

POLÍTICAS DE TIERRAS EN BOLIVIA
Documento de discusión para el Seminario Internacional:
Las reformas agrarias en América Latina y el estado de situación de la
aplicación de la Ley de tierras (INRA) en Bolivia (1996-2001)

Diego Pacheco Balanza
Fundación TIERRA
La Paz, Marzo de 2002

1. Introducción

El presente documento tiene como propósito realizar una revisión de las principales políticas de tierras formuladas e implementadas en el país a partir de 1996 con la aprobación de la Ley 1715 (en adelante denominada como ley INRA), y sus implicaciones en los cambios de los derechos de acceso y uso de la tierra en Bolivia, a objeto de orientar la comprensión de los procesos locales.

La política de tierras en Bolivia se sustenta en el marco del documento de "políticas de tierras" aprobado el año de 1994, que incorpora los siguientes objetivos básicos: a) otorgar al tema tierra un tratamiento integral, tomando en cuenta sus connotaciones económicas, sociales, culturales, políticas e históricas; b) garantizar la seguridad técnica y jurídica de la propiedad agraria, bajo cualquier forma de dominio, a fin de estimular la inversión y facilitar el funcionamiento de un mercado de tierras legal; c) promover una estructura de tenencia equitativa, priorizando el acceso a la tierra de campesinos e indígenas sin tierra; d) promover la utilización eficiente y sostenible de la tierra y de otros recursos naturales; e) impulsar y establecer un sistema jurídico institucional transparente, ágil y despolitizado para la administración del recurso tierra en general, y de la justicia en particular; y, f) identificar y reservar tierras aptas para futuros asentamientos (Intervención CNRA-INC, 1995).

Las políticas de tierras en el caso boliviano, así como en otros países de América Latina, se enmarcan en una discusión más global vinculada con la ejecución de procesos innovativos con el propósito de lograr un escenario de distribución de tierras con características más equitativas, el uso sostenible de los recursos e inversiones productivas en el marco de un contexto de seguridad jurídica; objetivos que muchas veces aparecen como contradictorios. Esta discusión se basa en el supuesto de que el único rol del Estado debe ser el levantar todas las restricciones que impiden que el mercado de tierras funcione en forma transparente y eficiente, por lo mismo, el objetivo principal debe ser el de crear seguridad en cuanto a los derechos de propiedad e implementar mecanismos eficientes de arrendamiento y venta de tierras, que funcionen como incentivos de inversión, tanto en la reasignación del recurso tierra como en el desarrollo de mercados financieros (Deininger y Feder, 1998). En esta dirección también existe una discusión derivada en el sentido de reivindicar el mercado como herramienta que permita tanto la redistribución de la tierra con una mayor eficacia productiva a favor del campesino, asumiendo el estado un rol de promotor de políticas, así como en la eliminación de los factores que distorsionan el mercado (Reydon y

Ramos, 1996). Por el contrario, una tercera corriente manifiesta que el mercado no solamente no ha resuelto el problema de la redistribución de la tierra sino que ha profundizado la desigualdad existente (Thiesenhusen, 1996). En resumen, la discusión actual está referida a cómo pueden los mercados de tierras contribuir a reducir la pobreza rural, la degradación ambiental y la falta de competitividad en el sector agrícola (Van Dam, 1999).

El acceso a la tierra como un instrumento para la reducción de la pobreza puede ser una poderosa herramienta siempre y cuando se den las condiciones necesarias. Si la rentabilidad de la agricultura se ve frenada por políticas proteccionistas en los países desarrollados, por políticas macroeconómicas internas sesgadas contra la agricultura, o por la sub inversión sistemática en bienes públicos para el sector rural, las ganancias provenientes de la tierra no se materializarán. Si el acceso a la tierra no está acompañado por el acceso a los determinantes de la competitividad de los pequeños propietarios, estos beneficios no se harán realidad. La reforma agraria redistributiva dista mucho de estar totalmente agotada en gran parte de América Latina. El acceso a la tierra a través del mercado no es el único camino que queda abierto (Janvry, 2000).

La discusión presentada en este documento se concentra en los instrumentos de política previstos para alcanzar los objetivos formulados, así como en los avances logrados en el proceso de "saneamiento", como el elemento central para el cumplimiento de dichas políticas. Nuestra atención privilegia en gran medida la discusión de los mecanismos propuestos por la nueva regulación de tierras destinados a enfrentar los obstáculos en el cumplimiento de los objetivos de política. Asimismo, este documento pretende evaluar la distinta posición de los actores sociales en relación a la aplicación de la Ley INRA, particularmente de las tierras bajas aún cuando también se considera la posición de otros actores.

2. Escenarios de aplicación de las políticas de tierras (fines de 1990)

La Ley del INRA (1996) entra en contradicción con la Ley de Reforma Agraria de 1953, principalmente por las distorsiones generadas por la aplicación del anterior marco legal en las tierras bajas del país. El objetivo de la Ley de Reforma Agraria de 1953 era: a) proporcionar tierra a los campesinos que no la poseen o la poseen de manera insuficiente; b) restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas; c) liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos; d) estimular la mayor producción y comercialización de la industria agropecuaria; e) conservar los recursos naturales del territorio; y, f) promover corrientes de migración interna de la población rural.

