
LA REVOLUCION AGRARIA

Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria

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 organizan 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 en el tiempo. La producción de alimentos es la razón del aprovechamiento de la tierra, mientras la reciprocidad en el compartir de los beneficios es el eje de la organización social.

En el territorio de la Bolivia actual, los pueblos de la región andina han generado el sistema del "dominio vertical sobre los 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, en distintas regiones de las tierras bajas, se han desarrollado sistemas altamente perfeccionados 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. El concepto de propiedad o derecho individual de uso era ajeno a la visión de los pueblos originarios.

Muy distinto al modelo comunal es el sistema jurídico del régimen agrario "oficial" del Estado boliviano, por cuanto se basa esencialmente en el concepto de la propiedad privada de la tierra y de los recursos. Al fundarse la República coexistían las haciendas y comunidades indígenas, éstas últimas con diferentes grados de dependencia con respecto a las primeras. Las sucesivas políticas agrarias y de tierras a lo largo de la República 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 asumió la conducción del Estado que, guiada por ideas liberales progresistas, postuló 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"*.

En respuesta a este proceso de "privatización" de las tierras comunales se produjeron numerosas rebeliones indígenas, la más importante la de Zárate Villca durante la guerra federal a fines del siglo XIX. El sistemático despojo de tierras comunales se prolongó hasta los años '30 del siglo XX y redujo a 3.000 el número de las comunidades aymara y quechua, ubicadas en regiones marginales e igualmente afectadas en sus estructuras por el sistema social y económicamente dominante.

Entre tanto, en el oriente 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 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 relacionamiento entre regiones, de tecnologías productivas etc., a manera de 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 y su Aplicación

Antecedentes

Luego de la Guerra del Chaco (1932-1935) y la crisis del Estado feudal-minero, los gobiernos de militares progresistas procuraron materializar cambios en las estructuras agrarias, introduciendo límites a la gran propiedad y respaldando los derechos de las poblaciones indígenas. El Decreto Ley del 20 de noviembre de 1937, fijó las condiciones bajo las cuales los poseedores de tierras fiscales podían consolidar sus derechos de propiedad: que las superficies no excedan un máximo de 2.500 hectáreas; que exista posesión probada de por los menos 10 años; que las tierras estén realmente ocupadas y dedicadas a la industria agropecuaria. Por su parte, el Decreto Supremo del 28 de Diciembre de 1938 declaró la nulidad de las adjudicaciones que no hubieran cumplido los requisitos de poblamiento y cultivos, prescrita por leyes anteriores, revirtiéndolas al dominio del Estado para que luego sean destinadas a la colonización y otros fines de utilidad pública. La Ley del 18 de abril de 1941 estableció el perfeccionamiento del derecho propietario hasta un máximo de 2.500 hectáreas pero "salvaba" los expedientes de consolidación en trámite.

Las medidas dictadas en esta etapa de transición fueron respaldadas por un renovado movimiento indígena y campesino que, bajo la influencia obrera, se articuló en sindicatos agrarios, primero en el valle central de Cochabamba y luego en la región altiplánica del Lago Titikaka. De gran impacto fue el Primer Congreso Indigenal, organizado por el gobierno en 1945, donde se determinó la virtual eliminación de los servicios personales gratuitos. El Decreto de la Reforma Agraria de 1953 recoge estos antecedentes, justificando la medida con que "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

Por una parte, la Reforma Agraria respondió a las demandas de los indígenas colonos de las haciendas. Asumiendo su consigna "*la tierra es de quien la trabaja*", dispuso la abolición del régimen de las haciendas y de la servidumbre y entregó a los comunarios en propiedad las parcelas que siempre habían trabajado. La aplicación de esta parte de la Reforma alcanzó a las comunidades aymara y quechua de la región andina y no así a los pueblos indígenas del Chaco, Chiquitania y Amazonía, catalogados por la Reforma Agraria como "*selvícolas*". En algunas de estas regiones perduran diversas formas de servidumbre hasta la actualidad.

Por otra parte, la línea ideológico-política que regía la Reforma Agraria denota similitud con la visión que había inspirado la legislación agraria en las etapas anteriores de la República, cuando postula la "*modernización del agro*" y el paso de estructuras feudales al modelo capitalista de Estado. Bajo esta visión, las formas comunales de organización social y económica eran calificadas de retrógradas y de obstáculo para el progreso. En

consecuencia, cuando la Reforma Agraria restituye las tierras a sus dueños originarios, no las entrega a las comunidades y mucho menos a las organizaciones territoriales de los pueblos indígenas, sino extendiendo títulos individuales. Para ello crea la categoría de la *"pequeña propiedad"*, convierte a los *indígenas* en *trabajadores campesinos* y elige para ellos la *forma sindical de organización*. El sindicato agrario sería por muchos años el nuevo instrumento de los grupos dominantes para mantener en dependencia política a los campesinos. Con todo, la Reforma Agraria reconoce la existencia de las comunidades campesinas e incorpora la categoría de la *"propiedad comunal"* que, con muchas variantes regionales, se constituye en el marco de referencia para las propiedades familiares individuales y en una suerte de propiedad "mixta" muy difundida en las comunidades.

Paralelamente a la distribución de tierras a los campesinos, y obedeciendo a su visión de modernización del agro, la Reforma Agraria pone en marcha la política de fomento a la naciente agricultura empresarial. Con este fin establece las categorías de la *"mediana propiedad"* y de la *"empresa agrícola"*. La primera permite al anterior patrón conservar su derecho propietario sobre las tierras más productivas de la hacienda, siempre que las maneje con criterios empresariales. De trascendencia mayor resulta la figura legal de la *"empresa agrícola"* cuya definición apenas se diferencia de la *"mediana propiedad"*, pero que en la práctica, fue el instrumento que permitió a pocas familias influyentes acumular grandes extensiones de tierras. Surgió así, particularmente en el oriente del país, un nuevo tipo de latifundio – a pesar de que la Reforma Agraria, y la misma Constitución Política del Estado, "no lo reconoce".

Los principales impactos de la Reforma Agraria

El impacto más significativo, y a la vez contradictorio, de la Reforma Agraria consiste en haber generado el minifundio en la región andina y el nuevo latifundio en las tierras bajas, y con ello una situación de extrema desigualdad en la distribución de la tierra, donde el 90% de agricultores familiares disponen sólo del 10% de las tierras, mientras el 90% se acumula en manos del 10% de los propietarios. Entre éstos últimos se encuentran los propietarios medianos que por su número y las extensiones de tierras que ocupan no inciden significativamente en el equilibrio de distribución. Por el contrario, el escaso desarrollo del sector intermedio o mediano es una muestra más de la debilidad estructural agraria. La Reforma Agraria, similar a los anteriores regímenes agrarios de la República, ni pretendió ni logró una justa distribución de la tierra, teniendo como resultado una concentración de la propiedad agraria de dimensiones similares o mayores que antes de la Reforma.

Por su parte, en especial a partir de los gobiernos de facto de la década de los '70, las dos entidades encargadas de la distribución y registro de tierras – Concejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC) - se compenetraron progresivamente de corrupción y de favoritismo político, con lo que se desvirtuó aún más el proceso de la Reforma Agraria. La insuficiencia de los registros, las sobreposiciones de propiedades y derechos y la dudosa legalidad de muchos procesos agrarios, fueron los resultados.

Con respecto a la abolición de las relaciones de servidumbre, la Reforma Agraria alcanzó ampliamente 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 las poblaciones indígenas en la vida política del país. En cambio, en la región oriental, Chaco y norte, la acumulación de tierras en manos de propietarios privados prolongó las relaciones de servidumbre en haciendas, estancias y barracas.

La ideología de la Reforma Agraria – ante todo el concepto de la propiedad privada de la tierra – dejó 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, pretenden acceder a la tierra por la vía del título ejecutorial individual. La influencia de la comunidad sobre la distribución de las tierras y el uso de los recursos se iba debilitando en distinto grado de acuerdo a las regiones.

Un aspecto importante dentro de la visión “capitalista” de la Reforma Agraria se refiere al objetivo de abastecer al mercado urbano de trabajo con mano de obra barata y permanente desde el campo. En esta percepción, el surgimiento del minifundio, previsible desde el momento de establecerse la “pequeña propiedad”, no significaba un mal que debía evitarse, sino por el contrario, era una de las condiciones para convertir a campesinos en obreros de la pretendida industria. A pesar de que el proceso de industrialización no ocurrió, e incluso se frenó con la implantación de la política neoliberal en los años 80, se desencadenó un flujo migratorio del campo a la ciudad motivado por un conjunto de razones: la falta de apoyo a la agricultura familiar-campesina, la pauperización de la población en amplias regiones rurales, la creciente minifundización de las parcelas y la búsqueda de mejores oportunidades de educación para los hijos, entre otras. Los campesinos migrantes encuentran trabajo precario en la economía informal, mayormente en el comercio y otros servicios, en la artesanía y en los servicios domésticos.

Con toda la desatención que experimenta la agricultura campesina por parte de las políticas agrarias oficiales, este sector sigue siendo la fuente principal para el mercado de alimentos de la población - aunque, de seguir las tendencias de los últimos años, esta contribución va disminuyendo a costa del incremento de los alimentos importados. En este contexto cabe destacar que una proporción importante de la población inmigrante a las ciudades sigue manteniendo sus derechos propietarios en sus comunidades de origen dedicándose a labores agrícolas y abasteciéndose de sus propios alimentos.

Respuesta de las organizaciones campesinas

En 1984, apenas superada las dos décadas de regímenes militares de facto, la CSUTCB respondió a la necesidad de resolver el problema derivado del modelo parcelario de la Reforma Agraria. Su proyecto de **Ley Agraria Fundamental (LAF)** es el primer planteamiento serio y coherente de transformación estructural agraria del país, para resolver la situación creada por la Reforma Agraria de 1953. A pesar del rechazo por parte de un parlamento dominado por los grupos y partidos vinculados a la oligarquía terrateniente, la propuesta tiene significancia histórica 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* plantea 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 propone el trabajo en unidades asociadas, incluyendo la reconstitución de la *propiedad comunal* de las tierras.

Las bases filosóficas 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 recientemente en la aprobación de la Ley 3545.

2. La Ley 1715 y su Reglamentación

A finales de 1992, con el argumento de subsanar el desorden y las superposiciones de propiedades agrarias, y para acabar con la corrupción, el gobierno dispone la Intervención del CNRA y del 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 redacta la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria - denominada Ley INRA - que fue promulgada en octubre de 1996. La Ley 1715 asigna al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) la tarea de ejecutar en un lapso de 10 años, el "saneamiento" de la propiedad agraria.

2.1 Ejes Centrales de la Norma

El texto de la Ley INRA intenta una combinación de tres corrientes que, por sus contradicciones entre ellas, hacen prever una difícil ejecución.

- La primera recoge los intereses de los campesinos andinos y de los colonizadores, cuando reafirma íntegramente los principios de la Reforma Agraria de 1953 y de la Constitución, como ser: el trabajo como fuente de la propiedad agraria; rol del Estado en la distribución de la tierra; obligación del Estado de fomentar nuevos asentamientos; desconocimiento del latifundio; carácter social de la propiedad agraria; reversión al Estado de las tierras

ociosas; promesa de acelerar la consolidación jurídica de las propiedades. La Ley INRA resume la clasificación en propiedades pequeña, mediana, empresarial y comunal e incluye la obligación de que los propietarios agropecuarios tienen que cumplir la Función Económica y Social.

- La segunda corriente, contraria a la primera obedece a los preceptos del modelo "neo-liberal", introduciendo elementos tendientes a la mercantilización de las tierras y de consolidación de las propiedades privadas. Este propósito se expresa 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 corriente 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. En este sentido agrega como una nueva categoría de propiedad agraria la de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Esta disposición representa una innovación sustancial con respecto a la legislación agraria tradicional.

La estructura orgánica del *Servicio Nacional de Reforma Agraria*, tiene como máxima autoridad al Presidente de la República, mientras el Ministerio de Desarrollo Sostenible ejerce la tuición sobre el sistema. La Ley incorpora a la *Comisión Agraria Nacional (CAN)*- compuesta paritariamente por representantes del gobierno y organizaciones sociales del sector (empresarios, campesinos, indígenas) - como instancia de concertación de las políticas de tierras. El ente ejecutor de las políticas de tierras es el *Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)*. Complementariamente crea a la Superintendencia Agraria, para apoyo técnico, y al Tribunal Agrario Nacional, como órgano independiente de la jurisdicción ordinaria.

Entre los objetivos centrales del *INRA* esta "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" (Arts. 64 y 65). Paralelamente 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, entre otras obligaciones. Típicamente los objetivos no hacen mención de acabar con el latifundio inconstitucional y menos de procurar una relación equitativa en la distribución de la tierra.

2.2 Análisis de la Aplicación del Proceso de Saneamiento

Más allá de las disposiciones de la Ley INRA, es la política aplicada por los sucesivos gobiernos la que determina la situación actual en la distribución de tierras. Los resultados del proceso de saneamiento, al cabo de 10 años de ejecución, reflejan esta orientación política.

- El INRA alcanzó bajos resultados: de 107 millones de hectáreas objeto de saneamiento, sólo 21 millones (20%) fueron saneadas, 30 millones (28%) están en proceso, mientras 55 millones (52%) aún no fueron incorporadas. Un alto porcentaje de la superficie saneada (86%) corresponde a Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y a tierras comunales.
- Sólo el 14% de las áreas saneadas corresponde a propiedades privadas. Esto significa que en la gran mayoría de las propiedades grandes y medianas no se verificó la legalidad de su posesión, ni el cumplimiento de la FES y, por tanto, el INRA no identificó tierras fiscales que puedan ser distribuidas.
- Con el fin de frenar la expansión de nuevos asentamientos “espontáneos” en las zonas de colonización, el INRA declaró áreas de saneamiento a estas regiones ofreciendo la titulación a los antiguos colonizadores. El proceso está avanzado, aunque sin concluir.
- Con respecto a la distribución de tierras a nuevos asentamientos, el INRA sólo organizó, de manera inconclusa, dos proyectos que tuvieron escaso impacto tanto en extensión de tierras asignadas como en número de beneficiarios.
- Tampoco puso en práctica el reagrupamiento de tierras en las comunidades campesinas andinas.
- No implementó sino eventualmente un registro de tierras fiscales, y con respecto al catastro, elaboró solo los criterios sin implementar un Sistema Único Catastral Rural.
- La Ley del Fondo de Reactivación Económica (FERE, 2000) reduce el pago de impuestos a la empresa agropecuaria a un insignificante 0,25 % sobre la declaración jurada del propietario. Con ello desaparece la última herramienta que hubiera posibilitado la reversión y distribución de tierras.

Efectos de la Implementación de la Ley 1715

El resultado de la aplicación del proceso de saneamiento en estos últimos 10 años ha dejado en evidencia la hegemonía de los sectores detentadores de grandes extensiones de tierra, por medio de sus expresiones políticas que de manera constante han tenido asegurada representación en el INRA, tanto a nivel nacional como departamental. Buscaron por todos los medios el avance de la aplicación de la Ley, rebuscadas interpretaciones sobre el cumplimiento de la función económico social al margen de la normativa hasta pretender la sustitución de su cumplimiento por medio de los planes

de ordenamiento predial, alentaron la tercerización del proceso con el propósito de disminuir al máximo la presencia institucional del INRA para ejecutarlo de acuerdo a sus intereses bajo un manto de intransparencia. Se ha configurado una cortina de humo que impide determinar con objetividad la concentración de la tierra en pocos propietarios, en su inmensa mayoría sin regularizar oficialmente sus derechos, y los mayores acaparamientos de otras tierras.

La política aplicada por los gobiernos que administraron la Ley INRA no acabó con la incertidumbre jurídica en materia de propiedad agraria. Bajo la cobertura de la desinformación protegió a los poseedores de las grandes propiedades, dando impulso a un mercado de tierras que se sigue desarrollando sin registros y al margen de las normas legales. De esta forma la política del Estado eludió la distribución equitativa de la tierra.

Entre tanto persiste la necesidad y la presión por el acceso a la tierra. La prohibición de los asentamientos “de hecho” no frenó la creación de cada vez nuevas comunidades en la región del trópico, pero sí, se multiplicaron los conflictos entre campesinos organizados para ocupar tierras y supuestos propietarios a su vez organizados. También son cada vez más los campesinos que adquieren tierras a través del mercado, para evadir estos conflictos.

El mismo contenido de la Ley INRA y de sus reglamentos se caracteriza por incompatibilidades que, a lo largo de la ejecución de las políticas de tierras de los gobiernos neo-liberales, resultaron en una continuidad de las políticas agrarias aplicadas en la historia republicana, por cuanto incentivó la gran propiedad privada y el mercado de tierras, con la desatención simultánea de la agricultura campesina, de sus diversas formas de propiedad y uso de tierra y recursos.

Sin embargo, es importante destacar que la Ley INRA, a parte de privilegiar la propiedad privada e individual, también incorpora distintas formas de propiedad colectiva. Sin duda esto se debe a la presión que ejercieron las organizaciones indígenas y campesinas durante el proceso de debate sobre la Ley. Son tres los tipos de propiedad colectiva contemplados en la Ley 1715:

- Primero, las tierras consideradas en la Reforma Agraria de 1953 como “pro-indiviso”, que comprenden las áreas de descanso (“aynuqas” o “mantas”) y las áreas de pastoreo de propiedad colectiva en las comunidades de la región andina.
- Segundo: La Ley 1715 define expresamente que la dotación de nuevas tierras ya no se otorgará de forma individual (como anteriormente en “colonización”) sino que será de tipo colectivo beneficiando a comunidades campesinas.
- Tercero: A las categorías de propiedad definidas en la Reforma Agraria, la Ley INRA agrega las Tierras Comunitarias de Origen – TCO. La incorporación de esta nueva figura es un aporte trascendental a la estructura agraria del país y una conquista histórica de los pueblos

indígenas de las tierras bajas, que pronto se iba a extender a pueblos y comunidades de la región andina.

