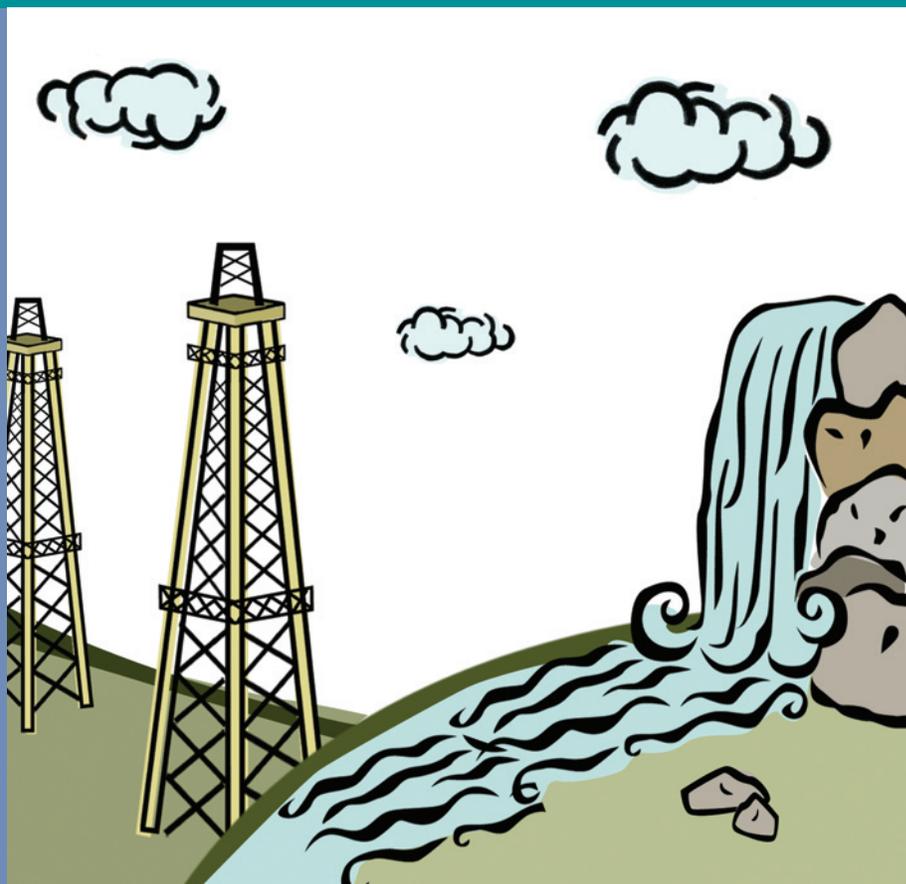




EL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL, TIERRA TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y EN LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS



Documento de Trabajo • 10

EL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL, TIERRA-TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y EN LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS

Juan Armando Antelo Parada



© Instituto Internacional para la Democracia y la
Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2009

Las publicaciones de IDEA Internacional no son
reflejo de un interés específico nacional o político.
Las opiniones expresadas en esta publicación no
representan necesariamente los puntos de vista de
IDEA Internacional.

IDEA Internacional favorece la divulgación de sus
trabajos y responderá a la mayor brevedad a las
solicitudes de traducción o reproducción de sus
publicaciones.

Primera edición:
Agosto de 2009

Depósito legal:
4-2-1848-09

Edición de textos:
Fernando Molina

Diseño y diagramación:
Molina&Asociados

IDEA Internacional - Bolivia
Plaza Humboldt N°.54
Tel.: +591-2-2775252
La Paz, Bolivia

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
1. INTRODUCCIÓN	7
2. LA NUEVA CONSTITUCIÓN	8
2.1. De los principios, valores y fines del Estado	8
2.2. De los derechos fundamentales y garantías de las personas	8
2.3. De los derechos civiles de las personas	8
2.4. De los derechos sociales y económicos de las personas	9
2.4.1. De los derechos al trabajo y al empleo	9
2.4.2. Del derecho a la propiedad	9
2.4.3. De los derechos de la juventud	9
2.4.4. Derechos a la educación, tecnología e investigación	9
2.5. De los deberes de las personas	9
2.6. De la estructura y organización funcional del Estado	10
2.7. Del órgano judicial y el Tribunal Agroambiental	10
2.8. De la estructura y organización territorial del Estado respecto al tema tierra	10
2.9. De la estructura y organización económica del Estado respecto al tema tierra	13
2. 10. Del régimen de medio ambiente, recursos naturales, forestales, biodiversidad, tierra y territorio	17
3. ANÁLISIS DEL ESTATUTO AUTONÓMICO DE SANTA CRUZ	20
3.1. De los derechos fundamentales como objetivo de la autonomía	20
3.2. De la estructura competencial del Departamento respecto al tema tierra	20
3.3. De los regímenes especiales relativos al tema tierra y recursos naturales	20
3.4. Del régimen de recursos naturales renovables y medio ambiente	20
3.5. Del régimen de desarrollo rural, agropecuario y forestal	22
3.6. Del ordenamiento territorial y uso del suelo	22
3.7. Del proceso agrario y las tierras	22
3.8. De los suelos forestales y los bosques	23
3.9. De las inversiones productivas	23
4. ANÁLISIS DEL ESTATUTO AUTONÓMICO DE TARIJA	24
4.1. De los principios y valores de la autonomía, la igualdad y las políticas públicas	24
4.2. De la visión de Tarija	24
4.3. Del régimen general de competencias y su clasificación	25
4.4. De la autonomía fiscal	26
4.5. Del régimen económico y financiero	26
4.6. Del régimen especial autonómico provincial	26
5. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS DEL BENI	27
5.1. De los principios y valores de la autonomía, la igualdad y las políticas públicas	27
5.2. Del régimen de hacienda departamental	27
5.3. Del régimen general de competencias	27
5.4. Del régimen desarrollo rural, agropecuario y forestal integral	27