En relación a la distribución de tierras fiscales, la Reforma Agraria de 1953 estableció los tamaños máximos de propiedad permitidos por tipo de propiedad, la necesidad de una disposición complementaria específica para la distribución de las tierras fiscales, y su distribución a los campesinos sin tierras o a aquellos que la poseen de manera insuficiente. Al no haberse establecido en 1953 una reglamentación específica, se aplicaron los tamaños máximos de propiedad definidos para la afectación de las propiedades en el occidente del país,

produciéndose un nuevo proceso de concentración de tierras en el oriente del país. Por otra parte, los criterios establecidos para la adjudicación de tierras fiscales fueron absolutamente arbitrarios.

El Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC), el primero establecido el año de 1953 y el segundo el año de 1965, momento en el que finalizaba el proceso de afectación de tierras en el occidente del país, fueron las instituciones encargadas de la distribución de tierras fiscales a través de los mecanismos complementarios de la dotación y de la adjudicación respectivamente. Pese a ello, en la práctica no existió una complementariedad entre las acciones desarrolladas por ambas instituciones, lo que dio lugar a la sobreposición de los derechos propietarios. Esta sobreposición estuvo acentuada por el hecho de que en la práctica la explotación de los recursos forestales se encontraba desvinculada de la propiedad sobre el recurso tierra.

Adicionalmente se pueden destacar otro grupo de factores, no menos relevantes que los anteriores, como la interpretación confusa e interesada del marco legal, ausencia de coordinación entre las instituciones responsables de la dotación y adjudicación de la tierra, la intervención política del Presidente de la República y del ex Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios en la revisión de los procesos agrarios, la falta de un registro de las reversiones de tierras, la falta de una ley de procedimientos especiales para la distribución de la tierra, y la corrupción entre las instituciones responsables del tema agrario (Hernáiz y Pacheco, 2001). Son estos factores los que han impedido un acceso equitativo a la tierra, particularmente de los pequeños productores campesinos e indígenas, desde 1953 hasta la fecha.

El conjunto de estos factores condujo a un escenario de distribución de tierras en el país en el que los mayores índices de concentración de la propiedad agraria se ubican en las tierras bajas del país, donde la mayoría de las propiedades se encuentran por encima de los tamaños máximos que fueron establecidos en la Ley de Reforma Agraria de 1953. Según datos preliminares del CNRA-INC, del total de tierras distribuidas en el país (46,8 millones de has) y beneficiarios (652.626) el resultado es que el 47% de la tierra (18 millones de has) está en manos de un 72% del total de beneficiarios (campesinos y colonizadores) mientras que el 53% (28,8 millones de has) está en poder de un 28% de los beneficiarios (medianos y grandes).

En las tierras bajas del país han sido distribuidas aproximadamente 26 millones de has a propietarios individuales, de las cuales 22,8 millones de has (87.6%) fueron adjudicadas a 78.000 propietarios medianos y grandes, y 3.2 millones de has (12.4%) fueron concedidas a 77.000 pequeños productores asentados en áreas de colonización, parte de las cuales han sido tituladas y otras se encuentran en trámite (Pacheco, 1997).

3. La nueva política de tierras

Se ha insistido en el hecho de que la aprobación de la ley INRA fue producto del frágil consenso logrado entre las perspectivas de los sectores campesino, indígena, y empresarial, debido a que en las negociaciones las agendas políticas y sectoriales se sobrepusieron a la discusión de una visión integral del país (Urioste y Pacheco, 1999). En este contexto, los intereses de los sectores entraron en conflicto con temas centrales relacionados a la distribución de tierras y que fueron previstos en la nueva legislación. Este escenario también condujo a que en la práctica muchos temas particulares relacionados con una política articulada e integral de tierras fueran superficialmente considerados, así como la ausencia de una discusión particular de las problemáticas regionales.

Como consecuencia, con posterioridad a la aprobación de la ley INRA se constata que un conjunto de temas fueron omitidos en el debate nacional. En todo caso, entre 1992 y 1996 las movilizaciones de los sectores jugaron un papel importante en la formulación de este nuevo marco legal, influyendo básicamente en la incorporación de algunas demandas puntuales de los pueblos indígenas y de los empresarios del oriente, mientras que el sector campesino-indígena del occidente del país, al automarginarse progresivamente de la discusión, no influyó en las definiciones del nuevo marco normativo, aspecto que es básicamente notorio en el último debate abierto en el país respecto a la aplicabilidad de esta disposición legal en las comunidades indígenas y campesinas del occidente (Hernáiz y Pacheco, 2001). En este contexto, la Ley INRA parece asumir un enfoque "camba-céntrico", (orientado hacia la región de los llanos habitada por ciudadanos "cambas", sean éstos indígenas o empresarios).

La ley INRA, sin embargo, estuvo influida por el contexto general de otorgar a la problemática de tierras un tratamiento integral y definitivo. En este sentido se elaboró el Proyecto Nacional de Administración de Tierras, que define las tareas básicas a la Comisión Nacional de Intervención e Interventora del CNRA e INC. Este proyecto consideraba en una primera fase la aprobación del marco legal correspondiente para la definición de una estructura normativa amplia, contemplando: formulación de la ley de modificación al Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), formulación de la ley del Catastro Rural, formulación de la ley del Registro Integrado de la Propiedad (Derechos Reales), adecuación y modernización de la ley de Reforma Agraria (Ley de tierras), creación y mantenimiento de la unidad de análisis de políticas sobre tierras (UDAPTI), y la identificación de tierras fiscales o revertidas para su futura redistribución a los campesinos sin tierras. En una segunda fase se definió el establecimiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la ejecución del catastro integrado al saneamiento, programa de asentamientos humanos, titulación masiva de predios y establecimiento del registro legal catastral.