El reconocimiento por la Ley INRA de distintas formas de propiedad colectiva de la tierra es un antecedente de importancia para la **Reconducción Comunitaria** de la Reforma Agraria y punto de partida para la Transformación Estructural Agraria.

3. 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 los bosques húmedos tropicales 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 en tierras de uso agrícola o ganadero. La tasa de deforestación, en el último decenio, se duplicó 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. Por lo demás Bolivia se encuentra entre los países más expuestos a la desertificación, que afecta aproximadamente el 41% (451 mil km²) de su territorio. Esto significa que se están perdiendo suelos cultivables lo que se traduce en una disminución de la capacidad productiva de las tierras. Ese hecho constituye uno de los factores de expulsión de población de la parte andina e interandina hacia el trópico boliviano en busca de nuevas tierras, lo que acentúa el ciclo de depredación de la región amazónica cuyos suelos, debida a la deforestación, se sumarán en pocos años a las áreas degradadas. Este 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.

3.1 Chiquitanía, Chaco y Amazonía

En las tierras bajas del país existen diferentes formas de tenencia de la tierra, así mismo los sistemas de producción varían de acuerdo a los actores y potencialidades de uso del suelo. Las tierras bajas abarcan los dos tercios de la superficie del país, y en su mayor parte están cubiertos de bosques, excepto las sabanas de los Departamentos del Beni, Santa Cruz y de la Provincia Iturrealde de La Paz. La actividad agrícola, que se incrementó significativamente en los últimos 50 años, significa una continua disminución de las áreas forestales.

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

Agricultores Indígenas

Los pobladores más antiguos en el oriente Boliviano son los indígenas que habitan las llanuras desde hace siglos. En la actualidad sus comunidades más pobladas están situadas alrededor de las capitales de provincias, y las de menor población ocupan espacios más alejados y aislados. Con sus 32 grupos indígenas representan la gran diversidad étnica de Bolivia, siendo los principales de origen Guaraní, Chiquitano, Guarayo y Moxeño. Salvo excepciones, practican una agricultura itinerante en tierras forestales y cría de ganado en pequeña escala. Sus parcelas de cultivo, cuyo tamaño suele ser menor a una hectárea, están distribuidas en tierras comunales y la abundancia de barbechos asociados con sus parcelas es considerado una retribución al impacto sobre los bosques. Su alimentación depende en gran medida, como fuente de proteína, de la caza y pesca aprovechando la vida silvestre de los bosques y sistemas acuáticos. La superficie total del paisaje ocupada por este grupo de actores es de aproximadamente 1,8 millones de hectáreas, de la cual solamente el 15% está deforestado.

En la última década, los pueblos indígenas del oriente boliviano han reclamado el derecho histórico sobre sus tierras ancestrales y lograron que la Ley INRA incorpore a las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como nueva categoría de propiedad rural. Bajo esta figura han demandado un total aproximado de 20 millones de hectáreas, que significan cerca de un tercio de la extensión de las tierras bajas. Sin embargo, de esta cantidad, en los diez años de saneamiento, lograron consolidar apenas una cuarta parte. El proceso de consolidación de las TCO está produciendo numerosos conflictos que enfrenta a los pueblos indígenas con los "terceros" que reclaman derechos propietarios al interior de las TCO. - El impacto y manejo de estas tierras adicionales aún no puede ser evaluado por el poco tiempo transcurrido.

Agricultores Cruceños y Chaqueños

Los pequeños y medianos agricultores de Santa Cruz cubren una variedad de diferentes subgrupos con propiedades privadas de tamaño pequeño (< 10 ha.) a mediano (< 500 ha.), aunque se incluyen algunas propiedades de hasta 5.000 ha.

Tienen sistemas productivos mixtos que incluyen algunos 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, frutos y otros. Este grupo usa tecnología mecanizada en la medida de sus posibilidades económicas y su formación educativa. El uso de la tierra es también mixto, desde muy intensivo hasta no intensivo, con praderas bajo manejo y también barbechos en descanso. Estos productores fueron favorecidos por programas de créditos financieros del Estado en las décadas de los '70, al igual que por medidas macroeconómicas en los años '80. Responden a las oportunidades y presiones del mercado doméstico e internacional, expandiéndose durante épocas cíclicas relacionadas a precios internacionales. Los agricultores más sofisticados de este grupo están participando actualmente del auge de la soya y reciben apoyo financiero de las empresas procesadoras y de las que se

dedican a la venta de insumos agrícolas, pero en general no tienen acceso al financiamiento del sistema bancario.

Estos grupos de productores están situados principalmente en la Zona Integrada de Santa Cruz, la cual fue deforestada principalmente en la década de los '70. No obstante, pertenecen a este grupo agricultores ubicados en la Zona de Expansión del este y hacia el Chaco en el sur.

Esta zona comprende aproximadamente 1.4 millones de hectáreas, con alrededor de 53% del total de la superficie desmontada.

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 ocupar tierras en áreas forestales de las tierras bajas. Este proceso tiene particular importancia en la definición de la nueva política de tierras que con sus luces y sombras es una valiosa experiencia en la distribución de tierras en Bolivia.

La migración de poblaciones andinas dentro de los pisos ecológicos y hacia las tierras bajas tiene largos antecedentes históricos. La Reforma Agraria incentivó este proceso y le dio características específicas con los programas y proyectos de "colonización" 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. Otro objetivo, no claramente formulado en los programas, fue aportar mano de obra a la naciente agroindustria de las tierras bajas.

Como principales áreas de colonización fueron seleccionadas las regiones de Caranavi y Alto Beni (Departamento de La Paz), Chapare (Cochabamba) y Yapacaní y San Julián (Santa Cruz). La estrategia de los programas preveía prestar apoyo financiero y técnico a un reducido grupo de colonizadores "*dirigidos*", que debían crear la base logística y organizativa en cada una de estas áreas, en la perspectiva de facilitar el ingreso de un número mucho mayor de colonizadores "*espontáneos*" que se movilizarían 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. (Caranvi-Alto Beni) a 50 ha. (San Julián).

En los primeros años los programas fueron administrados por la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) la cual, a partir de 1965, transfirió su ejecución al recién creado Instituto Nacional de Colonización (INC). La principal tarea del INC consistía en registrar a los nuevos colonizadores y asignarles las tierras solicitadas. Hasta finales de este período, en 1976, el INC registró cerca de 65.000 familias asentadas en 1.500.000 has. En estas cifras están incluidas las colonias extranjeras de menonitas y japoneses que fueron invitados por el gobierno ocupando importantes áreas en Santa Cruz. Es

significativo que, con la llegada de los gobiernos militares, en 1971, el INC comenzó a adjudicar grandes extensiones de tierra a propietarios particulares.

A partir de 1976, los sucesivos gobiernos disminuyeron drásticamente el apoyo a los nuevos asentamiento, pero al mismo tiempo, seguían siendo tolerantes con respecto a la formación de nuevas comunidades "*espontáneas*". Los programas de los años 1960-70 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 asentamientos existentes. Hasta 1996, año en que el INC fue fusionado al nuevo Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), el número de familias registradas en colonización se había duplicado a 120.000 que ocupan alrededor de 2.500.000 de has.

En cifras absolutas estos resultados parecen ser importantes. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en el mismo lapso de tiempo los sucesivos gobiernos repartieron hasta 40 millones de hectáreas a pocos propietarios. Esto señala que la colonización, y las políticas de la Reforma Agraria en general, si bien lograron mitigar la carencia de tierras de campesinos andinos y otros problemas sociales, no tuvieron como objetivo la distribución equitativa de la propiedad agraria.

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.

- **Tenencia de tierra.** Con la modalidad de dotación individual, y debido al crecimiento poblacional en las nuevas comunidades, se reprodujo el fenómeno del minifundio, siendo los hijos de los antiguos colonizadores los que demandan ahora acceso a nuevas tierras. Es importante resaltar que muchos de los campesinos migrantes han mantenido su derecho propietario en las comunidades de origen. Por más que ello tenga gran significado social y sea parte de una estrategia de vida, impide también que se solucione el problema del minifundio en la región andina.
- **Las tecnologías productivas** practicadas por los agricultores obedecen a una visión "agraria" que atribuye 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 al abandono y a la busca de nuevas áreas productivas. - En algunas regiones los agricultores llegaron a establecer cultivos perennes, como cacao, café y cítricos, que son más sostenibles y amigables con el medio ambiente. Las experiencias con otras técnicas agroforestales y de aprovechamiento de bosques y barbechos se encuentran aún poco desarrolladas.
- **La economía agrícola** de las comunidades campesinas del trópico aporta de manera importante al abastecimiento interno de alimentos. Por su orientación preferente al mercado se ha generado un notable dinamismo económico el cual, sin embargo, no se refleja necesariamente en el bienestar de las familias,

por cuanto gran parte de los excedentes son transferidos a otras regiones o sectores, en detrimento de la agricultura y del nivel alimentario de las familias. En términos generales, la calidad de vida en las comunidades del trópico no denota mejoras sustanciales con respecto a la región de origen.

- **La organización social** de los agricultores del trópico es el sindicato donde las comunidades se integran jerárquicamente a las Centrales, Federaciones y a la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB). El sindicato es el instrumento tanto para resolver los asuntos internos de la comunidad, como también para plantear sus demandas a las instancias públicas. Sin embargo hay que destacar que, por el hecho de tener derechos de propiedad en la comunidad de origen – o incluso en otras regiones del trópico – el mismo agricultor puede ser miembro de varias organizaciones, de acuerdo al lugar o a la función que desempeñe en cada momento.
- **Dinámicas migratorias.** No sólo los campesinos que migraron al trópico, sino la población rural en general, han adoptado una estrategia de vida que responde a estructuras inestables y desfavorables a la economía campesina. En este contexto el traslado al nuevo asentamiento no es percibido necesariamente como paso definitivo, sino como una etapa en la búsqueda de oportunidades que, en muchos casos, tiene a la ciudad como destino final. Es muy común que la estrategia de los campesinos los lleve a sostener una “triple residencia”: en la comunidad de origen, en la comunidad del trópico y en un barrio urbano. La inestabilidad y la permanente migración son características de la población rural del país y afectan tanto a la vida familiar, la cohesión interna de las comunidades como también al desarrollo de una agricultura sostenible y estable.
- **Organizaciones económicas.** En todas las regiones de asentamientos humanos hubo intentos de formar organizaciones económicas – principalmente de ahorro y crédito y de comercialización – que tuvieron éxito en contados casos. Por lo general, la formación de estas asociaciones o cooperativas se debe a iniciativas de individuos o de agentes externos, que actúan al margen o incluso en oposición al sindicato. La afiliación depende de la decisión individual de cada familia. También es común que las asociaciones se concentren en un producto específico, respetando insuficientemente el contexto social, económico y productivo en su conjunto. A pesar de estos limitantes destacan algunos ejemplos donde la asociación o la cooperativa han adquirido un buen nivel de manejo empresarial, especialmente cuando el producto tiene destino de exportación.

En el contexto general de la Reforma Agraria y de las políticas de desarrollo rural a lo largo de 50 años, la colonización tuvo importancia en cuanto a la distribución de poblaciones, la solución de problemas sociales, además de haber contribuido de manera significativa al mercado alimentario interno. Por otra parte su contribución a una distribución equitativa de la tierra fue limitada, por cuanto los asentamientos humanos se encontraban subordinados al fomento prioritario que prestaba el Estado a la agricultura empresarial-comercial en el oriente del país. Al tiempo de canalizar

recursos públicos y de la cooperación internacional a las empresas agrícolas y ganaderas, se distribuyeron grandes extensiones de tierra a un número reducido de propietarios.

Para los campesinos colonizadores, la consolidación de la nueva clase terrateniente y el desarrollo de las empresas agrícolas tuvieron doble efecto. Por una parte, de acuerdo a la región, las comunidades campesinas se involucraron en sistemas productivos de elevados insumos en maquinaria y agentes químicos, participando en las líneas de comercialización establecidas por las empresas. Por la otra, los campesinos en busca de tierras entraron en un creciente conflicto con los grandes propietarios, siendo marginados hacia zonas de menor aptitud productiva, incluso a áreas protegidas.

Colonizadores Japoneses

El gobierno de la Revolución Nacional adicionalmente fomentó la inmigración de colonizadores extranjeros al oriente boliviano. Uno de los dos grupos más significativos fueron los japoneses, quienes llegaron en la década 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 1,2,3), ubicadas en suelos de buena calidad y menores riesgos climáticos. Organizados en cooperativas, los boliviano-japoneses desarrollaron sistemas productivos altamente sostenibles y económicamente rentables que son ejemplares para el oriente boliviano. En la zona de Yapacaní privilegian la producción de arroz y la avicultura, mientras que en Okinawa responden a los ciclos del mercado y actualmente se dedican a la producción de soya y otros cultivos de oleaginosas. La mayoría de sus fincas son de tamaño mediano (100 – 500 ha), con un patrón espacial fácil de reconocer por sus campos cuadrados y la ausencia de remanentes de bosques y barbechos. Las dos colonias y sus vecinos que han adoptado sistemas productivos similares cubren alrededor de 186.000 hectáreas de las cuales más del 81% están prácticamente deforestadas.

Colonizadores Menonitas

El segundo grupo importante de colonizadores extranjeros son los menonitas, un grupo religioso de origen europeo, que en el siglo XIX llegó a Estados Unidos y Canadá, de donde continuó su largo camino migratorio - por México hasta Brasil y Paraguay - manteniendo su identidad religiosa, el idioma, una fuerte tradición en agricultura y artesanía y, sobre todo, una férrea organización solidaria que tiene sus bases en todos los países por donde pasaron. En la década de 1950 fueron invitados por el gobierno de la Revolución Nacional a crear asentamientos en Santa Cruz.

Los menonitas son pequeños a medianos productores y sus parcelas familiares suelen tener desde 20 hasta 100 hectáreas. Tienen varias peculiaridades relacionadas con su cultura y religión; por ejemplo, los niños no asisten a la escuela pública, en la mayoría de sus colonias está prohibido el uso de la electricidad o de la radio y sus maquinarias no utilizan ruedas de goma. En contradicción a este encierro cultural sus sistemas productivos incorporan los paquetes tecnológicos ofrecidos por las importadoras de insumos y responden rápidamente a las fuerzas del mercado nacional y de exportación, adoptando cada vez el producto de mejor precio. El área de sus comunidades se identifica por la ubicación de sus casas sobre un camino central con sus campos

agrícolas situados en forma lineal y perpendicular al camino. Pero sobre todo se identifican por el uso intensivo del suelo y la eliminación casi completa de bosques y la ausencia de barbechos de descanso. A pesar de su larga tradición como agricultores, practican la mono producción y utilizan insumos químicos en exceso, provocando la degradación de los suelos en pocos años, lo que les obliga a adquirir cada vez nuevas tierras, convirtiéndose en uno de los grupos de mayor demanda de compra y arrendamiento de tierras.

Los agricultores menonitas ocupan cerca de 500.000 hectáreas distribuidas entre 27 colonias y, hasta el año 2000, el 68% de su superficie total estuvo deforestada.

La superficie ocupada por los tres principales grupos de colonizadores – campesinos andinos, japoneses y menonitas – y las áreas deforestadas por cada uno de ellos – se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 1: ÁREAS DEFORESTADAS POR LA COLONIZACION

<i>Actores</i>	<i>Has. en propiedad</i>	<i>Has. Deforestadas</i>	<i>%</i>
Colonizadores Andinos	1.700.000	850.000	50
Japoneses	186.000	151.000	81
Menonitas	500.000	340.000	68
	-----	-----	-----
	2.386.000	1.341.000	56

Agroindustriales

Las empresas privadas dedicadas a la agricultura, tradicionalmente presentes en el país, recién crecieron y se consolidaron en tierras bajas 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. La producción de la soya fue promocionada de forma masiva por un proyecto del Banco Mundial – el Low Lands Project – a principios de los '90. Este proyecto fue pieza clave de la política neo-liberal y de los ajustes estructurales que se resumen en la consigna de “exportar o morir”. La economía de la soya sólo se pudo implantar y sostener gracias a un sistema de subvenciones, a las facilidades de créditos y, sobre todo, gracias a las preferencias arancelarias del Pacto Andino. Con la economía de la soya cambió también la composición del grupo empresarial, especialmente con la llegada de empresarios brasileros 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 Area Integrada del norte hacia el Area de Expansión al este de Santa Cruz. Esta dinámica expansiva está estrechamente ligada a la ocupación ilegal de tierras forestales fiscales y al mercado clandestino 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 el Banco Mundial y otras 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 está dedicado a la producción de ganado bovino en fincas establecidas en tierras deforestadas, que primeramente fueron de cultivo agrícola. La ganadería intensiva tiene mucha similitud con la agricultura empresarial de la región. A partir de la década de los '70 comenzó a crecer debido a la introducción de tecnología especializada para aumentar su productividad, que incluía pastos cultivados y nuevas razas de ganado genéticamente mejorado, tanto lechero como de carne, y sistemas de manejo que aumentaron el rendimiento del hato ganadero. 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 del grupo agroindustrial.

Por otra parte la ganadería intensiva suele estar muy ligada a la ganadería extensiva y a menudo está incorporada, como un componente más, a las estancias ubicadas en sabanas naturales, proporcionando una herramienta de producción de forraje para la época seca y manteniendo potreros para atender con mayor cuidado a los animales seleccionados.