5.5. Del proceso agrario departamental	28
5.6. Del régimen de administración y distribución de tierras fiscales	28
5.7. Del marco institucional agrario	28
5.8. Del régimen forestal	29
6. ANÁLISIS DEL ESTATUTO AUTONÓMICO DE PANDO	30
6.1. De los principios y valores de la autonomía, la igualdad y las políticas públicas	30
6.2. De la naturaleza amazónica de Pando	30
6.3. Del régimen general de competencias	30
6.4. De los órganos de gobierno del régimen autonómico	32
7. ANÁLISIS Y REFLEXIÓN SOBRE EL MODELO ECONÓMICO-SOCIAL, DE TIERRA-TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES EN LA NCPE Y LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS DE SANTA CRUZ, TARIJA, BENI Y PANDO	33
7.1. Caracterización del modelo de desarrollo económico-social	33
7.1.1. Modelo de desarrollo económico-social de la NCPE	33
7.1.2. Modelo de desarrollo económico-social del régimen autonómico de Santa Cruz	34
7.1.3. Modelo de desarrollo económico-social del régimen autonómico de Tarija	35
7.1.4. Modelo de desarrollo económico-social del régimen autonómico de Beni	35
7.1.5. Modelo de desarrollo económico-social del régimen autonómico de Pando	36
7.1.6. Comparación de los modelos de desarrollo económico-social	36
7.2. Caracterización del modelo de gestión de los recursos naturales	38
7.2.1. Modelo de gestión de los recursos naturales de la NCPE	38
7.2.2. Modelo de gestión de los recursos naturales del régimen autonómico de Santa Cruz	38
7.2.3. Modelo de gestión de recursos naturales del régimen autonómico de Tarija	38
7.2.4. Modelo de gestión de los recursos naturales del régimen autonómico de Beni	38
7.2.5. Modelo de gestión de los recursos naturales del régimen autonómico de Pando	39
7.2.6. Comparación de modelos de gestión de los recursos naturales	39
7.3. Régimen de propiedad y dominio de los recursos naturales	40
7.3.1. Régimen de propiedad y dominio de los recursos naturales de la NCPE	40
7.3.2. Régimen de propiedad y dominio de los recursos Naturales del Estatuto Autonómico de Santa Cruz	42
7.3.3. Régimen de propiedad y dominio de los recursos naturales del Estatuto Autonómico de Tarija	42
7.3.4. Régimen de propiedad y dominio de los recursos Naturales del Estatuto Autonómico de Beni	43
7.3.5. Régimen de propiedad y dominio de los recursos naturales del Estatuto Autonómico de Pando	43
7.3.6. Comparación de los regímenes de propiedad y dominio de los recursos naturales	43
7.4. Política de tierras y recursos naturales	43
7.4.1. Política de tierras y recursos naturales de la NCPE	43
7.4.2. Política de tierras y recursos naturales del régimen autonómico de Santa Cruz	45
7.4.3. Política de tierras y recursos naturales del régimen autonómico de Tarija	45
7.4.4. Política de tierras y recursos naturales del régimen autonómico de Beni	45
7.4.5. Política de tierras y recursos naturales del régimen autonómico de Pando	46
7.4.6. Comparación de las políticas de tierra y recursos naturales	46
7.5. Comentarios finales sobre posibles aspectos conflictivos	46
7.5.1. De las diferencias fundamentales e incompatibles entre la NCPE y los Estatutos Autonómicos	48
7.5.2. De las inversiones para la producción agraria	48
7.5.3. De las garantías para la producción agraria	48
7.5.4. Del cumplimiento de la función económica social de la propiedad	49
7.5.5. De la reversión de la propiedad agraria	49
7.6. Recomendaciones	50
8. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	51



PRESENTACIÓN

El día domingo 25 de enero de 2009, las ciudadanas y ciudadanos de Bolivia concurrieron a las urnas para sancionar una nueva Constitución Política del Estado, como paso fundamental para el desarrollo y consolidación del proceso de cambio que hoy encara el país.

La implementación de ese nuevo texto constitucional plantea grandes desafíos de construcción normativa. El reto consiste en traducir adecuadamente los principios y definiciones generales que contiene la nueva CPE en instrumentos de efectiva y eficaz aplicación. El análisis de las experiencias internacionales, la doctrina y la legislación comparada, así como la revisión y sistematización de los estudios e investigaciones que se han realizado en el país, son algunos de los insumos que pueden enriquecer los esfuerzos que realicen los responsables de esta ingente tarea, tanto en el nivel nacional como en los niveles subnacionales.

En este marco, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional, que tiene como misión institucional apoyar al fortalecimiento de la democracia y la construcción constitucional en todo el mundo, propició una serie de trabajos de especialistas que pudieran contribuir, desde enfoques diversos y en áreas temáticas diferentes, con elementos de análisis que estén orientados a la profundización de las transformaciones en curso, en el campo específico del reordenamiento territorial del Estado en el nivel de las autonomías departamentales e indígenas.

La presente publicación contiene todos esos aportes y su único propósito es alimentar un amplio, plural y fecundo debate.

La vertiginosa evolución de la coyuntura boliviana explica algunos desfases en la temporalidad de los documentos y en la naturaleza de los instrumentos que se analizan (ej. proyecto de nueva Constitución -vs- nueva Constitución aprobada) que, sin embargo, no afectan la pertinencia de los trabajos que presentamos en esta serie.

Virginia Beramendi
Jefa de Misión
IDEA Internacional - Bolivia



1 INTRODUCCIÓN

El presente trabajo intenta abordar el análisis de la temática de desarrollo económico-social, tierra-territorio y recursos naturales, tanto de la nueva Constitución (NCPE) como de los Estatutos Autonómicos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, desde una perspectiva no necesariamente especializada en derecho constitucional. En primera instancia, la intención es mostrar, de manera resumida, documentada y concordada, el espíritu

de cada uno de los textos, así como las doctrinas que se encuentran detrás de cada uno de ellos.

El análisis presentado no pretende, de ningún modo, abarcar la totalidad de los aspectos técnicos y legales que están vinculados con el tema. Sólo se pretende presentar las principales visiones, cosmovisiones y expectativas de los diversos sectores y actores productivos.

2 LA NUEVA CONSTITUCIÓN

2.1. De los principios, valores y fines del Estado

En las “Bases Fundamentales del Estado”, la NCPE reconoce como principio del Estado la “tierra sin mal” para “vivir bien”, y lo sustenta en los siguientes valores: la “igualdad de oportunidades y la distribución y redistribución de los productos y bienes sociales (entre los cuales se incluye a la tierra)” (art. 8). Es función esencial del Estado “promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales e impulsar su industrialización” (art. 9, inc. 6).

2.2. De los derechos fundamentales y garantías de las personas

En los “Derechos Fundamentales y Garantías de las Personas”, se prohíbe y sanciona toda forma de discriminación en razón de “condición económica, tipo de ocupación u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos de toda persona” (art. 14, § II).

Entre los derechos fundamentales de las personas, se “prohíbe la servidumbre y esclavitud” (art. 15. § V); asimismo, se reconoce el “derecho al agua y la alimentación” (art. 16, § I) y la “obligación del Estado a garantizar la seguridad alimentaria” (art. 16. § I).

Asimismo, la NCPE reconoce, entre los derechos fundamentales de las personas, el derecho a “la titulación colectiva de tierras y territorios... con manejo y aprovechamiento adecuados de los ecosistemas... al ejercicio económico acorde a su cosmovisión ... y a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios” a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos cuya existencia sea anterior al 12 de octubre de 1482 (arribo de los españoles e inicio de la colonia) (art. 30, § 6, 10, 14, 16).

2.3. De los derechos civiles de las personas

Se reconoce el “derecho a la petición (sola o colectiva, oral o escrita) para la obtención de respuesta formal y pronta” (art. 24) sobre el cumplimiento de los derechos civiles; asimismo, a la “inviolabilidad de su domicilio” (art. 25, § I).

2.4. De los derechos sociales y económicos de las personas

2.4.1. De los derechos al trabajo y al empleo

Se reconoce el “derecho al trabajo digno... a una fuente laboral estable... y a cualquier actividad económica lícita” (art. 46. , § II y II); “el Estado protegerá el ejercicio del trabajo en todas sus formas... sean éstas pequeñas unidades productivas... solas o agremiadas (art. 47, § I y II), en sindicatos (art. 51) o en libre asociación empresarial (art. 52)”;

y el Estado se “obliga a establecer políticas de empleo que eviten la desocupación” (art. 54, § I) y de “proteger el aparato industrial” (art. 54, § II)

2.4.2. Del derecho a la propiedad

Se reconoce el “derecho a la propiedad privada individual o colectiva”, condicionada únicamente a que ésta “cumpla una función social” (art. 56, § I). Se excluye la función económica, ambiental u otra.

