonitas

El gobierno de la Revolución Nacional, en el marco de los programas de asentamientos humanos, fomentó la inmigración de colonizadores extranjeros, japoneses y menonitas, al oriente boliviano. Los japoneses llegaron en la dé-

cada de los '50, bajo convenio entre ambos gobiernos. Con el sostenido apoyo económico y técnico del gobierno de Japón establecieron dos colonias, San Juan de Yapacaní y Okinawa, ubicadas en suelos de buena calidad y menores riesgos climáticos. Organizados en cooperativas, los boliviano-japoneses desarrollaron sistemas productivos que, si bien convirtieron casi la totalidad de los bosques en áreas agrícolas, son sostenibles y económicamente rentables. La mayoría de sus fincas son de tamaño mediano (100 – 500 ha), y cubren alrededor de 186.000 hectáreas de las cuales más del 81% están prácticamente deforestadas.

El segundo grupo importante de colonizadores extranjeros son los menonitas de origen europeo. Tras una larga trayectoria por varios países del norte y sur de América, llegaron a Bolivia igualmente en la década de los 50. Los menonitas tienen una estricta disciplina religiosa que, en ciertos aspectos, les impide relacionarse con la sociedad. Son expertos en la agricultura familiar autosuficiente. Dentro de sus colonias, las parcelas familiares tienen desde 20 hasta 100 hectáreas. En contraste con estas características practican una agricultura eminentemente comercial, incorporando a sus sistemas productivos los paquetes tecnológicos ofrecidos por las importadoras de insumos. Esto implica un uso intensivo del suelo, la eliminación de bosques, la ausencia de barbechos de descanso, la aplicación de agentes químicos y de maquinaria pesada. La degradación de los suelos en pocos años, además de su crecimiento vegetativo y la llegada de cada vez más migrantes del exterior, convirtió a los menonitas en uno de los grupos de mayor demanda de compra y arrendamiento de tierras. Hasta el año 2000 ocuparon cerca de 500.000 hectáreas distribuidas entre 27 colonias con el 68% de superficie deforestada.

El siguiente cuadro resume la superficie ocupada y deforestada por los tres principales grupos de colonizadores – campesinos andinos, japoneses y menonitas:

CUADRO N°1: SUPERFICIES OCUPADAS POR LA COLONIZACION

Actores	Has. en propiedad	Has. Deforestadas	%
Colonizadores Andinos	1.700.000	850.000	50
Japoneses	186.000	151.000	81
Menonitas	500.000	340.000	68
TOTAL	2.386.000	1.341.000	56

Agroindustriales

Las empresas privadas dedicadas a la agricultura, tradicionalmente presentes en el país, crecieron y se consolidaron en oriente a raíz de la política de la Revolución del 52. La presencia de familias extranjeras entre la clase empresarial fue muy notoria desde el inicio. La agricultura empresarial del oriente siempre se ha caracterizado por concentrarse en un determinado producto sobresaliente que, en sucesivas etapas, fueron el azúcar, el algodón y, recientemente, la soya con otras oleaginosas. Con la economía de la soya cambió también la composición del grupo empresarial, especialmente con la llegada de empresarios brasileños que son los principales productores de soya, junto a los menonitas y los colonizadores.

Los agroindustriales siguen invariablemente el patrón de la "ampliación de la frontera agrícola" y, por tanto, de la deforestación acelerada. En los últimos 15 años el ritmo de la deforestación se incrementó de aproximadamente 120.000 a 300.000 hectáreas cada año, dirigiéndose desde el Área Integrada del norte hacia el Área de Expansión al este de Santa Cruz. Esta dinámica expansiva está estrechamente ligada a la ocupación ilegal de tierras forestales fiscales y al mercado informal de tierras. Adicionalmente los monocultivos, la masiva aplicación de agentes químicos y el uso de maquinaria pesada provocan la rápida degradación de las tierras deforestadas. Incomprensiblemente, este tipo de agricultura, insostenible en términos tanto económicos como ambientales, es apoyada por agencias de la cooperación internacional. En su conjunto, existen cerca de 300 propiedades que ocupan alrededor de 1 millón de hectáreas, de las cuales el 65% ha sido deforestado hasta el año 2002.

Ganaderos Intensivos

Este grupo se dedica a la producción de ganado bovino en fincas establecidas en tierras deforestadas, que primeramente fueron de cultivo agrícola. A partir de la década de los 70 comenzó a crecer debido a la introducción de tecnología especializada para aumentar su productividad, que incluye pastos cultivados y nuevas razas de ganado genéticamente mejoradas, tanto lechero como de carne, y sistemas de manejo que aumentaron el rendimiento del

hato ganadero. La ampliación de la infraestructura caminera ha fomentado el desarrollo de este tipo de producción por la facilidad del transporte y acceso de parte de los propietarios, quienes normalmente residen en las capitales de departamento y de provincia.

La ganadería intensiva existe en diferentes escalas, desde pequeñas hasta muy grandes propiedades (> 5.000 hectáreas) y, en los casos de mayor extensión, puede ser considerada como un sub-sector tanto del grupo agroindustrial como de la ganadería extensiva. Tiene la tendencia de expandirse a zonas donde los suelos no son aptos o bien han sido degradados por la agricultura mecanizada, e incluso presiona sobre las áreas forestales, como en la Chiquitanía y en la zona norte de Pando. Actualmente, este sector ocupa alrededor de 1.2 millones de hectáreas de las cuales el 42% ha sido deforestado hasta el año 2002.

Ganaderos Extensivos

La ganadería extensiva es la actividad más tradicional del oriente boliviano, donde sus costumbres están arraigadas culturalmente en gran parte de la región. La ganadería extensiva se desarrolla en ecosistemas naturales donde el forraje es proporcionado por pastos nativos en las sabanas del Beni, norte de La Paz y Santa Cruz, o por arbustos y árboles en la zona del Gran Chaco. La ganadería extensiva ha representado el mayor sector productivo del oriente desde finales del siglo XIX, sin embargo, en Santa Cruz está siendo desplazada por la agricultura mecanizada en la última década.

En la mayoría de las estancias, a pesar de llamarse empresas ganaderas, los sistemas de producción y técnicas de manejo son rudimentarios en muchos aspectos y la carga animal por hectárea es baja. Una de estas técnicas es la quema anual de las praderas naturales lo que causa un inmenso daño ambiental. Frecuentemente la empresa ganadera es un instrumento con el cual los propietarios justifican la posesión de grandes extensiones de tierra. La ganadería extensiva, como sistema, conserva los bosques y humedales como recursos complementarios para el ganado, sin embargo, es frecuente que los propietarios ganaderos proceden a la quema de bosques con fines de incrementar la superficie de su propiedad.

El número de las estancias ganaderas, de muy variado tamaño, es de aproximadamente 18.000. Se debe destacar que los clanes familiares más pudientes poseen varias estancias al mismo tiempo. La ganadería extensiva ocupa un vasto espacio geográfico de 26 millones de hectáreas – tres veces más que los otros actores en su conjunto – que es el 25 % del territorio nacional.

El siguiente cuadro resume las superficies ocupadas por los diferentes actores agrícola-ganaderos del oriente boliviano. La última columna muestra el impacto de deforestación ocasionada por cada uno de ellos – con excepción de la ganadería extensiva que, al menos en teoría, no incide sobre los bosques.

CUADRO N°2: SUPERFICIES OCUPADAS POR LOS DIFERENTES ACTORES AGRÍCOLA-GANADEROS DEL ORIENTE BOLIVIANO

Actores	Has ocupadas	% General	Has. en producción	% Deforestado
1. Agricultores tradicionales indígenas	1.800.000	5,3	250.000	15
2. Agricultores tradicionales cruceños y chaqueños	1.400.000	4,1	742.000	53
3. Colonizadores japoneses	186.000	0,6	151.000	81
4. Colonizadores altoandinos	1.700.000	5,0	850.000	50
5. Colonizadores menonitas	500.000	1,5	340.000	68
6. Agroindustriales	1.000.000	3,0	650.000	65
7. Ganaderos intensivos	1.200.000	3,6	504.000	42
Sub total	7.786.000	23,0	3.733,500	44
8. Ganaderos extensivos en praderas nativas	26.000.000	77,0		
TOTAL GENERAL	33.786.000	100,0		

FUENTE: Elaboración propia, con datos de la consultoría "Evaluación Estratégica Ambiental de la Agricultura, Ganadería, Forestal y Cuencas del Oriente Boliviano", Viceministerio de Recursos Naturales y Medioambiente, 2005.

Uso de los bosques

El país cuenta con una superficie muy importante de bosques – 53 millones de hectáreas, más de la mitad del territorio nacional – de las cuales un 80 % se encuentran en el oriente y el restante 20 % muy diseminado entre altiplano y valles interandinos. 33 millones de has. fueron clasificadas como tierra de producción forestal permanente (TPFP), de las cuales 28 millones pueden ser destinadas al uso forestal.

Los bosques albergan una amplia gama de especies vegetales y animales, además de una infinidad de recursos maderables y no maderables. Se estima que existen alrededor de 280 especies para la producción de madera. En cuanto a recursos forestales no maderables se tiene a la castaña (*Bertholletia exelsa*), la goma (*Hevea brasiliensis*), la quina (*Cinchona callisaya*), el incienso (*Boswellia sp*), el copal (*Bursera sp*) y variedades de palmeras, cuya explotación está sujeta a ciclos del mercado.

Explotación forestal maderable

La explotación comercial de los recursos forestales maderables se inició en la década de 1950 con la apertura de caminos que vinculan el oriente con la parte andina, aumentando de forma constante en volumen y valor generado. Durante cuatro décadas, la explotación fue anárquica. Las empresas emplearon el método selectivo de maderas preciosas, dañino al valor de los bosques y a las poblaciones locales. La extracción de madera frecuentemente fue la antesala para la conversión del bosque al uso ganadero, y con ello, en objeto de apropiación por parte de terratenientes. La Ley Forestal de los 70, avanzada para la época, tuvo poco efecto ya que fue sobrepasada por la corrupción que dio continuidad a la explotación ilegal y al uso de tecnologías destructoras del bosque provocando la desaparición de varias especies de madera preciosa.

La nueva Ley Forestal 1700, de 1996, aunque mantuvo el enfoque básico de comercialización por encima de la conservación y regeneración de los recursos forestales, introdujo importantes disposiciones respecto a la administra-

ción descentralizada, al manejo sostenible, pago de patentes y de control, teniendo algunos efectos inmediatos positivos. Uno de ellos es que el cobro por superficie condujo a una drástica reducción de las áreas concesionadas, de 22 millones a 5.5 millones de hectáreas. Junto a esta reducción, los planes de manejo y el control sobre su cumplimiento, han restringido en alguna medida el manejo discrecional y depredador de la explotación de los recursos maderables. En la perspectiva de acceder a mercados especiales, algunos empresarios han adquirido el "sello verde" sometándose a cumplir criterios estrictos.

En cambio, la propuesta de involucrar a los municipios en la administración forestal, y de democratizar el uso de los recursos forestales mediante la formación de Agrupaciones Sociales Locales (ASL) no tuvo mucho éxito. Debido a sus limitadas capacidades, los municipios no han logrado establecer una supervisión adecuada sobre las ASL que frecuentemente son organizaciones fantasma, tras las cuales se esconden motosierristas al servicio de empresarios. La realidad de la explotación maderera aún arrastra muchas prácticas ilegales de las décadas pasadas. La alianza entre empresas madereras y agropecuarias contribuye a la acelerada destrucción de áreas forestales. Por lo demás, las actividades de las empresas madereras representan una de las amenazas más severas para la integridad de los pueblos indígenas y de sus territorios.

Explotación forestal no maderable

El aprovechamiento comercial de los recursos forestales no maderables, principalmente de la goma y de la castaña, tiene mayor tradición que la extracción de maderas. Tuvo una primera etapa a fines del siglo XIX con la explotación de la goma en el norte amazónico, fomentada por el Estado. En esa época se creó el sistema de las barracas donde los trabajadores indígenas – llamados sirringueros – estuvieron sometidos a un régimen de esclavitud. En su época de auge a principios del siglo XX, la economía de la goma era equiparable en importancia a las exportaciones mineras. Por su alta dependencia de los precios del mercado mundial sufrió crisis periódicas, la última en 1985 cuando desapareció casi por completo.

Hasta entonces unas pocas empresas barraqueras detentaban casi todo el territorio del norte amazónico y tenían el monopolio sobre la explotación e industrialización de los recursos forestales.

La caída de la industria de la goma – con la subida paralela del valor comercial de la castaña – trajo consigo el debilitamiento del régimen de las barracas, dando paso a la liberación de los pobladores empatronados, los cuales comenzaron a dedicarse a la recolección y venta de la castaña por cuenta propia. Constituidos en comunidades nuevas e independientes y favorecidos por la Ley INRA (1996), exigieron el saneamiento y la titulación de tierras propias. Este proceso estuvo acompañado de luchas y conflictos entre los grupos barraqueros y campesinos que transformó las anteriores relaciones uniformes y verticales, en un paisaje social diversificado, donde las grandes empresas de antes coexisten con medianas y con comunidades indígenas y campesinas – todas ellas organizadas en torno a la economía de la castaña. También cambiaron las relaciones en la tenencia de tierras: actualmente un tercio de la superficie está en manos de las comunidades, y dos tercios en manos de medianos y grandes propietarios. La redistribución de la tierra y de los beneficios económicos en la región aún se encuentra en proceso.

A pesar de existir en los bosques una amplia gama de productos no maderables con potencial económico, el actual aprovechamiento comercial de los mismos se concentra casi exclusivamente en la castaña, que domina la economía del norte amazónico: el Departamento de Pando, donde se recolecta el 90 % de la castaña boliviana, y la Provincia Vaca Diez del Departamento del Beni, donde se encuentran la mayoría de las plantas procesadoras. Los procesos sociales ocurridos en las últimas dos décadas han modificado profundamente la tenencia de la tierra y las estructuras socio-económicas de la región.