Sin embargo, del conjunto de acciones propuestas solamente se elaboró la ley del INRA, la misma que modificó la estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria, e incorporó algunos elementos de una ley de tierras. El resultado no constituye una nueva ley de tierras de carácter integral, por cuanto está más bien

orientado a la ejecución en el país de un proceso de saneamiento. Por lo mismo, muchas de las acciones que deberían haber sido realizadas por la Comisión Interventora del CNRA e INC fueron pospuestas a la realización de dicho saneamiento.

Tomando en cuenta que dentro de la estructura social rural del país existen diferentes sectores que se ven directamente afectados por cualquier cambio en la legislación agraria y visiblemente se diferencian por las formas de acceso y tamaño de la tierra, las demandas de unos y otros difieren considerablemente. A continuación se realiza un balance de las principales demandas de los actores al momento de la aprobación de la ley INRA.

Cuadro 1
Demandas de los actores

Tipo de propietario	Demandas
Indígenas de las tierras bajas del llano Oriental y la Amazonia.	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Territorios Indígenas y comunitarios con derecho exclusivo al uso de todos los recursos naturales, y • Autonomía de gestión político - administrativa, al amparo del convenio 169 de la OIT (homologado a Ley de la República No. 1257 del 11.07.91).
Indígenas-campesinos del altiplano y valles	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor acceso a recursos en una combinación de formas de propiedad de derecho comunitario y familiar (ambos privados), • Acceso gratuito a nuevas tierras especialmente en el área de expansión de frontera agrícola en los llanos del Oriente. • Rechazo abierto al mercado de tierras y reversión de los latifundios improductivos del Oriente para que éstos vuelvan a propiedad del Estado y sean redistribuidos a campesinos sin tierra o con acceso insuficiente.
Campesinos pequeños propietarios colonizadores	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho propietario familiar privado, • Dotación gratuita de nuevas tierras de colonización del estado, • Irrestringida libertad de compra venta de tierras, y • Rechazo al mercado de tierras
Empresarios pequeños, medianos y grandes	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado libre de tierras (seguridad absoluta en su derecho propietario, defensa de invasiones de terceros - campesinos, otros empresarios y de especuladores de tierras). • Disminución del impuesto a la propiedad de la tierra, y • Eliminación de las facultades dispuestas por la Constitución Política del Estado para la reversión y expropiación de tierras que no cumplan su función económico-social (eliminación de la FES).
Latifundistas propietarios de Tierras no trabajadas	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad inmediata en su derecho propietario mediante una disposición legal expedita que "saneare" automáticamente sus títulos de propiedad otorgados por Reforma Agraria. • El paso del concepto de derecho de propiedad pleno al concepto de derecho propietario absoluto. • Eliminación de prerrogativas del Estado para la reversión y expropiación, y • Rechazo de cualquier forma de pago de impuesto a la propiedad de la tierra.

Fuente: Miguel Urioste y Diego Pacheco. 1999.

En este contexto, la aprobación de la ley INRA se caracteriza por los siguientes elementos: a) aparentemente tiene la virtud de no satisfacer a ninguno de los participantes (incluidos los organismos multilaterales de cooperación) debido a que ningún sector logró introducir sus reivindicaciones a plenitud; b) refleja una especie de empate o de equilibrio inestable en torno a los intereses contrapuestos de cada sector; c) el tema de los mercados de tierras estuvo siempre en el centro del debate, desde la óptica de interés descrita para cada grupo y en función a sus experiencias concretas, pero principalmente a sus visiones de futuro dentro de una correlación de fuerzas bastante frágil en su conjunto; d) al empatarse varias visiones contradictorias y al constituirse la Ley en una nueva política de tierras global, se perdió de vista un conjunto de elementos regulatorios al mercado de tierras; y, e) a diferencia de otros países de América Latina, la nueva ley de tierras de Bolivia no incorpora a las tierras comunitarias de origen y a la propiedad comunitaria al libre mercado de tierras, porque en la situación actual de inequidad y polarización excluyente de la estructura de la propiedad, el mercado de tierras tendería a hacer aún mas desigual esa situación (Urioste y Pacheco. 1999).

Los insumos principales para la discusión generada fueron las recomendaciones de política de tierras formuladas por algunos organismos internacionales, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que constituyen un esfuerzo general por adaptar los sistemas de tenencia a las políticas globales de ajuste estructural, planteamientos que no están ausentes en el debate de aprobación de la ley INRA y que por el contrario constituyen las líneas centrales de discusión.

Cuadro 2

Recomendaciones de política de organismos externos

Temas principales	Recomendaciones
Ordenamiento jurídico y reformas administrativas e institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de cambios en políticas, reglamentaciones e instituciones • Fortalecimiento de organizaciones que respaldan derechos de propiedad. • Reformas administrativas e institucionales que respalden los derechos de propiedad con énfasis en el registro y el catastro, y agencias gubernamentales responsables del proceso de regularización y saneamiento de la propiedad y administración de la tierra.
Regularización de la tenencia, titulación de tierras, registros y catastros	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación y mejoramiento de las normas e instituciones que regulan las transacciones de tierras y su formalización. • Aceleración de programas de titulación de tierras, registro de propietarios y desarrollo de catastros,
Fortalecimiento de los sistemas de información y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño y puesta en marcha de sistemas modernos de información, valorización, registro y catastro. • Capacitación del personal técnico y gerencial de instituciones participantes.