Se “garantiza la propiedad privada” y la propiedad de la tierra, condicionada, entre otros, a “que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo (art. 56, § II) y la producción de empleo” (art. 315, § I).

Se garantiza el “derecho a la sucesión hereditaria” (art. 56, § III).

Se establece que “la propiedad inmueble urbana no está sujeta a reversión” (art. 57), pero no se aclara la situación de la propiedad privada en área rural. Ésta sufre una real posibilidad de reversión en caso de “incumplimiento de la función social y de perjudicar al interés colectivo” (art. 56, § I y II).

2.4.3. De los derechos de la juventud

El Estado garantiza la “protección, promoción y activa participación de los jóvenes en el desarro-

llo productivo y económico sin discriminación” (art. 59, § V), en el que “se prohíbe el trabajo forzado” (art. 61, § II).

2.4.4. Derechos a la educación, tecnología e investigación

En lo referido a la educación, se establece que la “educación es función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado” (art. 77, § I); asimismo, el sistema educativo se fundamenta, entre otros, en la “educación productiva, territorial... liberadora y revolucionaria” (art. 78, § II) y estará “orientada al desarrollo de competencias, que vincule la teoría con la práctica productiva, a la conservación del medio ambiente y el territorio para vivir bien” (art. 80, § I).

El Estado y las universidades en las áreas rurales responderán a las necesidades del “fortalecimiento productivo de la región, en función de sus potencialidades” (art. 93, § V); asimismo, las universidades promoverán la creación de centros de generación de unidades productivas (art. 95, § III).

El Estado garantizará el “desarrollo de la ciencia y la investigación científica”, técnica y tecnológica en beneficio del interés general (art. 103, § I), en coordinación con las universidades, empresas productivas y de servicio “para fortalecer la base productiva” e impulsar el desarrollo integral de la sociedad (art. 103, § II).

2.5. De los deberes de las personas

El Estado reconoce como deberes de las personas “trabajar, según su capacidad física e intelectual en actividades lícitas y socialmente útiles, tributar en proporción a su capacidad económica, proteger y defender los recursos naturales y contribuir a su uso sostenible” (art. 108, § 5, 7, 15 y 16). Estos deberes y los derechos de ciudadanía se suspen-

den en caso de defraudación de recursos públicos (art. 28, §2 y art. 144, § III).

2.6. De la estructura y organización funcional del Estado

Se establece que el (la) Presidente(a) de la República fungirá como máxima autoridad del Servicio Boliviano de Reforma Agraria y otorgará títulos ejecutoriales para la distribución y redistribución de las tierras (art. 172, §27).

2.7. Del órgano judicial y el Tribunal Agroambiental

Se establece el Tribunal Agroambiental como máximo tribunal especializado de la jurisdicción agroambiental. Se rige en particular por los principios de función social, sustentabilidad y otros (art. 186), y se opera mediante juzgados agroambientales (art. 189, § 4).

Se establece entre las funciones del Tribunal Agroambiental “resolver en instancia única” recursos de casación, nulidad y anulabilidad de títulos ejecutoriales, procesos contenciosos administrati-

vos, demandas sobre actos y prácticas atentatorias o peligrosas contra los el sistema ecológico y la conservación de la flora y fauna” (art. 189).

En el caso de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, de conformidad a una ley de deslinde jurisdiccional (art. 190, § 2), las funciones del Tribunal Agroambiental se ejercerán a través de sus autoridades, en aplicación de sus normas y procedimientos (art. 190, § 1). Las decisiones emanadas serán acatadas por toda autoridad o persona (art. 192, § 1); eventualmente, con el apoyo de los órganos competentes del Estado (art. 192, § 2), según Ley de Deslinde Jurisdiccional (art. 192, § 3).

2.8. De la estructura y organización territorial del Estado respecto al tema tierra

La NCPE reconoce cuatro tipos de unidades territoriales: departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos (art. 269, § 1); cada uno de ellos, bajo régimen de autonomías, con competencias definidas en las categorías de: privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas (art. 297, § 1-4), relativas al tema tierra, producción y conservación, según el siguiente detalle:

TABLA 1. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

COMPETENCIAS PRIVATIVAS (SE RESERVA PARA EL NIVEL CENTRAL LA LEGISLACIÓN, REGLAMENTACIÓN Y EJECUCIÓN. ART. 298)	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (SE DELEGA LAS FACULTADES REGLAMENTARIA Y EJECUTIVA. ART. 298)	COMPETENCIAS COMPARTIDAS (LA LEGISLACIÓN DE DESARROLLO Y LA EJECUCIÓN CORRESPONDEN A LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS. ART. 299)	COMPETENCIAS CONCURRENTES (LAS ENTIDADES AUTÓNOMAS COMPARTEN LAS FACULTADES REGLAMENTARIA Y EJECUTIVA CON EL NIVEL CENTRAL. ART. 299)
Política general sobre tierras y territorio, y su titulación (§ I, inc. 17).			
Política general de biodiversidad y medio ambiente (§ I, inc. 20)	Recursos naturales estratégicos que corresponden... recursos genéticos, biogenéticos y las fuentes de agua (§ II, inc. 4).		
	Régimen general de biodiversidad y medio ambiente (§ II, inc. 6).		Preservar y contribuir a la protección del medio ambiente y la fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental (§ II, inc. 1).
	Política forestal y régimen general de suelos, recursos forestales y bosques (§ II, inc. 7).		Conservación de suelos, recursos forestales y bosques (§ II, inc. 4).
	Reservas fiscales respecto a recursos naturales (§ II, inc. 20).		Protección de cuencas (§ II, inc. 11).
	Sanidad e inocuidad agropecuaria (§ II, inc. 21).		
	Control de la administración agraria y catastro rural (§ II, inc. 22).		
Política económica y planificación nacional (§ I, inc. 22).	Políticas generales de desarrollo productivo (§ II, inc. 35).		Agricultura, ganadería, caza y pesca (§ II, inc. 16).
	Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías (§ II, inc. 38).		

TABLA 2. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES AUTÓNOMOS, MUNICIPALES AUTÓNOMOS Y DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS ORIGINARIAS CAMPESINAS

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES AUTÓNOMOS (SE DELEGAN LAS FACULTADES REGLAMENTARIA Y EJECUTIVA. ART. 300)	DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES AUTÓNOMOS (SE DELEGAN LAS FACULTADES REGLAMENTARIA Y EJECUTIVA. ART. 302)	DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS ORIGINARIAS CAMPESINAS (SON SIMULTÁNEAS LAS FACULTADES REGLAMENTARIA Y EJECUTIVA CON EL NIVEL CENTRAL. ART. 304)
Elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos. En coordinación con los planes del nivel central, municipales e indígena originario campesinos (§ I, inc. 5).	Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción (§ I, inc. 2).	Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico... de acuerdo con su visión (§ I, inc. 2).
Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria (§ I, inc. 14).	Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos (§ I, inc. 5).	Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución (§ I, inc. 4).
Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción (§ I, inc. 21).	Elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas (§ I, inc. 6).	Elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central, departamentales y municipales (§ I, inc. 6).
Comercio e industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental (§ I, inc. 24).	Áreas protegidas municipales en conformidad con los parámetros y condiciones establecidas para los gobiernos municipales (§ I, inc. 11).	Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado (§ I, inc. 7).
Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario. (§ I, inc. 31).	Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal (§ I, inc. 12).	Planificación y gestión de la ocupación territorial (§ I, inc. 15).
Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental (§ I, inc. 32).	Control de la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal (§ I, inc. 13).	Mantenimiento y administración de sus sistemas de microrriego (§ I, inc. 18).
Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales (§ I, inc. 34).	Proyectos de infraestructura productiva (§ I, inc. 21).	Fomento y desarrollo de su vocación productiva (§ I, inc. 19).
Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional (§ I, inc. 35).	Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional. (§ I, inc. 42).	Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas (§ I, inc. 22).