2.2 Altiplano y Valles

Desde 4 mil años los pueblos andinos practicaban la agricultura adaptada a las condiciones de altura y creando estructuras comunales que garantizaban la sostenibilidad de los recursos. Durante cientos de años llegaron a desarro-

llar el sofisticado sistema llamado "control vertical de pisos ecológicos", para tener acceso permanente a los alimentos básicos: la papa, el maíz y numerosas otras especies de gran valor alimenticio. Eran conocedores entonces de las condiciones climáticas y de la riqueza biológica de varios ecosistemas.

La invasión española trajo consigo cambios profundos para la agricultura de los pueblos originarios, con la introducción de nuevos animales domésticos (bovinos, ovinos, caprinos, equinos), nuevas semillas (trigo y otros cereales) y la introducción de nuevas tecnologías, como el arado. Por una parte, estos aportes fueron integrados a los sistemas de producción existentes, pero a largo plazo surgieron también efectos negativos, como por ejemplo, la erosión de suelos por el sobre pastoreo y la desaparición de valiosos alimentos nativos. Sin embargo, el mayor daño para la agricultura andina fue la "erosión" de las estructuras sociales con el subsiguiente debilitamiento de las tecnologías sostenibles adaptadas al medio.

El siguiente diagnóstico de la agricultura en el altiplano y los valles analiza tres aspectos: las características fisiográficas de las distintas eco regiones; los principales sistemas productivos practicados por los agricultores y la tenencia de tierra.

Características de las ecoregiones

La región andina presenta una amplia variabilidad topográfica, de pisos altitudinales y ecosistemas con diversidad de clima, suelos, flora y fauna, propios de las regiones de altiplano y valles.

El Altiplano

Está ubicado en el occidente del país, comprende desde la divisoria de aguas de la Cordillera Oriental y Central de Los Andes Bolivianos por el este, hasta el Lago Titikaka y la frontera con Perú y Chile por el oeste. Abarca los departamentos de La Paz (en parte), Oruro y Potosí

El ***Altiplano Norte*** se sitúa en el área de influencia del Lago Titikaka el cual, con su efecto termorregulador favorece la menor frecuencia de heladas y la

mayor regularidad de lluvias, y por tanto presenta mejores condiciones para cultivos. Existen fuentes superficiales de agua de gran importancia, algunas son permanentes y otras temporales, muchas utilizadas para riego. Presenta mayores valores de humedad y temperaturas promedio de 10 °C que son ligeramente superiores que el resto del Altiplano. Los suelos y la humedad existente en la zona propicia el desarrollo de especies forrajeras de gran calidad y de especies alimenticias.

El **Altiplano Central** abarca todo el departamento de Oruro y parte de La Paz y Potosí. El clima se caracteriza por las bajas temperaturas, escasa precipitación pluvial y heladas durante gran parte del año. El Río Desaguadero atraviesa este espacio de norte a sur; éste y otros ríos de menor caudal desembocan en los Lagos Poopó y Coipasa. La ganadería es la actividad más representativa de la zona, con la producción de carne, fibra y cueros. Dentro de ello, el ganado camélido es de gran importancia.

El **Altiplano Sur** comprende gran parte de la región suroccidental del Departamento de Potosí. Se caracteriza por tener niveles de precipitación y temperaturas inferiores a las del resto del Altiplano (5,8 °C en promedio). Es la menos favorecida en recursos naturales y la de menor población. Los suelos no tienen gran aptitud agrícola aunque se cultivan especies tolerantes a la salinidad, como la quinua. Por otra parte los montes de altura presentan recursos de gran valor que son los bofedales cuya riqueza en variedad de pastos y humedad permanente permite la cría de ganado camélido, que es la actividad productiva sobresaliente.

Valles

Están conformados por un conjunto diverso de paisajes quebrados pertenecientes a las cuencas hidrográficas del Amazonas (al norte) o del Plata (al sur). Desde las cabeceras de valles hasta la partes bajas se presenta una fuerte gradiente que va desde los 3400 a los 1300 m.s.n.m.

En esta ecoregión se distinguen: **valles cerrados**, situados en el Departamento de La Paz; **Valles Centrales y Valles Mesotérmicos**, ubicados en el Departamento de Cochabamba y en tres provincias de Santa Cruz; **Valles del**

Sur, de los Departamentos de Tarija y Chuquisaca. Las condiciones benignas de clima y los suelos profundos permiten una gran diversificación de cultivos anuales y perennes, siendo el maíz el producto destacado; cuando existe acceso a riego son posibles varias siembras al año. Por estas condiciones los valles son importantes proveedores de alimentos.

Dentro de la ecoregión de los valles, **Los Yungas** son una formación particular por los bosques de neblina, húmedos o secos. Son compartidos entre los departamentos de La Paz y Cochabamba. El clima hace de Los Yungas una zona productora de plátano, cítricos y, de manera sobresaliente, de la coca.

Sistemas productivos

En los términos de la actualidad, la gran mayoría de los agricultores andinos son pequeños productores o agricultores familiares, cuyos sistemas productivos y tecnologías son calificados de tradicionales.

Una de sus características es el empleo de la mano de obra familiar que ocupa a los miembros de todas las edades en distintas actividades del proceso de producción. Para llevar adelante las tareas más intensas en mano de obra las comunidades se apoyan en prácticas de reciprocidad que, bajo distintas denominaciones como "ayni", "mink'a" y otras, son características de las culturas andinas.

Es una agricultura de bajos insumos externos que usa principalmente el abono o "guano" animal proveniente del mismo predio, de donde resulta la importancia de la tenencia animal. Para este fin, la mayoría de las comunidades dispone de áreas de pastoreo que suelen ser comunales. También la tenencia de ganado menor es parte de la estrategia familiar. Para controlar las plagas se recurre a cultivos asociados y otros métodos naturales, aunque el uso de agroquímicos está difundido en algunas regiones. La semilla o el material vegetal usado en cada gestión agrícola provienen, generalmente, de la producción del año anterior o de los mercados y ferias locales, existiendo problemas respecto a lo apropiado de estos insumos. El empleo de semilla certificada es muy limitado y restringido a los productores con mayores niveles de ingreso.

La superficie de tierra producida por unidad familiar es reducida: según el ZONISIG (2001), los promedios de tenencia en las zonas altas se encuentra entre 600 m² y 10 has., predominando un promedio individual de 1 ha. Según otros datos, cada familia alcanza a producir cerca de 1.5 hectáreas cada año – una cifra que se mantiene relativamente estable en las últimas décadas y que se ve poco afectada por el proceso del minifundio. El tamaño reducido de esta superficie está relacionado con la mano de obra de que dispone cada familia y es característica de una economía orientada básicamente al autoconsumo.

El manejo de suelos considera la recuperación de la fertilidad natural a través de periodos de descanso. En el pasado estos periodos eran largos, pero actualmente se ven reducidos por la presión poblacional sobre el recurso suelo. El aprovechamiento de la tierra consecutivamente todos los años resulta en rendimientos decrecientes y en la degradación de suelos. En el laboreo del suelo para la siembra se usa la tracción animal, pero también la fuerza manual sobre todo en zonas con fuertes pendientes. La maquinaria agrícola – generalmente alquilada – sólo es utilizada en planicies y por las unidades familiares que tienen acceso económico a esta tecnología. En todos los casos, las labores culturales de cosecha y poscosecha son exclusivamente manuales.

La producción es por lo general a secano y dependiente de las lluvias estacionarias. El acceso al agua es una demanda permanente de los pobladores de las tierras altas por lo cual, en los últimos años muchas organizaciones no gubernamentales y del Estado vienen implementando proyectos de riego. Sin embargo, aún son escasos los sistemas de riego complementario en el altiplano, pero en algunas regiones de valle y cabecera de valle se mantienen canales, denominados “acequias”, que son sistemas construidos y gestionados desde tiempos precolombinos.

Dadas estas condiciones, la producción es escasa y supera apenas las necesidades de autoconsumo quedando un limitado margen para la comercialización. Aún en estas condiciones todas las familias de agricultores llevan excedentes al mercado. Como ejemplo, en los valles y cabecera de valles, el 80 % de la producción de maíz está destinado a la alimentación familiar a lo

largo de todo el año y para ello se lo conserva como producto deshidratado o "mote". El resto se reparte entre reserva para semilla del siguiente año, el trueque con otros productos y la comercialización en el mercado urbano. El mencionado caso es típico para los agricultores de las distintas regiones andinas.

De acuerdo a la ecoregión, no es la agricultura sino la ganadería la principal actividad. Ésta tiene marcadas diferencias, de acuerdo a la vocación productiva de los ambientes y a los niveles de inversión en mejoramiento de la oferta forrajera. En la región altoandina se desarrolla ganado camélido con base en las especies forrajeras nativas. En las planicies y pie de monte adquiere importancia el ganado ovino y bovino. Gracias al clima menos adverso y/o posibilidades de riego – con el consiguiente incremento de la producción y disponibilidad de forraje mejorado a lo largo de todo el año - se viene dando un proceso de mejoramiento de ganado con la introducción de ejemplares de alta productividad, en sustitución del ganado criollo, cuyo principal mérito es la rusticidad.

La actividad ancestral de la pesca es significativa para los habitantes de las cuencas hidrográficas del Titikaka, Desaguadero y Poopó. Por una parte es una fuente de proteínas en la dieta de las familias rurales, y por la otra alcanza importantes niveles de comercialización. En décadas recientes muchas comunidades se han beneficiado con proyectos que incentivaron la piscicultura en cuerpos de agua naturales, en jaulas o reservorios artificiales.

Con los agricultores tradicionales coexisten los productores individuales y asociados que se incorporaron a la agricultura o ganadería comercial por lo cual adoptaron sistemas de producción más tecnificados, incluyendo maquinaria agrícola, insumos y mano de obra contratada – que eventualmente disponen de mayor cantidad de tierra. En las cercanías de todos los centros urbanos de la región andina se ha formado el denominado "cordón lechero" cuya producción de leche y sus derivados adquieren cada vez mayor importancia. En este proceso se han incrementado y fortalecido las organizaciones provinciales y comunales de productores que funcionan acorde a estatutos y reglamentos.

Los productores de hortalizas, granos y tubérculos en el valle de Cochabamba

están organizados en asociaciones, cuyos productos son altamente competitivos en mercados rurales y urbanos. Son muchos los ejemplos, como los productores de quinua en Challapata departamento de Oruro y San Pablo de Lípez en Potosí; las Asociaciones de Productores de Trigo de los Departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija; los productores de lana de alpaca; productores de trucha arco iris en la isla de Suriki del departamento de La Paz; y muchos otros. La vía asociativa se ha convertido en una opción para un creciente número de agricultores y es una demostración del potencial inherente a la agricultura familiar campesina.

Tenencia de la Tierra

Las formas de tenencia de tierra actualmente en uso en la región andina, combinan las normas comunales ancestrales con las categorías de propiedad de la Reforma Agraria. Además influyen en ellas muchos otros factores, como ser, las características de la ecoregión, la actividad económica predominante, la distancia a los centros urbanos y las estrategias migratorias adoptadas por los pobladores rurales para solventar la alimentación de las familias, sus ingresos y la educación de los hijos.

En altiplano y valles la ***pequeña propiedad*** es la que predomina ampliamente, no en términos de extensión, sino por el número de agricultores sujetos a ella. La Reforma Agraria definió a la pequeña propiedad como asignación individual-familiar mínima para garantizar el sustento de una familia y, por tanto, la declaró indivisible. Según la región geográfica, comprende entre 3 y 35 hectáreas – una cantidad que muchas familias no alcanzaron desde inicio y que pronto se fraccionó por el crecimiento demográfico. La propiedad familiar, con el tiempo, fue compartida por cada vez más familias y dividida entre ellas por herencia. El llamado minifundio que surgió de esta forma no adquirió status jurídico, ya que la administración estatal mantuvo el principio de la indivisibilidad sin extender nuevos derechos propietarios a las partes divididas. El proceso del minifundio avanzó más en las comunidades exhacienda que sólo disponen de tierras para cultivos anuales, como también en las regiones con condiciones climáticas favorables o con acceso a riego, y en comunidades ubicadas sobre la red carretera principal o en los radios periurbanos.

Las comunidades con avanzada parcelación de sus tierras, al no encontrar respuestas útiles por parte de la legislación agraria, encaran este problema con variadas estrategias. Una de ellas es la adquisición de parcelas adicionales, casi siempre dentro de la misma comunidad. Pero la salida más común es la migración a la ciudad, a un área de "colonización" u otro destino. Los emigrantes generalmente no renuncian a su derecho propietario sobre la porción de tierra que les corresponde y la siguen cultivando "a distancia" para abastecerse de alimentos, pero sobre todo, para no perder su pertenencia a la comunidad. A cambio la comunidad les exige cumplir determinadas obligaciones, especialmente desempeñar periódicamente cargos del sindicato. Por lo demás, las relaciones entre la comunidad y los que residen fuera de ella, no están libres de conflictos y van desde los arreglos entre familias, la aparcería, el alquiler hasta la venta de tierras.

A la categoría de los pequeños propietarios pertenecen también los agricultores independientes de las estructuras comunales tradicionales. Tienen mayor presencia en algunas regiones de los valles, sobre todo en los mesotérmicos y del sur. Entre ellos la propiedad de la tierra es puramente familiar-individual y transferible libremente.