La ganadería tiene la tendencia de expandirse a zonas donde los suelos no son aptos o bien han sido degradados por la agricultura mecanizada, como en la Chiquitanía y en la zona norte de Pando. 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 la ciudad de Santa Cruz o en las capitales de provincia.

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 y tradiciones 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 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 ha sido 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, en principio, 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 para ampliar 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 hasta 20 estancias cada uno. 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 No. 2 SUPERFICIES OCUPADAS POR LOS DIFERENTES ACTORES AGRÍCOLA-GANADEROS DEL ORIENTE BOLIVIANO

Actores	Has ocupadas	% General	Superficie en producción Has.	% Deforestado
1, Agricultores tradicionales indígenas	1.800.000,00	5,3	250000	15
2, Agricultores tradicionales cruceños y chaqueños	1400000	4,1	742000	53
3, Colonizadores japoneses	186000	0,6	151000	81
4, colonizadores altoandinos	1700000	5,0	850000	50
5, Colonizadores menonitas	500000	1,5	340000	68
6, Agroindustriales	1000000	3,0	650000	65
7, Ganaderos intensivos	1200000	3,6	504000	42
Sub total	7786000	23,0	3733500	44
8, Ganaderos extensivos en praderas nativas	26000000	77,0		
TOTAL GENERAL	33786000	100,0		

FUENTE: Elaboración propia, con datos de la consultoría "Evaluación Estratégica Ambiental de la Agricultura, Ganadería, Forestal y Cuencas del Oriente Boliviano", 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 el altiplano y valles interandinos. 33 millones de ha. fueron clasificadas como tierra de producción forestal permanente (TPFP), de las cuales 28 millones pueden ser destinadas al uso forestal.

Los bosques albergan a 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 excelsa*), 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.

El aprovechamiento comercial de los recursos forestales no maderables 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 siringueros – estuvieron sometidos a un régimen de esclavitud. El aprovechamiento de la goma siempre estuvo acompañado por la recolección de la castaña abundante en la misma región. En su época de auge a principios del siglo pasado, la economía de la goma era equiparable en importancia a las exportaciones mineras. Por su alta dependencia de los precios del mercado mundial experimentó crisis periódicas, la última en 1985 cuando desapareció casi por completo, siendo sustituida por la economía de la castaña la cual experimenta un sostenido crecimiento desde entonces.

La explotación comercial de los recursos forestales maderables se inició en la década de los '50 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, el sistema de explotación de las empresas madereras fue anárquico, selectivo y dañino al equilibrio de los bosques y a las poblaciones locales. La Ley Forestal, dictada a mediados de los '70 era "avanzada" para la época; sin embargo, tuvo poco efecto ya que fue sobrepasada por la corrupción que daba continuidad a la explotación ilegal y al uso de tecnologías destructoras del bosque provocando la desaparición de varias especies de madera preciosa.

Explotación forestal maderable

La nueva Ley Forestal 1700, dictada en 1996 poco antes que la Ley INRA, introdujo importantes cambios con referencia a su antecesora. En primer lugar eliminó la figura legal de los "contratos de aprovechamiento" cambiándola por la "concesión forestal" sustituyendo el pago por volumen extraído – hasta entonces fuente principal de la defraudación – por el pago de una "patente forestal" fija de un dólar/año por cada hectárea de la concesión. La concesión es otorgada por 40 años, en el entendido de que un manejo sostenible requiere de este lapso de tiempo. La empresa concesionaria está obligada a presentar el Plan de Manejo Forestal correspondiente. Orientada a un régimen descentralizado de administración forestal, la Ley 1700 da mayor responsabilidad a las Prefecturas y a los Municipios. Con respecto a éstos últimos dispone que el 20% del área forestal de los Municipios sea declarada Área de Reserva Forestal Municipal (ARFM) y que sea entregado para su aprovechamiento a Asociaciones Sociales del Lugar (ASL) compuestas – según el concepto – por indígenas y campesinos de las comunidades de la región. Con el fin de supervisar y fiscalizar un manejo transparente del sistema fue creada la Superintendencia Forestal.

La nueva Ley Forestal, por más que incorpore criterios de manejo sostenible y mejoras en el marco institucional, tiene el enfoque básico de comercialización, y no así de conservación y regeneración de los recursos forestales. Con todo tuvo 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" sometiéndose al cumplimiento de criterios estrictos.

La oportunidad de participar del aprovechamiento forestal, que ofrecen las ARFM y ASL a comunidades indígenas y campesinas, ha abierto el camino hacia una mayor democratización en beneficio de las poblaciones locales. Ciertamente, las limitadas capacidades de las administraciones municipales no han logrado establecer una supervisión adecuada de la conformación de las ASL y de sus actividades. Frecuentemente se trata de organizaciones fantasmas o de asociaciones de antiguos motosierristas al servicio de empresarios. La realidad de la explotación maderera aún arrastra muchas prácticas ilegales o extralegales y será preciso introducir algunos cambios en el marco legal que lo orienten hacia el manejo sostenible y que refuercen los mecanismos de control.

Explotación forestal no maderable

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 Díez del Departamento del Beni, donde se encuentran 20 plantas procesadoras. Los procesos sociales ocurridos en las dos décadas pasadas han modificado profundamente las estructuras socio-económicas de la región.

Hasta 1985, la industria de la goma determinaba el sistema de las barracas y la estructura económica y social de la región. Las pocas empresas barraqueras detentaban casi todo el territorio del norte amazónico y tenían el monopolio sobre la explotación de los recursos forestales. Al interior de las barracas los indígenas y campesinos, sujetos al "empatronamiento", se empeñaban en la recolección: 7 meses del año a la siringa (goma), y 4 meses a la zafra (castaña).

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, ya que dejó de ser útil para sus dueños mantener a las familias de cosechadores durante todo el año. Ocurrió así un paulatino proceso de 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, acompañado de luchas y conflictos entre los grupos barraqueros y campesinos, ha convertido a las anteriores relaciones uniformes y verticales, en un paisaje social diversificado, donde coexisten grandes empresas con medianas y con comunidades indígenas y campesinas – todos ellos organizados alrededor de la economía de la castaña. También ha cambiado la realidad de 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.

3.2 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 desarrollar 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; la tenencia de tierra; y los principales sistemas productivos practicados por los agricultores.

Características de las ecoregiones

Las ecoregiones de tierras altas de nuestro país presentan una amplia variabilidad topográfica, de pisos altitudinales y ecosistemas, con diversidad de flora y fauna, propios de las regiones de altiplano, valles y cabecera de valles.

La ecoregión altoandina muestra marcadas diferencias fisiográficas y altitudinales que, influenciadas por el Lago Titikaka, determinan distintas condiciones ecológicas en el Altiplano, aunque las variables climáticas se correlacionan estrechamente con la altitud.

El Altiplano está ubicado en el occidente del país, comprende el área geográfica desde la divisoria de aguas de la Cordillera Oriental y Central de Los Andes Bolivianos por el este, hasta el Lago Titikaka y las fronteras 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. Por otra parte, presenta mejores condiciones para el desarrollo de cultivos. Existen fuentes superficiales de agua de gran importancia, algunas son permanentes – ríos que se originan en los glaciares y tributan el Lago Titikaka - y otras temporales, muchas utilizadas en riego suplementario en las áreas de cultivo. Presenta mayores valores de humedad y temperaturas ligeramente superiores que el resto del Altiplano. Posee amplias y extensas zonas con pendientes inferiores al 1 %, además de serranías y colinas. La temperatura promedio llega a 10 °C. Los suelos y la humedad existente en

la zona propicia el desarrollo de especies forrajeras de gran calidad y de especies alimenticias que contribuyen al enriquecimiento de la dieta familiar, especialmente hortalizas.

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 prevalencia de heladas durante gran parte del año. Su fisiografía es plana a levemente ondulada. El Río Desaguadero atraviesa de norte a sur este espacio y desemboca en el Lago Poopó, cuya superficie varía en función del caudal aportado por aquél. Otros recursos hídricos de importancia son el Río Mauri, tributario del Desaguadero, el Río Márquez que desemboca el Lago Poopó y los Ríos Lauca y Turco que lo hacen en el Lago 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 sud occidental del departamento de Potosí. Se caracteriza por tener niveles de precipitación y temperaturas inferiores a las verificadas en el Altiplano Norte (5,8 °C en promedio). Los suelos de la ecoregión no tiene gran aptitud agrícola; algunas zonas presentan problemas de salinidad y procesos de erosión -eólica en los pie de montes e hídrica en las colinas-. Es la menos favorecida en recursos naturales y una de las de menor población

En áreas privilegiadas por la influencia de los ríos y riego superficial se desarrollan cultivos como el haba, papa, cebada, etc. existen especies vegetales tolerantes a la salinidad, entre las que se cuentan a la quinua -producto estrella de los andes, además de especies forrajeras nativas -k'auchi y el atriplex-, utilizadas en la recuperación de estos suelos.

Los montes de altura presentan recursos de gran valor: los bofedales. Estos ambientes cuentan con una riqueza florística muy variada, albergan gran número de especies acuáticas y superficiales utilizadas para la alimentación del ganado camélido. En los Campos Nativos de Pastoreo (CANAPAS) las principales especies forrajeras son las gramíneas.

Valles y cabecera de valles se diferencian entre ambos por la gradiente altitudinal que va desde los 3400 a los 1300 m.s.n.m. en forma descendente, donde las condiciones de clima son más benignas existiendo una gran diversificación de cultivos anuales y perennes, los suelos existentes en estas ecoregiones son profundos y presentan diferencias variables de región a región.

Esta región comprende: valles cerrados, situados en el Departamento de La Paz que presenta quebradas por lo que se practican los cultivos en ladera desde periodos precolombinos, los productos más importantes son la papa, maíz, hortalizas y verduras, la actividad pecuaria no es tan relevante pero existen bovinos, ovinos, porcinos, etc.

Valles del Norte, ubicados en el epicentro del país: Departamento de Cochabamba, 3 provincias de Santa Cruz, donde destaca Vallegrande, siendo proveedores de alimentos para las ciudades del altiplano y que presentan condiciones aptas en cuanto a clima y

suelos para la producción de maíz, hortalizas, cultivo intensivo del tomate, frutales y flores, de igual manera la ganadería bovina y ovina. La avicultura es también muy desarrollada.

Valles del Sur, ubicados en los departamentos de Tarija, Chuquisaca cuyo clima va de semicálido a cálido, fisiográficamente presenta colinas, terrazas, cañones profundos, planicies secas, bosques secos degradados, serranías altas y estrechas.

Estos valles poseen ecoregiones muy ricas por la calidad de sus suelos y la disponibilidad de agua donde sobresale la producción de vid, ajo, cebada berza y demás hortalizas y frutales. La ganadería no presenta gran importancia pero desatacan los ovinos, bovinos, caprinos y porcinos.

Los Yungas forman una ecoregión de valles profundos, caracterizada por bosques de neblina, húmedos o secos. Los Yungas de La Paz han sido poblados por originarios aymaras en épocas pre-incáicas.

La actividad económica de los yungueños es una agricultura mixta, con los cultivos básicos de arroz y plátano. En las dos últimas generaciones la actividad productiva adquirió una fuerte orientación al mercado nacional, con cítricos, guineos, ají, té, flores, y de manera sobresaliente, la coca. Además se registra un crecimiento importante de café de exportación. Las propiedades suelen ser pequeñas en extensión, entre 5 y 25 hectáreas de superficie. Son parcelas individuales y no existen tierras comunales de importancia.

Tenencia de la Tierra

Las variadas formas de tenencia de tierra actualmente en uso en la región andina, combinan las categorías de propiedad de la Reforma Agraria, con normas comunales. Además las modalidades de tenencia están determinadas por muchos otros factores, como ser, las características de la ecoregión, la actividad económica predominante, la distancia a los centros urbanos y las estrategias migratorias que han adoptado los pobladores rurales para solventar la alimentación de las familias, sus ingresos y la educación de los hijos. La tenencia de tierra refleja una compleja realidad que es poco satisfactoria y frecuentemente conflictiva.

Bajo el aspecto jurídico-formal rigen tres tipos de propiedad: la pequeña, la mediana y la comunal; la Ley INRA agregó la nueva figura de la TCO. En el altiplano y los valles la ***pequeña propiedad*** es la que predomina ampliamente, no en términos de extensión, sino por el número de agricultores sujetos ella. La Reforma Agraria define la pequeña propiedad como asignación individual-familiar mínima para garantizar el sustento de una familia y, por tanto, la declara indivisible. Según la región geográfica, la asignación comprende entre 3 y 35 hectáreas – cantidad insuficiente desde inicio y pronto insostenible por el crecimiento demográfico. La extensión de tierra destinada a una sola familia es compartida por cada vez más familias y es dividida entre ellas por herencia. El llamado minifundio que surge de esta forma no adquiere status jurídico, ya que el Estado mantiene el principio de la indivisibilidad y no extiende nuevos títulos a las partes divididas. El proceso del minifundio está más avanzado 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 acumular parcelas adicionales, sea dentro de la comunidad o en comunidades vecinas. Pero lo más común es que las familias abandonen la comunidad trasladando su residencia principal a la ciudad (o bien a un área de "colonización" u otro destino). Estos llamados "residentes" generalmente no renuncian a su derecho propietario sobre la porción de tierra heredada y la siguen cultivando "a distancia" para abastecerse de alimentos. A cambio la comunidad les exige cumplir determinadas obligaciones, especialmente desempeñar periódicamente cargos del sindicato. Por lo demás, las relaciones entre los "residentes" y la comunidad son muy variadas y van desde los arreglos entre familias, hasta la aparcería, el alquiler o la venta de tierras. Paradójicamente los "residentes", por la facilidad de vivir en la ciudad o de tener mejores condiciones de formación, han obtenido el título ejecutorial antes que sus parientes de la comunidad, lo que les da poder sobre éstos. Toda esta situación provoca frecuentes conflictos acerca de la propiedad agraria. Las comunidades carecen del respaldo legal y de propuestas coherentes para enfrentar el proceso del minifundio que les permitirían reagrupar sus tierras y recuperar la normatividad comunal en el uso de los suelos.

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 da a los anteriores hacendados la oportunidad de mantener derechos propietarios sobre una parte de la hacienda, siempre que la trabajen personalmente bajo criterios empresariales – requisito que se cumple muy excepcionalmente. Sin embargo, descontando las regiones donde el patrón ha sido expulsado en la primera etapa de la Revolución Nacional, es común que el expatrón mantenga derechos propietarios aunque no cumpla ninguno de las condiciones exigidas por ley. Estando ausente y sin hacer inversión alguna, la familia del antiguo patrón se apropia de parte del trabajo y de la producción de la comunidad. Utiliza para ello distintos métodos, como el trabajo "al partir", relaciones de padrinazgo o similares y sobre todo su supuesto derecho propietario. Con frecuencia la comunidad se encuentra en desventaja, ya que el expatrón exhibe "papeles", mientras los comunarios tienen dificultad en titular sus tierras. El peso de la propiedad mediana resulta no tanto por las extensiones de tierras que ocupa, sino por la influencia que sigue ejerciendo sobre la población de las comunidades exhacienda, donde se perpetúan, en mayor o menor grado, formas de prestación de servicios del régimen anterior a la Reforma Agraria.

La presencia e influencia de la mediana propiedad es más relevante en las eco regiones que presentan relativas ventajas y donde también es más agudo el minifundio: Lago Titikaka, Los Yungas y determinadas regiones de los valles. Por tanto la propiedad mediana contribuye a agudizar la escasez de tierra de los pequeños propietarios. Con el proceso de saneamiento, dispuesto por la Ley INRA, muchas familias de los antiguos hacendados demandaron sus derechos propietarios tramitando la actualización de sus expedientes de la Reforma Agraria. A ellos se sumaron compradores de tierras

comunales, adquiridas a través de dudosas operaciones en la cercanía de carreteras recientemente construidas. En los últimos años en altiplano, valles y Los Yungas, se han multiplicado así los conflictos por la tierra entre comunidades y propietarios medianos o privados.

Sin embargo, es importante destacar que, al margen de las propiedades individuales, la gran mayoría de las comunidades de la región andina posee **tierras comunales**, casi siempre de forma combinada con la pequeña propiedad individual. La Reforma Agraria, y después la Ley INRA, reconocen la categoría de propiedad comunal bajo el denominativo de tierras "pro indiviso", que comprenden las áreas destinadas al descanso y al pastoreo. Esta disposición tiene correspondencia con la forma ancestral de ordenar las tierras de la comunidad en tres áreas, con sus respectivas normas de uso y acceso: 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"), es de acceso "mixto", ya que su uso es normado por la comunidad teniendo cada familia acceso a una parcela; la tercera, el área de pastoreo, es enteramente comunal con acceso irrestricto para los comunarios.

Existen grandes diferencias regionales con respecto a mantener las tierras comunales. En las regiones de mayor presión sobre la tierra, que son al mismo tiempo las zonas donde predomina la agricultura parcelaria, las comunidades procuran compensar a las familias jóvenes carentes de tierra, entregándoles parcelas ubicadas en las áreas de descanso. Ocurre así un proceso de progresiva conversión de las áreas 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 cambio, en las zonas donde la principal actividad económica es el manejo de praderas y de ganado nativos, predomina 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 comunidades originarias con sus estructuras. Muchas de estas comunidades poseen títulos comunales sobre sus tierras que datan de la Colonia y que tienen validez hasta la actualidad. Cuando la Ley INRA incorpora a las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) – en principio concebidas para los pueblos indígenas de tierras bajas – fueron las comunidades originarias de la región andina las primeras en aprovechar esta figura jurídica para demandar sus propios territorios en la perspectiva de dar una categoría superior a sus tierras comunales. A éstas se juntaron otras regiones donde las comunidades campesinas ven su conversión en TCO como la manera más idónea para superar la situación insostenible del minifundio. En la actualidad se registran más de 80 de estas demandas que representan una población de 43.000 familias y una superficie que se acerca a 3.5 millones de hectáreas, tomando en cuenta sólo las áreas y poblaciones donde se han terminado los estudios. Si se incluyen las demandas pendientes, estas cifras son considerablemente mayores. La presencia y la creciente valoración de la forma comunal de tenencia de la tierra tiene entonces tanto peso en la región andina como la pequeña propiedad individual.

