CONTINUAR LA REFORMA AGRARIA
FORTALECIENDO Y APLICANDO LA LEY INRA*

Miguel Urioste
Fundación TIERRA
La Paz, 15 de Febrero de 2001

La rebelión de un sector campesino-indígena de septiembre de 2000 logró el compromiso del gobierno del General Hugo Banzer Suárez para reemplazar la ley INRA por otra ley. El estado de ánimo colectivo y la sensibilidad de diversos actores sociales confrontados en torno a esta ley es especialmente crítico. Por eso es que la Fundación TIERRA quiere aportar con análisis críticos sobre las modificaciones que el gobierno ya ha introducido a esa ley en beneficio de los que ya poseen mucha tierra (Marzo 2000) y al análisis del complejo proceso de su aplicación. El propósito es enriquecer el debate sobre esos cambios y otros necesarios para devolver a la ley y a su reglamento la capacidad de superar la persistente inequidad en el acceso a la tierra y otros recursos naturales. Lamentablemente, al inicio del año 2001 destaca la falta de convicción política gubernamental para la aplicación integral de la ley INRA en la perspectiva de la aplicación de una segunda fase de la Reforma Agraria iniciada en 1953.

Medio siglo después de los decretos bolivarianos -reemplazada la renta de la tierra de los indios como principal fuente de recursos, por los ingresos provenientes de la minería- las minorías gobernantes de blancos y mestizos dieron carta blanca a los nuevos despojos de tierras de comunidades, mediante subastas públicas, bajo el argumento de que "tierras en manos de los indios son tierras muertas".

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

Si bien la revolución nacional del 52 constituyó un momento de poderosa capacidad transformadora e integradora en la perspectiva de la construcción del Estado nacional, orientó su esfuerzo de cambio ignorando las capacidades de una colectividad basada en la diversidad étnica y cultural, para reemplazarla por una

* Adaptación del prólogo (Miguel Urioste) y recomendaciones del libro "La ley INRA en el espejo de la historia" (Irene Hernáiz y Diego Pacheco, 2001).

visión uniformizadora y homogeneizante. A pesar de ello, un año más tarde, el decreto 3464 que aprobó la norma jurídica, que luego sería elevado a rango de ley, dispuso el cambio estructural más importante de la historia republicana: la Reforma Agraria había comenzado en las tierras altas.

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

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

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

El problema está en que las operaciones de compra-venta de las parcelas familiares no son registradas por los campesinos o pequeños propietarios, debido al costo de transacción, a la burocracia, al papeleo, pero también porque muchos compradores no quieren aparecer a los ojos de la comunidad como acaparadores de tierras. Prefieren que la transacción no tenga el carácter formal y sea únicamente un acuerdo verbal entre partes. Obviamente con el pasar del tiempo

y si no hay documentos claros de por medio, los derechos propietarios se confunden, y no existe plena seguridad jurídica sobre el predio así reconstituido. Pero esto ocurre tanto en el altiplano o valle boliviano como en cualquier comarca o ayuntamiento de Cajamarca en el Perú, o en la Castilla de España, o en cualquier país de la Europa Latina. Este es un problema que se ha venido acumulando desde hace muchos años ya que al no registrarse legalmente los cambios en el derecho propietario, las nuevas tierras poseídas no están tituladas a nombre del nuevo propietario. Pero este no es un problema que pueda resolver automática y milagrosamente el "libre mercado de tierras". Es evidente la necesidad de transparentar ese mercado en áreas tradicionales, promoviendo el registro de las transacciones, así como simplificando y abaratando el costo de los trámites.

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

No es cierto pues que la Reforma Agraria "creó" el minifundio. Lo evidente es que al regularse la sucesión hereditaria de la tierra por el código civil, todos los hijos de una familia tienen el mismo derecho a la herencia y por tanto la subdivisión del derecho propietario es casi automático al morir los padres. Por falta de interés del Estado nunca se llevaron a la práctica programas de reagrupamiento de predios o de concentración parcelaria en áreas de minifundio. Estos programas son en general -en todas partes del mundo- muy costosos y la inversión se justifica sólo si hay alta densidad demográfica y el valor de la tierra y de la producción lo merecen. Pero esto lo deben decidir los interesados, es decir los comunarios, las familias, los productores minifundistas. Cuando parte de los propietarios ha abandonado el predio y ya no vuelve más a la comunidad, existen normas consuetudinarias que determinan procedimientos para utilizar esa tierra en beneficio de toda la comunidad que permanece en el lugar de origen. Si no hay acuerdo entre ellos, no es posible forzar programas de reagrupamiento de predios. Lo más que se puede hacer es promover el reagrupamiento a través de estímulos de diversa naturaleza, que los autores de este libro describen más en detalle. Por ello, en el contexto de la cuestión agraria boliviana, es imperativo vincular el proceso del saneamiento al de reagrupamiento de predios. Ahora no existen programas que se encarguen de ello.