La segunda categoría de tenencia en altiplano y valles – específicamente en el ámbito de las comunidades exhacienda – es la **propiedad mediana**. Con esta figura la Reforma Agraria dio a los anteriores hacendados la oportunidad de mantener derechos propietarios sobre una parte del anterior fundo, siempre que la trabajen personalmente bajo criterios empresariales. A pesar de que estos requisitos casi nunca se cumplieron, es común que el expatrón conserve sus derechos propietarios. Estando ausente y sin hacer inversiones, el antiguo patrón o sus herederos se apropian de parte del trabajo y de la producción de la comunidad. El peso de la propiedad mediana resulta no tanto de las extensiones de tierras que ocupa, sino de la influencia que sigue ejerciendo sobre los comunarios de las exhaciendas, donde se perpetuaron, en mayor o menor grado, formas de prestación de servicios del régimen anterior de servidumbre. La presencia e influencia de la mediana propiedad es más relevante en las ecoregiones que presentan relativas ventajas y donde también es más agudo el minifundio, como el Lago Titikaka, Los Yungas y sobre todo en muchas regiones de los valles. Por lo tanto la propiedad mediana contri-

buye a agudizar la escasez de tierra entre los pequeños propietarios.

Sin embargo, es importante destacar que la gran mayoría de las comunidades de la región andina disponen de **tierras comunales** que permiten a las comunidades reproducir las normas ancestrales en la gestión de su espacio. Según estas normas las tierras de la comunidad comprenden tres áreas: la primera es de acceso familiar-individual (llamada "sayaña" en algunas regiones); la segunda, el área sujeta a los ciclos alternos de producción y descanso ("aynuqas" o "mantas"), dentro de la cual cada familia tiene acceso a una parcela; la tercera, el área de pastoreo, es enteramente comunal con acceso irrestricto para los comunarios. Siendo un sistema integral de gestión, no se limita a puros aspectos de propiedad, sino incluye la planificación de uso del suelo y las responsabilidades de las familias en la producción.

Este sistema de administración de tierras se sigue manteniendo en muchas regiones aunque existen grandes diferencias en su aplicación. En algunas regiones, la "sayaña" se ha convertido de hecho en propiedad individual familiar transferible. En las regiones de mayor presión sobre la tierra, las comunidades procuran compensar a las familias jóvenes carentes de tierra, entregándoles parcelas ubicadas en las áreas colectivas de la "aynuqa". Ocurre así un proceso de progresiva conversión de tierras comunales en tierras privadas. Igual que en el caso de la división de la pequeña propiedad, el Estado no registra este proceso, de modo que jurídicamente siguen siendo tierras comunales. En general, el proceso de individualización de tierras comunales está avanzando más en zonas agrícolas.

En cambio, en las regiones donde la principal actividad económica es el manejo de praderas naturales y la crianza de ganado nativo, predomina y persiste la tenencia comunal de la tierra. Son al mismo tiempo las regiones que habían quedado al margen del sistema de las haciendas y, por tanto, donde perduran las estructuras comunales originarias. Estas comunidades originarias pronto comprendieron que la figura de las **Tierras Comunitarias de Origen (TCO)** – en principio concebida para los pueblos indígenas de oriente – era la oportunidad para que recuperen la gestión sobre sus territorios históricos. A ellas se juntaron comunidades campesinas de otras regiones que vieron en su conversión al status de TCO la manera más idónea para superar la precaria situación del minifundio.

3

La Agricultura en la Economía Boliviana

El documento del MDRyMA: “Revolución Rural, Agraria y Forestal”, cuando analiza la economía y sociedad rural boliviana, afirma que las pasadas dos décadas del patrón privatista neoliberal han desvalorizado el rol de los productores de alimentos a favor de la agroindustria exportadora, lo que no sólo redundó en un desmejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales, sino también en un acelerado deterioro de los recursos ambientales. Esta sección, en la primera parte, analiza las características de la población económicamente activa (PEA) y los aportes del sector agropecuario al Producto Interno Bruto (PIB). En la segunda examina algunos aspectos acerca de la producción agropecuaria y el impacto del modelo exportador sobre la concentración de la propiedad agraria.

3.1. Características de la Población Económicamente Activa

De acuerdo al último censo poblacional de 2001, en Bolivia habitaban alrededor de 8.000.000 de personas; de éstas el 44% vivían en las capitales de departamento, el 17% estaban en el resto de las poblaciones urbanas y el 38% eran población rural. De acuerdo a la encuesta de empleos, la Población Económicamente Activa (PEA) sumaba un total de 3.569.741 personas. Las características por edades, nivel educativo, su relación de dependencia y por sector de empleo, se muestran en los siguientes cuadros:

CUADRO N° 3: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA – PEA

a. PEA por grupos de edades

a.i	Menor a 19 años	638.218 personas
a.ii	Entre 20 a 29 años	749.942 personas
a.iii	Entre 30 a 39 años	972.975 personas
a.iv	Entre 40 a 49 años	647.963 personas
a.v	Entre 50 a 59 años	380.805 personas
a.vi	Mayor a 60 años	359.883 personas

b. PEA por nivel educativo

b.i	Sin ningún nivel de educación	515.848 personas
b.ii	Con solo prebásico	3.121 personas
b.iii	Con estudios primarios	1.868.877 personas
b.iv	Con estudios secundarios	698.226 personas
b.v	Con educación normal	115.318 personas
b.vi	Con educación universitaria	239.197 personas
b.vii	Con otro tipo de educación superior	80.842 personas

c. PEA por nivel de dependencia

c.i	Obreros	354.647 personas
c.ii	Empleados	609.508 personas
c.iii	Trabajadores por cuenta propia	1.290.508 personas
c.iv	Trabajadores familiares	191.871 personas
c.v	Profesionales independientes	16.860 personas
c.vi	Cooperativistas	8.476 personas
c.vii	Empleados del hogar	78.492 personas

d.- PEA por sector económico

d.i	Agrícola	1.541.859 personas
d.ii	Minería	63.871 personas
d.iii	Industria manufacturera	393.541 personas
d.iv	Electricidad, gas y agua	11.029 personas
d.v	Construcción	187.015 personas
d.vi	Hoteles y restaurantes	126.471 personas
d.vii	Transp, almacenam y comunicación	170.531 personas
d.viii	Finanzas y seguros	20.050 personas
d.ix	Actividades empresariales	58.792 personas
d.x	Administración pública	78.839 personas
d.xi	Enseñanza	158.770 personas
d.xii	Servicios sociales	62.929 personas
d.xiii	Actividades comunitarias	70.354 personas
d.xiv	Hogares privados	117.782 personas
d.xv	Organismos internacionales	2.054 personas

De acuerdo a la información precedente, la situación de la mano de obra en Bolivia muestra debilidades estructurales: casi el 40% de la PEA tiene menos de 20 años, o bien es mayor de 50 años; más del 67% no tiene ningún nivel de educación formal, o sólo ha cursado la educación primaria; por otra parte, alrededor del 70% de los trabajadores están en las categorías de cuenta propia, trabajadores familiares o empleados del hogar. Estos datos reflejan las debilidades estructurales de la economía boliviana en general, donde existe un círculo vicioso entre la falta de oferta de trabajo en los sectores formales, y la poca preparación de la población ocupada en la economía informal, que no tiene acceso a mayores niveles de formación ni estímulos para desempeñar trabajos de mayor calificación.

Relacionado a lo anterior es que, de las 3.596.741 personas que conformaban la población económicamente activa, 1.541.859 de personas, es decir el 43%, lo hacían en la agricultura, silvicultura, caza y pesca; esto quiere decir que es en este sector donde se desarrolla la mayor cantidad del empleo en Bolivia. Pero es también en este sector donde se presentan los niveles más bajos de educación formal. Gran parte de la PEA agrícola ejerce su actividad imposibilitada de acceder a mejores niveles de formación. La economía informal de los centros urbanos se nutre permanentemente con las familias de trabajadores rurales que no están en condiciones de generar los ingresos suficientes a través de sus actividades agropecuarias.

Esta situación de empleo incide directamente en la productividad de la fuerza laboral de cada sector y su respectivo aporte al Producto Interno Bruto (PIB) del país. El PIB es el cálculo del pago a los factores productivos (salarios a los trabajadores, intereses sobre los préstamos y utilidades de los empresarios). Dividiendo el PIB sectorial entre la cantidad de personas que trabajan en cada sector, se obtiene una aproximación a la productividad del empleo por sector. La cantidad de empleo generado en cada actividad económica y su aporte al PIB, así como los niveles de productividad sectorial del empleo en Bolivia, se la puede apreciar en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 4: PIB A PRECIOS CORRIENTES,
EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD EN BOLIVIA**

SECTOR PIB	PIB	Empleo	Productividad
Servicio Doméstico	240.981	117.782	2,046
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	6.156.837	1.541.859	3,993
Construcción y Obras Públicas	1.163.751	187.015	6,223
Comercio	3.409.784	505.944	6,739
Restaurantes Hoteles	1.356.926	126.471	10,729
Servicios Comunes, Sociales y Personales	1.743.017	135.337	12,879
Industrias Manufacturaras	6.095.021	393.451	15,491
Servicios de la Administración Pública	4.662.498	237.609	19,623
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	4.066.334	170.531	23,845
Extracción de Minas y Canteras	2.932.033	63.871	45,906
Electricidad, Gas y Agua	1.179.853	11.029	106,977
Establecimientos Financieros y Seguros	2.898.006	20.050	144,539
Total a Valores Básicos	35.905.041	3.510.949	10.227

Fuente: Elaboración propia con datos INE

La información precedente muestra que la agricultura es el sector que más aporta al PIB (más de 6 mil millones de Bolivianos), superando incluso la riqueza generada por la industria manufacturera, aunque empleando casi cuatro veces más de personas. Al comparar la cantidad de valor agregado generado por cada trabajador agrícola, se ve que ésta es la segunda más baja a nivel sectorial detrás del servicio doméstico. En ello hay que tomar en cuenta que las estadísticas no hacen un desglose entre los aportes de la agroindustria y de los pequeños agricultores, sino que divide el total del PIB agropecuario entre la totalidad de la PEA ocupada en actividades agrícolas, que en su gran mayoría son pequeños agricultores. De hacerse este desglose, la productividad de éstos últimos sería aún mucho menor.

Sin embargo, más allá de las cifras, hay que considerar que la agricultura familiar siempre ha sido marginada de las políticas agrarias del pasado. No se registran en las estadísticas los grandes valores que la pequeña agricultura aporta diariamente a la alimentación de la población, al mercado de trabajo, al comercio, al transporte y a la conservación de los recursos naturales. Se puede afirmar que la agricultura campesina y sus aportes a la economía nacional son "invisibles" para estas políticas. Este marginamiento es paradójico

ante las grandes potencialidades agrícolas, pecuarias y forestales del país, que por el contrario sugieren que las políticas públicas privilegien la agricultura campesina, potenciando su economía y la productividad de la población involucrada.

3.2 Cultivos Agrícolas y Superficies

A inicios del 2000, la superficie cultivada según productos era la siguiente:

**CUADRO N° 5: SUPERFICIE CULTIVADA SEGÚN CULTIVO
(AÑO 2001-2002)**

Producto	Has cultivadas	Producción en TM
Arroz en chala	129.884	1.998
Cebada en grano	89.476	763
Maíz en grano	296.452	2.020
Quinua	37.817	639
Sorgo	60.547	2.804
Trigo	134.579	885
Café	24.845	987
Banana y plátano	58.851	16.654
Vid	4.536	6.472
Arveja	15.023	1.527
Haba	29.479	1.734
Tomate	8.249	13.677
Algodón	2.230	549
Caña de azúcar	103.175	47.577
Girasol	178.300	972
Maní	11.194	1.135
Soya	637.124	1.956
Papa	127.477	5.717
Yuca	35.214	9.821
Alfalfa	22.281	7.047
TOTAL	2.006.733	124.934

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

En términos de superficie de tierra cultivada, la soya es el producto que ocupa el mayor volumen con casi el 32% del total; el siguiente cultivo en importancia es el maíz con cerca del 15%; del resto de los 18 productos ninguno supera la barrera del 10% de la totalidad de las áreas cultivadas en Bolivia.

En una comparación entre los años agrícolas 1994 – 1995 y 2004 – 2005, las áreas cultivadas en Bolivia crecieron de 1.6 millones de Has a 2.3 millones de Has, lo que significa una tasa de crecimiento anual acumulada del 4.1%. Este dato permite dos lecturas o conclusiones: la primera, que en el transcurso de una década se hayan deforestado, como mínimo, 700.000 hectáreas con los efectos ambientales negativos correspondientes; y la segunda, la comparación con datos de rendimiento por hectárea hace evidente que los agricultores han preferido extender las áreas de cultivo, y no así invertir en el mejoramiento de tecnologías ya que, en términos generales, la productividad se ha estancado o incluso ha disminuido. Este dato plantea cuestionamientos respecto al uso que las empresas agrícolas dieron a la gran cantidad de créditos, y a las demás ventajas, que fueron invertidos en el sector. Explica por lo demás la expansión del mercado, el uso especulativo y la acumulación de tierras que ocurrió en esos años.

En una comparación regional es notorio que el departamento de Santa Cruz sea el que tiene la mayor participación, con más del 60% del total de la superficie cultivada en Bolivia; del resto de los departamentos ninguno sobrepasaba la barrera del 10%.

Con relación a la ganadería el INE estimaba un total de 17.810.000 cabezas de ganado de los cuales 6.4 millones eran bovinos; 7.84 millones ovinos; 1.86 millones porcinos y 1.71 millones caprinos. Otros estudios (Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente, 2005) indican que el hato ganadero del Oriente Boliviano ocupaba alrededor de 27.2 millones de hectáreas las cuales, sumadas a las superficies ganaderas en el resto del país, dan una cifra aproximada de 30 millones de hectáreas aprovechadas en actividades ganaderas.

Esta área es un múltiple de la superficie utilizada en actividades agrícolas que no supera las 5 millones de hectáreas, incluyendo barbechos y tierras en descanso. Este dato no sólo levanta dudas respecto a la eficiencia de muchas unidades de producción, sino también es indicio de la concentración de tierras precisamente en las áreas ganaderas.