Sistemas productivos

Los sistemas de producción en el occidente del país, en general, son tradicionales. Al tratarse de una agricultura familiar y de bajos insumos externos, se apoya en la mano de obra familiar con tecnología ancestral. El destino de la producción privilegia el autoconsumo y en menor medida la comercialización.

Entre las principales limitaciones para el desarrollo de las actividades agropecuarias se encuentran fenómenos climáticos adversos -que pueden interrumpir el desarrollo de los cultivos en cualquiera de sus fases y producir pérdidas en las crianzas-, el reducido tamaño de la propiedad -individual y comunal- y un marcado déficit hídrico en la mayoría de los ecosistemas.

La economía de estas unidades productivas se reparte entre la agricultura y la ganadería, actividades que se complementan y se unen en la gestión del territorio y de los recursos en los que se sostienen.

La papa es el cultivo clave para las familias de las zonas altoandinas, de valle y cabecera de valle, dada su amplia variabilidad genética y adaptación a los diversos ambientes, aspectos a los que se suman los procesos de transformación que permiten su almacenamiento por largos periodos. Otros recursos agrícolas de gran importancia son los tubérculos andinos, el maíz, el haba, hortalizas y frutales, cuya producción adquiere relevancia principalmente en los ecosistemas de valle.

La ganadería en esta zona muestra 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 la oferta forrajera nativa. En las planicies y pie de monte adquiere importancia el ganado ovino y bovino, allí donde existe 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 -frente al ganado criollo, cuyo principal mérito es la rusticidad.

La estrategia familiar considera también el desarrollo de ganado menor, como cuyes, porcinos y aves de corral, producciones destinadas al autoconsumo y en menor proporción a la venta.

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 y reservorios artificiales.

Tecnología utilizada

La mano de obra utilizada en todo el proceso de producción es la familiar -de los miembros de todas las edades-. La producción agropecuaria se apoya en prácticas de reciprocidad para llevar adelante las tareas más intensas en mano de obra, aquí se ubican el "ayni" y la "faena", practicadas en las ecoregiones de altiplano, valles y cabecera de valle.

El laboreo del suelo para la siembra se apoya en la fuerza de tracción animal, la yunta es un elemento indispensable, sobre todo en zonas fisiográficas con pendientes. El empleo de maquinaria agrícola sólo es utilizado en planicies y por las unidades familiares que tienen acceso económico a esta tecnología. En todos los casos, las labores culturales de cosecha y postcosecha son exclusivamente manuales. En gran parte de estas zonas el principal medio de transporte de la producción continúan siendo los equinos.

Los insumos utilizados son principalmente el abono o "guano" animal proveniente del mismo predio, aplicado durante la preparación de suelos antes de la siembra. El uso de pesticidas no está generalizado, los más utilizados son insecticidas y fungicidas. La semilla o el material vegetal usado en cada gestión agrícola proviene, generalmente, de la producción del año anterior o de los mercados y ferias locales, siendo en gran parte de los casos poco idónea. El empleo de semilla certificada es muy limitado y restringido a los productores con mayores niveles de ingreso.

El manejo de suelos practicado considera la recuperación de la fertilidad natural a través de periodos de descanso. En el pasado estos periodos eran largos, actualmente se ven reducidos por la presión de la población sobre el recurso suelo. El aprovechamiento de la tierra consecutivamente todos los años resulta en rendimientos decrecientes y en la degradación de este recurso.

La producción en esta zona es, generalmente, a secano. Los requerimientos hídricos de los cultivos se satisfacen principalmente por las lluvias, son escasos los sistemas de riego complementario. En algunas regiones de valle y cabecera de valle se mantienen canales, denominados "acequias", que son sistemas construidos y gestionados desde tiempos precolombinos.

El acceso al agua es una demanda permanente de los pobladores de las tierras altas, por ello en los últimos años muchas organizaciones no gubernamentales y del Estado vienen implementando proyectos de riego, sin embargo, la falta de apoyo a la gestión ha determinado fracasos derivados de la falta de mantenimiento.

Destino de la producción.

La superficie de la tierra gestionada 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.

Dadas estas condiciones, la escasa producción se destina mayoritariamente al autoconsumo y en menor proporción a la comercialización. En el caso de los valles y cabecera de valles, el 80 % de la producción de maíz está destinada a la alimentación familiar a lo largo de todo el año, para ello se lo conserva como producto deshidratado o "mote", los excedentes, en algunos casos se comercializan o se utilizan para semilla del siguiente año, también se practica el trueque o cambio con otros productos.

Los centros de comercialización de mayor importancia para las familias son las ferias locales - comunales, municipales o provinciales -. En las comunidades con mayor

vinculación caminera, es bastante común la comercialización de productos en el mismo predio del productor, a través de intermediarios (mañazos, para el caso del ganado).

Sistemas especializados de producción

Pero también, en los últimos años coexisten en este espacio productores individuales y asociados, con sistemas de producción más tecnificados, incluyendo maquinaria agrícola, insumos y mano de obra contratada y con mayor cantidad de tenencia de tierra como es el caso del denominado cordón lechero en el altiplano central y norte del departamento de La Paz cuya producción de leche y sus derivados adquieren mucha importancia, con la participación societaria de los pequeños productores de leche organizados y con la creación del Programa de Desarrollo Lechero del Altiplano en 1997. creciendo la población rural del altiplano dedicada a la producción de leche y la elaboración artesanal de queso fresco, fortaleciéndose las organizaciones provinciales y comunales de los productores, funcionando democráticamente mediante estatutos y reglamentos.

Los productores de hortalizas, granos y tubérculos en el valle de Cochabamba organizados en asociaciones, cuyos productos son altamente competitivos en mercados rurales y urbanos. Son muchos los ejemplos entre otros los productores de quinua en Challapata departamento de Oruro y San Pablo de Lipez en Potosí, los productores de lana de alpaca, productores de trucha arco iris en la península de Suriki del departamentote La Paz, etc. son ejemplos de organización y trabajo con resultados positivos a nivel de producción.

4. La Agricultura en la Economía Boliviana

Es una verdad evidente en sí misma que el principal objetivo que tienen las sociedades es que los miembros de éstas puedan vivir bien; esto significa que importa, y mucho, conocer qué es lo que hacen sus habitantes para lograr los ingresos necesarios que les permitan adquirir los bienes y servicios necesarios para subsistir ellos y sus familias. En vista de ello, la primera parte de esta sección analiza las características de la población económicamente activa y la segunda da algunos comentarios acerca de la producción agropecuaria. Al inicio del tercer milenio en Bolivia habitaban alrededor de 8.000.000 de personas; de estas el 44% vivían en las capitales de departamento, el 17% estaban en el resto de las poblaciones urbanas y el 38% eran población rural.

4.1 Características de la Población Económicamente Activa

Las características de la fuerza laboral boliviana muestran un panorama que puede ser calificado como poco halagüeño pues es difícil esperar que exista un incremento espontáneo en la productividad de la mano de obra boliviana, por tal motivo debieran desarrollarse políticas públicas para revertir esta debilidad de manera que se dé un aumento en la productividad laboral, esto es que mejore la cantidad de producción disponible por cada unidad de empleo. La historia y las experiencias comparadas indican que las inversiones que se realizan en los sectores primarios y que mejoren la productividad de la fuerza de trabajo generan en el mediano y largo plazo condiciones para que también se den incrementos en los otros sectores de la actividad económica.

Las 3.569.741 personas que formaban la Población Económicamente Activa, PEA, en la última encuesta de empleo mostraban el siguiente desglose:

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

Como puede verse a partir de la información precedente la situación de la mano de obra en Bolivia muestra debilidades estructurales; casi el 40% de la PEA es o demasiado joven (de menos de 20 años) o mayor (de más de 50 años) quienes se supone presentarán mayores reparos para aceptar y aplicar las nuevas tecnologías que puedan ser utilizadas pues o no han sido entrenados en el caso de los jóvenes o significan realizar profundos cambios en el caso de los mayores; más del 65% tiene niveles de educación inferiores a la primaria lo que permite prever que ellos tengan una mayor aversión al cambio que la que tienen personas con un mayor nivel educativo ya que para conocer y aplicar las nuevas técnicas se requiere que los trabajadores tengan cada vez más y mejores niveles educativos; por otra parte, alrededor del 70% de los trabajadores están en las categorías de cuenta propia, trabajadores familiares o empleados del hogar categorías en las cuales es difícil, por decirlo suavemente, esperar que se aumente la cantidad de bienes a ser ofrecidos debido a que en estas categorías en general se encuentran personas que antes que participar en la producción de bienes físicos tienden a ofrecer su trabajo en las áreas de los servicios no especializados.

Si se acepta que la historia es un maestro y que la misma permite se puedan extraer experiencias se debiera reconocer que en tanto las sociedades sean capaces de facilitar el acceso al empleo productivo en aquellas áreas en las que cuenten con ventajas comparativas se podrán a futuro crear ventajas competitivas; para lograrlo se requieren fundamentalmente dos condiciones, a saber, la capacidad de arribar a acuerdos sociales y tiempo; temas que en general no son virtudes reconocidas; pues por una parte quienes detentan el poder prefieren no escuchar a sus opositores y por la otra parte hay una evidente presión de parte de los diferentes grupos de presión para mostrar resultados inmediatos a pesar que en más de una oportunidad se requieren períodos de maduración que pueden ser significativos.

En el caso boliviano la principal ventaja comparativa (que con el desarrollo de las nuevas tecnologías de productos y de procesos ya no lo es tanto) es que el país

cuenta con una superficie de tierra más que suficiente para albergar a su población y la calidad de la misma (en sus diferentes pisos ecológicos) permite que se puedan implementar actividades en las cuales sea posible manejar de manera sostenible los recursos naturales renovables. En la medida que el manejo de los recursos naturales sean la principal fuente de la captación y capacitación de la fuerza de trabajo se podrán crear las experticias para por una parte incrementar la productividad del empleo en los sectores involucrados en el manejo de los recursos renovables y por la otra parte ofrecer un mayor caudal de trabajo eficiente para el resto de los sectores de la economía.

Según la encuesta de empleo de las 3.596.741 personas que conformaban la población económicamente activa el 43% es decir 1.541.859 de personas 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. La teoría económica convencional acepta que el Producto Interno Bruto, PIB, es el cálculo del pago a los factores productivos (salarios a los trabajadores, intereses sobre los préstamos y utilidades de los empresarios) y conociéndose el número de personas que laboran en cada sector a través de la división entre el PIB sectorial y la cantidad de personas que trabajan en cada sector se tiene una primera aproximación de la productividad del empleo a nivel sectorial.

4.2 PIB, Empleo y Productividad de la Economía Boliviana

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; en el caso de los Servicios de la Administración Pública se incluyeron a las 158.770 personas que manifestaron estar trabajando en la enseñanza; la razón de ello es que de acuerdo a normas generalmente aceptadas la enseñanza no es considerada como un sector específico y es el Estado quien contrata los servicios de la inmensa mayoría de las personas que se dedican a la enseñanza.

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

SECTOR	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 Comunales, 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 genera casi la misma riqueza que la industria manufacturera (más de 6 mil millones de Bolivianos corrientes) mientras que emplea casi cuatro veces más de personas. Al comparar la cantidad de valor agregado generado por cada trabajador agrícola se ve que esta es la segunda más baja a nivel sectorial detrás de la que se observa en la productividad del servicio doméstico; si se toma en cuenta que las personas que realizan el trabajo doméstico tienen, en general, la provisión de la alimentación como un pago oculto se puede esperar que las diferencias de productividad sectorial entre el sector agrícola y la del servicio doméstico sean menores, esto podría explicar el hecho que todavía continúe existiendo una oferta de mano de obra de personas que han migrado del campo a los centros urbanos para ofrecer sus servicios en labores domésticas.

Comparando la productividad agrícola con la más alta (los servicios financieros) se observa que esta es de poco menos del 3%, en términos temporales este dato diría que lo que gana un trabajador bancario en un año representa lo que agricultor promedio obtendría en algo más de 36 años; si se toma en cuenta que los trabajadores del área formal – como es el caso de los servicios financieros – además del salario cuentan con otros beneficios sociales como son los seguros de corto y largo plazo la brecha sería superior. Una de las razones principales por las que existen las diferencias en los pagos que se realizan a la fuerza laboral es por la cantidad de dinero que se necesita para crear una fuente de trabajo en un sector con relación a la que se requiere para crear un empleo en otro, se decir existen diferentes relaciones de montos invertidos para generar un empleo adicional según las características de cada sector económico.

Una primera conclusión a partir de una rápida evaluación sobre el empleo es que si existiese el deseo de mejorar las condiciones de vida de la población boliviana a partir

de que ella cuente con posibilidades de generar un ingreso por su trabajo no debiera dejar de priorizarse el tema agrícola pues en tanto se den políticas que atiendan a los trabajadores agrícolas es de esperarse que los promedios nacionales se vean favorecidos.

4.3 La Agricultura Boliviana

A inicios del tercer milenio la superficie cultivada según cultivos 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 cantidad de tierra utilizada, 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% de las más de 2 millones de hectáreas cultivadas; del resto de los 18 productos que son informados por el INE ninguno supera la barrera del 10% de la totalidad de las áreas cultivadas en Bolivia.

Tomando 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 esto es una tasa de crecimiento anual acumulada del 4.1%, este dato tiene dos lecturas, la primera que en el transcurso de una década es posible que como mínimo se hayan deforestado un total de 700.000 hectáreas con sus efectos negativos en el aspecto ambiental y la segunda

vendría por comparar los volúmenes de producción logrados para ver si en estos diez años la ampliación de la cantidad de superficie fue resultado de una mayor demanda o de la necesidad de plantar una mayor superficie como consecuencia de una baja en los rendimientos obtenidos.

En la 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% finalmente Beni y Pando tenían participaciones marginales con el 1.7% y 0.9% respectivamente.

Con relación a la ganadería el INE estima 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.

El estudio "Evaluación Estratégica Ambiental de la Agricultura, Ganadería, Forestal y Cuencas del Oriente Boliviano" publicado el año 2005 por el Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente indica que el hato ganadero del Oriente Boliviano ocupaba alrededor de 27.2 millones de hectáreas, en el resto del país, en el que el tamaño de la propiedad es menor, podría suponerse (con una estimación a la baja) que la ganadería ocupe solamente 1.8 millones de hectáreas se tiene las actividades ganaderas estarían asentadas en alrededor de 30 millones de hectáreas.

Esta superficie adicionada a las poco más de 2 millones de hectáreas que se encuentran cultivadas y estimando que existiesen otros 2 millones de hectáreas de tierras en descanso dicen que a principios del siglo XXI las actividades agrícolas ganaderas cubrirían más o menos 35.000.000 de Has. Si esta superficie se compara con la cantidad de tierras saneadas, que es de 21 millones de hectáreas, dice que en el país el Estado se encontraría en una precaria situación con relación a su seguridad jurídica pues como mucho solamente el 60% de la tierra en la que se realizan labores agrícolas y ganaderas se harían en terrenos cuyo derecho propietario está perfeccionado.

5. Organizaciones de los Actores Rurales

Durante la primera etapa de la República, las organizaciones rurales fueron privilegio de la clase política dominante, mientras que las comunidades indígenas fueron impedidas a formar alianzas regionales o étnicas, y la movilización de las poblaciones rurales estuvo sujeta a restricciones aún más severas que en la Colonia. 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. Las estructuras comunales son de carácter integral en el sentido de no establecer una diferencia entre la organización social y la económica. Ambas constituyen una unidad que garantiza la vida de los comunarios. La observación de las normas comunales - en un contexto adverso - era el espacio donde se conservaba y se cultivaba la "memoria larga" de los pueblos indígenas.

En la actualidad las organizaciones, tanto empresariales como indígena-campesinas, llevan el sello de la Reforma Agraria que, por una parte, fomentó la conformación de

empresas agropecuarias y forestales y, por primera vez en la historia republicana, permitió e impulsó un tipo de organización de los pueblos rurales que excede el ámbito local de las comunidades. En el campo socio-político impuso el modelo *sindical* de organización, y en el campo económico promovió el modelo *cooperativista*. Ambos modelos “occidentales” tienen poco en común con las formas tradicionales de organización comunal. Sin embargo, las comunidades campesinas de la región andina adoptaron ampliamente al sindicalismo agrario y su estructura jerárquica a nivel regional y nacional. En cambio, el cooperativismo como organización económica tuvo impacto limitado.

5.1 Organizaciones Sociales Indígenas y Campesinas

Sindicatos campesinos

La Reforma Agraria, al tiempo de eliminar el sistema de las haciendas y de la servidumbre en la región andina, crea la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB) que aglutina a los trabajadores de las exhaciendas y a los comunarios de los ayllus de la región andina. La CNTCB se integra al sistema nacional sindical y forma parte de la Central Obrera Boliviana (COB), junto con los demás sectores o Confederaciones obreras. En su estructura interna, la CNTCB se ajusta a la división política del país, formando las 9 Federaciones Departamentales, las Centrales Provinciales, hasta llegar al Sindicato Agrario a nivel de las comunidades. En realidad, el sindicato campesino 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.