Mientras la Reforma Agraria transcurría durante la primera década en el occidente andino por los caminos del burocratismo, la dejadez, el papeleo y la corrupción menuda de los interminables trámites para obtener el título, abandonada y sin liderazgo político, arrinconada en oscuros y sucios despachos;

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

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

En el contexto de la aplicación de la Reforma Agraria, las mejores tierras de los llanos habían pasado a ser propiedad de los favorecidos políticamente por los gobiernos de turno. Entre 1971 y 1978 cerca de doce millones de has. de las mejores tierras del oriente boliviano fueron dotadas gratuitamente a aquellos que las solicitaban en grandes extensiones. Un nuevo régimen de propiedad latifundiario se había creado. La concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos se convirtió así en negocio muy rentable que acompañó el auge y el crecimiento económico del departamento de Santa Cruz en las últimas dos décadas. En muchísimos casos la propia ley de Reforma Agraria fue utilizada para obtener dotaciones gratuitas de hasta 50.000 has. con el argumento de constituir haciendas ganaderas. Muchas de esas tierras nunca se trabajaron, pero si se subdividieron, se cambió el uso para el que habían sido originalmente solicitadas al Estado y se generalizó un extendido proceso de loteamiento de tierras rurales. Esta práctica de aprovechamiento ilícito de la Reforma Agraria llegó a un límite insoportable por el carácter de escándalo del caso BOLIBRAS, en 1992, cuando

un Ministro de Estado tramitó para sí una dotación gratuita de 100.000 has. En el año 2000, más de un millón de hectáreas de tierras de buena calidad agropecuaria en la región integrada de Santa Cruz estaban a la venta. Debido a la crisis hoy no hay quien quiera comprarlas, pero estas tierras podrán seguir engordando a la espera de mejores tiempos y buenos compradores, que obviamente no serán campesinos ni indígenas.

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

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

La ley del INRA formó parte de una acción gubernamental que impulsó un conjunto de reformas estructurales, las llamadas de segunda generación. El convenio de préstamo entre el gobierno de Bolivia y el Banco Mundial que dio lugar al nacimiento del Proyecto Nacional de Administración de Tierras en 1995 estipulaba que la nueva ley a aprobarse debía estimular todas las formas posibles de mercados de tierras y que para ello se debían eliminar las barreras legales que perjudicaran la transparencia de ese mercado. El convenio de préstamo se inscribía así en el denominado consenso de Washington que está inspirando hasta hoy al conjunto de las políticas públicas de los países de América Latina. Pero -y esto es lo importante- la ley que finalmente se aprobó en noviembre de 1996, con un quórum parlamentario mínimo pero legal, fue violentamente rechazada por el Comité pro Santa Cruz y las organizaciones matrices de los productores agrupados en la Cámara Agropecuaria del Oriente y las federaciones de ganaderos. Esta violencia regional contraria a la ley del INRA surgió precisamente porque la ley que se aprobó no siguió las directrices de los funcionarios del Banco Mundial. Dos paros cívicos, huelgas de empresarios, protestas de grandes propietarios, y una vergonzosa repartija de alimentos en la plaza principal de

Santa Cruz, no lograron frenar la aprobación de la ley INRA. Sin embargo estos sectores sí conquistaron la reducción –a la mitad- del impuesto estipulado desde 1986 con la ley tributaria 843, y en abril del año 2000 redujeron el impuesto a la propiedad de la tierra a montos insignificantes mediante un artículo de la Ley de Reactivación. La relación vinculante establecida en la ley del INRA entre fortalecimiento del derecho propietario, valor del mercado de la tierra, autoavalúo, pago del impuesto, expropiación y/o reversión, como herramienta que elimina la intervención política en la administración de tierras, no ha funcionado en estos cuatro años. Los propietarios privados de tierras, especialmente medianos y grandes, no aceptan las reglas del mercado para regular el acceso, la tenencia y el uso productivo y sostenible de la tierra. En tres años de aplicación de la ley INRA, el mercado no ha distribuido con equidad ninguna tierra. En Bolivia, hasta hoy, ha fracasado el concepto y la práctica de la Reforma Agraria asistida por el mercado.