Aplicación del impuesto a la tierra rural	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de esquemas descentralizados de recaudación (administración local de los impuestos a la tierra) para disminuir la evasión y contribuir al financiamiento de servicios complementarios al desarrollo rural. • Enfrentar la valoración administrativa de terrenos por debajo de su valor de mercado y la falta de registros actualizados.
Reforma Agraria vía Mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Auspiciar proyectos piloto de fondos de tierras que permitan comprobar la factibilidad práctica de facilitar la compra de terrenos por parte de pequeños propietarios sin introducir distorsiones o incentivos a la corrupción. • Auspiciar proyectos de emancipación de beneficiarios de programas tradicionales de reforma agraria y la modernización de los asentamientos.
Otras políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Financiar programas de estabilización económica y reforma sectorial que propicien la valorización de la tierra como bien productivo y no especulativo • Estabilidad de precios • Política de tratamiento balanceado no discriminatorio del sector agropecuario • Eliminación de subsidios al crédito agropecuario • Establecimiento de Fondos de tierra (sin distorsionar precios relativos así como evitar confrontación de intereses en compras subsidiadas) auspiciando proyectos experimentales.

Estas recomendaciones son introducidas de forma desigual en el nuevo marco legal de Bolivia. En este marco, la ley INRA tiene los siguientes objetivos: a) permitir el acceso a la tierra a quien no la posea o la posea insuficientemente, b) garantizar la seguridad jurídica en la posesión y derechos de propiedad de la tierra, c) garantizar el uso sostenible del recurso tierra, d) crear un marco institucional que separa las funciones de otorgación de derechos (a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria), judiciales (a cargo de la Judicatura Agraria), y las funciones de regulación del proceso (a cargo de la Superintendencia Agraria), e) legalizar el mercado de tierras y establecer la venta de tierras fiscales como mecanismo de acceso a la tierra, a tiempo de reconocer el derecho de comunidades campesinas e indígenas de acceder a la tierra de manera gratuita, f) establecer el saneamiento de la propiedad agraria destinada a perfeccionar el derecho propietario, g) establecer un mecanismo articulado entre el pago de impuestos y la reversión, y g) desarrollar un concepto de función económico - social como el uso sostenible de la tierra de acuerdo a su capacidad de uso mayor. (SIA, 1998).

Una descripción de las políticas e instrumentos de política, además de los efectos esperados en cada caso, es presentada a continuación.

Cuadro 3
Políticas e instrumentos de política

Políticas	Instrumentos de política	Efectos esperados
Promover una estructura de tenencia equitativa y priorizar el acceso a tierras fiscales a los grupos de campesinos e indígenas sin tierras	<ul style="list-style-type: none"> • Reversión por incumplimiento de obligaciones tributarias. • Expropiación con fines de utilidad pública. • Dotación preferente a comunidades sin tierra o poca tierra. • Adjudicación de las tierras fiscales en subasta pública. • La dotación a título comunal con preferencia a la adjudicación. • Indivisibilidad de la pequeña propiedad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de un mercado formal de tierras (ligado a mecanismos impositivos) para garantizar el uso eficiente y sostenible del recurso tierra. • Evitar la propagación del minifundio rural.
Garantizar la seguridad técnica y jurídica a la propiedad agraria, bajo todos sus tipos de dominio y propiedad, a fin de estimular la inversión predial y facilitar el funcionamiento del mercado de tierras formal y legal.	<ul style="list-style-type: none"> • Saneamiento de tierras en tres modalidades. • Reconocimiento de propiedad privada y colectiva (propiedades comunarias y tierras comunitarias de origen). 	<ul style="list-style-type: none"> • La planificación del desarrollo sectorial con horizontes de largo plazo. • Un proceso sostenido de inversiones sectoriales en tecnología. • Uso intensivo de capital para mejorar el acceso a mercados externos.
Promover la utilización eficiente y sostenible del recurso tierra y otros recursos naturales.	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de la función social y económico-social de la tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el uso sostenible del recurso tierra para evitar el continuo deterioro de la base productiva.

Fuente: MDSMA. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. 1995.

Entre los más importantes elementos que se destacan de la ley INRA se pueden detallar los siguientes. La nueva ley de tierras ha reconocido los siguientes tipos de propiedad: a) el solar campesino y la pequeña propiedad son considerados indivisibles e inembargables, no pagan impuestos sobre la tierra y pueden venderse; b) la mediana propiedad se caracteriza porque su volumen de producción se destina al mercado, puede venderse y paga impuestos; c) la empresa agropecuaria se explota con capital suplementario, puede venderse y paga impuestos; y, d) las tierras comunitarias de origen y propiedades comunarias son consideradas inalienables, indivisibles, inembargables y colectivas, y no pagan impuestos.

Se destaca que por primera vez se otorga igual derecho propietario a las mujeres, determinando la aplicación de criterios de equidad en la distribución,

administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil, aún cuando los mecanismos prácticos de aplicación de esta medida donde los criterios de equidad de género no son complementarios en la mayoría de los casos con los usos y costumbres, también reconocidos en el marco legal, han impedido la conceptualización y aplicación práctica de esta disposición.