Si bien el Estado de la Revolución Nacional utiliza la estructura jerárquica de la Confederación Campesina como instrumento de dominación – el llamado “pongueaje político” – el hecho de que la organización supera el ámbito restringido de las comunidades tendría un impacto trascendental para los futuros movimientos indígenas y campesinos. Los gobiernos militares de facto, a partir de 1964, perciben con claridad el “peligro” de que la CNTCB – y a través de ésta los pueblos indígenas – podrían asumir posiciones de desobediencia frente al Estado. Es por ello que imponen el “Pacto Militar Campesino” (PMC), con el fin de separar, primero, a la organización campesina de la influencia “comunista” de los obreros de la COB, y segundo, someterla estrictamente al régimen militar. Adicionalmente, el gobierno crea una nueva organización nacional campesina: la Federación Especial de Colonizadores, para debilitar y, eventualmente, neutralizar la fuerza de la CNTCB.

Sin embargo, los 18 años de regímenes de facto no logran “oficializar” a los movimientos campesinos e indígenas y a sus organizaciones, y por el contrario, éstos toman parte activa en la resistencia contra las dictaduras. Es en este período cuando se gesta la configuración de los movimientos indígena-campesinos y la influencia que tienen en el actual contexto. Bajo la conducción del katarismo, la CNTCB reivindica el carácter indígena de la organización y se postula como representante de todos los pueblos originarios: *“aymara, quechua y guaraní”*. A pesar de su crítica al modelo sindical de organización, descalificándolo como inapropiado a la realidad de las comunidades rurales, busca su reincorporación a la COB, en el entendido de que la

liberación de los pueblos indígenas sólo sería posible en alianza con la clase obrera. En 1979, la COB auspicia un "Congreso de Unidad", donde los campesinos deciden refundar la CNTCB. Adoptan la nueva sigla de Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), para diferenciarse de su antecesora "oficialista" y para afirmar su independencia con respecto al Estado y a los partidos políticos. Significativamente, la CSUTCB no introduce modificación alguna en la estructura organizacional anterior pero sí, con gran visión de futuro, funda la Federación Nacional de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa" – FNMCB"BS" - como organización representativa de las mujeres del campo. Por otra parte, la Federación de Colonizadores se convierte en Confederación – CSCB – afiliada a la COB como segunda organización campesina al mismo nivel que la CSCUTCB.

Organizaciones indígenas

La estructura sindical planteada por la Reforma Agraria, en teoría, se extiende a las comunidades indígenas de las tierras bajas, aunque, en un contexto donde los indígenas son considerados "*selvícolas*", y se encuentran en un estado de dependencia de los patrones estancieros o barraqueros, esta inclusión no se hizo efectiva.

A principios de los años '80, despierta la "*memoria larga*" de los pueblos indígenas de las tierras bajas, donde Guaraní y Chiquitanos rearticulan sus organizaciones ancestrales con base en la identidad étnica. En conjunto forman la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB). La perspectiva inicial de que la CIDOB se afilie a la CSUTCB – recién creada con la pretensión de representar a todos los pueblos indígenas – no se hace realidad, por las diferencias conceptuales al interior de ambas organizaciones, pero también por influencias externas. De la misma forma, la CIDOB desestima el modelo sindical de organización y por tanto su incorporación a la COB. A pesar de este distanciamiento aparente, la estructura organizativa de la CIDOB no se diferencia sustancialmente del sindicalismo campesino, lo que vendría a ser una ventaja en los futuros esfuerzos de unificar las plataformas de lucha entre indígenas y campesinos.

En los subsiguientes años, favorecidos por una corriente cada vez más generalizada en defensa de los derechos indígenas, los 32 pueblos de las tierras bajas llegan a formar sus organizaciones. Ante este proceso, la CIDOB – similar a la CSUTCB – organiza Centrales o Coordinadoras Indígenas a nivel de 7 departamentos y, manteniendo su sigla, adopta el denominativo de Confederación. Pero es con la "*Marcha por Territorio y Dignidad*", en el año 1990, que los pueblos indígenas de las tierras bajas alcanzan 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 centran en lograr territorios propios, 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 hace efectiva en la Ley INRA (1996) la cual reconoce a los territorios indígenas bajo la figura jurídica de Tierras Comunitarios de Origen (TCO).

En adición, desde mediados de los '90, se fortalece y se rearticula el movimiento indígena en las comunidades andinas. En las regiones menos afectadas por la hacienda y donde se mantienen vigentes con mayor fuerza las estructuras ancestrales, los comunarios se consideran insuficientemente representados por la CSUTCB. Inspirados por los planteamientos y logros de la CIDOB, crean 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 conjunto, abarcan cerca de la tercera parte del territorio nacional, y de alcanzar sus objetivos, habrían logrado un sustancial cambio de las relaciones desiguales existentes en la distribución de tierras.

Campesinos sin Tierra

El impedimento legal a los asentamientos de hecho, determinado por la Ley INRA, equivale 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 forma el Movimiento de Campesinos sin Tierra (MST), que toma 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 logra 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 encargada 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.

La lucha unitaria de las organizaciones indígenas y campesinas

Los indígenas y campesinos del país, concientes de que el espectro diverso de sus organizaciones encierra el peligro de la dispersión y del antagonismo, convierten su diversidad en una riqueza, haciendo un permanente esfuerzo para construir una plataforma conjunta que incluye las demandas y propuestas de todos los pueblos, y por tanto, reflejan la totalidad de las distintas realidades que viven estos pueblos. Llegan así a la conclusión de que la igualdad de derechos para los pueblos originarios pasa necesariamente por un reordenamiento de la propiedad agraria y del territorio, así como por un cambio profundo de las estructuras políticas del país. Las organizaciones sociales por sí solas no lograrían este objetivo sin dotarse de una propia organización política. Desde la Marcha por Territorio y Dignidad, y en torno a los "500 Años de Resistencia", entre avances y retrocesos, las organizaciones indígenas y campesinas construyen el Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (IPSP), perfeccionando su plataforma común de propuestas hasta demandar la refundación del país a través de la Asamblea Constituyente. En tanto organizaciones sociales de indígenas y campesinos, formaron el "Pacto de Unidad".

Son estas organizaciones, con su visión y con su alto grado de representatividad de los pueblos originarios, las que habrán de asumir la principal responsabilidad en el proceso de la *Reconducción Comunitaria* de la Reforma Agraria. Queda para el Estado la obligación de poner el marco favorable.

5.2 Organizaciones Económicas Campesinas - OECA

La estructura de los sindicatos campesinos, y en buena medida también de las organizaciones indígenas, está básicamente orientada a lograr objetivos políticos. Los aspectos económicos encuentran poco espacio en sus planteamientos o éstos se reducen a demandas materiales ante los poderes públicos. Al interior de las organizaciones faltan reflexión y análisis sobre las condiciones de la agricultura familiar campesina y sobre la necesidad de que ésta sea respaldada por las normas comunales. 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 militares (con ayuda de las iglesias) instrumentalizaron las cooperativas para debilitar a los sindicatos, generando así artificialmente un antagonismo entre las organizaciones sociales – consideradas demasiado “politizadas” - y las organizaciones económicas – acusadas de ser “neutras”.

Una vez más fue la CSUTCB la primera en reconocer la importancia que tenía para las comunidades campesinas y para los agricultores familiares el dotarse de una organización económica propia. La Ley Agraria Fundamental (1984), plantea la creación de la Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA) como “brazo económico” de la organización y como complemento indispensable al reordenamiento de las tierras comunales. Aún sin la aprobación de la LAF en el Legislativo, la CSUTCB pone en marcha las CORACA a nivel nacional, en los departamentos y en algunas regionales. Por múltiples razones externas e internas, el ambicioso proyecto de las CORACA fracasó, a excepción de unas pocas regionales que permanecen activas.

Mientras al interior de la misma CSUTCB el tema de las CORACA dejó de ocupar un lugar importante, sus ideas centrales fueron acogidas y desarrolladas por las mismas organizaciones económicas. Por necesidad propia de los pequeños agricultores, se multiplicaron las asociaciones, sociedades y cooperativas de producción y de comercialización, en la mayoría de los casos con apoyo de ONG e incluso del Estado. Era necesario establecer mecanismos de coordinación entre organizaciones locales y regionales y de aglutinarlas a nivel nacional.

En 1991 se funda la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB) que cuenta actualmente con 55 organizaciones afiliadas que representan alrededor de 35.000 familias productoras. Sus principales objetivos son la promoción de tecnologías ecológicas y abrir el acceso a mercados en el exterior para productos ecológicos certificados. La AOPEB encabezó la iniciativa para la Ley de Regulación y Promoción de la Producción Agropecuaria y Forestal No Maderable Ecológica, recientemente promulgada.

La organización nacional de mayor peso y proyección es la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC-Bolivia), fundada en 1992. La

CIOEC aglutina a las 700 OECA del país que, en conjunto, representan a más de 100 mil agricultores. Se rige por los principios de la autogestión campesina, la agricultura sostenible, la economía solidaria y la soberanía alimentaria. Como fin político inmediato promueve el proyecto de Ley de Reconocimiento Jurídico de las OECA, en el entendido que la legislación existente no se adecua, y más bien perjudica, a estas organizaciones, que no sólo tienen características peculiares, sino ocupan un papel muy importante en la economía y en el mercado laboral.

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. Las OECA tienen varias ventajas con respecto a los sindicatos campesinos y organizaciones indígenas: siendo organizaciones *de afiliados* (y no organizaciones *de hecho*) sus miembros son más concientes y tienen mayor compromiso con los objetivos institucionales; las OECA dedican una parte considerable de sus actividades a encuentros de capacitación e intercambio para promover sus objetivos y para lograr el fortalecimiento de las organizaciones afiliadas. Al mismo tiempo se han reducido al mínimo los antagonismos anteriores entre las organizaciones sociales y las económicas: las primeras se muestran más abiertas a la temática productiva, a la valoración de la agricultura familiar y a la necesidad de crear organizaciones económicas propias; y las segundas asumen sus responsabilidades en el campo de las transformaciones políticas. De esta forma, y por una vía distinta a la planificada por la CSUTCB en su tiempo, las OECA se han convertido en "brazo económico" de las organizaciones sociales.

Por sus capacidades técnicas y organizativas, las OECA jugarán rol importante en la ejecución de la Política de Tierras y en la *Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*, especialmente en la consolidación de los Asentamientos Humanos y en la reconstitución de comunidades.

5.3 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 promovida por los gobiernos 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 y adquirieron 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 y en el incremento de la explotación y exportación de productos forestales. Las organizaciones empresariales, a través de sus conexiones en redes, han sabido ocultar el aparente conflicto de intereses, donde los "agropecuarios" siguen impulsando la ampliación de la frontera agrícola-ganadera, mientras los forestales propagan el cuidado de los bosques. En los hechos, por sus múltiples vinculaciones familiares y de grupo, las organizaciones empresariales defienden un interés común que es la adquisición de mayor cantidad posible de tierras.

A diferencia con 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.

6 El Diagnóstico en Resumen

El inadecuado manejo de la política agraria en Bolivia ha generado en el caso de la tenencia, uso de la tierra y el manejo de los recursos naturales un escenario que es imprescindible modificar para crear una sociedad justa y un manejo adecuado de los recursos. Con los anteriores análisis se llegan a las siguientes conclusiones:

Tenencia de tierras

El sistema de tenencia de tierra vigente a lo largo de toda la vida republicana lleva los rasgos heredados desde el régimen de la Colonia, es un sistema dual y conflictivo que privilegia la propiedad privada de la tierra. Bajo las relaciones socio-políticas – igualmente duales – que fueron dominantes durante la mayor parte de la República, la

propiedad privada de la tierra condujo inevitablemente a la concentración de las tierras en manos de "patrones" o "empresarios", según la época.

Por otra parte, la propiedad colectiva, junto a la organización comunitaria de los pueblos originarios, es calificada de "atrasada", es tolerada al inicio de la República, pero después las comunidades son despojadas de sus tierras y sometidas al sistema atrasado de la servidumbre en las haciendas. Este despojo es la mayor de las injusticias históricas infringidas a los pueblos originarios.

La Reforma Agraria de 1953, si bien acaba con el sistema de la hacienda y la servidumbre en la región andina, no pretende llegar a una distribución equitativa de la propiedad agraria contraviniendo a la propia misión y esencia de lo que significa una "Reforma Agraria". Por una parte entrega las tierras en propiedad individual a los trabajadores de las exhaciendas – y posteriormente parcelas individuales a los "colonizadores" - desatando un proceso de minifundización e inestabilidad de la población rural. Por la otra favorece a la empresa agropecuaria y forestal en el oriente con la entrega de tierras y concesiones dando pie a una nueva forma de latifundio donde un reducido número de familias posee grandes extensiones de tierras sin trabajarlas, pero utilizándolas con fines especulativos, como el cobro de créditos, el arrendamiento y la compra-venta. La aplicación de la Ley INRA estimula el mercado de tierras sin lograr su transparencia y regulación.

En ciertas regiones del país aún predominan relaciones de servidumbre social dentro de las medianas y grandes propiedades combinadas con bajos niveles tecnológicos y productivos, especialmente en las unidades de ganadería extensiva.

La extrema desigualdad e irracionalidad en la distribución de la tierra no sólo prolonga la histórica injusticia a que están expuestas las poblaciones originarias, sino es la causa profunda de la inestabilidad económica y política que sufre la población boliviana en su conjunto.

Con todo, la legislación agraria ha mantenido diversos tipos de propiedad comunal de la tierra, destacándose las tres modalidades contenidas en la Ley INRA: las tierras comunales en las regiones andinas; la dotación colectiva en nuevos asentamientos; y las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Son estas formas de propiedad comunal la base para la **Reconducción Comunitaria** de la propiedad agraria.

Uso de tierras y recursos naturales

Ligadas a la desigual distribución de las tierras están las formas de uso de suelos, bosques y recursos naturales. Las políticas estatales y de la cooperación internacional han privilegiado las formas empresariales de aprovechamiento agrícola, ganadero y forestal. Bajo la consigna de la "ampliación de la frontera agrícola" y con una visión unilateral "agrarista", estas políticas impulsaron, en el oriente del país, una agricultura comercial y monoprodutora de altos insumos de capital, como maquinaria, agroquímicos y semillas importadas.

La evolución de la agroindustria y su creciente importancia en la economía nacional están acompañadas por una serie de efectos negativos en distintos campos: las tecnologías empleadas conducen a un rápido deterioro de los suelos y a una acelerada demanda de nuevas tierras a costa de áreas forestales. En lo económico, la agroindustria requiere de subvenciones del Estado cuyo costo es repartido sobre el resto de la población; entre las subvenciones cuentan la condonación de créditos, reducción al mínimo del pago de impuestos, subsidio a los combustibles y otras medidas preferenciales logradas gracias a influencias políticas.

En el otro extremo, la agricultura familiar-campesina emplea tecnologías tradicionales de uso de suelos respaldadas en normas comunales. Sin embargo, la individualización de la propiedad y la progresiva parcelación de la tierra han debilitado la vigencia de estas normas y con ello se propagan la sobreexplotación de los suelos, la pérdida de fertilidad y el deterioro ambiental. Se produce así un círculo vicioso entre el uso inadecuado de suelos y el abandono de áreas potencialmente productivas. Este fenómeno afecta principalmente a las comunidades de la región andina pero tampoco es ajeno a las comunidades en áreas de "colonización".

El movimiento migratorio, que es característico para gran parte de la población rural, en parte se basa en la ancestral estrategia del "dominio vertical sobre distintos pisos ecológicos" que garantizaba a las comunidades y a sus familias la seguridad en alimentos. Es así que, en muchos casos, las familias "ausentes" mantienen su derecho propietario en las comunidades de origen y, de esta manera, se agudiza cada vez más el proceso del minifundio iniciado con la individualización de la "pequeña propiedad" dispuesta por la Reforma Agraria.

La intervención de las políticas públicas, a parte de ser escasa, percibe a los problemas de la agricultura familiar-campesina como una cuestión técnica y no estructural, desestimando los conocimientos y valores de las comunidades indígenas, originarias y campesinas. Desestima igualmente el aporte de los agricultores familiares al abastecimiento del mercado interno de alimentos, siendo así que su participación en el PIB es 2.4 veces mayor que la de la agroindustria.

La desigualdad en la distribución de tierras, la crisis permanente de la agricultura empresarial, el empobrecimiento de las poblaciones rurales, los impactos ambientales negativos causados por el uso inadecuado de la tierra y de los recursos naturales demandan una transformación profunda de las estructuras agrarias.

SEGUNDA PARTE

LA NUEVA POLITICA DE TIERRAS

Visión y bases de la Nueva Política de Tierras

VISION

En las próximas décadas, Bolivia conmemora el bicentenario de la fundación de la República (2025), y se cumplen cinco siglos de instaurarse el régimen de la Colonia (2032) que sometió a los pueblos y culturas andinas y amazónicas. Hasta estas fechas, queda resuelta la cuestión agraria en Bolivia. Una nueva generación está a cargo de administrar un país que dispone soberanamente de sus recursos en beneficio de la población, y un país donde la tenencia de tierras ha dejado de ser factor de poder y fuente de conflicto social. 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 demás habitantes del país.

Con la *Transformación de las Estructuras Agrarias* el país saldó una deuda histórica con los pueblos originarios largamente pendiente, al tiempo de haber 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. Las tecnologías empleadas en la producción, industrialización y comercialización de productos combinan las experiencias de los pueblos originarios con los conocimientos científicos modernos, la mecanización, medios financieros y condiciones justas de mercado, dignificando el trabajo del campo.