Es por demás llamativo comparar el total de las superficies ocupadas y/o tra-

bajadas por la agricultura y la ganadería – que entre ambas se aproximan a 35 millones de hectáreas – con la reducida superficie saneada (ver cap. 1.3) a favor de los propietarios medianos y empresas, que no supera 1 millón de hectáreas. Esto equivale a que la inmensa mayoría de las actividades “empresariales” se realizan en tierras cuyo derecho propietario no está perfeccionado.

4

Organizaciones de los Actores Rurales

Durante la primera etapa de la República, las organizaciones rurales fueron privilegio de los sectores criollos propietarios, mientras la clase política reconoció a las comunidades indígenas sólo como entidades sociales bajo la tutela del Estado, pero en todo momento impidió que formaran alianzas regionales o étnicas. Esta política afectó a las estructuras organizativas de los pueblos indígenas pero no alcanzó a suprimirlas. Las formas de organización comunal perduraron en los ayllus y tentas “libres”, e incluso en el ámbito restringido de las haciendas, donde los pueblos conservaban su *“memoria larga”*.

En la actualidad las organizaciones, tanto empresariales como indígena-campesinas, llevan el sello de la Reforma Agraria que, respecto de los primeros, fomentó la conformación de empresas agropecuarias y forestales, y para los segundos impulsó al sindicalismo y al cooperativismo como modelos de organización social y económica, respectivamente. Ambos modelos “occidentales” tuvieron poco en común con las formas tradicionales de organización comunal. Sin embargo, las comunidades campesinas e indígenas de la región andina adoptaron ampliamente al sindicalismo agrario, por ser instrumento clave para la titulación de tierras, además de representar una estructura jerárquica a nivel local, regional y nacional. En cambio, el cooperativismo como organización económica tuvo impacto limitado.

4.1. Organizaciones Sociales Indígenas y Campesinas

Sindicatos campesinos

Pieza clave en la implementación de la Reforma Agraria, fue la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB), afiliada a la Central Obrera junto a los demás sectores laborales. Estructurada acorde a la división política del país – con 9 Federaciones Departamentales, Centrales Provinciales y Sindicatos Agrarios a nivel de las comunidades – fue el instrumento por excelencia para tener el control sobre los indígenas, ahora convertidos en “campesinos”. En realidad, el sindicato agrario no es una organización de *afiliados* – ya que sus miembros no tramitan su incorporación ni pagan aportes – sino la membresía se da *de hecho* por la simple pertinencia a una comunidad. A nivel de las comunidades el sindicato representa a la organización comunal ancestral y obedece sus normas.

El control de los gobiernos sobre los sindicatos agrarios, especialmente sobre los niveles dirigenciales superiores, se reforzó durante los gobiernos militares los cuales, para el efecto, instauraron el “Pacto Militar Campesino”, además de crear a la Federación Especial de Colonizadores (luego convertida en confederación – CSCB), con el objetivo de neutralizar la fuerza de la CNTCB. Sin embargo, los 18 años de regímenes de facto no lograron su propósito, y por el contrario, los sindicatos campesinos tomaron parte activa en la resistencia contra las dictaduras. Es en este período que se gestó la configuración de los movimientos indígena-campesinos y se registraron los antecedentes de una organización de carácter político que representara a campesinos y pueblos originarios.

Tras la recuperación de la democracia, bajo la conducción katarista, la organización adoptó la nueva sigla de Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos (CSUTCB). Como hecho importante, la CSUTCB reivindicó su carácter indígena y se postuló como representante genuina de todos los pueblos originarios: “*aymara, quechua y guaraní*”. Por otra parte, mantuvo en su sigla el término de “trabajadores campesinos” y no introdujo modificación alguna en la estructura organizacional, lo que le confiere un alto grado de re-

presentatividad y fuerza en las regiones y a nivel nacional. Indicador para su visión de futuro fueron, entre otros, la fundación de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa" (FNMCB"BS") como organización representativa de las mujeres del campo; y la propuesta de Ley Agraria Fundamental que planteó la gestión comunal de las tierras y la creación de organizaciones económicas, para reconstruir el orden agrario y dar solución a los problemas de los pequeños agricultores comunarios.

Organizaciones indígenas

En los años 80 despertó la "*memoria larga*" de los pueblos indígenas de las tierras bajas, donde Guaraní, Chiquitanos y Mojeños rearticulaban sus organizaciones ancestrales con base en la identidad étnica. En conjunto formaron la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB). La perspectiva inicial de que la CIDOB se afilie a la CSUTCB no se hizo realidad, por las diferencias conceptuales al interior de ambas organizaciones, pero también por influencias externas. En los subsiguientes años, favorecidos por una corriente cada vez más generalizada en defensa de los derechos indígenas, los 32 pueblos del oriente formaron sus organizaciones. Ante este proceso, la CIDOB – similar a la CSUTCB – organizó Centrales o Coordinadoras Indígenas a nivel de 7 departamentos y, manteniendo su sigla, adoptó el denominativo de Confederación. Pero es con la "*Marcha por Territorio y Dignidad*", en el año 1990, que los pueblos indígenas del oriente alcanzaron impacto en la conciencia nacional. Sus denuncias en contra de los múltiples abusos a que están sometidos, sus demandas por territorios propios y sus propuestas con respecto a un nuevo orden social y político, serían determinantes para el próximo futuro no sólo de los mismos pueblos indígenas, sino para las transformaciones estructurales del Estado en su conjunto.

Las demandas de las organizaciones indígenas se centraron en lograr territorios propios, con autonomía de gestión, como condición indispensable para liberarse de las diferentes formas de servidumbre y para reconstruir sus culturas. Esta demanda central, a pesar de la oposición de los sectores terratenientes, se hizo efectiva en la Ley INRA (1996) la cual reconoció a los territorios indígenas bajo la figura jurídica de Tierras Comunitarios de Origen (TCO).

En adición, desde mediados de los 90, se fortaleció y se rearticuló el movimiento indígena en la región andina. Las comunidades menos afectadas por la hacienda y donde las estructuras ancestrales mantuvieron mayor vigencia, se consideraron insuficientemente representados por la CSUTCB. Inspirados por los planteamientos y logros de la CIDOB, crearon el Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ), una organización basada en la identidad étnica y la demanda por territorios propios de los pueblos quechua, aymara y uru.

Las demandas territoriales de CIDOB y CONAMAQ, en su conjunto, actualmente abarcan a cerca de un tercio del territorio nacional y, de alcanzar sus objetivos, habrían logrado un sustancial cambio del desequilibrio existente en la distribución de tierras.

Campesinos sin Tierra

El impedimento legal a los asentamientos de hecho, determinado por la Ley INRA, equivalía a una prohibición de la "colonización espontánea", la cual durante las pasadas décadas ofrecía una alternativa a miles de familias campesinas sin tierra. A los pocos años de promulgarse la Ley INRA, y como consecuencia del acceso cada vez más restringido a la tierra, se formó el Movimiento de Campesinos sin Tierra (MST), que tomó como ejemplo a la organización del mismo nombre de Brasil. El MST tiene afiliados en todas las regiones geográficas del país, pero es más activo en el Chaco y el Norte de Santa Cruz, donde organizó la toma de tierras no trabajadas – acciones que provocaron enfrentamientos violentos con los supuestos propietarios.

En estos primeros años el MST aún no logró constituirse en una organización sólida con identidad propia. Su estructura se asemeja a los sindicatos campesinos y, en la práctica, éstos consideran al MST como un brazo de la misma organización sindical encargado específicamente de la ocupación de tierras. Lo que une al MST con los sindicatos campesinos es la lucha contra la distribución injusta y contra las restricciones del acceso a la tierra.

4.2. Organizaciones Económicas Campesinas

El débil impacto que tuvo el modelo cooperativista, propuesto por la Reforma Agraria, no se debe sólo a su inadaptación cultural, sino también al hecho de que los gobiernos instrumentalizaron las cooperativas para debilitar a los sindicatos, generando un antagonismo artificial entre las organizaciones sociales. Tampoco tuvo mucho éxito la iniciativa de las Corporaciones Agropecuarias Campesinas (CORACA) planteadas por la CSUTCB en la Ley Agraria Fundamental, como su "brazo económico". Sin embargo, las ideas planteadas fueron puestas en práctica por asociaciones, sociedades y cooperativas de producción y comercialización que se formaron en gran número por necesidad propia de los pequeños agricultores. Ante la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre organizaciones locales y regionales y de aglutinarlas a nivel nacional, a principios de 1990 se formaron la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB) y la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC-Bolivia), cuyas organizaciones afiliadas representan a cerca de 100.000 familias de pequeños agricultores.

Ambas coordinadoras nacionales mantienen relaciones de cooperación mutua con las organizaciones campesinas e indígenas, participan en sus eventos y comparten sus valores, objetivos y plataformas. En los hechos, aunque por una vía distinta a la planificada por la CSUTCB en su tiempo, las organizaciones sociales disponen ahora de un "brazo económico". Las redes de organizaciones económicas dedican una parte considerable de sus actividades a encuentros de formación política, capacitación productiva, destrezas de gestión e intercambio, para promocionar sus objetivos y para lograr el fortalecimiento de las organizaciones afiliadas. No pocas asociaciones han adoptado criterios empresariales en su gestión administrativa. Estas experiencias deben ser tomadas en cuenta en toda iniciativa de apoyo a la economía campesina, de comunidades y territorios.

4.3. Organizaciones Empresariales

Los empresarios del agro disponen de organizaciones sectoriales fuertes, vinculadas entre sí por redes que abarcan desde las asociaciones y empresas productoras agrícolas, ganaderas y forestales, hasta las industrias transformadoras, comercializadoras y exportadoras. A su vez, están afiliadas a las organizaciones nacionales de empresarios y, en muchos casos, a redes internacionales. Poseen fuertes vínculos con el sector bancario y con los organismos internacionales de cooperación.

Las organizaciones empresariales – salvo contadas excepciones – fueron creadas a partir de la Revolución Nacional de 1952 y se beneficiaron con la política agraria desde entonces. En concordancia con esta política, y a raíz de su creciente importancia en la economía nacional, los “agropecuarios” aumentaron constantemente su peso político, tanto a nivel nacional, como en las entidades cívicas y gobiernos regionales de los departamentos del oriente.

A nivel nacional los empresarios del agro están organizados por sectores: la Confederación Agropecuaria (CONFEAGRO); la Confederación de Ganaderos (CONGABOL); y la Cámara Forestal (CFB). Sin embargo, por lo general, no es la organización nacional, sino las Federaciones o Cámaras regionales las que tienen mayor peso. Entre las más influyentes cuentan la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), que aglutina a 13 asociaciones de distintas ramas productivas sumando a 60.000 productores; la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO), miembro de la CAO y promotora de insumos para la producción de oleaginosas entre grandes, medianos y pequeños agricultores; las Federaciones de Ganaderos del Beni, Santa Cruz y el Chaco; la Cámara de Industria, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO), con una trayectoria de casi 90 años; o la Cámara de Exportadores de Santa Cruz (CADEX), que tiene como socias a 300 empresas exportadoras.

A partir de los ajustes estructurales de corte neoliberal, en 1985, las organizaciones empresariales agropecuarias, forestales y de servicios experimentaron un nuevo impulso que les dio su configuración actual. La consigna del “exportar o morir”, lanzada por la “Nueva Política Económica”, involucró a las

empresas en la monoproducción y exportación de oleaginosas, lo que significó una nueva etapa en la ampliación de la frontera agrícola-ganadera y una expansión descontrolada del mercado de tierras.

A diferencia de las organizaciones económicas campesinas, los empresarios persiguen como objetivo principal el incremento de las ganancias de su respectivo sector. Pero también entienden su misión como aporte a la economía nacional, la creación de fuentes de trabajo y el mejoramiento de los niveles de vida de la población. En los objetivos de todas las organizaciones empresariales, figuran tanto la atención de los aspectos sociales, como también el cuidado del medio ambiente y la sostenibilidad. Las Cámaras y Federaciones resaltan que no sólo aglutinan a las grandes y medianas empresas, sino también a un gran número de pequeños agricultores y ganaderos, y que sus programas de asistencia técnica y financiera alcanzan a todos por igual. Aunque, en la actualidad, las prácticas de las organizaciones empresariales frecuentemente están en contradicción con sus principios sociales y ambientales, éstos podrían ser la base para su futura participación en la Nueva Política de Tierras.

SEGUNDA PARTE

LA NUEVA POLITICA DE TIERRAS





Visión y Bases de la Nueva Política de Tierras

Visión

En las próximas décadas, Bolivia conmemora el bicentenario de la fundación de la República (2025), y se cumplen cinco siglos de instaurarse el régimen colonial (2032). Hasta esas fechas, queda resuelta la cuestión agraria en Bolivia y la tenencia de tierras ha dejado de ser factor de poder y fuente de conflicto social. Una nueva generación está a cargo de administrar un país que dispone soberanamente de sus recursos en beneficio de la población. El ser indígena y campesino ya no equivale a ser discriminado y excluido de los beneficios económicos, sino a vivir con dignidad igual que todos los habitantes.

Con la **Transformación de las Estructuras Agrarias** el país habrá saldado una deuda histórica con los pueblos originarios largamente pendiente, y con ello ha eliminado el principal factor de inestabilidad política, económica y social. El dominio territorial de los pueblos indígenas con autonomía, la equidad en la tenencia de tierras, las comunidades campesinas organizadas y un empresariado responsable, han convertido las actividades agrícolas, ganaderas y forestales en un factor de desarrollo y bienestar económico de las poblaciones rurales y urbanas.

Los habitantes del campo y actores de la economía rural han desarrollado capacidades organizativas y técnicas, que responden a la realidad del territorio boliviano en el cual una mitad está cubierta de bosques y la otra mitad se encuentra en riesgo de degradación de suelos y cuencas hidrográficas. Las tecnologías empleadas en la producción, industrialización y comercialización de productos combinan las experiencias de los pueblos originarios, con los conocimientos científicos modernos. En un marco de condiciones justas de trabajo y de mercado, que dignifican el trabajo del campo, han demostrado que no existe contradicción entre el manejo ambiental responsable y el aprovechamiento económico, sino por el contrario, que la conservación y regeneración de los recursos es la única vía que garantiza el bienestar de la población en el tiempo.