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

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

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

utilizado más bien para convalidar derechos de propiedad de la tierra mal adquiridos.

Los campesinos-indígenas del altiplano y los valles son quienes menos ven reflejados sus intereses en la ley del INRA, pero sobre todo en su aplicación. Por eso su reclamo de cambiarla es comprensible. Sus conquistas en la ley del INRA se han reducido a mantener los derechos preferentes para acceder a la tierra, ya dispuestos en la ley de Reforma Agraria de 1953, pero no se han concretado en mas tierras. Esta situación se explica en gran medida, aunque en diferentes grados y contextos, por la auto marginación de sectores importantes de la CSUTCB del incompleto proceso de consulta, diálogo y concertación llevado a cabo entre 1992 y 1996, aspecto que facilitó la incorporación de algunas de las demandas de los grupos de poder de grandes propietarios de tierras del oriente y amazonía que finalmente fueron incluidas en la ley, como la rebaja del impuesto a la tierra y el pago de dicho impuesto como prueba del trabajo, entendida esta última como garantía plena del derecho propietario de la tierra. Pero cuatro años después de aprobada la ley, para muchos campesinos-indígenas de altiplano y valles la ley del INRA no ha significado nada nuevo. La excepción más importante la constituyen los campesinos quechuas del departamento de Chuquisaca que desde hace tres años ejecutan el proceso de saneamiento ligado al catastro mediante un contrato de la Embajada de Holanda con la empresa Kadaster y el Instituto Nacional de Reforma Agraria. También en algunas regiones del norte de La Paz se está desarrollando programas de saneamiento en áreas de colonización.

En general la identificación de nuevas tierras fiscales para ser dotadas o adjudicadas a campesinos sin tierras no avanza. Las reversiones de los latifundios improductivos no se están produciendo. Los grandes terratenientes no pagan impuestos por las tierras que poseen, o si lo hacen es por valores impositivos diez veces por debajo del valor de sus predios.

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

Todo el andamiaje jurídico y el proceso iniciado en 1992 con la intervención del CNRA y del INC y la posterior aprobación de la ley del INRA en1996, después de los graves conflictos de septiembre del año 2000, amenaza con un colapso que puede derivar en una generalizada situación de crisis social en el campo y, eventualmente, en el retroceso de muy importantes conquistas logradas por campesinos, indígenas y colonizadores y en la pérdida de la seguridad jurídica para todos los sectores empresariales que verdaderamente trabajan la tierra. Sin embargo, de nada servirán correcciones y ajustes a la ley si no hay de parte de las autoridades gubernamentales la voluntad política para continuar impulsando

una verdadera Reforma Agraria. La trilogía de sostenibilidad, eficiencia y justicia distributiva han estado y siguen estando divorciados en nuestra historia, desde la conquista española hasta el presente.

Las principales recomendaciones de la Fundación Tierra para el ajuste a la ley 1715, escritas por Irene Hernáiz y Diego Pacheco (2001), en el libro "La ley INRA en el espejo de la historia" son las siguientes:

Saneamiento de la propiedad

1. Ejecutar el saneamiento en una sola modalidad y articulado a la finalidad del catastro rural legal.

2. Definir dos escenarios de saneamiento con relación a: a) las áreas de dotación de propiedades afectadas y consolidadas con la Reforma Agraria de 1953, y comunidades donde no llegó la Reforma Agraria pero que cuentan con títulos primordiales; y, b) las áreas de dotación y adjudicación de tierras fiscales, y poseedores de tierras fiscales. Para cada escenario deben establecerse criterios especiales con características propias para comunidades indígenas y originarias.

3. Realizar el saneamiento con la participación técnica directa del Instituto Geográfico Militar que será fortalecido técnicamente y contratará servicios adicionales para dicho propósito a requerimiento.

4. Ratificar el plazo de diez años establecido en la Ley 1715 para la ejecución del saneamiento en todo el país y agilizar su aplicación a través de una efectiva descentralización del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Este plazo no debe ser prorrogado.