2.9. De la estructura y organización económica del Estado respecto al tema tierra

Como disposición general, se instituye el “modelo económico boliviano plural y orientado a mejorar la calidad de vida” (art. 306, § I), según las formas de organización (art. 306, § II) y articulación (art. 306, § III) de las diferentes formas de organi-

zación económica, comunitaria, privada y social cooperativa. Tales formas de organización podrán constituir empresas mixtas (art. 306, § IV).

En este modelo económico, el Estado reconoce, respeta y protege la iniciativa privada (art. 308) y, adicionalmente, promueve la organización económica comunitaria (art. 307). Todas las formas de organización económica gozarán de igualdad jurídica ante la ley (art. 311, § I).

TABLA 3. ALCANCES DE LA “ECONOMÍA PLURAL”

ASPECTO	CONTENIDO O ALCANCE
1. Dirección integral	El Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación (art. 311, § II, inc. 1).
2. Propiedad de los recursos naturales	Son de “propiedad del pueblo boliviano” y serán administrados por el Estado (art. 311, § II, inc. 2). Se respetan y garantizan la propiedad individual y la colectiva sobre la tierra (art. 311, § II, inc. 2).
3. Industrialización de los recursos naturales	Servirá para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva (art. 311, § II, inc. 3).
4. Nivel de intervención del Estado	Podrá “intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos”, buscando garantizar el abastecimiento y la calidad de vida (art. 311, § II, inc. 4).
5. Seguridad jurídica y fomento	Respeto a la iniciativa empresarial con seguridad jurídica (art. 311, § II, inc. 5). Fomento y promoción del área comunitaria de la economía en el área rural y urbana, como alternativa solidaria (art. 311, § II, inc. 6).

TABLA 4. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO ECONÓMICO DE “ECONOMÍA PLURAL”

ASPECTO	CONTENIDO O ALCANCE
1. De los propósitos	<p>La economía plural tiene el propósito de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generación del producto social (art. 313, inc. 1). • Producción, distribución y redistribución justa de la riqueza (art. 313, inc. 2). • Reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos (art. 313, inc. 3). • Desarrollo productivo industrializador de los recursos naturales (art. 313, inc. 5). • Participación activa de las economías pública y comunitaria en el aparato productivo (art. 313, inc. 6).
2. Condicionamientos	<p>La economía plural condiciona la propiedad de la tierra a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo (art. 56. § II). • A la generación de empleos (art. 315, § I). • A la producción y comercialización de bienes y servicios (art. 315, § I). • A que la estructura societaria (cantidad de socios) de la organización económica no exceda en número a la división de la superficie total entre 5.000 hectáreas (art. 315, § II), ej.: 5000ha/5000ha = 1 socio.
3. Prohibiciones	<p>La economía plural prohíbe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la soberanía económica del Estado (art. 312, § I). • El monopolio y el oligopolio privado (art. 314). • Cualquier forma de asociación privada que pretenda el control y exclusividad en la producción y comercialización de bienes y servicios (art. 314).
4. Obligaciones	<p>La economía plural exige que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toda forma de organización económica cumpla la obligación de generar trabajo digno (art. 312, § II). • Toda forma de organización económica cumpla la obligación de proteger el medio ambiente (art. 312, § III).
5. Contribuciones	<p>Toda forma de organización económica tiene que contribuir a la reducción de las desigualdades y erradicación de la pobreza (art. 312, § II).</p>

TABLA 5. FUNCIÓN DEL ESTADO EN EL MODELO ECONÓMICO DE ECONOMÍA PLURAL

ASPECTO	FUNCIONES (DEL ESTADO)
1. Conducción y dirección	<p>El Estado tiene la función de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conducir el proceso de planificación económica y social (art. 316, inc. 1). • Dirigir la economía conforme los principios establecidos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios (art. 316, inc. 2). • Ejercer la dirección y control de los sectores estratégicos de la economía (art. 316, inc. 3). • Formulación periódica del Plan General de Desarrollo, el mismo que será de cumplimiento obligatorio (art. 316, inc. 9).
2. Participación	<p>El Estado participa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediante incentivo a la producción y la producción económica y social (art. 316, inc. 4). • Impulsando el desarrollo (art. 316, inc. 4).
3. Promoción	<p>El Estado promueve:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La equidad económica y social (art. 316, inc. 4). • La integración de las diferentes formas económicas de producción (art. 316, inc. 5). • La industrialización prioritaria de los recursos naturales renovables (art. 316, inc. 6). • Las políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos (art. 316, inc. 7). • Actividades productivas y de industrialización mediante la gestión de recursos económicos para la investigación, asistencia técnica y transferencia tecnológica (art. 316, inc. 10).
4. De restricción	<p>El Estado restringe o evita:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El control oligopólico de la economía (art. 316, inc. 4). • Evita la desigualdad, la exclusión social y económica (art. 316, inc. 7). • Actividades económicas fuera del Plan General de Desarrollo (art. 316, inc. 9).

TABLA 6. DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y FISCALES RESPECTO AL MODELO ECONÓMICO DE ECONOMÍA PLURAL

ASPECTO	POLÍTICAS ECONÓMICAS Y FISCALES (DEL ESTADO)
1. Carácter normativo	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado dictaminará una política productiva industrial y comercial que garantice la oferta suficiente y la capacidad exportadora (art. 318, § I), de bienes con valor agregado (art. 318, § V), con carácter independiente en todas las decisiones de política económica interna (art. 320, § IV). • Toda inversión extranjera será sometida a jurisdicción y autoridades nacionales, sin derecho a excepción ni apelación diplomática (art. 320, § II). • Se establece como política pública, la promoción y consumo de productos nacionales (art. 320, § V). • El gasto público tendrá lugar por medio de la participación ciudadana y la planificación ejecutiva estatal, <i>atendiendo especialmente el desarrollo productivo</i> (art. 321, § II). • Todo proyecto o iniciativa productiva no generado en el Órgano Ejecutivo requiere consulta a éste (art. 321, § VI),
2. Prioridades	<p>El Estado establece como prioridad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la organización (art. 318, § II) y servicios financieros (art. 330, § II) para las estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas productoras, organizaciones comunitarias y cooperativas de producción. • La promoción del desarrollo productivo rural (art. 318, § IV). • La industrialización de los recursos naturales (art. 319, § I). • La articulación de la explotación de los recursos naturales con el aparato productivo interno (art. 319, § I). • La inversión boliviana frente a la inversión extranjera (art. 320, § I).