En relación a la función económico social, el solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietario; mientras que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económico social y no sean abandonadas. En caso de nulidad jurídica plena y en caso de cumplimiento de la función económica-social procede la reversión de las tierras al estado, las mismas que serán dotadas a comunidades indígenas o campesinas y podrán ser adjudicadas a particulares. Durante el saneamiento procede la reversión por incumplimiento de la función económico social y con posterioridad al saneamiento la expropiación. El "saneamiento" es el procedimiento técnico jurídico destinado a regularizar los derechos propietarios y será realizado en tres modalidades: a) Saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO); b) Saneamiento Integrado al Catastro Rural Legal (CAT-SAN); y c) Saneamiento Simple de oficio o a pedido de parte.

Es causal de reversión el abandono de la propiedad agraria. El cumplimiento de obligaciones tributarias relacionadas con el impuesto a la propiedad inmueble agraria es prueba de que la tierra no ha sido abandonada. No pueden ser revertidas por abandono el solar campesino, la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen ni la propiedad comunaria. Mientras que la expropiación procede por causa de utilidad pública o cuando no cumple la función económico social. Son causas de utilidad pública el reagrupamiento y la redistribución de la tierra, la conservación y protección de la biodiversidad, y la realización de obras de interés público.

La dotación procede a título gratuito exclusivamente a favor de comunidades campesinas e indígenas. Se dispone que la adjudicación se realizará a valor de mercado y en concurso público. Las tierras fiscales deberán ser dotadas y adjudicadas de acuerdo a su vocación de uso, determinándose los siguientes criterios de preferencia: a favor de los que residen en el lugar, la dotación tiene preferencia frente a la adjudicación, y a favor de comunidades campesinas e indígenas sin tierra o aquellas que la posean insuficientemente.

Se destaca que desde una perspectiva de análisis histórico la ley INRA constituye una agregación de políticas dispersas dispuestas a lo largo de los últimos años, las mismas que se ajustan al nuevo marco social y económico del país vinculadas a la liberalización de los recursos naturales y su articulación con el mercado. Sin embargo, al no existir una visión de país como tampoco una reflexión que hubiera recuperado las visiones locales y regionales, no existe una dinámica de articulación de aquellas políticas dispersas en una dirección prospectiva. Por lo

mismo, en muchos casos se repiten disposiciones sin contemplar su pertinencia actual y en otros se pierden de vista disposiciones que hubieran permitido regular con mayor precisión una nueva política de distribución de tierras en el país. En definitiva no existe una política de tierras clara.

Por ejemplo, conceptos centrales de la ley INRA como es el cumplimiento de la función económico-social, estuvieron ya planteados en disposiciones legales anteriores como las Constituciones Políticas del Estado de 1938 y sucesivamente hasta la actual (1995); la identificación de las tierras comunitarias de origen tienen su antecedente más cercano en los decretos supremos dictados en los gobiernos de Paz Estenssoro (1989) y Paz Zamora (1990), que por otra parte asimilan solamente la visión de la ocupación de los espacios tradicionales por parte de los pueblos indígenas del oriente, pero equivocadamente son aplicados a todo el país, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas y originarias del occidente, pese a que los mismos presentan patrones de ocupación del espacio de distinta naturaleza¹; el reconocimiento de los mismos tipos de propiedad establecidos en la Reforma Agraria de 1953, excluyendo la cooperativa agrícola e introduciendo nuevas denominaciones para las propiedades colectivas. En todo caso los tipos de propiedad reconocidos introducen una visión excluyente entre la propiedad privada y colectiva que no coinciden con la actual fisonomía de propiedad de las comunidades (Hernáiz y Pacheco, 2001).

Tomando en cuenta que la problemática de la tierra en Bolivia durante el último siglo ha derivado en dos problemas articulados entre sí y que en la práctica no han sido solucionados, la ley INRA no avanza sustancialmente en la necesaria comprensión y solución del "minifundio" y del "latifundio", como las acciones centrales de una política de distribución de tierras.

En relación a los procesos de concentración de la propiedad la ley INRA no diseña mecanismos específicos para la regulación del mercado de tierras entre propietarios individuales o particulares, no define la naturaleza del latifundio moderno en sentido que constituyen propiedades por encima del tamaño permitido por la legislación ya sean estas explotadas e inexploradas, así como los procedimientos no identifican la revisión de los procesos de doble dotación prohibidos por la legislación anterior que constituyeron el mecanismo para la concentración actual de la propiedad.

En relación a los procesos de división de la propiedad no identifica los mecanismos prácticos bajo los cuales se evitará la dinámica del minifundio (lo cual queda sujeto a reglamentación posterior).

Por lo mismo, en la práctica la ley INRA no constituye plenamente una ley de tierras por cuanto se han omitido factores centrales relacionados con la distribución de la tierra, como ser: regulación de las ventas y transferencias, distribución de la tierra fiscal, regulación de los derechos de terceros y pueblos indígenas en las áreas colectivas, y disposiciones relativas a tipos de propiedad,

1 Esta discusión se encuentra ampliada en el libro "La ley INRA en el espejo de la historia: Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia". Irene Hernáiz y Diego Pacheco. Fundación TIERRA, 2001.

articulación entre los programas de asentamientos humanos con la población excedentaria identificada como producto del saneamiento en comunidades minifundiarias, no articula el proceso de saneamiento a la solución en terreno de la problemática del minifundio, no avanza en la solución de la división de la propiedad de las comunidades indígenas y originarias que acceden a tierras comunitarias de origen en el radio urbano, entre los aspectos más importantes (Hernáiz y Pacheco, 2001).