5. Establecer la revisión de las dobles dotaciones y el cumplimiento de las condiciones en la asignación de las tierras fiscales con anterioridad a la ejecución del saneamiento. Verificada la doble dotación, los propietarios tendrán la posibilidad de seleccionar propiedades que sumadas no excedan las superficies fijadas para cada tipo de propiedad por zona geográfica. Una vez comprobado el incumplimiento de las condiciones de dotación, las tierras serán revertidas a dominio de la nación.

6. En áreas donde se lleve a cabo el proceso de saneamiento, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) realizará la planificación necesaria -en coordinación con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Corte Nacional Electoral, y la Policía Nacional- para facilitar a campesinos e indígenas, la obtención de la documentación sucesoria y de identificación personal.

7. Crear, en áreas de saneamiento, las Defensoría Móviles de Defensa de Indígenas a través del Ministerio de Justicia.

8. Establecer las tasas de saneamiento tomando en cuenta los costos diferenciados del servicio de acuerdo a las áreas en que se aplica.

9. Elaborar un nuevo reglamento para el procedimiento de saneamiento de la propiedad agraria que contemple las anteriores propuestas, la integración del relevamiento de la información de gabinete en campo, las pericias de campo y la evaluación técnica y jurídica en una sola etapa; el verificativo de la función social y la función económico-social tienen que ser establecidos en el terreno; y la simplificación y adecuación de la etapa de las pericias de campo.

Tierras Comunitarias de Origen

10. Reconocer el derecho propietario privado sobre las tierras individuales dentro de las áreas colectivas de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, con formas de titulación única y/o titulación combinada (individual y colectiva), en la conversión y en nuevas solicitudes de Tierras Comunitarias de Origen, sujetas a reglamentación.

11. Considerar con derecho al reconocimiento de Tierras Comunitarias de Origen, bajo la modalidad anterior, a las comunidades de ex hacienda y/o campesinas actualmente organizadas en sindicatos campesinos, cuando mantengan características culturales propias y así lo soliciten.

12. Garantizar a los pueblos indígenas, comunidades indígenas y originarias el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y otorgar el derecho preferente en la concesión de los recursos naturales no renovables existentes en las Tierras Comunitarias de Origen.

13. Consolidar las áreas de comunidades indígenas y originarias que cuenten con títulos Revisitarios y Cédulas de Composición, con formas de titulación única y/o titulación combinada (individual y colectiva).

14. Promover en comunidades indígenas y originarias, procesos de reconstitución de áreas de cultivo común, con carácter voluntario, durante la ejecución del proceso de saneamiento, asignando tierras de carácter colectivo en otras áreas a aquellos propietarios o poseedores que ceden voluntariamente sus parcelas a favor de los beneficiarios de la reconstitución. Estos asentamientos se realizarán previa evaluación de las condiciones y la selección del área del futuro asentamiento en función a la disponibilidad de tierras en las diferentes regiones del país, para cuyo efecto los interesados participan en la elaboración de la propuesta.

15. Titular de manera simultánea a las unidades segmentarias (cabildo, ayllu menor, parcialidad, ayllu mayor, comunidad, estancia, u otros denominativos propios del lugar), de acuerdo a la modalidad de organización espacial existente en cada pueblo o comunidad indígena y originaria que lo

solicite; cada título tiene efectos legales diferentes, estableciéndose los derechos y obligaciones particulares de acuerdo a reglamentación

16. Reglamentar las transferencias de la propiedad de terceros y pueblos indígenas en Tierras Comunitarias de Origen y propiedades comunarias, y los derechos de aprovechamiento de recursos y servidumbres por parte de terceros.

Minifundio

17. Promover procesos de reagrupamiento de parcelas, con carácter voluntario, en todo el territorio nacional donde exista minifundio, tanto en áreas excesiva como no excesivamente pobladas.

18. Priorizar el proceso de saneamiento en áreas donde se solicite el reagrupamiento voluntario de parcelas.

19. Acompañar las políticas de reagrupamiento de parcelas con programas de inversión en infraestructura, servicios productivos y nucleamiento de comunidades, concertadas con los actores locales y municipios, en el marco del ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipales.

20. Promover la permuta voluntaria entre propietarios y poseedores en áreas no excesivamente pobladas y cuando la superficie satisfaga las necesidades de la población, para la agrupación de parcelas dispersas.

21. Dotar o adjudicar, según el caso, con extensiones que satisfagan las necesidades de los productores, cuando existan tierras disponibles continuas o próximas a las áreas minifundiarias.