Ante la crisis del calentamiento global, Bolivia se ha presentado al mundo como país pionero en combatir las causas del cambio climático y en mitigar sus efectos, donde todos los sectores de la población se encuentran involucrados en la preservación del espacio vital de los habitantes de la región y del planeta entero. Representa un ejemplo en el manejo sostenible de los suelos, del agua, de los bosques y de la biodiversidad. Aquellos sistemas de conservación manejados por comunidades indígenas acorde a sus conocimientos históricos, han sido declarados patrimonio de la humanidad.

El país ha alcanzado su autonomía en materia de alimentos, los productores rurales abastecen el mercado interno, de forma permanente, con productos suficientes, sanos y de alto valor nutritivo. Bolivia se ha declarado país libre de transgénicos y proveedor de productos orgánicos destinados al mercado nacional e internacional de consumidores.

Bases de la Nueva Política de Tierras

Orientada por esta Visión, que señala las metas a largo plazo, la Nueva Política de Tierras se asienta sobre cuatro bases que son los principios transversales de la **Revolución Agraria**:

1. **Descolonización de las estructuras agrarias**

- **Eliminar el latifundio.** Profundizando el precepto de la Reforma Agraria y de la Constitución Política del Estado, la Nueva Política de Tierras *prohíbe y suprime el latifundio* y la acumulación especulativa, abusiva e injusta de propiedades.
- **Suprimir la servidumbre y explotación del trabajo humano.** Puesto que todavía persisten formas abiertas y disfrazadas de servidumbre y de apropiación ilegal del trabajo, que significan una *violación sistemática de los derechos humanos* de indígenas y campesinos - la Nueva Política de Tierras restablece y garantiza los derechos laborales y la justicia social para todos/as los/as trabajadores/as y asalariados/as del campo.
- **Consolidar los derechos territoriales de lo pueblos indígenas originarios.** La Nueva Política de Tierras prioriza la restitución de tierras a comunidades indígenas, restableciendo el *derecho histórico* de los pueblos sobre sus territorios, su derecho a la autodeterminación y a conservar y/o reconstruir sus culturas.

2. **Equidad en la tenencia de la tierra**

- **Establecer el equilibrio en el acceso y tenencia de la tierra.** La transformación de las estructuras agrarias da vigencia al *derecho a la tierra* que tienen mujeres y hombres cuya vida y bienestar dependen de la agricultura, la pesca, la ganadería y de los bosques. La distribución equitativa de la tierra es fundamental para lograr el cambio de las estructuras políticas, sociales y económicas.
- **Reconocer la tenencia colectiva e individual de la tierra.** Las categorías establecidas en la Reforma Agraria, que distinguen entre la propiedad pequeña, mediana y empresarial, contienen el germen de la desigualdad en las relaciones de propiedad. La Nueva Política de Tierras, al equilibrar las estructuras de tenencia, sustituye la clasificación tradicional aceptando únicamente dos formas básicas de pro-

riedad agraria: *la colectiva y la individual*, promoviendo el equilibrio y la armonía entre ellas.

3. Soberanía Alimentaria basada en la agricultura campesina

- **Garantizar el acceso de toda la población a la alimentación adecuada.** El acceso equitativo a la tierra está íntimamente ligado con la responsabilidad de los agricultores en la producción de alimentos, siendo el acceso a una alimentación suficiente un *derecho humano fundamental*. Más allá del concepto convencional de “seguridad alimentaria”, la *Soberanía Alimentaria*, que es el derecho de los Estados a definir sus propias políticas en materia de alimentos, de garantizar a sus agricultores el acceso al mercado local en condiciones favorables, y de abastecer a la población con alimentos a precios asequibles, sanos, seguros y culturalmente apropiados.
- **Revalorizar la agricultura familiar campesina.** La política de *Reconducción Comunitaria* respalda a la agricultura familiar campesina, enmarcada en estructuras comunitarias de gestión de la tierra y de la producción, y donde existe una distribución equitativa de trabajo entre hombres y mujeres. Valora las tecnologías productivas ancestrales, su importancia en la conservación de los recursos naturales y sus aportes al mercado interno y externo de alimentos.
- **Fortalecer la empresa comunitaria.** La agricultura campesina familiar por sí sola no genera una calidad de vida adecuada para las familias, si no desarrolla formas organizativas que respondan a los desafíos de la economía contemporánea. La Nueva Política de Tierras impulsa la creación de empresas comunitarias desarrollando y potenciando las experiencias de las organizaciones económicas campesinas.

4. Manejo sostenible de suelos, agua, bosques y biodiversidad.

- **Estabilizar la frontera agrícola-ganadera y forestal.** La Nueva Política de Tierras da por superada la consigna de la “ampliación de la frontera agrícola” y la visión “agrarista” de las políticas convencionales que han provocado una acelerada deforestación y el empobrecimiento de los bosques, por lo que impondrá severas sanciones a la deforestación indiscriminada. Reconociendo el valor estratégico de los bosques, promoverá el uso de tecnologías de aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, asignando un papel destacado a comunidades indígenas campesinas en el manejo forestal comunitario, hasta llegar a estabilizar la frontera entre los bosques y las áreas de aprovechamiento agrícola-ganadero.
- **Recuperar los suelos y bosques degradados. Manejo de cuencas hidrográficas.** Los cambios climáticos, junto al uso deficiente de áreas productivas, ocasionan una progresiva desertificación de suelos y cuencas que afecta al 40% de la superficie del país. Sólo con el concurso de todos los actores de la economía rural y forestal es posible enfrentar este problema. La Nueva Política Tierras asigna un rol preponderante a las comunidades indígenas y campesinas y a sus organizaciones en la recuperación de áreas degradadas, para lo cual apoyará técnica y financieramente las iniciativas en la conservación y recuperación de suelos, en la estabilización y recuperación de las fuentes de agua y en la reforestación e impulsará programas regionales de manejo de cuencas hidrográficas a ejecutarse con el concurso de las comunidades indígenas y campesinas, de empresarios y de las entidades estatales.

CAPÍTULO I

TRANSFORMACION DE LAS ESTRUCTURAS DEL ACCESO Y LA TENENCIA DE LA TIERRA



1

El Nuevo Marco Normativo

Durante los pasados 10 años, las organizaciones indígenas y campesinas se opusieron persistentemente a la Ley 1715 y a su deficiente aplicación. En su percepción la Ley INRA sólo era un instrumento del Estado oligárquico y neoliberal para perpetuar la distribución desigual de las tierras. Para el Gobierno del MAS, la Transformación de las Estructuras Agrarias es una deuda pendiente del Estado Boliviano con los pueblos originarios, y por tanto ocupa un lugar destacado en el Plan Nacional de Desarrollo. La Revolución en Democracia obliga al gobierno, no sólo a respetar la institucionalidad y el marco jurídico establecido, sino a conferir a estas normas su sentido original que ha sido desvirtuado constantemente por la anterior clase política.

Como primera medida para materializar los cambios estructurales, el 2 de junio de 2006 el gobierno efectuó ajustes normativos al régimen agrario, promulgando un conjunto de siete Decretos Supremos, denominados “Los Siete Surcos”. A tiempo de abrogar un conjunto de Decretos Supremos emitidos por el Presidente Carlos Mesa (D.S. 28140, que disponía el reconocimiento de la propiedad forestal en abierta violación del Art. 41 de la Ley 1715; D.S. 28160, de descentralización del INRA, y otros), adelantó disposiciones que perfilan La Nueva Política de Tierras. Los más importantes de los 7 Decretos son:

- El D.S. 28733 establece que todas las tierras fiscales disponibles y a ser identificadas durante los procesos en curso, sean dotadas exclusivamente a comunidades indígenas y campesinas. El Decreto re-define el concepto de tierras fiscales disponibles incluyendo las revertidas y las expropiadas. Dispone la creación del Registro Único de Tierras Fiscales (RUN-TF) y el Registro Único de Beneficiarios (RUN-B) y determina que, si las tierras dotadas no fueran usadas sosteniblemente por los comunarios, serán susceptibles de expropiación. Remarca el carácter colectivo de las dotaciones y la prohibición de la transferencia de las tierras dotadas.
- El D.S. 28736 declara de emergencia nacional la conclusión del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, garantiza la participación de las organizaciones sociales y empresariales del campo en el proceso, prioriza y garantiza la participación de las mujeres en la titulación y determina la adopción de medidas precautorias dentro de cualquier procedimiento competencia del INRA, previendo incluso el uso de la fuerza pública con el fin de garantizar la autoridad del Estado.
- El D.S. 28737 establece mecanismos de transparentación y competitividad en la contratación de funcionarios del INRA, con control institucional y social.

Como segunda medida el gobierno promocionó en el Legislativo una ley modificatoria de la Ley N° 1715, con el fin de elevar a rango de ley los 7 Decretos Supremos anteriores y de facilitar la implementación de los cambios estructurales con el necesario respaldo legal. El 28 de noviembre de 2006, bajo la cerrada oposición de los sectores políticos conservadores, y con el apoyo de masivas movilizaciones de las organizaciones sociales indígenas, originarias y campesinas, el Parlamento aprobó la Ley N° 3545 de "Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria". Entre los cambios introducidos al régimen agrario destacan los siguientes:

- Define con mayor precisión el concepto de la Función Económico Social (FES) y establece como causal de Reversión de tierras, la simu-

lación de pruebas y las actividades no sustentables. Al mismo tiempo consolida el derecho de propiedad a aquellos propietarios que cumplen verdaderamente con la FES.

- Otorga un sentido eminentemente social al mecanismo de la Expropiación que es aplicable en los casos donde los pueblos indígenas tienen tierra insuficiente y requieren complementar su territorio. Además es aplicable cuando comunidades campesinas solicitan la entrega de pequeñas propiedades abandonadas.
- Reafirma la norma de que las tierras fiscales a ser distribuidas y redistribuidas a comunidades indígenas originarias y campesinas, mantengan su calidad de tierras comunales con estricta prohibición de su parcelamiento y venta.

Por último jerarquiza y afianza el ejercicio de la justicia agraria ampliando su competencia a los ámbitos forestal y de recursos hídricos.

2

Extinción del Latifundio Tradicional y Moderno

Una condición elemental para materializar la nueva Política de Tierras consiste en dismantlar el latifundio en sus expresiones tanto tradicional como moderna.

Se entiende como *latifundio tradicional* la propiedad agraria donde se siguen practicando formas de servidumbre y de apropiación abusiva de la fuerza de trabajo, conocidas como habilito, empatronamiento y similares. Mientras estos sistemas aún siguen vigentes en algunas propiedades de la Amazonía, de los llanos de Moxos, de la Chiquitanía y del Chaco, también en comunidades ex haciendas de la región andina existen casos donde las familias de ex patrones siguen apropiándose de los productos de los comunarios sin aportar al proceso productivo. La descolonización de las estructuras agrarias demanda la erradicación de todas estas modalidades de explotación.

El *latifundio moderno* surgió a partir de dotaciones, ocupaciones, transferencias de tierras, consolidación de extensas posesiones ganaderas y la asignación de concesiones forestales, ocurridas en las décadas subsiguientes a la Reforma Agraria – gran parte de ellas al margen de procesos agrarios legalmente respaldados. El resultado fue la concentración de tierras en manos de un reducido número de propietarios o poseedores, y en general, un serio desequilibrio en las estructuras de tenencia de tierras.

Independientemente del origen del derecho propietario en los nuevos latifundios, la acumulación de tierras, la subdivisión ficticia de propiedades y su uso especulativo, son contrarios al principio de equidad por cuanto afectan a los sectores carentes de tierras. Por tanto se diseñarán los mecanismos más adecuados para eliminar esta injusticia.

En el marco de la política de extinción del latifundio - previos estudios basados en la clasificación de las tierras por ecoregiones, así como en las aptitudes de uso y otras variables de carácter técnico, económico y social - se fijarán las superficies máximas permitidas para la tenencia de la tierra, tenga ésta forma individual, familiar o corporativa. Las tierras identificadas como excedentarias serán restituidas al dominio originario de la Nación, para ser dotadas a comunidades indígenas o campesinas sin tierra o con tierras insuficientes.

3

Mecanismos de Recuperación de Tierras al Dominio del Estado

Los instrumentos para la recuperación de tierras fiscales y su posterior redistribución son la Reversión y la Expropiación que, en la Nueva Política, exceden el carácter transitorio del saneamiento, convirtiéndose en mecanismos permanentes del proceso de distribución equitativa de la tierra.

3.1. Reversión

La Reversión procede cuando el propietario hace un uso de la tierra que perjudica al interés de la sociedad y del Estado, siendo una de las causales el incumplimiento total o parcial de la función económico social (FES) por parte del propietario o poseedor, tal como establece el marco normativo. Además de ello, deberá continuar el proceso de adecuar las normas extendiéndose la prueba de la FES a los siguientes aspectos:

- El manejo empresarial que, como principales elementos, exige: La planificación de la producción y del uso de suelos; registros en libros contables; inventario de bienes e inversiones y movimiento comercial; registro de empleados y planillas de pago; contratación y devolución de créditos; pago de impuestos; en el caso de propiedades ganaderas, inventario del ganado con registro de marcas y control sanitario.

- La práctica de formas servidumbrales en relación con los empleados y la negativa del propietario a sustituirlas por contratos reconocidos en la Ley General de Trabajo, serán causal de Reversión.
- La deforestación ilegal como supuesta prueba de cumplimiento de la FES será severamente sancionada.
- El uso excesivo de agroquímicos y otras tecnologías que aceleran la degradación de suelos y bosques serán considerados causales de Reversión.