Los habitantes del campo y los actores de la economía rural han desarrollado capacidades organizativas y técnicas que responden a la realidad de las tierras bolivianas donde una mitad está cubierta de bosques y donde la otra mitad corre el riesgo del deterioro de suelos y cuencas hidrográficas. Se ha frenado la eliminación de los bosques y se ha estabilizado la frontera entre las tierras agrícola-ganaderas y las áreas forestales; las comunidades indígenas y campesinas se encuentran desarrollando sistemas de aprovechamiento sostenible de recursos forestales maderables y no maderables, y sistemas de recuperación de suelos enmarcados en el manejo integral de cuencas hidrográficas. Los pueblos y las empresas rurales 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 los pobladores 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 de la humanidad entera. Representa un ejemplo en el manejo adecuado y 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 internacional de consumidores.

Bases de la Nueva Política de Tierras

Descolonización de las estructuras agrarias

- ***Eliminar el latifundio.*** Profundizando el precepto de la Reforma Agraria y de la Constitución Política del Estado – que “no reconoce” el latifundio – la Nueva Política de Tierras *prohíbe y suprime el latifundio* y la acumulación especulativa de propiedades, eliminando los fundamentos de un sistema de poder basado en la propiedad abusiva e injusta de la tierra. Al dejar de existir el latifundio desaparece la fuente principal de *injusticia social y económica* en el campo y en el país.
- ***Suprimir la servidumbre y explotación del trabajo humano.*** Puesto que todavía persisten formas abiertas y disfrazadas de servidumbre, de empatronamiento 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 y campesinas, restableciendo el *derecho histórico* de los pueblos sobre sus tierras y territorios y su derecho a conservar y/o reconstruir normas propias de dominio del territorio, de la tierra y de los recursos naturales renovables.

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 las mujeres y los hombres cuya vida y bienestar dependen de la agricultura, 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 – hasta ahora desiguales e inestables – y por tanto involucra a la sociedad en su conjunto.
- ***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 agraria. La Nueva Política de Tierras, al equilibrar las estructuras de tenencia, sustituye la clasificación tradicional aceptando únicamente dos formas básicas de propiedad agraria: *la colectiva* (que contempla las tierras comunales y las TCO); y *la individual* (que, en todas sus expresiones, debe cumplir una responsabilidad social, ambiental y económica). Promoverá el equilibrio y la armonía entre el dominio colectivo y la tenencia individual de la tierra.

Soberanía Alimentaria basada en la agricultura campesina

- ***Garantizar el acceso de toda la población a la alimentación adecuada.*** El acceso a una alimentación adecuada en calidad y cantidad es un *derecho humano fundamental*. La justicia social y los Convenios Internacionales obligan al Estado garantizar este derecho para toda la población. Contrariamente al concepto de la “seguridad alimentaria” – que no valora la procedencia de los alimentos ni las capacidades de la agricultura local – la Soberanía Alimentaria es el derecho de los Estados a definir sus propias políticas en materia de alimentos, garantizar a sus agricultores el acceso al mercado local en condiciones favorables, y abastecer a la población con alimentos a precios asequibles, sanos, seguros y culturalmente apropiados.
- ***Revalorizar la agricultura campesina.*** En los conceptos convencionales de desarrollo agrícola, los sistemas de producción familiar campesina ocupan sólo un lugar marginal. En cambio, la política de Reconducción Comunitaria dinamiza las capacidades de las comunidades indígenas y campesinas, y con ello la agricultura campesina 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. En la Nueva Política de Tierras el apoyo a los sistemas productivos tradicionales va acompañado de la promoción de nuevas tecnologías para la conservación de recursos naturales y para el mejoramiento de la producción.

Desarrollo económico de la agricultura

- ***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 las experiencias de las organizaciones económicas campesinas. La propuesta de la empresa comunitaria involucra a todas las comunidades rurales indistintamente, sean TCO, comunidades indígenas o campesinas, con tierra colectiva o individual. Para el fortalecimiento de las empresas comunitarias se creará un marco legal que proteja y dinamice el pleno ejercicio de sus actividades tanto a nivel local como en niveles superiores de organización.

- **Generar fuentes diversificadas de trabajo.** Entre todos los sectores económicos, la agricultura familiar campesina es la generadora de fuentes de trabajo más importante para hombres y mujeres. Sin embargo, por el rol marginal que le asignaron las políticas agrarias pasadas, no han podido desarrollar plenamente sus potencialidades. La Nueva Política de Tierras dignificará el trabajo de los productores familiares y su rol destacado en la consecución de la soberanía alimentaria, promocionando la conservación y la recuperación de productos nativos y exóticos de alto valor alimenticio. El Estado prestará apoyo en obras de infraestructura y riego, en la mecanización a escala, apoyo técnico y financiero a la producción y a las industrias locales de transformación y conservación de productos, estabilizando los precios y garantizando el acceso a mercados internos y externos. En el marco de las empresas comunitarias fortalecidas se generan entonces fuentes diversificadas de trabajo para hombres, mujeres y jóvenes, dentro y en torno a la agropecuaria y forestería familiar-comunal.

- **Apoyar las iniciativas empresariales privadas.** Las actividades llevadas a cabo por los empresarios privados serán apoyadas por el Estado Boliviano en las diferentes áreas requeridas, como ser: regularizar el derecho de propiedad agraria; estimular su participación en el mercado interno de alimentos; cooperar en el acceso a mercados externos; difundir información sobre tecnologías amigables con el medio ambiente; dar acceso a los resultados de los trabajos de investigación y desarrollo; ofrecer asistencia financiera en la medida de las disponibilidades del Estado y en tanto ésta amplíe su capacidad productiva. El Estado promoverá las iniciativas productivas y comerciales que realicen los actores privados en tanto estos lleven a cabo sus actividades en el marco de los principios de la nueva política.

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 como fuente de ingresos permanentes, como regulador del clima y del ciclo hidrológico y como reservorio de la biodiversidad, promoverá el uso de tecnologías de aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables, asignando un papel destacado a comunidades indígenas campesinas en el manejo forestal comunitario. Al mismo tiempo, inducirá a comunidades y empresas a adoptar prácticas de agroforestería, como el manejo de barbechos, la rotación de siembras y de espacios cultivados, y a adoptar la ganadería semi-intensiva bajo sistemas agro-silvo-pastoriles - llegando así 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. Tanto en comunidades antiguas como en nuevos asentamientos a ser ubicadas en áreas de suelos degradados, 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. Bajo una visión ambiental integral se impulsarán 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.

Responsabilidad de la sociedad y el Estado

- **Recuperar el rol protagónico del Estado.** En la Política de Tierras el Estado, como responsable de los intereses de la sociedad en su conjunto, asumirá su liderazgo a través de la elaboración de los consensos necesarios y la promulgación de las normas a ser observadas por los gobiernos locales y los actores productivos. Asimismo el Estado contará con medios transparentes de evaluación y adecuación permanente de la Política de Tierras, para profundizar los efectos positivos de las decisiones asumidas. – Es responsabilidad de los gobiernos locales dirigir, de manera preferente, sus acciones para facilitar el cumplimiento de los deberes y apoyar los derechos de los diferentes protagonistas de la implementación de las políticas.
- **Involucrar a toda la sociedad en la Política de Tierras y ambiental.** Los diferentes actores, privados o comunitarios, son los principales responsables de cumplir con la Función Económica Social así como con las otras normas relativas al adecuado manejo sostenible de los predios en los cuales ejercen sus derechos de uso. Los actores no podrán argüir como causal de incumplimiento de sus obligaciones el desconocimiento de las normas dictadas por autoridades competentes.

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 neo-liberal 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 los preceptos institucionales 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". Al 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 en los procesos en curso, sean dotadas exclusivamente a comunidades indígenas y campesinas. El decreto redefine 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 simulación 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 se requiere 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 desmantelar el latifundio en sus expresiones tanto tradicional como moderna. En el primer caso esto implica suprimir y hacer desaparecer de la realidad nacional, todas las formas de servidumbre y de apropiación abusiva de la fuerza de trabajo; y en el segundo, la eliminación del uso especulativo de la propiedad rural, sea por ventas o arrendamientos ilegales de tierras, sea por su utilización como garantía hipotecaria para créditos desviados hacia fines no productivos.

En vista de que el latifundio moderno se originó por dotaciones, ocupaciones y transferencias ilegales, ocurridas en las décadas subsiguientes a la Reforma Agraria, el marco normativo a crearse recuperará la figura jurídica de la Restitución, reconocida en el derecho boliviano y entendida como la potestad del Estado a recuperar el derecho originario sobre tierras cuyo derecho propietario se hubiese logrado de manera fraudulenta y, por tanto, legalmente siguen siendo tierras fiscales. En estos casos no corresponde la Reversión sino la Restitución. En adición, e independientemente del origen del derecho agrario, la acumulación de tierras así como la subdivisión ficticia de propiedades son contrarias al principio de equidad por cuanto afectan a los sectores

que la necesitan. 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 del Estado, 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; la existencia de libros contables, inventario de bienes e inversiones y flujo de caja; registro de empleados y planillas de pago; contratación y devolución de créditos; pago de impuestos; inventario del ganado con registro de marcas y control sanitario, en el caso de propiedades ganaderas.
- La práctica de formas servidumbres en relación con los empleados, y la negativa del propietario de 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

Con 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 para formar sus propias comunidades en libertad, considerando los casos donde los propietarios están cumpliendo la FES.

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 sus 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, de reciprocidad, de preservación de los recursos ambientales y de una vida con dignidad de las comunidades rurales. La distribución equitativa de la tierra y de los espacios territoriales es fundamental en la construcción

de una Bolivia digna, soberana, productiva, democrática y de bienestar para sus pobladores.

La distribución y redistribución de tierras favorecerá exclusivamente a los pueblos indígenas y comunidades campesinas hasta que se hayan superado los grandes desequilibrios entre las propiedades agrarias generados históricamente por el sistema de las haciendas y llevados a un extremo con la entrega ilegal de grandes superficies a pocos propietarios después de la Reforma Agraria. Por esta razón, la distribución de tierras fiscales, en la etapa actual, postergará la adjudicación como modalidad de entrega a propietarios privados; sin embargo, 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 se concentra en tres líneas básicas que comprenden: la dotación colectiva a comunidades en nuevos asentamientos humanos; la consolidación de las TCO en tierras bajas y tierras altas; y el reagrupamiento de tierras excesivamente parceladas. 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 que contemplará estrategias de financiamiento y de apoyo a la administración y al manejo sostenible de estos espacios. La implementación del Plan requiere de acciones coordinadas por una instancia específica.

4.1 Dotación Colectiva a Comunidades en Nuevos Asentamientos Humanos

La política de distribución equitativa de la tierra contempla la organización de nuevos asentamientos humanos en las tierras restituidas al dominio originario del Estado. 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 haya 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 y cobertura 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 a las organizaciones solicitantes de sus áreas de destino. Las familias y organizaciones registradas pasarán una etapa de formación y capacitación previa a la implementación de los asentamientos.

Dentro de la política de distribución de tierras está contemplada la dotación a favor de comunidades y organizaciones que residen en el lugar o en áreas cercanas a las tierras fiscales identificadas. Entre ellas se cuentan comunidades con variadas características, como por ejemplo: comunidades cautivas, trabajadores organizados 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 incorporará las experiencias de los asentamientos de la "colonización" tradicional, pero al mismo tiempo se distinguirá de ellos, en dos aspectos fundamentales: En primer lugar, la tenencia colectiva de la tierra significa una ventaja sobre la propiedad de lotes individuales, siendo 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, a tiempo de crear bases sólidas para el autoabastecimiento con alimentos y para la generación de ingresos permanentes y seguros. En el proceso de conformación de la organización comunitaria es de suma importancia que las comunidades se doten de un catálogo de normas internas, expresado en estatutos, que rijan la vida colectiva.

4.2 Consolidación de los Derechos Territoriales Indígenas en TCO de Tierras Bajas y Tierras Altas

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. Ella dio inicio a una reversión histórica al reconocer los derechos humanos indígenas establecidos en los convenios internacionales. A la vez, la creación de territorios indígenas dio inicio a un proceso de profundo cambio en las relaciones de distribución de tierras.

A pesar de que el INRA, en los últimos 10 años, en cierta medida ha privilegiado el saneamiento de TCO, en términos absolutos los resultados han sido muy poco satisfactorios. Por lo tanto, una meta importante dentro de la Política de Tierras es consolidar el status jurídico de los territorios demandados por los distintos pueblos, tanto en tierras bajas como en tierras altas, incluyendo a las demandas futuras.

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. Estos pueblos deben ser compensados con tierras a ser expropiadas al interior del territorio o en áreas limítrofes de su hábitat.

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 el mundo exterior. Expresando la diversidad de culturas e identidades, estas estructuras normarán los aspectos culturales, sociales y económicos 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.

4.3 Reagrupamiento de Tierras del Minifundio

El propósito de contrarrestar el minifundio mediante el reagrupamiento de las tierras atraviesa la legislación agraria desde el mismo decreto de la Reforma de 1953, sin lograr ningún resultado desde entonces. La razón para ello reside en una interpretación que atribuye al minifundio ser el único causante de la baja calidad de vida en el campo. Aislar el reagrupamiento del conjunto complejo de otros factores necesariamente condujo a su fracaso.

En cambio, la Nueva Política de Tierras considera al reagrupamiento de la pequeña propiedad parcelada como parte integral de reconducción de la economía campesina la cual, a su vez, involucra la reconducción de las organizaciones comunales. El reagrupamiento se encuentra estrechamente vinculado con la recuperación de la productividad de los suelos, de los cuerpos de agua y de las áreas abandonadas o semi-abandonadas. En muchos casos bastará que las comunidades reasuman sus tradiciones y experiencias en el manejo de las áreas productivas, lo que demanda una decisión y acción comunitaria conjunta. El Estado estimulará y apoyará de forma planificada y sostenida a aquellas comunidades que manifiesten su predisposición y compromiso a asumir estas acciones de forma organizada. A partir de la organización comunal reconstituida, el apoyo estatal se extenderá a otras áreas de la economía comunal, como la siembra de productos tradicionales de alto valor nutritivo, la transformación y conservación de las cosechas, el acceso a créditos y la comercialización. Pero ante todo orientará a las comunidades en dirección a formar empresas comunitarias a nivel local y regional.

En este contexto se sitúa el reagrupamiento de tierras que, teniendo como objetivo principal el de racionalizar y potenciar el uso eficiente de la tierra y de los recursos naturales, puede surgir como una alternativa favorable al mejoramiento de la producción y al fortalecimiento de la empresa comunitaria. El reagrupamiento de la propiedad parcelada necesariamente es producto de consenso entre los comunarios y entre ellos y los "residentes". Es preciso desvirtuar algunos preconceptos que, hasta la actualidad, fueron obstáculos infranqueables para el reagrupamiento. En primer lugar, la titulación individual no impide que el uso de la tierra y otros aspectos de la economía sean regulados y organizados comunitariamente; de hecho, las comunidades siempre han combinado la propiedad familiar-individual, con el aprovechamiento de tierras comunales. En segundo lugar, el reagrupamiento de tierras parceladas no significa la anulación de los títulos individuales; así por ejemplo, los pequeños propietarios podrán transferir voluntariamente el derecho de uso sobre sus tierras, o sobre parte de ellas, a

la empresa comunitaria a manera de aporte al capital social, manteniendo su derecho de propiedad.

Con base en la decisión de la organización comunal el Estado facilitará el reagrupamiento de tierras a través de apoyo logístico y jurídico a este proceso y ofrecerá facilidades para indemnizar a los comunarios ausentes o "residentes" que, si bien no cumplen plenamente la función social, no han renunciado a su derecho propietario. Las tierras entregadas voluntariamente serán conferidas al dominio de la comunidad bajo acuerdos y consensos mutuos.

4.4 Acceso a la Tierra en Propiedades Privadas

Quienes deseen adquirir tierras para desarrollar sus actividades agrarias de manera privada podrán hacerlo comprando las mismas de quienes tengan los derechos de propiedad perfeccionados.

Las restricciones para la compra y venta de tierras por parte de actores privados así como el alquiler de las mismas estarán definidas por las normas que sean emitidas por autoridades competentes.

4.5 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:

- El análisis;
- La negociación;
- La decisión;
- La ejecución;
- La evaluación; y

➤ La retroalimentación.

En la fase de análisis, el MDRAyMA actuará en dos frentes fundamentales: 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 nuevas y antiguas 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 el MDRAyMA establecerá contactos con otras entidades de acuerdo a sus competencias, con el fin de facilitar el proceso de dotación 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 dotación 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 en caso de incumplimiento. En general, la conformidad de cada actor deberá refrendarse con la asignación de los recursos humanos y materiales.

La ejecución es la fase en la cual 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.

4.6 Financiamiento de la Nueva Política de Tierras

La Nueva Política de Tierras es sin duda 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 están 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, donaciones 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 sobre el recurso tierra, 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 al recurso tierra, 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 Áreas, información de levantamientos de campo, los 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 consecuentemente 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 Estado determine un plazo adicional de 7 años con el 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:

- 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.
- Garantía de eficaz ejecución del proceso que elimine al máximo los fraudes en el proceso, tanto por acción u omisión, previéndose las sanciones correspondientes.
- Ejercicio del control social, para lograr efectiva y racional participación de la sociedad agraria bajo reglas claras.
- 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, haciendo respetar la autoridad del Estado.
- 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.
- 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 permita 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 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 de 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 conducen 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.

Con 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 o restituidas 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.

5.3 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 mantenimiento de las actividades de los poderes públicos, tanto a nivel nacional como regional y local, mediante el pago de impuestos sobre la superficie y la producción.

Las obligaciones impositivas a ser honradas se basarán en dos elementos de juicio: el primero de ellos 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.

5.4. Sistema de Clasificación de Uso de Tierra y Bosque

En los últimos 30 años, en Bolivia se han implementado distintos programas de cartografiar el territorio nacional y de clasificar los suelos. Estos programas han trabajado 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), empleando la escala de trabajo de 1:500.000, 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. Sin embargo, los PLUS fueron elaborados con una escala de 1:250.000, distinta a la empleada por ZONISIG. Posteriormente los PLUS fueron aprobados por un marco legal, sea por Decretos Supremos sea por Ley, como en el caso de Santa Cruz.