22. Asignar tierras de carácter colectivo en otras áreas a aquellos propietarios o poseedores que cedan voluntariamente sus parcelas a favor de los beneficiarios del reagrupamiento en áreas excesivamente pobladas, previa evaluación de las condiciones y la selección del área del futuro asentamiento en función a la disponibilidad de tierras en las diferentes regiones del país, para cuyo efecto los interesados participan en la elaboración de la propuesta.

23. Otorgar estímulos financieros directos a minifundiarios, a través de un “fondo de tierras”, para la compra directa de propiedades con supervisión del Estado, y a los propietarios o poseedores que en el proceso de reagrupamiento cedan voluntariamente sus parcelas a favor de los beneficiarios del reagrupamiento.

24. Establecer mecanismos de cesión de parcelas (donación, venta o permuta, entre otros).

Reversión

25. Ratificar que el trabajo conserva el derecho de la propiedad agraria como prueba del cumplimiento de la función económico-social de la tierra y no así el incumplimiento del pago del impuesto a la propiedad inmueble

26. Pagar el impuesto por el método del auto-avalúo hasta el funcionamiento del catastro rural legal; el no pago de impuestos estará sujeto a multas conforme a lo dispuesto en la Ley Tributaria. Desligar el tema tributario de la reversión.

27. Pasar a dominio de la comunidad las tierras de campesinos, indígenas y originarios sin descendencia.

Asentamientos humanos

28. Realizar programas de asentamientos humanos -con posterioridad al saneamiento de comunidades sujetas voluntariamente a políticas de reagrupamiento de tierras y reconstitución de áreas de cultivo común- bajo la modalidad de la dotación colectiva, con el propósito exclusivo de otorgar tierras a la población que ceda sus derechos propietarios en sus áreas de origen.

Tipos de propiedad

29. Definir como latifundio a las superficies de gran extensión -explotadas, inexplotadas o explotadas deficientemente- y aquellas propiedades de cualquier extensión con formas de trabajo de carácter servidumbral.

30. Verificar dobles o más dotaciones y propiedades que sobrepasen las superficies permitidas en cada una de las zonas geográficas del país, establecidas por el Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953, para identificar el acaparamiento de tierras y en su caso latifundios.

31. Revertir las tierras que se explotan bajo el régimen servidumbral en beneficio de las personas y/o comunidades sometidas a este régimen.

32. Garantizar que las tierras de comunidades campesinas, indígenas y originarias -que ingresan al radio urbano y suburbano- conserven la extensión total de sus tierras y sus prácticas tradicionales, sujetándose a lo establecido en las disposiciones agrarias, estando favorecidas por el Estado para el diseño y aplicación de políticas de “agricultura urbana”; este estatus no modifica la personalidad jurídica de las comunidades.

Transferencia de la propiedad agraria

33. Reglamentar la transferencia de la propiedad en todos los tipos de propiedad agraria, tomando en cuenta criterios que eviten la concentración de tierras y

regulen y transparenten el funcionamiento de los mercados de tierras entre particulares, mediante registros públicos.

34. Reglamentar los contratos de arrendamiento y aparcería garantizando los derechos del propietario y del arrendatario.

35. Regular la sucesión hereditaria de la propiedad agraria y del patrimonio familiar.

Adjudicación

36. Incorporar en los criterios de la adjudicación la presentación de planes de desarrollo de la tierra, los cuales se constituyen en requisitos para habilitar las propuestas; la adjudicación estará condicionada al cumplimiento del plan y, en caso de incumplimiento, se revierte al dominio originario de la nación sin devolución del pago del precio.

Marco institucional

37. Reestructurar las atribuciones y las modalidades de funcionamiento de la Comisión Agraria Nacional y Comisiones Agrarias Departamentales.

38. Descentralizar el funcionamiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) a través de sus Direcciones Departamentales y Jefaturas Regionales.

39. Eliminar la disposición transitoria primera de carácter inconstitucional de la Ley 1715 referente a la composición del Tribunal Agrario Nacional.

40. Disponer que las resoluciones de poseedores emergentes del proceso de saneamiento sean dictadas por el Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

41. Fortalecer la Superintendencia Agraria y el sistema de regulación sectorial con mecanismos de control ciudadano directo y audiencias públicas periódicas obligatorias.

Temas adicionales

42. Promulgar el régimen especial previsto en la Ley 1715 para la incorporación de los trabajadores asalariados del campo al ámbito de la Ley General del Trabajo y regular el seguro social campesino e indígena.