La prueba de cumplimiento de la FES, a tiempo de usarse todos los medios tecnológicos de levantamiento de información, obligatoriamente tiene que realizarse en campo y alcanzar a las superficies efectivamente trabajadas. Con ello se previene la simulación de pruebas con inversiones irrisorias o ficticias.

La Reversión es una responsabilidad permanente del Estado que se aplicará y se profundizará más allá del proceso de saneamiento. Coadyuvarán en los procedimientos las organizaciones de la sociedad civil y especialmente las entidades descentralizadas, como las Superintendencias Agraria, Forestal y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas.

3.2 Expropiación

Respecto a la Expropiación, la Nueva Política mantiene las causales de utilidad pública calificada, como ser: obras públicas, conservación y reagrupamiento. La Nueva Política especifica que, en el caso de reagrupamiento, las tierras expropiadas serán dotadas a pueblos indígenas originarios, consolidando derechos en los tres siguientes casos:

El primero se refiere a la situación donde la demanda de un pueblo indígena por territorio no puede ser satisfecha con las tierras fiscales identificadas durante o con posterioridad al proceso de saneamiento. En este caso es de utilidad pública que la demanda del pueblo sea compensada con tierras

expropiadas a propietarios medianos o empresas, ubicadas al interior o en áreas limítrofes de la TCO. Es preciso destacar que se trata de un mecanismo especial y exclusivo para determinados pueblos indígenas.

El segundo, contempla a comunidades cautivas que serán dotadas con tierras expropiadas a propietarios que cumplen la FES, para formar sus propias comunidades en libertad.

El tercero, atiende a comunidades campesinas en cuyo interior existen pequeñas propiedades que no cumplen la función social por ausencia prolongada de sus titulares. Es una estrategia de la Nueva Política de Tierras coadyuvar a estas comunidades en la recuperación de las tierras abandonadas, procediendo a la Expropiación toda vez que las comunidades lo soliciten. La entrega al dominio de la comunidad de las tierras abandonadas le permite a ésta incorporarlas a sus áreas productivas, a la conservación de suelos y, en general, a los planes de manejo sostenible de su espacio.

La Expropiación se constituye así en mecanismo complementario a la Reversión y le confiere un sentido eminentemente social que contribuye al fortalecimiento de las bases culturales y económicas de los pueblos.

En todos los casos, la Expropiación requiere que en la planificación se incluya la previsión de fondos que le permitan al Estado pagar una justa indemnización a los afectados.

4

Distribución y Redistribución de Tierras Fiscales

En el marco de la Nueva Política de Tierras, la distribución equitativa de la tierra y de los espacios territoriales, hace imprescindible que se redefina la esencia de la propiedad agraria y que se emprenda una reclasificación de los tipos de propiedad y uso, inspirada en los valores de justicia, en los valores tradicionales de reciprocidad y preservación de los recursos ambientales. La distribución equitativa es fundamental en la construcción de una Bolivia digna, soberana, productiva, democrática y de bienestar para sus pobladores.

4.1. Dotación colectiva a comunidades campesinas y pueblos indígenas

Hasta que se hayan superado los grandes desequilibrios entre propiedades agrarias, generados históricamente por el sistema de las haciendas, y llevados a un extremo después de la Reforma Agraria con la entrega ilegal de grandes superficies a pocos propietarios, la distribución y redistribución de tierras favorecerá exclusivamente a pueblos indígenas y comunidades campesinas. Por esta razón, la distribución de tierras fiscales postergará la adjudicación como modalidad de entrega a propietarios privados, respetando sin embargo los procesos en curso; por otra parte dará impulso al fortalecimiento de las empresas agropecuarias y forestales, y fomentará las relaciones económicas y sociales entre éstas y las organizaciones territoriales y comunales de indígenas y campesinos.

La distribución y redistribución de tierras contempla dos modalidades básicas: la dotación colectiva a comunidades en nuevos asentamientos humanos, y la consolidación de las TCO en oriente y occidente. Las metas y métodos de implementación de esta política se formularán en el Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos, el cual no se limitará a la asignación o reasignación de tierras y espacios territoriales, sino formulará estrategias de financiamiento y de apoyo a la administración y al manejo sostenible de estos espacios. Este apoyo se prestará por un tiempo prudencial hasta que las nuevas comunidades y territorios estén lo suficientemente consolidados como para ser incorporados a los programas de la "Revolución Rural, Agraria y Forestal". El capítulo II del presente documento diseña los lineamientos básicos y el rol de los propios actores en la gestión de nuevas comunidades y territorios.

4.2. Institucionalidad Estatal para la Distribución de Tierras

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo el Estado asume el rol protagónico en la Transformación de las Estructuras Agrarias. El Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente, MDRAyMA, a través del Viceministerio de Tierras, coordinará acciones tanto con las demás instancias del Poder Ejecutivo como también con los poderes Legislativo y Judicial, los gobiernos regionales y locales, las organizaciones dedicadas al estudio y análisis de la problemática del sector, los grupos de interés gremiales y la cooperación internacional. Asimismo es responsabilidad del MDRAyMA implementar proyectos específicos de asentamientos humanos, implementar mecanismos de coordinación interinstitucional y evaluar permanentemente el proceso de la Revolución Agraria.

Para efectivizar la distribución de tierras fiscales es necesario implementar mecanismos de coordinación interinstitucional para potenciar los efectos positivos del uso eficiente de los limitados recursos disponibles. Por tanto estos mecanismos merecen ser considerados pues indican cómo se conformará la nueva estructura institucional que cumple las tareas de nexo entre el Estado, la cooperación internacional, instituciones involucradas y con los beneficiarios de la distribución.

Las fases de la coordinación respecto al proceso de distribución de tierras al interior del nuevo modelo institucional contienen:

1. El análisis;
2. La negociación;
3. La decisión;
4. La ejecución;
5. La evaluación; y
6. La retroalimentación.

En la fase de análisis, el MDRAyMA actuará en dos frentes: el primero con los grupos de potenciales beneficiarios donde se acordarán las responsabilidades a ser asumidas; el segundo se refiere a los grupos de apoyo a las comunidades. La instancia de coordinación organizará la conformación y capacitación de equipos de apoyo, aprovechando las capacidades de las organizaciones económicas campesinas.

En la segunda fase, de negociación, el MDRAyMA establecerá contactos con otras entidades de acuerdo a sus competencias, con el fin de facilitar el proceso de distribución de tierras. Entre estas entidades estarán: los Ministerios de Obras Públicas, de Educación, de Salud, de Justicia y de Hacienda, además de las Prefecturas y los Municipios, a fin de coordinar acciones. En este sentido también podrán realizarse negociaciones con entidades cooperantes tales como organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y gremiales con quienes se verán posibilidades de diferentes formas de apoyo a cada proyecto de distribución y redistribución de tierras.

En la fase de decisión el MDRAyMA acordará con cada interlocutor el alcance de sus responsabilidades así como los tiempos estimados en que deberán ser efectivizadas, así como se identifiquen las medidas correctivas en caso de incumplimiento. En general, la conformidad de cada actor deberá refrendarse con la asignación de los recursos humanos y materiales.

En la fase de ejecución cada uno de los actores ejecutará las tareas acordadas y se iniciará con la capacitación a los beneficiarios preseleccionados y concluirá con la "graduación" de la comunidad en el momento que deje de recibir el apoyo directo de parte del Estado.

En el intermedio, una importante acción es la prestación de apoyo a cada comunidad para que tenga mayores posibilidades de ser sostenible en el tiempo.

En la fase de evaluación es importante que, quienes la realicen, tengan acceso irrestricto a toda la información. En razón que los tiempos de ejecución podrían ser prolongados, la evaluación también será un proceso de largo alcance. La importancia de la evaluación radica en que las recomendaciones ayuden en encontrar soluciones y que se utilicen en la siguiente fase de retroalimentación.

El objetivo de la retroalimentación es que las capacidades de las comunidades se vean dinamizadas permanentemente, por ello debe ser vista como una réplica, en menor escala, de las fases anteriores.

4.3. Financiamiento de la Nueva Política de Tierras

La Nueva Política de Tierras es el esfuerzo más importante que realizará Bolivia para dar un giro en su estructura económica y social de cara a lograr que, hasta el año 2025, cuando Bolivia cumplirá el bicentenario como República, el país se encuentre inmerso en un proceso de desarrollo sostenible.

En virtud de la prioridad que tendrá el desarrollo de los sectores agrícola, pecuario y forestal, y dentro del mismo el desarrollo sostenible de las empresas comunitarias, se promoverán normas que impulsen a los gobiernos nacional y locales (prefecturas y municipios) para que parte importante de sus presupuestos sean dirigidos al desarrollo rural. Por ello los ingresos que se reciban por la nacionalización de los recursos naturales no-renovables deberán ser destinados a los sectores responsables del manejo de los recursos naturales renovables – condición material indispensable para alcanzar la Revolución Agraria.

En materia financiera será fortalecida la Banca de Fomento para que las empresas comunitarias tengan acceso al crédito en condiciones que estén acordes a las capacidades económicas y organizativas de las comunidades.

Debido a que los ingresos propios posiblemente sean insuficientes se solicitará a la comunidad internacional su cooperación; esta vendría de diferentes maneras como es el caso de créditos, pago por servicios ambientales, así como las facilidades para el acceso a sus mercados.

5

Sistema de Administración de Tierras

Uno de los principales desafíos que enfrenta el país en el presente siglo es el de establecer un sistema efectivo y eficiente de administración de tierras, para que ayude a transformar los sistemas de tenencia de la tierra, que sea reconocido socialmente y sirva de base para lograr el bienestar nacional. Este sistema debe generar información altamente confiable y de bajo costo, y tendrá coherencia entre los proveedores y los usuarios de esta información.

Actualmente muchas instituciones públicas y privadas vienen implementando proyectos que involucran el levantamiento de datos geoespaciales, para generar información georeferenciada; sin embargo, esta información todavía se encuentra “encapsulada” o distribuida sin criterios de planificación científica.

El INRA y las instituciones encargadas de la inscripción y registro de tierras están obligadas a adquirir y usar adecuadamente los últimos adelantos en sistemas de posicionamiento global, sistemas de información geográficos (SIG) y las tecnologías de teledetección espacial. Actualmente, en Bolivia se están definiendo nuevas tecnologías de mensura catastral indirecta, procedimientos de gestión de datos y normas técnicas que den respuesta a procesos agrarios masivos, ágiles y transparentes.

Es determinante implementar un sistema único que concentre toda la información referida a las tierras, de esta manera constituirse en un banco de

datos, cuyo procesamiento genere información segura para la administración de la información requerida por las instituciones vinculadas con el desarrollo rural.

En este contexto es necesario conformar la “Caja de Herramientas Tecnológicas”, (imágenes de satélite, fotografías aéreas, información de levantamientos de campo, productos digitales y analógicos como espaciomapas, ortofotomapas, ortoimágenes, etc.). Estos insumos y productos finales deberán servir para diversos fines en instancias públicas y privadas, para evitar la duplicidad de esfuerzos y llegar consecuentemente a la racionalización de costos.

5.1. El Plan Nacional de Saneamiento de la Propiedad Agraria

La deficiente y lenta ejecución del proceso de saneamiento en el curso de los pasados años, fue motivo para que el gobierno determine un plazo adicional de 7 años a objeto de concluir el saneamiento en todo el territorio nacional. Para ello se ha elaborado el Plan Nacional de Saneamiento cuyas líneas generales de reorientación del proceso son las siguientes:

1. Priorización del saneamiento en áreas potencialmente fiscales, en presuntas tierras de latifundio o de engorde y priorización de las demandas de los pueblos indígenas originarios.
2. Garantía de eficaz ejecución del proceso que elimine al máximo los fraudes en el proceso, tanto por acción u omisión, previéndose las sanciones correspondientes.
3. Ejercicio del control social, para lograr efectiva y racional participación de la sociedad agraria bajo reglas claras.
4. Reconstrucción institucional del INRA, tanto a nivel nacional como departamental, fortaleciendo su capacidad de ejecutar sus actos dentro del nuevo marco legal y desterrando las distorsiones que se han ido acuñando durante años, a fin de eliminar la dilación en el tratamiento de los conflictos de propiedad agraria.

5. El INRA será el único responsable de la ejecución del proceso de saneamiento, eliminándose la contratación de empresas privadas demostrándose así la recuperación plena de la autoridad del Estado.
6. Uso de metodologías y tecnologías adecuadas para reducir tiempos y racionalizar costos, así como también para un mejor control técnico del proceso.

En razón de que el saneamiento es un proceso transitorio para la regularización de la propiedad agraria, una vez concluido este proceso el Estado deberá contar con mecanismos que le permitan hacer el seguimiento de las posibles transacciones que se realicen con la tierra y evaluar el cumplimiento de la función económica y social; para ejecutar estas tareas se implementará el catastro rural. Por la experiencia adquirida el INRA será la institución responsable de administrar el catastro rural. A medida que los municipios y las organizaciones de los pueblos indígenas cuenten con la capacidad técnica suficiente, la información manejada por el INRA será compartida con los gobiernos locales y con las TCO.

5.2 Sistema de Clasificación de Uso de Tierra y Bosque

En los últimos 30 años, en Bolivia se implementaron distintos programas de cartografiar el territorio nacional y de clasificar los suelos. Estos programas trabajaron con distintos marcos conceptuales, además de emplear escalas diferentes, lo que dificulta su homologación. Así por ejemplo, la información generada por el Proyecto de Zonificación por el Sistema de Información Geográfica (ZONISIG), ha sido útil para la zonificación agroecológica y sirvió de base para la elaboración de los Planes de Uso del Suelo (PLUS) en los departamentos donde potencialmente se encuentran áreas fiscales. Posteriormente los PLUS fueron aprobados por un marco legal, sea por Decretos Supremos sea por Ley, como en el caso de Santa Cruz. Sin embargo, los PLUS fueron elaborados con una escala distinta a la empleada por ZONISIG. Por su parte, la Superintendencia Agraria usa su propia escala para emitir certificaciones la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra (CUMAT).