Por su parte, la Superintendencia Agraria emite certificaciones en base a la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra (CUMAT), elaboradas a una escala de 1:1.000.000, lo que no sólo dificultó usar los planos de los institutos anteriores, sino que condujo inevitablemente a imprecisiones y a sobreposiciones con TCO, áreas protegidas y tierras declaradas como forestales.

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.

CAPÍTULO II

DINAMIZACION DE LAS CAPACIDADES DE NUEVAS COMUNIDADES Y TERRITORIOS

La Política de Tierras vincula la Transformación de las Estructuras de Acceso y Tenencia de la Tierra a la restitución de las tierras a las comunidades indígenas. La Revolución Agraria significa la combinación de estos dos componentes y se define como la *Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. Este proceso estará acompañado del fortalecimiento de las estructuras de las comunidades indígenas y campesinas con medidas sociales y económicas que garantizan su viabilidad económica y social en el tiempo. La política de *Reconducción Comunitaria* nace de la convicción de que los sistemas comunales de administrar la tierra, los bosques y los recursos naturales son los más adecuados bajo aspectos sociales, económicos y ambientales.

La confianza en los sistemas comunales no puede pasar por alto el estado en que se encuentran las comunidades rurales: el debilitamiento y la desintegración de las estructuras comunitarias, el peso que tiene la individualización de las propiedades parcelarias cada vez más pequeñas, la disminuida fertilidad de los suelos en tierras andinas como en tierras del trópico y la migración a que se ven obligados los habitantes del campo. Pero son precisamente estos problemas, causados por las erradas políticas del pasado, los que inducen al gobierno a plantear una política que no se limita en combatir las deficiencias, sino que se fundamenta en las potencialidades existentes en las comunidades indígenas y campesinas. La *Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria* es tarea de las mismas comunidades y de otros actores rurales, con el apoyo del Estado.

1. Fundamentos para la Organización y Reorganización de Comunidades Indígenas y Campesinas.

La política de *Reconducción Comunitaria* está orientada hacia la consolidación de la propiedad comunal de la tierra en las comunidades andinas, en las TCO y en los nuevos asentamientos humanos. Al mismo tiempo potenciará las estructuras comunitarias en estas comunidades, pero también en aquellas – de la región andina, de colonización y de comunidades indígenas – donde el proceso de privatización de parcelas familiares está avanzado. Respetando la modalidad de tenencia de la tierra vigente en cada comunidad, enfatizará la organización colectiva de la producción y comercialización en la forma de empresa comunitaria, como instrumento para lograr el bienestar de las comunidades rurales.

La planificación de los asentamientos humanos o, en su caso, la planificación de la reconstitución de comunidades, contempla dos aspectos relacionados entre sí: **la organización social y el desarrollo económico**. Ambos aspectos serán abordados en un trabajo conjunto entre los comunarios y un equipo técnico que les prestará apoyo sostenido y que entrenará a mujeres, hombres y jóvenes en distintas tareas y especialidades, con el fin de generar capacidades internas para la autogestión.

1.1. Fundamentos Sociales.

Creación de normas comunales.

El dominio colectivo sobre la tierra, los bosques y los recursos naturales está en el centro de la constitución y re-constitución de las comunidades. Es preciso que las comunidades regulen internamente su convivencia a través de normas expresadas en estatutos. Si bien los “usos y costumbres” pueden orientar en determinar estas normas, también existe la necesidad de adecuarlas a los desafíos del mundo contemporáneo. El individualismo en la tenencia de la tierra, en el aprovechamiento de recursos y en el trabajo está muy arraigado en las poblaciones rurales, lo que plantea la necesidad de que los estatutos expresen con claridad las cualidades comunitarias y que definan los derechos y obligaciones de sus integrantes. Como los principales rubros, los estatutos deben normar la educación, la salud, la distribución de responsabilidades sobre la tierra, el uso de los recursos, la organización del trabajo y la distribución de los beneficios. Este conjunto normativo se construye sobre los valores de solidaridad, reciprocidad, equidad y justicia comunitarias.

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

Educación.

La falta de oportunidades de educación en las áreas rurales, o su calidad deficiente, es uno de los principales motivos de migración desde las comunidades a la ciudad. Es por tanto tarea de las comunidades, tanto de las nuevas como de aquellas que emprenden su re-constitución, 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.

Por una parte está dirigida a generar los nuevos aprendizajes y destrezas que exige la atención de las múltiples tareas organizativas y económicas. Sin embargo, más allá de meras acciones de capacitación, 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 – sea la realización de asambleas periódicas, sea la creación de un centro de educación alternativa – lo importante es que la comunidad asigne responsabilidades claras entre sus afiliados y decida sobre los apoyos si fuera necesario.

Programa de la mujer.

En la economía familiar-campesina, las mujeres ocupan un papel igual en importancia al de los varones y con una carga de trabajo muchas veces excesiva. A pesar de ello, las mujeres suelen tener insuficiente participación en la toma de decisiones. Este

marginamiento es una desventaja para la comunidad y resta valor al aporte de las mujeres. La dominancia de los varones en la toma de decisiones, fácilmente conduce a una orientación unilateralmente comercial de la economía comunal, en detrimento de la base alimentaria y de otros aspectos vitales para la comunidad.

En consecuencia se plantea que, dentro de su organización social, la comunidad incorpore un programa específico de capacitación y formación de las mujeres. Este programa de carácter permanente e integrado a la educación de adultos, será el espacio donde las mujeres reciban capacitación en determinados rubros, completen su formación y formulen sus propuestas a los planes de la comunidad en igualdad de condiciones.

Educación formal de niños y jóvenes.

La asamblea comunal decide sobre el sistema de la educación de niños y jóvenes apoyando su desarrollo y estableciendo los convenios correspondientes con el municipio y el Ministerio de Educación. Una buena calidad de la educación coadyuvará a la permanencia de niños y jóvenes en la comunidad. Para ello se requiere la acción conjunta entre las comunidades de una región de manera que los estudiantes tengan acceso a la educación formal y técnica. La asamblea comunal vigilará que las niñas y los jóvenes cursen la educación regular hasta finalizarla, igual que los varones, orientando a las familias en este sentido.

Salud.

Para lograr y mantener el bienestar de las familias es fundamental 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 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 las gestiones con las instancias correspondientes del municipio y el ministerio del ramo, por obtener un servicio de salud estable.

Organización del trabajo.

La tenencia o administración colectiva de la tierra imprime un carácter peculiar a la organización de la comunidad. 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.

La organización del trabajo significa un primer paso en la conformación de la empresa comunal. La comunidad tiene la ventaja de poder basarse en las experiencias de sus

comunidades de origen, donde el trabajo comunal es parte de "usos y costumbres". Estas experiencias deben ser adecuadas a criterios empresariales. Entre otros desafíos están la planificación de la producción, el empleo racional de la fuerza de trabajo, la distribución de tareas acorde a las capacidades de los comunarios, las normas que aseguren el concurso al trabajo, los registros de las horas de trabajo, la administración y distribución del excedente. Los estatutos comunales contemplarán medidas para la democracia interna y la horizontalidad que evite el surgimiento de liderazgos verticales.

Todo trabajo agrícola o forestal se concentra en determinadas épocas del año, habiendo temporadas de poca actividad, que son aprovechadas de muchas maneras por los agricultores. Dependiente de la ubicación de la comunidad se ofrecen alternativas de trabajo asalariado en las empresas agrícolas cercanas. Es recomendable que la comunidad busque convenios para que estas alternativas sean aprovechadas de forma ordenada, planificada y provechosa para los ingresos de las familias. Igualmente tienen que planificarse actividades en los campos de transformación, conservación y comercialización en las temporadas de poca actividad agrícola o forestal, con el fin de desarrollar y fortalecer estos rubros complementarios a la economía de la comunidad.

1.2. Fundamentos Económicos

Parte central de la estrategia comunal es el plan económico – productivo elaborado por la comunidad conjuntamente con el equipo técnico. Para la elaboración del plan la comunidad ha definido el sistema productivo (capítulos 3.3 y 3.4) acorde a la vocación de suelos y bosques. El plan identifica los requerimientos en materiales y equipos, y establece un cronograma de actividades asignando responsabilidades. Los principales rubros del plan comprenden: infraestructura, producción de alimentos, producción comercial, almacenamiento y transformación de productos, y la comercialización. La planificación de estos rubros puede conducir a la creación de la empresa comunitaria. Adicionalmente hay que considerar el rubro de actividades productivas complementarias, sea dentro o fuera de la comunidad.

En la planificación de uso del espacio la comunidad, como norma básica general, distingue dos áreas: Una destinada a la **producción de alimentos**, y la otra, destinada a la **producción comercial**.

Infraestructura y servicios básicos

Por su ubicación, para muchas comunidades debe ser mejorada la vinculación caminera, como condición de acceder al mercado. Como parte importante de la infraestructura la comunidad debe disponer de depósitos donde los productos mantengan su calidad.

La provisión de agua potable, seguida por la construcción o mejoramiento de viviendas, con los servicios sanitarios correspondientes, son las acciones que la comunidad debe planificar y ejecutar en coordinación con las instancias públicas.

Producción de alimentos

El plan económico - productivo debe prestar especial atención a la satisfacción de los requerimientos en alimentos. Este rubro es de importancia en la perspectiva de que la comunidad busque el mayor grado posible de autosuficiencia alimentaria a largo plazo. Con ello la comunidad tendrá una base sólida para dedicarse a las demás actividades económicas de carácter comercial.

En la planificación y el desarrollo de la autosuficiencia alimentaria destaca la responsabilidad de las familias, y dentro de ellas de las mujeres. Mientras en las comunidades antiguas cada familia suele tener su espacio propio para la producción de alimentos, en la planificación de nuevas comunidades es preciso que, juntamente con el ordenamiento de las viviendas, se asigne a cada familia 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 característica de una "sayaña" en las comunidades andinas, sea considerada una asignación permanente en tanto la familia forme parte de la comunidad. Por otra parte, el área familiar debe ser respetada y no "sacrificada" en aras de ampliar la superficie destinada a la producción comercial.

Producción comercial

Al margen de la producción de alimentos, básicamente a cargo de las familias, la comunidad se dedica a la producción agrícola, ganadera y forestal destinada al mercado.

Tanto en las comunidades con tierra colectiva, como en aquellas con tierras individuales, 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 puramente familiar. En la construcción de la empresa comunal la comunidad no sólo cuenta con el apoyo del equipo técnico, sino puede recurrir a la experiencia y cooperación de las redes de organizaciones económicas campesinas. Es importante resaltar que en la construcción de la empresa comunal no intervengan exclusivamente los varones sino que participen plenamente las mujeres en todos los aspectos de manejo y control.

No es conveniente que se formen organizaciones económicas distintas para cada producto porque esto obstaculiza la toma de decisiones conjuntas, provocando la desunión de la comunidad. En este mismo sentido la comunidad tendrá que imponer límites al número y extensión de las parcelas asignadas a cada familia para prevenir la parcelación de hecho de las tierras comunales, con los pertinentes peligros de debilitamiento y desintegración.

El diseño de la empresa comunal tiene sus características propias que la distingue 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 la comunidad la tierra es el espacio de vida que debe ser cuidado en un plazo indefinido y que genera tanto la alimentación como también los ingresos suficientes para lograr una calidad de vida digna para las familias.

Almacenaje y transformación de productos

La tecnología empleada en la transformación, conservación y almacenaje de los productos forestales, ganaderos y agrícolas es determinante para obtener su buena calidad y valor agregado. Esto vale tanto para los alimentos como para los productos de mercado. En este campo es importante la distribución de roles entre mujeres y varones.

En el rubro de los alimentos la mayor responsabilidad recae sobre las mujeres que estarán a cargo del manejo de la huerta familiar, la crianza de animales menores, la elaboración y conservación de los productos destinados a la alimentación de la familia. Un lugar clave en las actividades de las mujeres lo ocupa el manejo, selección, conservación e intercambio de las semillas, sobre todo considerando el caso de las nuevas comunidades que tendrán que familiarizarse con una gama de productos desconocidos y sin embargo importantes en la dieta local.

Al tiempo de consolidar la seguridad alimentaria interna, la comunidad desarrollará líneas de comercialización de alimentos hacia los centros urbanos más próximos. En ello se debe cuidar que la venta de estos productos no afecte al consumo de las familias. La producción y el manejo de alimentos de calidad requiere de acciones específicas de formación destinadas a toda la comunidad, pero especialmente a las mujeres.

Las tecnologías de transformación y el almacenaje de productos destinados al mercado se ajustan a las líneas productivas determinadas por la comunidad. Como norma general, las actividades de transformación deben desarrollarse, hasta donde sea posible, en la misma comunidad o conjuntamente entre comunidades vecinas, en la perspectiva de generar fuentes de trabajo y de retener el valor agregado.

El desarrollo de las tecnologías en transformación y conservación de productos comercializables, requiere del apoyo técnico y de acciones de formación permanentes que deben estar orientadas al fortalecimiento de capacidades propias al interior de la comunidad.

Sectores productivos complementarios

La política de *Reconducción Comunitaria* apunta al fortalecimiento de la agricultura y forestería familiar-comunal. La superación de los niveles de subsistencia depende en gran medida de la capacidad de generar fuentes de trabajo o de relacionarse con una diversidad de oficios complementarios a la agricultura y forestería. Las oportunidades para ello se encuentran en todas las actividades económicas y en las tecnologías que desarrolla la comunidad en los campos de producción, transformación, transporte y

comercialización. Pero también se encuentran en la educación, en salud y, a medida de consolidarse la empresa comunal, en el campo administrativo.

Con el fin de fortalecer sus capacidades internas y de lograr un grado razonable de autosuficiencia, es conveniente que la comunidad, desde su constitución, incorpore como miembros a técnicos, operarios o profesionales especializados en determinados rubros.

Seguridad social y distribución de excedentes

Uno de los principales riesgos que enfrentan los campesinos del país es la inseguridad de tener una vejez digna una vez que llegan a la tercera edad. Este aspecto tiene, sin duda, efectos perjudiciales a diferentes niveles; entre ellos: la pérdida de la autoestima, la búsqueda de una descendencia numerosa para que por lo menos uno de los hijos pueda mantener a sus progenitores, la sobre explotación de las parcelas (sea porque se debe mantener a un gran grupo familiar sea porque la tierra en las siguientes generaciones es dividida en espacios económicamente no rentables), así como la posibilidad de que se creen conflictos familiares que den lugar a la pérdida de los lazos de solidaridad existentes.

Para evitar el drama de la 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.

Toda vez que las comunidades deberán ser manejadas como emprendimientos sostenibles se espera que las mismas puedan generar excedentes; la cuestión acerca de cómo se distribuirán los mismos deberá ser parte de los reglamentos de las comunidades campesinas.

2. El Rol de las Organizaciones Rurales en la Dinamización de Capacidades

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. En cambio, 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 organización y reorganización de las comunidades requiere del concurso de las organizaciones sociales y económicas indígena-campesinas, pero también del concurso de otras organizaciones de tipo empresarial – siempre con el apoyo del Estado.

2.1 Organizaciones Sociales Indígenas y Campesinas

Las organizaciones sociales de indígenas y campesinos son los autores originarios de la Nueva Política de Tierras. Proclamada la Revolución Agraria, a las Confederaciones y organizaciones regionales y locales afiliadas les compete un rol protagónico en su implementación. Las organizaciones indígenas y campesinas orientarán sus actividades y sus eventos hacia la formación de sus bases y hacia la profundización de lo que

significa la *Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. Las organizaciones, dentro del área de su influencia, asumirán responsabilidades en la conformación de grupos comunitarios que soliciten el acceso a nuevas tierras, colaborarán en el establecimiento de nuevas comunidades, en la consolidación de las comunidades ya constituidas y orientarán en la elaboración de normas comunales. Las Confederaciones nacionales, las Federaciones y Centrales regionales serán los enlaces entre sus bases y las entidades públicas, como ser los Municipios y los Ministerios.

2.2 Organizaciones Económicas Indígenas y Campesinas

De vital importancia será el concurso de las organizaciones económicas indígenas y campesinas en la constitución y reconstitución de comunidades, por cuanto su experiencia en los campos de producción ecológica, conservación de suelos, bosques y biodiversidad, así como sus estructuras organizativas en los niveles regionales y nacional, significan un potencial decisivo para que las comunidades se doten de estructuras económicas eficientes. En consecuencia, las redes de asociaciones de productores asumirán un papel importante en la capacitación de las comunidades y 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 integradas en la Política de Tierras y el desarrollo económico del país.

2.3 Empresas Agrícolas, Ganaderas y Forestales

La *Reconducción Comunitaria*, como principio de la Revolución Agraria, significa que la vía para alcanzar la justicia y el equilibrio en la tenencia de la tierra pase por el fortalecimiento de las estructuras y de la economía de las comunidades indígenas y campesinas, para lo cual plantea que éstas adopten formas empresariales para organizar su economía que, si bien se diferencian de la empresa privada, de ninguna manera están en oposición a ella.

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, tendrán el desafío de aportar con su potencial 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 el cuidado del medio ambiente.

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

mejorará las perspectivas a que se conformen 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 los distintos actores, a eliminar desigualdades y a generar desarrollo con equidad.

ANEXOS

Anexo 1.