TABLA 7. DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES RESPECTO AL MODELO ECONÓMICO DE ECONOMÍA PLURAL

ASPECTO	POLÍTICAS ECONÓMICAS Y FISCALES (DEL ESTADO)
1. De la protección estatal	<p>El Estado protegerá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las organizaciones económicas campesinas (art. 334, inc. 1), • Las micro y pequeñas empresas (art. 334, inc. 4), • Las organizaciones o asociaciones de pequeños productores (art. 334, inc. 4) • Las organizaciones de economía comunitaria (art. 336).
2. De las facilidades	<p>El Estado facilitará a las organizaciones económicas campesinas, micro y pequeñas empresas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El acceso a capacitación técnica y a la tecnología (art. 334, inc. 1), • La apertura de mercados, • El mejoramiento de procesos productivos (art. 334, inc. 1), • Preferencias en las compras del Estado (art. 334, inc. 4).
3. De las obligaciones	<p>El Estado obliga a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuantificar en cuentas públicas el trabajo del hogar como fuente de riqueza (art. 338).

2. 10. Del régimen de medio ambiente, recursos naturales, forestales, biodiversidad, tierra y territorio

inc. 3) el aprovechamiento, protección y conservación del medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad. La población tiene derecho a ser consultada e informada (art. 343) en función a las siguientes políticas.

Se establece como deber (art. 342), responsabilidad y atribución exclusiva del Estado (art. 345,

TABLA 8. POLÍTICAS DE GESTIÓN AMBIENTAL DE LA NCPE

ASPECTO	POLÍTICAS DE GESTIÓN AMBIENTAL
a) De la propiedad y dominio	<ul style="list-style-type: none"> • La tierra, los recursos naturales (art. 348), forestales (art. 386), energéticos (art. 378) son de carácter estratégico y, por tanto, propiedad del pueblo boliviano (art. 349, § I). • El Estado es el administrador en función al interés colectivo (art. 349, § II). • El Estado otorga derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra (art. 349, § III), en tanto cumpla una función social o económica social (art. 393). El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria (art. 397, § I). • La propiedad agraria individual, en todas sus dimensiones de superficie, usos y formas de conversión, será regulada por ley (art. 394, § I). • La pequeña propiedad agraria es patrimonio familiar, está exenta de impuestos y es indivisible (salvo sucesión hereditaria) (Art. 394, § II). • La propiedad comunitaria, comprendida por el territorio indígena originario campesino, se declara indivisible, inembargable, inalienable e irreversible, exenta de impuestos a la propiedad agraria (art. 394, § III). • Las comunidades al interior del territorio indígena originario campesino serán tituladas (art. 394, § III). • Se garantizan derechos propietarios de particulares al interior de territorios indígenas originarios campesinos (art. 394, § II). • Todo título otorgado sobre reserva fiscal será nulo de pleno derecho (art. 350). • El Estado reconoce los derechos de aprovechamiento forestal a favor de comunidades y operadores privados (art. 386). • Las comunidades indígenas originarias campesinas situadas dentro de áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y gestión (art. 388 y art. 403, § I). • La titularidad de la propiedad empresarial está sujeta a revisión y verificación del cumplimiento de la función económica y social (art. 397, § III).

TABLA 8. POLÍTICAS DE GESTIÓN... (cont.)

ASPECTO	POLÍTICAS DE GESTIÓN AMBIENTAL
b) De la dotación de tierras	<p>La dotación de tierras fiscales se realizará:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A favor de los pueblos indígenas originarios campesinos, las comunidades interculturales, las comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente (art. 395, § I), • De acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable (art. 395, § I). • De acuerdo con la titularidad de las mujeres al acceso (art. 395, § I).
c) Del control y dirección	<ul style="list-style-type: none"> • El Presidente del Estado es la máxima autoridad del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, entidad responsable de reforma agraria (art. 404). • El Estado asume el control y dirección en toda la cadena de manejo de los recursos naturales (art. 351, § I). • Hay control social y participación en el diseño de políticas sectoriales (art. 351, § III). • La gestión y administración podrá ser realizada por entidades mixtas (art. 351, § III).
	<ul style="list-style-type: none"> • Todo proceso de explotación estará sujeto a consulta pública (art. 352). • El Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación superior a 5.000 hectáreas, así como la división en superficies menores establecidas para la pequeña propiedad (art. 396, § I).
d) Del aprovechamiento	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado priorizará políticas y emprendimientos económicos con énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria (art. 405), garantizado por medio de políticas, planes, programas y proyectos integrales de fomento (art. 406). • Los recursos renovables se aprovechan de manera sustentable (art. 380, § I). • Los suelos deben utilizarse conforme con su capacidad de uso mayor (art. 380, § II). • Las áreas protegidas cumplen funciones ambientales, sociales y económicas (art. 385, § I).
e) De la sobreposición	<ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a los casos de sobreposición, únicamente se establece normativa de gestión compartida con los territorios indígenas originarios campesinos, según sus propios procedimientos (art. 385, § II).
f) De las salvaguardas de la propiedad	<p>Son salvaguardas del derecho a la propiedad agraria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El trabajo (art. 397, § I). • El aprovechamiento sustentable en el desarrollo de actividades productivas (art. 397, § III). • El cumplimiento de la función social, o económica social (art. 397, § I).
g) De expropiación y/o reversión agraria	<p>Son causales de expropiación y/o reversión de la tierra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las superficies excedentes, aunque cumplan la función económica social (art. 399, § II). • El incumplimiento de la función económica social (art. 341, § I). • La tenencia latifundista de la tierra (art. 341, § I). • La expropiación por causa de necesidad y utilidad pública, previo pago justo (art. 341, § II).

TABLA 8. POLÍTICAS DE GESTIÓN... (cont.)

ASPECTO	POLÍTICAS DE GESTIÓN AMBIENTAL
h) De las restricciones	<ul style="list-style-type: none"> • Se restringen los usos extractivos de los recursos de la biodiversidad, para su conservación, recuperación y restauración (art. 383). • Se prohíbe la doble titulación (art. 398) y la doble dotación y la compraventa, permuta y donación de tierras entregadas en dotación (art. 395, § II). • Se prohíbe la obtención de renta fundiaria generada del uso especulativo de la tierra (art. 395, § III). • Se prohíbe la división de las propiedades en superficies menores a la pequeña propiedad (art. 400). • Ningún extranjero bajo ningún título podrá adquirir tierras del Estado (art. 396, § II). • Se prohíbe el latifundio entendido como tenencia improductiva de la tierra (art. 398). • Se prohíbe la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semi-esclavitud o esclavitud en la relación laboral (art. 398).

3

ANÁLISIS DEL ESTATUTO AUTONÓMICO DE SANTA CRUZ

3.1. De los derechos fundamentales como objetivo de la autonomía

Los derechos y libertades fundamentales de las personas relativas al régimen tierra, territorio y recursos naturales son, entre otros (art. 2, § I): Derecho a la propiedad privada, individual y colectiva, siempre que cumpla una función social (inc. h), derecho al trabajo (inc. s) en cualquier actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo (inc. i).

El gobierno departamental, en el ámbito de sus competencias, garantizará la conservación y los usos sostenibles de la diversidad biológica y de la protección del medio ambiente (art. 2, § II, inc. d).

3.2. De la estructura competencial del Departamento respecto al tema tierra

Entre sus atribuciones está la de establecer políticas y aprobar los planes y programas de desarrollo económico y social (art. 20, inc. g).

3.3. De los regímenes especiales relativos al tema tierra y recursos naturales

Con fines de bienestar social y económico, se establecen los siguientes regímenes especiales (art. 40): de recursos naturales renovables y medio ambiente (inc. 9); desarrollo rural, agropecuario y forestal (inc. 10), y económico y financiero (inc. 12).