A parte de estas incompatibilidades entre sistemas de información geográfica, Bolivia carece de una clasificación de tierras suficientemente detallada que pueda ser utilizada en la formulación de programas de asentamientos humanos y su implementación. Las áreas fiscales a ser dotadas a las comunidades beneficiarias son menores a las 100.000 hectáreas y requieren de un diagnóstico de precisión que actualmente no existe.

En consecuencia, en el marco de la Nueva Política de Tierras, se unificarán los distintos sistemas en un solo sistema de información geográfica, bajo la responsabilidad del Viceministerio de Tierras, que empleará tecnología actualizada y de bajo costo, y que tenga aplicación directa y útil para el proceso de distribución de tierras.

5.3. Mercado y Arrendamiento de Tierras

Un propósito importante de la Ley INRA fue incentivar el mercado de tierras, esperando de ello una supuesta “democratización” del acceso a la propiedad agraria. En la práctica sólo reforzó la tendencia hacia la privatización de la propiedad agraria iniciada desde la misma Reforma Agraria. Sin embargo, la creciente dinámica de transferencia y arrendamiento de tierras adoleció de un defecto fundamental: se desarrolló en la informalidad y no se llevaron los registros correspondientes dando lugar a que aumenten la anarquía e incertidumbre en el régimen de propiedad. El mercado informal, lejos de facilitar el acceso a la tierra a los que la necesitan como medio de vida, favoreció a los económica y políticamente poderosos quienes incluso comercializaron las tierras fiscales.

La Nueva Política de Tierras intervendrá en las transacciones de la propiedad agraria con medidas que conducirán a su regularización. Respecto a los propietarios familiares, respaldará los mecanismos de control de las comunidades las cuales, por una parte, cuidarán que los comunarios no se desprendan con facilidad de su esencial medio de vida, y por la otra, impedirán el uso especulativo de parcelas y lotes en las comunidades.

Respecto a propiedades declaradas como empresas, se regularizarán las transacciones de compra-venta y arrendamiento, actualizando y perfeccionando las disposiciones legales para prevenir e impedir tanto la acumulación como la especulación con propiedades agrarias. Se determinará que sólo podrán ser transferidas o alquiladas aquellas propiedades que cuenten con la titulación, que se encuentren con actividad productiva y cuyos propietarios estén cumpliendo con la FES.

Al no cumplir con estos requisitos básicos, las tierras serán revertidas al Estado. En aras de una administración eficiente y transparente de la propiedad agraria, toda modificación de derecho propietario obligatoriamente debe ser registrada ante el INRA.

5.4 Sistema Tributario sobre la Tierra.

La tierra siendo un patrimonio de gran valor para la nación boliviana, debe también generar recursos para el fortalecimiento del Estado y sus instituciones para la solución de las múltiples necesidades de la sociedad; en consecuencia adquiere importancia contar con una visión impositiva sobre la propiedad y el uso de la tierra. En tal virtud, la Nueva Política de Tierras prevé que los usuarios de las tierras aportarán al funcionamiento de los poderes públicos, tanto a nivel nacional como regional y local, mediante el pago de impuestos sobre la superficie y sobre la producción.

Las obligaciones impositivas se basarán en dos elementos de juicio: el primero está referido a las condiciones físicas de la propiedad para determinar las tasas de impuestos que deberán ser cancelados; de acuerdo al principio de equidad, en condiciones similares, quienes detenten una mayor superficie de tierra pagarán de manera progresiva montos más altos.

El segundo elemento de juicio estará orientado a las empresas agrícolas, reconocidas como tales por las autoridades tributarias, y se calculará sobre la eficiencia productiva: quienes utilicen de mejor manera la tierra pagarán menores impuestos.

En el diseño de la futura estructura impositiva a ser implementada en el país se trabajará de manera coordinada con las autoridades responsables de la hacienda pública; desde las instancias de decisión del desarrollo agropecuario, se propugnará que el mayor caudal de los ingresos provenientes de los impuestos retornen al área rural, vía el incremento de la inversión pública en infraestructura, en actividades productivas, industriales y comerciales. De esta manera los habitantes comprenderán las virtudes resultantes de cumplir sus obligaciones para con el Estado.

CAPÍTULO II

DINAMIZACIÓN DE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN COMUNITARIAS Y TERRITORIALES EN NUEVOSASENTAMIENTOS Y TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN



Las asimetrías que caracterizan la realidad rural desde tiempos de la Colonia, y que persisten aún después de la Reforma Agraria de 1953, no sólo se manifiestan en los grandes desequilibrios en la distribución de la tierra, sino también en las condiciones económicas y sociales altamente desiguales entre los distintos actores del campo. Las políticas agrarias del pasado constantemente han invisibilizado la realidad socio-cultural de las comunidades y sus importantes aportes a la economía nacional y a la seguridad alimentaria de la población. Entre otros factores, la individualización de la pequeña propiedad favoreció su desprendimiento de las estructuras comunitarias, de modo que las comunidades iban perdiendo sus capacidades de gestión territorial y ambiental. Es por ello que la Nueva Política de Tierras plantea la **Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria**, que es el hilo conductor para alcanzar la **Transformación Estructural Agraria**.

En esta política es fundamental fortalecer las capacidades de gestión – socio-cultural y económica – de los nuevos asentamientos dotados con tierras colectivas y de las TCO con las comunidades que se encuentran a su interior. Partiendo del principio de la interculturalidad, el Estado dará pleno respaldo a las prácticas culturales por las cuales las comunidades y los pueblos administran la tierra, los bosques y los recursos naturales, considerando que estas prácticas expresan valores sociales, económicos y ambientales que garantizan la viabilidad de las comunidades en el tiempo. Sobre esta base prestará su apoyo para que estos sistemas de gestión, sin sacrificar sus valores, se adecuen a las exigencias de la economía contemporánea.

Al momento de constituirse, las comunidades serán dotadas de la infraestructura y de los medios económicos indispensables y serán acompañadas por unidades de apoyo y de capacitación, en el marco de las Unidades de Desarrollo Integral (UDI). El programa de apoyo estará articulado con el plan gubernamental de la “Revolución Rural Agraria y Forestal” que contempla las

siguientes medidas, como las principales: apoyo a la consolidación de una economía plural rural en tres niveles: empresas públicas estratégicas, empresas mixtas y apoyo a emprendimientos privados y comunitarios a través de la transferencia directa de recursos financieros en iniciativas de seguridad alimentaria y desarrollo productivo rural; transferencia de recursos financieros y tecnológicos; la provisión de bienes y servicios para fortalecer las capacidades productivas agrícolas, pecuarias y forestales; apoyo a las tecnologías de transformación de productos; y la creación de condiciones favorables para el mercado de los productos del campo y de los bosques.

Este segundo capítulo, en una primera sección, señala las dos modalidades de distribución de tierras (ver: Cap. I, 4.1.) y los principales criterios que rigen este proceso. Una segunda sección se refiere a los fundamentos y lineamientos a ser observados para que los nuevos asentamientos y TCO desarrollen sus capacidades para una adecuada gestión social, económica y ambiental de sus comunidades; estos lineamientos tienen validez también para comunidades tradicionales y de colonización cuando éstas decidan su reorganización. Una tercera sección destaca el rol de las organizaciones rurales en la **Reconducción Comunitaria**.

1

Modalidades de Distribución de Tierras

1.1. Dotación Colectiva a Comunidades en Nuevos Asentamientos Humanos

La política de distribución equitativa de la tierra contempla la organización de nuevos asentamientos humanos en tierras restituidas al dominio originario de la Nación y a ser dotadas colectivamente. Con este fin se establecerá el Registro Único de Tierras Fiscales (RUN-TF) con cuya ayuda se identificarán las áreas que tengan potencial productivo verificado y que ofrezcan perspectivas de desarrollo económico para las comunidades. El espacio geográfico de las regiones seleccionadas, será lo suficientemente amplio para que un conjunto de comunidades pueda desarrollar una economía sostenible en el tiempo.

Para la identificación de Tierras Fiscales destinadas a la dotación colectiva se tomarán en cuenta dos criterios adicionales de importancia. El primero se refiere a la ubicación de asentamientos en regiones estratégicas de frontera, siempre que existan condiciones apropiadas para el desarrollo de las comunidades. El segundo presta atención a las áreas donde el anterior empleo de tecnologías inapropiadas ha provocado la degradación de suelos y bosques.

En ambos casos los asentamientos requieren de una asistencia técnica y financiera intensiva y prolongada que se justifica, en el primer caso, porque se están poblando áreas donde la soberanía nacional es débil, y en el segundo, por el servicio ambiental que prestarán estas comunidades a través de la recuperación de suelos, cuerpos de agua, cobertura vegetal y forestal.

Para la organización de asentamientos humanos se establecerá el Registro Único de Beneficiarios (RUN-B) donde se inscriben las familias sin tierra o con tierra insuficiente que solicitan la dotación con el respaldo de sus organizaciones comunales. El registro permite examinar si los solicitantes cumplen con los requisitos y facilita la asignación ordenada de las áreas de destino. Las familias y organizaciones registradas pasarán una etapa de formación y capacitación previa a la implementación de los asentamientos.

La política de distribución de tierras contempla, con carácter preferencial, la dotación a comunidades y organizaciones que residen en el lugar o en áreas cercanas a las tierras fiscales identificadas. Estas comunidades tienen variadas características, como por ejemplo: comunidades cautivas, trabajadores de estancias ganaderas y barracas, o comunidades campesinas tradicionales con tierra insuficiente, a las cuales podrán sumarse familias jóvenes de anteriores asentamientos que ya no encuentran espacio en sus comunidades.

La organización de las nuevas comunidades tomará en cuenta las experiencias de los asentamientos de la "colonización" tradicional, pero se distinguirá de éstos en dos aspectos fundamentales: En primer lugar, la tenencia colectiva de la tierra significa una ventaja sobre la propiedad de lotes familiares individuales, y es el punto de partida para que las comunidades resuelvan los aspectos sociales y económicos por la vía de la planificación colectiva y la conformación de la empresa comunitaria. En segundo lugar, superando el concepto agrarista de la "colonización", las actividades productivas de las comunidades se orientarán por el uso sostenible de suelos, bosques y recursos naturales.

1.2. Consolidación de los derechos territoriales indígenas en TCO de Oriente y Occidente

El derecho de acceder a territorios propios, establecido por la Ley 1715 en la figura de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), es la más importante conquista de los pueblos indígenas originarios en la vida republicana. El reconocimiento de los derechos humanos y territoriales indígenas, consagrados en los convenios internacionales, dio inicio a una reconversión histórica ligada a un proceso de profundo cambio en las relaciones de distribución de tierras.

Si bien el INRA, en los últimos 10 años, privilegió en cierta medida el saneamiento de TCO, los resultados han sido muy poco satisfactorios en términos cuantitativos y cualitativos. Por lo tanto, una meta importante de la Política de Tierras es consolidar el status jurídico de los territorios demandados por los distintos pueblos, tanto en oriente como en la región andina. Al margen de la ejecución deficiente existen casos donde el saneamiento no ha identificado tierras fiscales disponibles en extensión suficiente, o bien ha consolidado tierras a favor de propietarios "terceros", al grado que los pueblos indígenas del lugar carecen del espacio suficiente para su reproducción cultural y económica. En estos casos los pueblos deben ser compensados con tierras a ser expropiadas al interior o en áreas limítrofes del territorio.

A tiempo de consolidar el status jurídico de sus territorios, el ejercicio pleno de sus derechos exige a los pueblos fortalecer sus estructuras internas y definir sus relaciones con comunidades o empresarios circundantes, y con los distintos niveles político-administrativas. De acuerdo a la diversidad de culturas e identidades, estas estructuras normarán los aspectos socio-culturales, económicos y ambientales de las comunidades al interior de la TCO y del pueblo en su conjunto.

El Estado incentivará la gestión territorial, potenciando para ello las instancias de apoyo ya existentes. Si bien parte de la gestión territorial es el fortalecimiento de la economía de las comunidades, de importancia igual o mayor es el desarrollo de los valores y formas de vida propios de cada pueblo.

Respecto a la gestión de tierras, bosques y recursos naturales, las TCO regularán el acceso de las comunidades y de las unidades familiares a los espacios requeridos acorde a una economía que combina la caza-pesca-recolección con la agricultura y la ganadería, respaldándose en sus prácticas culturales tradicionales. Sin embargo, la presión de la economía del mercado y la incorporación de nuevos rubros productivos – como la comercialización de madera, cultivos extensivos o el turismo – requieren de nuevas normas que garanticen el uso sustentable de estos recursos y la equidad social entre comunidades y familias.

2

Fundamentos para la Organización de Comunidades Indígenas y Campesinas

La política de **Reconducción Comunitaria** está orientada a potenciar las estructuras comunitarias en los nuevos asentamientos humanos y en las TCO; estas estructuras deben asentarse sobre dos fundamentos relacionados entre sí: *la organización socio-cultural y el desarrollo económico*. En ambos aspectos las comunidades contarán con el apoyo de la Unidad de Asentamientos Humanos, de la Unidad de Gestión Territorial Indígena y de las Unidades de Desarrollo Integral (UDI). Estas Unidades ejecutoras, articuladas entre sí y con los programas y proyectos del MDRAyMA, constituirán equipos de campo multidisciplinarios que prestarán apoyo directo y sostenido a la generación capacidades internas para la autogestión, entrenando a mujeres, hombres y jóvenes en distintas destrezas y especialidades.

2.1 Fundamentos socio-culturales

Creación de normas comunales.