Pese a todo lo anterior, constituye la primera disposición legal que establece instrumentos precisos para la distribución de las tierras fiscales en el país, como son la identificación en un plazo no mayor a los diez años de las tierras fiscales en el país de manera paralela a la otorgación de certificados de saneamiento y de títulos de propiedad sobre la tierra, la subasta pública como mecanismo de acceso a las tierras fiscales en el marco de la adjudicación, así como la dotación de tierras fiscales a título comunal como mecanismo preferente a la adjudicación; pese a que esta distribución, vinculada a los programas de asentamientos humanos, no deja de introducir una visión parcial y poco efectiva para la solución a la problemática de insuficiente acceso a la tierra en las regiones occidentales del país.

4. Evaluación parcial de la aplicación de la ley INRA en las tierras bajas

El avance más importante consiste en que bajo la modalidad de saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO) se han logrado más de dos millones y medio de hectáreas saneadas y dotadas a pueblos indígenas, de las cuales 900.000 has se encuentran respaldadas con título ejecutorial, superficie en la que no se cuentan las aproximadamente 3 millones de has tituladas con superficies provisionales y 600.000 has revertidas de manos de terceros a favor de los pueblos indígenas (INRA, 2000). La situación por pueblo indígena es explicada detalladamente en el libro anteriormente citado, cuando se hace referencia a los avances de esta modalidad de saneamiento en las diferentes demandas presentadas por los pueblos indígenas de las tierras bajas.

En relación a las tierras comunitarias de origen se puede destacar la existencia de: a) 16 demandas para el saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen interpuestas con anterioridad a la ley INRA, las mismas que se encuentran ubicadas en los departamentos de Beni, Cochabamba, Santa Cruz, Pando, Chuquisaca y Tarija; b) 8 pueblos indígenas titulados a la promulgación de la ley INRA sujetos a proceso de saneamiento, que se ubican en los departamentos de La Paz, Beni, Pando, Cochabamba, y Tarija; y, c) 6 solicitudes nuevas de dotación de tierras comunitarias en los departamentos de La Paz, Beni y Pando.

En relación a los procesos de saneamiento simple (SAN-SIM) en la región de las tierras bajas se puede destacar el proyecto de saneamiento simple de oficio en la zona de la Estación Biológica del Beni, comprendiendo 134.257,369 has, en el marco del convenio entre el INRA y la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad. Asimismo, el saneamiento simple para asentamientos humanos correspondiente a la zona de San Andrés, en una superficie aproximada de

59.570,4800 has, ubicada en el cantón del mismo nombre, municipio que también ha sido contemplada en los estudios de caso correspondientes al departamento de Beni. Actualmente se viene ejecutando el saneamiento simple para asentamientos humanos en la zona de Ixiamas (norte del departamento de La Paz) en una superficie aproximada de 170.018,3649 has. El proyecto de saneamiento en el gasoducto del departamento de Santa Cruz se ha iniciado el año 2000 en una superficie de 2.689,7377 has (provincias Cordillera y Germán Busch) (INRA, 2000).

Las actividades de saneamiento integrado al catastro legal (CAT-SAN) están relacionadas con el componente del PNAT saneamiento y catastro rural financiado por el Banco Mundial, el mismo que fuera adjudicado a un consorcio dirigido por la empresa española INIYPSA. Actualmente se viene realizando el saneamiento en una superficie de 1.981.649 has que corresponde a la zona de San Julián, San Pedro, Pailón, Yapacaní, Ipitá, Gutiérrez, y Lagunilla del Departamento de Santa Cruz; varias de estas áreas también han sido seleccionadas como estudios de caso para el Departamento de Santa Cruz. El proyecto más reciente se inició en agosto de 1999 con el apoyo del Fondo Nórdico de Desarrollo (NDF), adjudicando el contrato a la empresa danesa KAMPSAX, en una superficie de 884.494 has. (INRA, 2000).

Adicionalmente en el departamento de Santa Cruz se habría atendido 1.800 solicitudes de saneamiento simple y se tendrían 170 procesos de saneamiento con pericias de campo, teniéndose previsto para el año 2000 sanear 10 millones de has de las 37 millones de has que aproximadamente pertenecen a este departamento. En el departamento del Beni se habrían procesado 900 solicitudes de saneamiento simple a pedido de parte estableciéndose un convenio con la Federación de Ganaderos del Beni; asimismo se ejecuta saneamiento en la modalidad de CAT-SAN solamente en la provincia Ballivián. En el departamento de Pando se viene realizando el saneamiento simple de oficio como resultado de las últimas negociaciones de mediados del pasado año entre los pueblos indígenas y el gobierno (INRA, 2000).

Se estima que el área a sanearse a nivel nacional corresponde a 54.000.000 de has. Tomando en cuenta los datos anteriores, actualmente existe una superficie en ejecución de saneamiento de 30.373.392 has. Por lo mismo, la superficie estimada para saneamiento en el país en los próximos años corresponde a 23.626.608 has. El DS 25763, aprobado en mayo de 2000, acorta los términos y plazos de la ejecución del saneamiento y el nuevo Reglamento de la Ley INRA pretende facilitar los procesos de saneamiento en tierras comunitarias de origen. Sin embargo, con anterioridad a este decreto también se han tomado medidas para que los plazos y términos del procedimiento de saneamiento sean más cortos, es el caso de la promulgación del D.S. 25323 de marzo de 1999. Los resultados sin embargo han sido los mismos: lentitud y atraso.