3.4. Del régimen de recursos naturales renovables y medio ambiente

La gestión y la disposición de los recursos naturales renovables están a cargo de los gobiernos departamental (art. 86) y municipal, cuyas competencias rectoras son su protección, conservación, restauración y aprovechamiento (art. 87), en un marco de respeto a la capacidad de uso mayor del suelo y de sostenibilidad (art. 88) y de acceso equitativo y democrático de todos los bolivianos (art. 89).

Los pueblos indígenas, en sus comunidades y tierras comunitarias de origen, pueden aprovechar los recursos naturales renovables con autonomía de gestión (art. 93).

TABLA 9. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ

COMPETENCIAS PRIVATIVAS	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (POTESTAD LEGISLATIVA, REGLAMENTARIA Y FUNCIÓN EJECUTIVA. ART. 6)	COMPETENCIAS COMPARTIDAS (DESARROLLO LEGISLATIVO, POTESTAD REGLAMENTARIA Y FUNCIÓN EJECUTIVA. ART. 7)	COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN (FUNCIÓN EJECUTIVA. ART. 8)
	Tierra (§ II, inc. 9).	Desarrollo integral de pueblos indígenas (§ I, inc. 1), y comunidades campesinas (§ I, inc. 2).	Participación en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan (§ I, inc. 2).
	Agricultura y ganadería (§ II, inc. 10).		Propiedad intelectual e industrial (§ I, inc. 4).
	Sanidad animal y vegetal e inocuidad alimentaria (§ II, inc. 11).		
	Suelos forestales y bosque (§ II, inc. 12).	Recursos naturales renovables (§ I, inc. 11) y no renovables (§ I, inc. 12).	
	Aprovechamiento forestal (§ II, inc. 13).		
	Áreas protegidas (§ II, inc. 14).		
	Mantenimiento y equilibrio ecológico y biotecnológico (§ II, inc. 15).		
	Uso sostenible de la diversidad biológica (§ II, inc. 16).		
	Aprovechamiento hidráulico, hídrico, regadíos (§ II, inc. 17).		
	Fuentes alternativas de energía y biocombustibles (§ II, inc. 22).		
	Desarrollo sostenible socioeconómico (§ II, inc. 25).		

Las áreas protegidas son de interés departamental, para garantizar servicios ambientales de conservación, las actividades productivas y otras, en un régimen de contribución económica y sostenibilidad (art. 90, inc. I) y de utilidad pública (art. 90, inc. II); serán administradas de manera directa por el gobierno departamental (art. 90, inc. III).

3.5. Del régimen de desarrollo rural, agropecuario y forestal

El gobierno departamental promueve el desarrollo productivo, con la finalidad de garantizar la seguridad alimentaria y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las áreas rurales (art. 94), mediante una ley departamental regulatoria (art. 95).

Se establece que el gobierno departamental, como incentivo para el uso sostenible de los recursos naturales y la producción de valor agregado, gestionará un sistema crediticio de financiamiento preferencial para las actividades de transformación de los recursos naturales (art. 97, inc. I), aplicable a proyectos de ecoturismo, innovación genética pecuaria y de semillas, rehabilitación de tierras, certificación, forestación y generación de valor agregado (art. 97, inc. II), las que gozarán de un régimen de incentivos tributarios (art. 97, inc. III),

Se establecen *garantías y protección* de las actividades de investigación, difusión y control de calidad para reforzar el desarrollo agropecuario y forestal, y la competitividad (art. 98). En las tierras comunitarias de origen (TCOs), el gobierno departamental se obliga al fomento de la generación de actividades productivas sostenibles (art. 99).

Unidades especializadas del Ejecutivo departamental garantizarán la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria (art. 100, inc. I), pudiéndose declarar situaciones de emergencia sanitaria agropecuaria con fines de protección de personas y patrimonio público y privado (art. 100, inc. I).

3.6. Del ordenamiento territorial y uso del suelo

El Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan de Uso del Suelo (PLUS) serán regulados por ley departamental (art. 101, inc. I), de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra. Son instrumentos técnicos de planificación de obligatorio cumplimiento (art. 101, inc. II) y deben ser actualizados parcialmente cada cinco años y totalmente cada 15 años (art. 101, inc. III).

3.7. Del proceso agrario y las tierras

Se establecen diferentes formas de propiedad agraria y de *derecho propietario* sobre la tierra (según características y restricciones que serán establecidas por ley departamental):

- *Derecho propietario sobre la tierra.*- Responsabilidad del gobierno departamental (art. 102).
- *Propiedad privada individual o colectiva.*- Condicionada al cumplimiento de una función social y función económica social (art. 103, inc. I).
- *Derechos sobre las TCO.*- A pueblos indígenas oriundos. Sin condiciones (art. 103, inc. II).
- *Derecho campesino a la propiedad privada individual o colectiva.*- Sin condiciones (art. 103, inc. III).

El *latifundio*, entendido como grandes extensiones de tierras improductivas, no es reconocido, se lo persigue y sanciona por ser contrario al interés colectivo e incumplir la función social y económica social de la tierra (art. 104).

El *minifundio* improductivo será evitado mediante procesos de reagrupamiento, distribución y redistribución por el Instituto Departamental de

Tierras, autorizado por el Consejo Agrario Departamental (art. 105), en el marco de la *ley departamental de tierras* (art. 106, inc. II).

El Gobernador preside el Consejo Agrario Departamental (CAD) (art. 106, inc. V), tiene funciones de recomendación, seguimiento y fiscalización consensuada (art. 106, inc. I) de sus miembros (en paridad actores productivos y gobierno departamental) (art. 106, inc. III),

El Instituto Departamental de Tierras (IDT), institución descentralizada, presidida por una máxima autoridad ejecutiva designada por el Gobernador a partir de selección pública (art. 107 inc. II), será responsable de (art. 107, inc. I):

- Saneamiento de la propiedad agropecuaria,
- regularización de derechos de propiedad de la tierra,
- políticas de tenencia,
- políticas de dotación,
- políticas de adjudicación,
- políticas de distribución, y
- políticas de expropiación de la tierra.

Las tierras fiscales declaradas disponibles, y de acuerdo al Plan de Uso del Suelo (PLUS), serán dotadas, adjudicadas, concesionadas, distribuidas y redistribuidas por el Ejecutivo departamental (art. 108, inc. I). Tienen preferencias de acceso a

estas tierras los ciudadanos oriundos y habitantes del lugar que no las poseen o las poseen de manera insuficiente (art. 108, inc. II),

Los *títulos agrarios* acreditan la propiedad sobre la tierra, causan Estado y son irreversibles, salvo autoridad judicial competente (art. 109).

3.8. De los suelos forestales y los bosques

Los suelos forestales y bosques serán de aprovechamiento sostenible (art. 110), de acuerdo al PLUS, en régimen de concesión a personas naturales, jurídicas y asociaciones sociales del lugar (ASL) (art. 111), bajo regulación de acceso, sistema de cobro de patentes y distribución mediante la Ley Forestal.

3.9. De las inversiones productivas

Las personas y/o empresas que realicen inversiones productivas podrán gozar de incentivos tributarios, limitados a impuestos departamentales, por periodos menores a 15 años (art. 137, inc. I)

4

ANÁLISIS DEL ESTATUTO AUTONÓMICO DE TARIJA

4.1. De los principios y valores de la autonomía, la igualdad y las políticas públicas

Integran el pueblo de Tarija todas las generaciones pasadas, presente y futuras (art. 2, inc. 1), que tienen los mismos derechos y deberes sin que se acepte discriminación y/o exclusión social alguna por razón de raza, origen, condición económica o de cualquier otra índole (art. 2, inc. 2).