SISTEMAS PRODUCTIVOS EN TIERRAS BAJAS Y TIERRAS ALTAS

1.1 Sistemas Productivos en Comunidades Campesinas de Tierras Bajas

Determinación de los sistemas productivos

Se entiende por **sistema productivo** la orientación fundamental hacia donde apuntan las principales actividades económicas de la comunidad a largo plazo. En el caso de las comunidades nuevas, la identificación del **sistema productivo** es de suma importancia y requiere de un estudio de las características de bosque y suelos, de los factores climáticos etc., que aporta los indicadores sobre la **vocación productiva** del lugar del asentamiento. Un segundo aspecto de importancia es el análisis de la ubicación geográfica de la comunidad, su distancia hacia potenciales mercados y las vías de acceso. En la medida de lo posible la comunidad participa en la elaboración de estos estudios y sus resultados deben ser compartidos con la comunidad.

Es posible que surjan discrepancias entre los criterios de los investigadores y de los comunarios en cuya percepción los colonizadores tradicionales organizaron la producción en base a su fuerza de trabajo y las oportunidades de mercado, y no así acorde a la vocación productiva de los suelos. Se puede prever que las expectativas de la comunidad estén sujetas a ciertos parámetros convencionales como ser: una visión agrarista-ganadera, o una visión de desarrollo agropecuario comercial y mecanizado, y no así al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales o al manejo de suelos.

Será importante promocionar propuestas alternativas a las percepciones convencionales, que prioricen el respeto de las condiciones ambientales, el valor de los recursos naturales disponibles, el manejo sostenible de estos recursos, la valoración de la forestería, valoración de la agricultura familiar y el empleo racional de la mano de obra familiar, la importancia de la producción de alimentos en equilibrio con la producción comercial, y similares.

La identificación del **sistema productivo** es fruto de un proceso de toma de conciencia donde las expectativas iniciales de la comunidad se combinan con los criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos, hasta llegar a una decisión compartida sobre los sistemas y métodos productivos que empleará la comunidad a futuro.

Acorde a las condiciones geográficas locales, en tierras bajas se distinguen los posibles sistemas de producción, expuestos a continuación a modo de modelos.

1.1.1 Caracterización de los Sistemas

Manejo forestal comunitario (MFC)

Las tierras fiscales, actualmente disponibles y a ser identificadas a futuro, son predominantemente tierras forestales. El modelo de asentamientos humanos incluye el Manejo Forestal Comunitario (MFC) como alternativa productiva que orientará tanto a las comunidades dentro de las TCO como a los nuevos asentamientos humanos. La propuesta del MFC, siendo poco desarrollada en el país, requiere de estudios, de la validación de experiencias, de acciones intensivas de formación y de subvenciones económicas para ser una alternativa viable para las nuevas comunidades. Esta propuesta, se sustentará en los pilares de: la *promoción del desarrollo integral y sostenible del bosque* y la *descentralización de la gestión forestal comunitaria*.

Para avanzar en el Manejo Forestal Comunitario se tomarán las siguientes medidas:

- Simplificar las normas técnicas, de acceso a la gestión forestal, de manera que, los comunarios puedan efectuar el aprovechamiento, sin trabas burocráticas.
- Dotar de capacidades a la Superintendencia Forestal y municipios, para una mejor fiscalización del aprovechamiento forestal y conversión de los bosques hacia un uso intensivo y extensivo.
- Crear condiciones, para que las comunidades puedan acceder a servicios forestales, como ser: elaboración de planes de manejo; asesoramiento en negociaciones forestales; acceso a información tecnológica; asesoramiento en prácticas sobre tumbado, arrastre, transporte, aserrío. Fortalecimiento institucional en aspectos de organización y gerencia. Destinar efectivamente, recursos del FONABOSQUE, a iniciativas que estimulen la gestión forestal comunitaria.
- Crear y fortalecer una institución especializada del Estado, con el objetivo de apoyar a las comunidades indígenas, campesinas y extractivistas, en la gestión sostenible de los bosques.
- Descentralizar las decisiones, sobre la gestión forestal, a los cabildos indígenas, con la participación de las prefecturas, municipios, superintendencia forestal, y delegados gubernamentales de apoyo a la gestión forestal comunitaria, estableciendo regulaciones claras para la toma de decisiones, considerando la heterogeneidad de los actores.

Modelo Extractivista

Es la recolección de productos forestales no maderables, por parte de las comunidades, como: la castaña, la goma, el incienso, el copal, rescatando sistemas ancestrales y compartiendo responsabilidades, bajo criterios de equidad en las obligaciones, derechos

y beneficios. En ello tiene especial importancia la preservación de los bosques naturales. La asociación al interior y entre las comunidades evita la disminución de las ganancias a manos de intermediarios, garantiza la estabilidad de los precios, y la instalación de plantas procesadoras autogestionadas y manejadas por los propios comunarios, generando valor agregado para beneficio colectivo.

Agroforestería

Se emplea en aquellas comunidades donde los beneficios a través del manejo del bosque es insuficiente para solventar la economía de las comunidades y donde es necesaria la actividad agrícola para la generación de la alimentación y de los ingresos. Incluso en las comunidades cuya actividad productiva principal es el manejo forestal o la recolección, será necesario destinar parte del área a la agricultura y crianza de animales menores, observando siempre recomendaciones técnicas de los Planes de Uso del Suelo y de La Capacidad de Uso Mayor de la Tierra. Parte importante de este modelo es el manejo de los barbechos y su enriquecimiento con árboles frutales, como cacao, café, palmeras, otros frutos del monte e incorporando cultivos perennes de especies arbóreas frutales.

Ganadería

Esta alternativa se aplicará en zonas de pasturas naturales (departamento del Beni y partes de Santa Cruz), donde los ex peones de las fincas gestionan su economía con base en el manejo de hatos de ganado genéticamente mejorado y con atención sanitaria planificada. Contempla además el la siembra de pastos mejorados y la instalación de potreros. A parte del valor comercial del ganado, la transformación de los subproductos se constituye en base alimentaria de las comunidades.

Modelo Agro-Silvo-Pastoril

Es el modelo que combina los anteriores sistemas y se aplica a eco-sistemas específicos donde tanto el bosque, como los pastos y los suelos permiten un uso múltiple de estos recursos. Tiene la ventaja de adaptarse a las expectativas y la tradición de muchas comunidades y significa que la mano de obra de las familias sea aprovechada al máximo durante la mayor parte del año. Es especialmente adecuado para lograr la rentabilidad de superficies reducidas donde se asocian los cultivos perennes de frutales, con manchas leguminosas para la alimentación de los animales. Permite además la rotación de suelos entre cultivos y pastos, con plantaciones de árboles maderables de valor.

Piscicultura

Aparte de la pesca, la piscicultura es recomendable, la misma que se llevara a cabo en estanques familiares, comunales y lagunas artificiales como una importante fuente de proteínas de la soberanía alimentaria de las comunidades campesinas y de ser posible para obtener ingresos monetarios a través de la comercialización.

1.1.2 Recuperación de Suelos

Dentro del propósito de “estabilizar la frontera agrícola-ganadera-forestal”, el modelo contempla organizar asentamientos en áreas donde los suelos fueron degradados por la aplicación de técnicas agrícolas y ganaderas inapropiadas. La razón productiva de estas comunidades se concentrará en la recuperación de suelos, la reforestación, la recuperación de los cuerpos de agua y manejo de cuencas. Igual que en caso del MFC, las comunidades que se inscriben a esta propuesta requieren del intensivo apoyo técnico y financiero. (Similares acciones deben desarrollarse, de forma simultánea, en comunidades de la región andina).

Se constituye en parte importante dentro de la estrategia global, la recuperación de áreas abandonadas de áreas abandonadas por empresas agrícolas. Las comunidades a asentarse en estas tierras tienen la ventaja de contar con vías de comunicación y acceso a mercados urbanos, además de poder aplicar muchas experiencias desde sus comunidades de origen. La recuperación de suelos se la practica con labores de reforestación, rotación de cultivos y temporadas de descanso bajo siembra de coberturas vegetales leguminosas, con el objeto de nitrificar y mejorar la textura de los suelos. Forma parte de la protección de micro cuencas vía servidumbres ecológicas, reforestación de las orillas de cuerpos de agua, control de cárcavas, mantenimiento de cortinas protectoras de vientos y siembras en curvas de nivel.

1.2 Sistemas Productivos en Comunidades de Tierras Altas

1.2.1 Recuperación de Sistemas de Producción Comunitarios

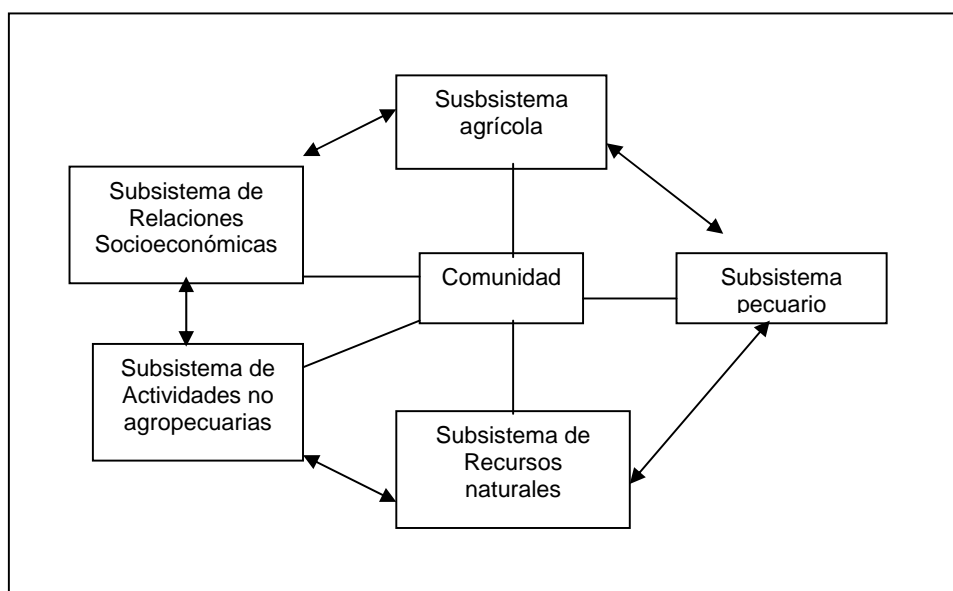
La mayoría de las comunidades tradicionales de la región andina presenta un estado avanzado de minifundización. Aunque la ley dispone la indivisibilidad de la pequeña propiedad, las parcelas se encuentran de hecho divididas entre las familias, muchas de ellas ausentes temporal o definitivamente. Las tierras abandonadas o semi-abandonadas reducen el espacio productivo para los comunarios presentes, además de exponer a estas parcelas a la degradación. Las comunidades dispuestas a entrar a un proceso de reconstituirse están llamadas a establecer arreglos con las familias ausentes en sentido de dar un uso permanente a estas tierras y tomar acuerdos sobre la distribución de la producción.

La situación social y económica precaria ha inducido a muchas comunidades a abandonar la producción en las áreas alejadas de la población, como las “aynuqas”, “mantas” o áreas de pastoreo. Las comunidades en proceso de re-constituirse están llamadas a planificar la recuperación productiva de estas áreas asumiendo de nuevo tanto los sistemas de rotación de áreas de descanso, productos alimenticios de alto valor, como también formas ancestrales de trabajo comunal. En este empeño tienen la posibilidad de incorporar nuevas tecnologías de producción ecológica.

En la gran mayoría, el tipo de agricultura practicado en tierras altas es la denominada “Agricultura de Bajos Insumos Externos” o agricultura familiar la cual implica un sistema de producción con mano de obra familiar, cultivos a secano, tecnología tradicional y destino de la producción para el autoconsumo.

Ante el progresivo deterioro de este modelo es necesario implementar sistemas productivos agropecuarios para mejorar las condiciones de producción tradicionales, recuperando tecnologías ancestrales, combinándolas con nuevas tecnologías dentro el marco de la sostenibilidad ambiental y social. La siguiente figura propone un modelo de sistema de producción comunitario.

FIGURA 1. SISTEMA DE PRODUCCIÓN COMUNITARIO



NOVIB Modificado por VERA, 2006

El sistema de producción comunitario está compuesto por cinco subsistemas: agrícola, pecuario, de recursos naturales, socioeconómico y de comercialización; en el centro se encuentra la unidad comunal que actúa sobre estos subsistemas y alrededor de todo el sistema de producción se encuentra el mercado. Todos los componentes interactúan armónicamente y sosteniblemente para la obtención de los productos finales: soberanía alimentaria y recursos económicos.

En este contexto se proponen sistemas cíclicos de producción en cuanto a la reutilización e interacción de sus componentes dentro de cada subsistema, como por ejemplo: utilizar residuos de cosecha para mejorar la estructura de los suelos y parte de la alimentación del ganado, estiércol y purín del ganado, para la fertilización orgánica de los cultivos.

1.2.2 Sistemas de Recuperación de Suelos

En todo proceso de recuperación de suelos degradados es un aspecto de trascendental importancia evaluar preliminarmente la cuenca hidrográfica de cada región para finalmente tomar acciones necesarias para el proceso. En este contexto se proponen sistemas de recuperación y conservación de suelos en el manejo de cuencas.

Las causas principales de la degradación de suelos en tierras altas se debe a los factores: velocidad del viento, intensidad de la lluvia, factores antrópicos y biológicos.

La conservación de suelos, implica un uso racional de este recurso, incorporando prácticas de conservación y recuperación, de tal manera que se controle la erosión y se mantenga o aumente la capacidad productiva. Debido a las variaciones en las condiciones agroecológicas y topográficas, la productividad de los suelos y su capacidad de uso cambian de un lugar a otro. Es importante considerar algunos de estos factores básicos en la selección del sistema de conservación y recuperación de suelos.

Debido a la importancia de la conservación de suelos a nivel nacional, se ha desarrollado en el transcurso del tiempo, gran número de prácticas adaptadas a las distintas combinaciones de condiciones agroecológicas y socioeconómicas existentes.

Generalmente estas prácticas se dividen en dos grupos: prácticas mecánicas y las medidas agronómicas.

Las prácticas mecánicas son obras estructurales construidas para controlar el movimiento del agua. Entre ellas se incluyen las obras físicas, el control de cárcavas y el drenaje agrícola.

1.2.3 Principales prácticas de conservación para tierras de ladera

Prácticas mecánicas

En predios de ladera, las obras físicas son la práctica mecánica de mayor importancia. Por ser tan importantes tiene muchos nombres y muchas pequeñas variaciones en su forma. Sin embargo se puede clasificar en tres categorías principales: barrera, zanjas y terrazas a la vez las prácticas a utilizarse son:

- Barreras vivas
- Zanjas de ladera
- Terrazas individuales
- Canales de desagüe
- Q´ochas (reservorios de agua)
- Barreras de piedra
- Terrazas angostas
- Terrazas de banco
- Diques de recuperación
- Zanjas de infiltración

Prácticas agronómicas

Son prácticas de manejo del suelo que sirven para detener el agua, pero también contribuyen a rehabilitar y mantener la capacidad productiva del suelo. Generalmente estas medidas son más fáciles y más baratas para incorporar en el sistema de

producción del nuevo agricultor que las obras físicas entre las principales y aconsejables están:

- Cultivo en curvas de nivel
- Labranza conservacionista
- Incorporación de materia orgánica
- Cobertura vegetal (mulch)
- Prácticas agroforestales

Conservación con un sistema mixto de prácticas

Al conservar un suelo en degradación se recomienda la incorporación de todas las prácticas apropiadas dentro del sistema de producción para lograr un control efectivo de la erosión, la conservación del agua y el mejoramiento del suelo. Esta integración de prácticas forma un sistema de conservación de suelos y aguas. Vale decir un sistema de conservación debe consistir en una combinación de obras físicas y medidas agronómicas.

Las obras físicas sirven de protección a la parcela agrícola, controlando la erosión, previniendo la pérdida adicional de suelo y permitiendo un mayor aprovechamiento del agua. Las medidas agronómicas como complemento, sirven para proteger el suelo, sin embargo, su propósito principal es la rehabilitación y mantenimiento de la capacidad productiva del suelo.

Las obras físicas previenen la degradación continua del terreno, pero a pesar de su costo relativamente alto, no contribuyen mucho a la productividad actual de la parcela. Por lo tanto, se hace indispensable implementar un sistema de conservación lo mas completo posible (con mucho énfasis sobre las medidas agronómicas) para asegurar tanto un incremento en la producción como en la protección de la parcela.

Siendo los beneficios obvios de la conservación de suelos, se debe seleccionar e implementar un sistema de prácticas que coadyuvé con los sistemas de cultivos y que tome en cuenta las condiciones tanto agroecológicas como socioeconómicas.

El movimiento del suelo en sentido de la pendiente es un proceso natural. En la medida que se aprovecha este proceso natural se puede reducir la inversión. Por ejemplo una buena estrategia será iniciar el trabajo de conservación sembrando las barreras vivas o construyendo las barreras de piedra, para aprovechar de inmediato el proceso de la nivelación natural por la erosión. Así, el agricultor puede reducir la cantidad de su trabajo y gozar de los beneficios sustanciales de estas obras físicas, mientras tenga el tiempo para decidir cuales prácticas adicionales le conviene más dentro de su sistema de producción.

Para que estos sistemas de producción y recuperación de suelos sean eficientes y sostenibles en el tiempo deberán estar en completa armonía entre: comunidad-recursos naturales, aspectos socioculturales, sistemas ancestrales de organización, trabajo y cooperación mutua como el ayni, la mink´a, etc.

Anexo 2.

GLOSARIO DE SIGLAS

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

SIG	Sistema de Información Geográfica
SNRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria
TEA	Transformación Estructural Agraria
TCO	Tierras Comunitaria de Origen
TPFP	Tierras de Producción Forestal Permanente
UGRM	Universidad Gabriel René Moreno
UMSS	Universidad Mayor de San Simón
VT	Viceministerio de Tierras
ZONISIG	Zonificación por el Sistema de Información Geográfica