5. Evaluación parcial de la aplicación de la ley INRA en las tierras altas

La ley INRA, con excepción de algunos departamentos, todavía no ha sido implementada efectivamente en las tierras altas. Se destaca la aplicación de la ley bajo la modalidad de Saneamiento Integrado al Catastro Rural en el departamento de Chuquisaca. Este proyecto iniciado el año de 1998 contaba con un plazo de tres años y medio para concluir el saneamiento en tres millones cien mil hectáreas. Debido a problemas de diseño original del proyecto, su ejecución al margen de la propia ley del INRA en su primera fase, y problemas relacionados con el poco entendimiento de la ley INRA para el caso de las comunidades de los valles, han impedido que el proyecto concluya en el plazo estimado y solamente se hayan titulado 10.000 hectáreas, las mismas que corresponden a las Tierras Comunitarias de Origen del Chaco boliviano.

Solamente se ha titulado la Tierra Comunitaria de Origen de Sicoya y están en demanda varias TCOs en los ayllus andinos que han dado lugar a una discusión respecto a la fragilidad de la ley en lo que se refiere a la aplicabilidad de las TCOs tanto para las tierras bajas como para las tierras altas de Bolivia. En la actualidad existen varias solicitudes de demandas de titulación como TCOs, sin embargo, estas demandas son contradictorias con los planteamientos de la ley de participación popular en lo que se refiere al reconocimiento de las jurisdicciones municipales, en tanto que se han cruzado dos tipos de jurisdicciones territoriales: a) las administrativas propiamente dichas; y, b) las jurisdicciones de propiedad territorial. Es así que la mayoría de demandas de TCOs en las tierras altas entran en contradicción con los límites municipales y en la práctica están creando una nueva jurisdicción territorial administrativa en el país, ya que la delimitación de propiedad territorial (como propiedad privada) se sobrepone a la delimitación municipal, ya que las TCOs andinas se encuentran sobrepuestas a los límites seccionales, provinciales y departamentales. A través de la titulación como TCOs los ayllus andinos esperan reconstituir sus límites territoriales tradicionales, confundiendo los propósitos específicos de la ley INRA que es el de otorgar seguridad jurídica sobre la tierra y no así el de definir límites territoriales de los antiguos ayllus.

La ley del Diálogo Nacional del año 2001 sin embargo, ha reconocido la posibilidad de crear nuevas secciones municipales en áreas que tengan más de 5.000 habitantes con el propósito de adecuar los límites de las unidades socioculturales al régimen municipal.

Mientras que algunos manifiestan que es necesario aplicar de manera agresiva la ley INRA en el occidente del país para mitigar los actuales conflictos y posiciones ante la ley INRA, otros manifiestan que esta actitud simplemente ocasionará la creación de nuevos conflictos de delimitación jurisdiccional en el país, en la medida en que no se tiene claridad respecto a la articulación del marco legal en lo que se refiere a la aplicación de las políticas de tierras, participación popular, y creación de unidades político-administrativas.

En las comunidades de los valles la ley encuentra dificultades en su aplicación debido a que la ley tiene principios excluyentes en lo que se refiere a la titulación como propiedad individual o como propiedad colectiva, siendo así que en la práctica en muchas comunidades quechuas subsisten derechos combinados individuales y mixtos sobre la propiedad, debido a que así fueron titulados por la Reforma Agraria de 1953. Esto conduce a interpretaciones erróneas en la ley que ocasionan más conflictos en su aplicación. En la mayoría de los casos se está induciendo a la titulación colectiva, lo que significa la renuncia a los derechos sobre las parcelas individuales, que para el caso de los valles resulta en la generación de múltiples conflictos entre comunarios.

6. Posición de los actores

Como respuesta al acuerdo firmado en septiembre del año 2000 entre el gobierno y los campesinos en relación a la sustitución de la ley INRA, los actores involucrados han manifestado progresivamente su opinión. En principio debemos destacar que la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSTUCB), que representa a los campesinos e indígenas del occidente del país, presentó en septiembre de 1997 una demanda de inconstitucionalidad de algunos artículos de la ley INRA, básicamente en lo que se refiere a las superficies de la propiedad agraria, el pago del impuesto como mecanismo de conservación de la propiedad agraria, y causales de expropiación (CSUTCB, FNMCB-BS, CSCB, 1998).

A fines de 2000 un sector de campesinos indígenas ubicados mayormente en el altiplano de La Paz logra firmar un acuerdo contradictorio para la sustitución completa de la Ley INRA (desde la perspectiva de este sector) y solamente de modificación de algunos artículos (desde la perspectiva del gobierno). En los hechos cuestiona y obstaculiza la aplicación concreta de las políticas y los instrumentos de la ley INRA en el occidente del país. Este sector ha presentado una propuesta alternativa denominada Ley INDIO (Instituto Nacional de Desarrollo Indígena Originario) para su discusión, que trasciende la temática de tierras y avanza en una propuesta para una nueva comprensión de los pueblos indígenas de occidente. Esta propuesta incluye los siguientes capítulos: el régimen de tierra y territorio, el desarrollo integral indígena y originario y el reordenamiento territorial del país.