Es principio del autogobierno la capacidad de producir bienes y brindar servicios e incentivar el desarrollo humano y productivo para mejorar la calidad de vida de sus habitantes (art. 7, inc. e).

Entre los principios de políticas públicas, se establece la constitución de una *base productiva sólida*, amplia y diversificada, estimulado al sector productivo primario de la economía, promoviendo la industrialización, el desarrollo de las cadenas productivas, la competitividad y las iniciativas privadas (art. 13). Se tiene como *prioridad construir la infraestructura y desarrollar los servicios*, generando condiciones para el desarrollo económico, social y productivo (art. 14), con la finalidad de fortalecer el desarrollo del sector productivo en las provincias y secciones de provincia (art. 17).

Gozarán de especial atención los programas y proyectos de productividad, de mejoramiento cualitativo, cuantitativo y de diversificación de la producción agrícola, ganadera e industrial. Se impulsarán sistemas de aseguramiento a la producción

agrícola, ganadera e industrial. El sector campesino y productivo participará en la formulación de políticas de desarrollo económico rural (art. 17).

Se formularán políticas y desarrollarán acciones para el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del medioambiente, preservando el equilibrio ecológico (art. 19). Estas políticas están dirigidas a promover, prevenir, preservar, fiscalizar el manejo integral y sostenible (inc. c), las actividades industriales (inc. e), las áreas de protección y reserva (inc. j); además, fomentarán y apoyarán la producción ecológica agropecuaria (inc. n).

Entre los deberes consagrados a los individuos, además de los derechos universales, se establece el derecho a la educación para constituir una comunidad democrática y productiva, sobre la que se funda el desarrollo humano de Tarija (art. 57, inc. 8).

4.2. De la visión de Tarija

La autonomía departamental se instituye para hacer de Tarija un departamento con alto nivel de desarrollo humano, integrador e integrado, productivo y competitivo, sobre la base del aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y de instituciones eficientes y transparentes, en el marco de una sociedad democrática, justa, equitativa, solidaria, segura y respetuosa de la institucionalidad, el Estado de Derecho y los valores morales, culturales y democráticos que le son

propios (art. 11).

4.3. Del régimen general de competencias y su clasificación

TABLA 10. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE TARIJA

COMPETENCIAS PRIVATIVAS	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (POTESTAD LEGISLATIVA, REGLAMENTARIA Y FUNCIÓN EJECUTIVA. ART. 39)	COMPETENCIAS COMPARTIDAS (DESARROLLO LEGISLATIVO POTESTAD REGLAMENTARIA Y FUNCIÓN EJECUTIVA. ART. 40)	COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN (FUNCIÓN EJECUTIVA. ART. 41)
	Creación de empresas públicas, fondos y mecanismos de transferencia de recursos para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Departamental (inc. 4).	Desarrollo integral de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas (inc. 5).	Ferias internacionales (art. 7).
	Gestión de recursos naturales renovables (inc. 10).	Tierra (inc. 8).	Propiedad intelectual e industrial (art. 8).
	Agricultura, ganadería, pesca, aprovechamientos agroforestales, desarrollo rural (inc. 11).		Gestión compartida y participación en su planificación de áreas naturales protegidas (art. 9).
	Sanidad animal, vegetal, alimentaria y medioambiental y vigilancia epidemiológica (inc. 12).		Participar en el aprovechamiento y protección de recursos hídricos y cuencas interdepartamentales (art. 10).
	Desarrollo industrial, incubadoras de empresas, así como el establecimiento de incentivos tributarios y otros (inc. 13).		Productos farmacéuticos, agroquímicos y veterinarios (art. 12).
	Mercados interiores, promoción de la libre competencia y respeto del principio de unidad de mercado (inc. 20).		
	Áreas protegidas de interés (inc. 23). Recursos hídricos (inc. 24), riego (inc. 25).		
	Promoción y fomento de energías alternativas y renovables (inc. 36).		

4.4. De la autonomía fiscal

El modelo autonómico de descentralización fiscal y financiera, en materia agraria y de recursos naturales, establece los principios de economía (optimización en el uso y manejo de los recursos) (art. 42, inc. e), independencia administrativa (art. 42, inc. f).

Las políticas fiscales departamentales, entre otras, se rigen por el presupuesto del Plan de Desarrollo Departamental (art. 43), que incluye proyectos de inversión (art. 43, inc. 6).

La autonomía departamental dispondrá de los recursos fiscales provenientes de regalías forestales, mineras y otros ingresos tributarios propios y sobretasas, en función a las materias y competencias, a las estrategias y planes departamentales (art. 45).

Son rentas departamentales los ingresos por actividades económicas, explotación y producción de recursos renovables, prestación y transferencia de bienes y servicios (art. 46): Regalías por explotación de recursos naturales renovables (inc. 1), renta de bienes y servicios (inc. 4), impuestos (inc. 5) y coparticipación de impuestos (inc. 10), registro de comercio, industria, artesanía (inc. 6), crédito (inc. 15), donaciones (inc. 16) y otros.

4.5. Del régimen económico y financiero

Los instrumentos de gestión pública de marco

global, estratégico y operativo son el Plan de Desarrollo Departamental (PDD) y el Marco Macroeconómico Fiscal Plurianual (MMFP) (art. 86); para su cumplimiento, el gobierno departamental gozará de autonomía económica y financiera (art. 88), administrando el Tesoro Departamental (art. 89).

4.6. Del régimen especial autonómico provincial

Para la administración seccional, de entre los diputados provinciales, el Gobernador elegirá al Ejecutivo Seccional de Desarrollo (art. 99), cuyas atribuciones (art. 100), entre otras, son las de elaborar el presupuesto anual (inc. 3), promover el desarrollo económico y productivo (inc. 4), elaborar el proyecto del Plan de Desarrollo de la Sección Provincial (art. 5), en el marco del Plan de Desarrollo Departamental (PDD), administración de bienes y recursos (inc. 6), ejecutar obras y proyectos (inc. 8), coordinar las acciones de desarrollo con los actores sociales (inc. 15).

El gobierno departamental y los gobiernos municipales autónomos se facilitarán recíprocamente la información para la ejecución de sus respectivos planes de desarrollo (art. 118).

5

ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS DEL BENI

5.1. De los principios y valores de la autonomía, la igualdad y las políticas públicas

El régimen autonómico del Beni tiene por objetivos básicos (art. 7), entre otros, el de impulsar el desarrollo departamental, mediante el *crecimiento económico*, la *sostenibilidad ambiental*, la *inclusión social y política* y la *mejora de la calidad de vida* (inc. 1), defender los recursos económicos y naturales (inc. 5) y generar políticas de desarrollo (inc. 7).

Son principios del régimen autonómico los de gradualidad, subsidiaridad, solidaridad, población, territorio (art. 46).

5.2. Del régimen de hacienda departamental

Se establece que los recursos económicos de hacienda serán distribuidos de acuerdo al Plan de Desarrollo Departamental entre las provincias, municipios, tierras comunitarias de origen (TCO) y comunidades campesinas (art. 45)

5.3. Del régimen general de competencias

El régimen autonómico establece 31 competencias (art. 13), entre ellas: el manejo de los recur-

sos naturales renovables y no renovables (inc. 4), tierra y territorio (inc. 5), medio ambiente y biodiversidad (inc. 6), ordenamiento territorial (inc. 8), ganadería, forestal y agricultura (inc. 15), sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria (inc. 16), áreas protegidas (inc. 17), tierras comunitarias de origen (inc. 18) y comunidades campesinas (inc. 19).