La tenencia y administración colectivas de la tierra y el territorio imprimen un carácter peculiar a la organización comunal, pero señala también la necesidad de que las comunidades se doten de normas de convivencia expresadas en estatutos. Si bien los “usos y costumbres” pueden orientar en la definición de

estas normas, también deben adecuarse a los desafíos contemporáneos. Los estatutos tendrán que formular con claridad los derechos y responsabilidades de sus integrantes. Como los principales rubros, se deben normar: la educación, la salud, las responsabilidades sobre la tierra, el uso de los recursos, la organización del trabajo y la distribución de los beneficios. Este conjunto normativo ha de construirse sobre los valores de solidaridad, reciprocidad, equidad y justicia comunitarias.

Las normas deben referirse también a las relaciones externas de la comunidad: con las comunidades vecinas, con las organizaciones superiores, con organizaciones económicas campesinas, con los gobiernos locales, regionales y el gobierno nacional.

Educación.

La falta de oportunidades de educación en las áreas rurales, o su calidad deficiente, es uno de los principales motivos para la migración desde las comunidades a la ciudad. Es por tanto tarea de las comunidades organizarse en torno a la educación, en sus tres áreas: la educación de adultos, un programa específico para las mujeres y la educación formal de niños y jóvenes.

La educación de adultos, a parte de generar los nuevos aprendizajes y destrezas que exige la atención de las múltiples tareas organizativas y económicas, se comprende como un proceso permanente que acompaña la vida de la comunidad en la toma de decisiones y consensos. La educación comunal puede adquirir distintas modalidades, como la realización de asambleas periódicas, o la creación de un centro de educación alternativa.

Por el rol que ocupan las mujeres en la economía familiar y comunal, es recomendable que la comunidad incorpore un programa específico de capacitación y formación de las mujeres por el cual perfeccionen sus destrezas en determinados rubros, completen su formación y formulen sus propuestas a los planes de la comunidad, en igualdad de condiciones.

La asamblea comunal acompaña y respalda la educación formal de niños y jóvenes, estableciendo los convenios correspondientes con el municipio y el Mi-

nisterio de Educación. Una buena calidad y mayores oportunidades de educación fomentarán la permanencia de niños y jóvenes en la comunidad. Una acción conjunta entre las comunidades de una región puede lograr que los estudiantes tengan mayores oportunidades de formación, sin la necesidad de trasladarse a centros urbanos.

Salud.

Para lograr y mantener el bienestar de las familias es fundamental que la atención de la salud sea encarada de forma colectiva y planificada, y bajo los criterios de la "atención primaria de salud", que persigue el mayor nivel posible de auto administración y autosuficiencia de la comunidad en este campo. La provisión de agua limpia y de fácil acceso, la higiene de las viviendas y el abastecimiento permanente de alimentos de calidad son los pilares que evitan enfermedades y que garantizan una vida saludable de las familias.

La salud curativa, la atención de accidentes y otros casos de emergencia, deben ser resueltos, en primera instancia, por las personas de la comunidad con formación y experiencia en este campo y con conocimientos de medicina tradicional. Por lo demás, la comunidad hará gestiones con las instancias correspondientes del municipio y el ministerio del ramo, por obtener un servicio de salud estable.

Organización del trabajo.

En casi todas las comunidades, tanto de oriente como de occidente, el trabajo comunal es parte de sus "usos y costumbres". A estas experiencias fácilmente pueden incorporarse criterios de planificación y administrativos que conducirán a formar la empresa comunitaria. La organización del trabajo articula los fundamentos socio-culturales con el plan económico-productivo. A parte de la distribución equitativa de responsabilidades entre las familias, debe existir un justo equilibrio de la carga de trabajo entre mujeres y varones, lo que supone la debida valoración que desempeñan las mujeres en la producción, conservación y transformación de alimentos y semillas.

2.2 Fundamentos de Gestión Económica

Uno de los grandes defectos de la Reforma Agraria, fue el haber entregado tierras sin prestar la atención necesaria a la economía de los pequeños productores y sus comunidades. La Nueva Política de Tierras supera este defecto planteando que cada comunidad o territorio dispongan de un plan económico-productivo. Este plan será elaborado por la comunidad con asistencia técnica, y articulado al plan nacional de la "Revolución Rural, Agraria y Forestal".

Un elemento fundamental en la planificación es el ordenamiento del espacio comunal, bajo una visión de largo plazo. En este ordenamiento se diferencian las áreas de conservación – en el caso de TCO del oriente los espacios de caza-pesca-recolección – de las áreas destinadas a la producción agrícola y pecuaria. El plan definirá los sistemas productivos acorde a la vocación de suelos y bosques, previniendo de esta manera que las necesidades inmediatas induzcan al empleo de tecnologías insostenibles que destruyen las bases para el desarrollo futuro. En la medida que la planificación se convierta en disciplina permanente, la comunidad se acerca a la creación de la empresa comunitaria. En las áreas de producción agropecuaria, como norma básica, una parte estará destinada a la **producción de alimentos**, y otra a la **producción comercial**.

Producción de alimentos

El bienestar y la estabilidad de la comunidad dependen en alto grado de la provisión constante de alimentos de buena calidad. Por lo tanto el plan económico-productivo debe prestar especial atención al logro de la autosuficiencia alimentaria. En este rubro destaca la responsabilidad de las familias, y dentro de ellas de las mujeres, lo que sugiere que cada familia disponga de una superficie de tierra destinada a la producción de hortalizas, de árboles frutales y la instalación de corrales para animales menores.

Es importante señalar que, en el marco de la propiedad comunal de la tierra, el área familiar no tenga carácter de propiedad privada sino, similar a la "sa-

yaña” en las comunidades andinas, sea considerada una asignación permanente en tanto la familia pertenezca a la comunidad. Por otra parte, el área familiar debe ser respetada y no ser reducida a costa de la superficie destinada a la producción comercial.

Producción comercial

Estando la producción de alimentos básicamente a cargo de las familias, es ventajoso que la producción comercial, la transformación de productos y su comercialización sean encaradas de forma colectiva y con criterios de empresa. De esta forma la comunidad organizada tiene perspectivas de superar las limitaciones de una economía basada en unidades familiares aisladas. La correcta planificación cuidará que la producción destinada al mercado no afecte la seguridad alimentaria. La construcción de la empresa comunitaria contará con el apoyo de las Unidades técnicas y recurrirá a la experiencia y cooperación de las redes de organizaciones económicas campesinas, además estará articulada con las empresas públicas estratégicas y empresas mixtas. Es importante resaltar que en la empresa comunitaria no intervengan exclusivamente los varones sino que participen plenamente las mujeres en todos los aspectos de manejo y control.

El diseño de la empresa comunitaria tiene sus características propias que la distinguen de las empresas agropecuarias o forestales privadas, por cuanto éstas tienen una relación débil con la tierra, considerándola un “activo fijo” que puede ser dividido, alquilado o vendido. En cambio, para las comunidades la tierra es parte de un territorio y es el espacio de vida que debe ser cuidado por un plazo indefinido, que genera tanto la alimentación como también los ingresos suficientes para lograr una calidad de vida digna de las familias.

Parte importante de la producción comercial es la transformación y el almacenaje de productos. Por norma general, y hasta donde sea posible, estas actividades deben desarrollarse en la misma comunidad o conjuntamente entre comunidades vecinas, en la perspectiva de retener el valor agregado y de generar fuentes de trabajo.

Seguridad social y distribución de excedentes

Uno de los principales riesgos que enfrentan los campesinos del país es la inseguridad de tener una vida digna una vez que llegan a la tercera edad. Este aspecto tiene efectos perjudiciales a diferentes niveles. Para evitar esta inseguridad entre los miembros de las comunidades, una parte de los excedentes generados por las empresas comunitarias deberán ser destinados a financiar el capital necesario de forma que la vejez de los comunarios alcance una mayor plenitud. La cuestión acerca de cómo se formará el fondo para la vejez, y la forma de distribuir los excedentes en general, deberá ser considerada en los estatutos de las comunidades.

3

El Rol de las Organizaciones

En la Nueva Política de Tierras, compete al Estado establecer y hacer cumplir el marco normativo que promueva la justicia y equidad en la tenencia de la tierra. Al mismo tiempo desempeñará un rol protagónico en incentivar el desarrollo económico y social de las comunidades y territorios, en el marco de los planes y programas pertinentes de la "Revolución Rural, Agraria y Forestal". Por otra parte, es tarea de la sociedad en su conjunto, en especial de los actores rurales y de sus organizaciones, la de movilizar sus capacidades para lograr una vida digna de los pueblos hasta ahora excluidos de los beneficios económicos, sociales y culturales. La constitución de comunidades y territorios requiere del concurso de las organizaciones sociales y económicas indígena-campesinas, pero también de las organizaciones de tipo empresarial.

3.1. Organizaciones Sociales Indígenas y Campesinas

Las organizaciones sociales de indígenas y campesinos son los autores originarios de la Nueva Política de Tierras. Una vez proclamada la **Revolución Agraria**, las confederaciones y sus organizaciones afiliadas deben promocionar y profundizar entre sus bases la **Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria**. Dentro del área de su influencia, coadyuvarán en la organización de grupos de campesinos sin tierras y serán los enlaces entre sus bases y las entidades públicas.

3.2. Organizaciones Económicas Indígenas y Campesinas

De vital importancia, será el concurso de las organizaciones económicas indígenas y campesinas. Su experiencia en los campos de producción ecológica, conservación de suelos, bosques y biodiversidad, así como su experiencia organizativa en los niveles regionales y nacional, significan un importante potencial que debe orientar a las nuevas comunidades y territorios. Las redes de asociaciones de productores podrán desempeñar un papel importante en la capacitación de las comunidades para que éstas formen sus empresas comunitarias. Es responsabilidad del gobierno aprobar un marco normativo que proteja a las organizaciones económicas y les proporcione el status legal apropiado, en la perspectiva de que sus actividades de promoción, sus estructuras administrativas y su potencial económico estén plenamente integrados en la política de tierras y de desarrollo rural.

3.3. Empresas Agrícolas, Ganaderas y Forestales

Las empresas privadas y sus organizaciones, por su importancia en la economía nacional, por su experiencia técnica, sus adelantos en la investigación, su capacidad organizativa y sus relaciones comerciales, están ante el desafío de aportar a la construcción del nuevo orden agrario. Para ello será necesario que las organizaciones de empresarios se deshagan de su imagen en cierta manera elitista y de ser gremios defensores de intereses de grupo, especialmente en el campo de la propiedad agraria. Será necesario también que adopten una visión de país en sentido de prestar mayor atención al mercado interno y a la soberanía alimentaria, sin abandonar por ello los mercados de exportación. Lograrán esta reorientación, en la medida que pongan en práctica sus objetivos declarados de ser organizaciones promotoras de la justicia social y del cuidado medioambiental.

Es una ventaja que las organizaciones empresariales cuenten entre sus afiliadas a asociaciones de productores "pequeños", "medianos" y "grandes", aunque éstos últimos suelen ocupar los cargos y responsabilidades directivas. Una participación equitativa de los distintos tipos de asociaciones en la con-

ducción de las organizaciones empresariales permitirá la formación de alianzas estratégicas en igualdad de condiciones, incluyendo a las empresas comunitarias. La Nueva Política de Tierras, por su orientación a superar las desigualdades sociales y económicas, incentivará a todas las iniciativas tendientes a generar sinergias entre actores y a generar desarrollo con equidad.

GLOSARIO DE SIGLAS

AOPEB	Asociación de Organizaciones Productoras Ecológicas de Bolivia	INC	Instituto Nacional de colonización
ADEPESCA	Asociación de Desarrollo Pesca	INE	Instituto Nacional de Estadística
AP	Áreas Protegidas	INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
ARFM	Áreas de Reserva Forestal Municipal	IPSP	Instrumento Político de la Soberanía de los Pueblos
ASL	Agrupación Social del Lugar	LAF	Ley Agraria Fundamental
CAN	Comisión Agraria Nacional	MDRAYMA	Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medioambiente
CANAPAS	Campos Nativos de Pastoreo	MFC	Manejo Forestal Comunitario
CBF	Corporación Boliviana de Fomento	MST	Movimiento Sin Tierra
CDP	Centro de Desarrollo Pesquero	OECA	Organización Económica Campesina
CIOEC	Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CORACA	Corporación Agropecuaria Campesina	ONG	Organización No Gubernamental
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria	PEA	Población Económicamente Activa
CNTCB	Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia	PIB	Producto Interno Bruto
COB	Central Obrera Boliviana	PLUS	Plan de Uso del Suelo
CONAMAQ	Consejo Nacional de Marcas y Ayllus del Qullasuyo	PMC	Pacto Militar Campesino
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia	PND	Plan Nacional de Desarrollo
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia	RR.NN	Recursos Naturales
CUMAT	Capacidad de Uso Mayor de la Tierra	RUN-B	Registro Único Nacional de Beneficiarios
DD.RR.	Derechos Reales	RUN-TF	Registro Único Nacional de Tierras Fiscales
FERE	Fondo de Reactivación Económica	SERNAP	Servicio Nacional de Áreas Protegidas
FES	Función Económica Social	SIG	Sistema de Información Geográfica
FNMCB "BS"	Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa	SNRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria
FONABOSQUE	Fondo Nacional del Bosque	TCO	Tierras Comunitaria de Origen
		TPFP	Tierras de Producción Forestal Permanente
		TEA	Transformación Estructural Agraria
		UGRM	Universidad Gabriel René Moreno
		UMSS	Universidad Mayor de San Simón
		VT	Viceministerio de Tierras
		ZONISIG	Zonificación por el Sistema de Información Geográfica

VICEMINISTERIO DE TIERRAS

EQUIPO TÉCNICO

Ing. Rubén Gosálvez Canedo
Coordinador de Política de Tierras

Adalberto Kopp
Jorge Mercado Tudor
Juan Carlos Calderón
Vladimir Vera Sánchez
Ebelio Romay Mérida
Fidel Choqueribe Choque

EDICIÓN

Vladimir Arancibia C.
***Jefe Unidad de Promoción
Indígena y Campesina***

Shirley M. Lara Ch.
Comunicadora

Iván Salazar R.
Diagramación