El sector empresarial del oriente ha logrado en los primeros años del actual gobierno de Hugo Banzer (1997-2001) cambios significativos en las formas y plazos para el pago de impuestos a la propiedad rural, la misma que se constituye en una práctica eliminación del impuesto a la tierra de las empresas. Al haberse logrado lo anterior, las organizaciones empresariales mantienen el criterio que la ley INRA no debe ser modificada en el actual contexto político.

La Ley INRA estableció que la base imponible para el cálculo del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria sería la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su tierra. La ley INRA determina que el impuesto se determina aplicando el 50% de las alícuotas fijadas en la Ley

tributaria. Como ya se mencionó en primer lugar se consiguió el establecimiento de prórrogas para el pago del impuesto rural y posteriormente con la ley de Reactivación Económica (mayo, 2000) se definió que los impuestos a la tierra excluyan el valor de las mejoras. Actualmente existe una discusión en curso respecto a los alcances e implicaciones del método del auto avalúo contemplado en la ley INRA en lo que se refiere a la incorporación o no de las mejoras a la propiedad rural, pero en los hechos los propietarios de grandes extensiones de tierras están pagando impuestos sumamente bajos e irrelevantes.

En lo que se refiere al saneamiento, existe un criterio bastante generalizado en sentido de que es el Estado el responsable de ejecutar el Saneamiento Simple de oficio, tomando en cuenta que el saneamiento de oficio a pedido de parte resulta bastante costoso para los propietarios, pese a que varios propietarios no cuentan con documentación legal que acredite su derecho propietario (si la tienen es incompleta). Tomando en cuenta que no existen recursos financieros suficientes para realizar el saneamiento simple es de suponer que los propietarios prefieren mantener el estado de situación de la tierra en un latente status quo.

Los indígenas, como se puede advertir en las cifras presentadas en este libro y en los avances del proceso de saneamiento son los más beneficiados en la aplicación de la ley INRA. Los indígenas del oriente se han manifestado contrarios a cualquier modificación de la actual política de tierras establecida en este marco legal. Sin embargo, debe destacarse que en los continuos procesos de negociación con el gobierno los indígenas han logrado, a través de los cambios en el Reglamento, introducir la mayor parte de sus demandas pese a que muchos de estos cambios son contradictorios a lo establecido en la ley INRA. Entre estos cambios se puede destacar la clarificación en la verificación de la función económico-social y acortamiento de plazos y términos. En este marco, la mayor dificultad con la que tropieza el saneamiento de tierras comunitarias de origen es la lentitud del proceso. En este marco de negociación progresiva, los colonizadores también han conseguido –en la última marcha indígena- que se disponga de un precio simbólico por hectárea en el caso de adjudicaciones a poseedores.

Los campesinos de los valles han manifestado la necesidad de modificar los procedimientos de saneamiento, y la ejecución del saneamiento interno, que significa el recorrido de linderos y resolución de conflictos por parte de los propios comunarios, para que luego sus derechos sean formalizados por el INRA. Esta posibilidad ha sido reconocida por el INRA, pero al margen de los procedimientos de saneamiento que se han definido.

En conjunto se puede resumir que en los cinco años de vigencia de la Ley INRA, los sectores han conseguido por la vía de las movilizaciones, si bien no la modificación de la ley, por lo menos la aplicación distorsionada de la misma, a través de la modificación del Reglamento o disposiciones legales específicas de menor rango jurídico. A la fecha los aspectos que deberían ser cambiados o sustituidos en la ley INRA son todavía inciertos y carecen de consensos locales, regionales y nacionales.

Bibliografía

CSUTCB, FNMCB-BS, CSCB

1998 *Demanda de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley 1715 y su reglamento DS 24784.*

DEININGER, KLAUS y Feder, Gershon

1998. *Land institutions and land markets.* Banco Mundial. Washington.

HERNÁIZ, IRENE y Pacheco, Diego

2001 *La ley INRA en el espejo de la historia: Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia.* Fundación TIERRA.

INRA

2000 *Memoria 1996-2000.* Instituto Nacional de Reforma Agraria. La Paz.

INTERVENCIÓN CNRA-INC

1995 *Proyecto Nacional de Administración de tierras (PNAT).* Convenio de crédito 2742-BO. Manual de implementación del proyecto. La Paz.

MDSMA

1995 *Hacia una nueva legislación agraria.* Secretaría Nacional de Planificación. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. La Paz.

PACHECO, PABLO

1997 *Políticas de tierras y desarrollo rural.* La Paz: CEDLA.

REYDON, BASTIAAN y Ramos, Pedro

1996 *Mercado y política de tierras, experiencias en América Latina.* UNICAMP/FAO. Sao Paulo.

SIA

1998 *Informe-Memoria.* Gestión 1997-1998. La Paz.

THIESENHUSEN, WILLIAM

1996 *Trends in land tenure issues in Latin America: experiences and recommendations for development cooperation.* GTZ.

URIOSTE MIGUEL y Pacheco Diego

1999 *Mercado de tierras en un nuevo contexto (Ley INRA).* Fundación TIERRA.

VAN DAM, CHRIS

1999 *La tenencia de la tierra en América Latina: el estado de arte de la discusión en la región.* Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). Borrador.