5.4. Del régimen desarrollo rural, agropecuario y forestal integral

El *régimen de desarrollo rural*, agropecuario y forestal integral tiene por objeto impulsar las políticas de desarrollo rural, agropecuario y forestal integral en el marco de la sostenibilidad, mejoramiento de la calidad de vida y seguridad alimentaria (art. 57).

Para la promoción del desarrollo, se gestionarán *créditos de fomento* (art. 58, inc. I) e *incentivos tributarios* (art. 58, inc. II); asimismo, se establecerán mecanismos de *fomento a la productividad* en las TCO y comunidades campesinas, para la generación y el desarrollo de actividades productivas sostenibles (art. 59).

Se busca garantizar la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria mediante el Servicio Departamental de Sanidad e Inocuidad Alimentaria (art. 60, inc. I).

5.5. Del proceso agrario departamental

El régimen autonómico reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada agrícola y ganadera, a la propiedad individual, la comunitaria y la colectiva indígena y campesina, siempre que cumpla una función social (art. 61, inc. I). Los distintos tipos de propiedad y parámetros de función social serán establecidos por ley departamental (art. 61, inc. III).

- *Función social de la tierra:* Se establece como el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades productivas agropecuarias, forestales, de conservación de biodiversidad, la investigación, el ecoturismo en beneficio del propietario y la sociedad (art. 61, inc. I).
- *Empleo sostenible de la tierra:* Consiste en que la actividad que se desarrolla sobre un predio sea conforme a su vocación de uso (art. 61, inc. II).
- *Latifundio:* no se reconoce el latifundio, entendido como grandes extensiones de tierras improductivas que incumplen con la función social (art. 62).
- *Saneamiento de tierras:* Será ejecutado por el Instituto Departamental de Tierras (IDT) (art. 63, inc. I).
- *Títulos ejecutoriales:* Los títulos ejecutoriales, firmados por el Prefecto (art. 63, inc. I), son definitivos, causan Estado, establecen pleno derecho de propiedad, no admiten recurso ulterior (art. 63, inc. II).

5.6. Del régimen de administración y distribución de tierras fiscales

La Secretaría Departamental de Desarrollo Agropecuario y Forestal Integral funge de cabeza de sector, con atribución para administración, distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras fiscales (art. 64, inc. I).

Las tierras fiscales saneadas serán dotadas o adjudicadas de acuerdo al Plan de Uso del Suelo (PLUS) y el Plan de Ordenamiento Territorial (PLOT), con base en su capacidad de uso mayor y su vocación productiva (art. 64, inc. II).

Se establecen las siguientes modalidades de distribución de la tierra (art. 64, inc. III):

- *Dotación a título gratuito,* en favor de las TCOs y propiedades colectivas campesinas y comunitarias,,
- *Dotación a título oneroso,* en favor de las propiedades pequeñas, medianas y cooperativas,,
- Adjudicación a valor concesional, a favor de pequeñas propiedades agrícolas y ganaderas y asentamientos humanos.

Se establece el siguiente orden de preferencias para la dotación de tierras fiscales (art. 64, inc. IV):

- Dotación a pueblos y comunidades originarias y campesinas oriundos y residentes del lugar o próximos al área.
- Adjudicación, a valor concesional, a campesinos y pobladores oriundos del lugar.
- Adjudicación para asentamientos humanos, que sean aprobados por la Asamblea Departamental.
- Adjudicación a particulares.

5.7. Del marco institucional agrario

Se establece el Instituto Departamental de Tierra (IDT), institución desconcentrada del gobierno departamental, como responsable de la prosecución y finalización del proceso de saneamiento agrario y la ejecución de las políticas de administración, distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras fiscales (art. 65, inc. I), en el marco de una *ley departamental de tierras*, que establecerá competencias y procedimientos (art. 65, inc. II).

Se establece la *Comisión Agraria Departamental* (CAD), institución mixta (art. 66, inc. II), presidida por el Prefecto (art. 66, inc. VI), como

órgano encargado de proponer políticas de administración, distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras fiscales (art. 66, inc. I). La *ley departamental de tierras* establecerá funcionamiento, competencias (art. 66, inc. VII) y participación (art. 66, inc. III).

5.8. Del régimen forestal

Una ley departamental regulará los derechos, el uso y aprovechamiento de las tierras forestales con base en los principios económicos, ambientales y sociales del desarrollo sostenible (art. 67).

6

ANÁLISIS DEL ESTATUTO AUTONÓMICO DE PANDO

6. Análisis del Estatuto Autonómico de Pando

6.1. De los principios y valores de la autonomía, la igualdad y las políticas públicas

Los ciudadanos domiciliados en la jurisdicción de Pando gozan de plenos derechos ciudadanos (art. 7, inc. II) y tienen la obligación de contribuir a la protección del medio ambiente y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (art. 12, inc. i).

El régimen autonómico se funda en principios de autodeterminación, unidad, cooperación y coordinación, solidaridad, equidad y universalidad, subsidiaridad, gradualidad, profundización de la democracia e identidad departamental (art. 9). Corresponde al régimen autonómico impulsar el desarrollo integral de forma equilibrada y sostenible (art. 10, § II, inc. 4).

Entre los objetivos del régimen autonómico (art. 16) relativos al tema agrario, se establecen

los de lograr la equidad, igualdad y solidaridad en la distribución de la riqueza (inc. b) y el beneficio de los recursos económicos (inc. h), fomentar la productividad (inc. k) y democratizar el poder (inc. c),

6.2. De la naturaleza amazónica de Pando

El régimen autonómico reconoce la naturaleza amazónica de la totalidad del territorio de Pando, constituido por flora selvática de bosques húmedos tropicales, de vocación forestal y extractivista (art. 13). Es obligación del gobierno departamental su defensa, regulación y protección de diversos peligros, incluyendo la sobrepoblación humana (art. 14), para lo que se dotará de legislación específica (art. 15).

6.3. Del régimen general de competencias

TABLA 11. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE PANDO

COMPETENCIAS PRIVATIVAS	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (POTESTAD LEGISLATIVA, REGLAMENTARIA Y FUNCIÓN EJECUTIVA. ART. 17)	COMPETENCIAS COMPARTIDAS (DESARROLLO LEGISLATIVO, POTESTAD REGLAMENTARIA Y FUNCIÓN EJECUTIVA. ART. 18, 19 Y 20)	COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN (FUNCIÓN EJECUTIVA. ART. 21)
	Administración de bienes y rentas (inc. 3)	Determinación de políticas públicas de inversión y producción (art. 18, inc. 1).	Créditos, banca y seguros (inc. 1).
	Planificación (inc. 4).	Licencias y derechos a servicios (art. 19, inc. 1).	Participación en la gestión económica (inc. 2)
	Desarrollo sostenible (inc. 5).	Comercio, industria y servicios (art. 19, inc. 2).	Propiedad intelectual e industrial (inc. 4).
	Promoción de la competitividad productiva y económica (inc. 6).	Ordenamiento territorial (art. 19, inc. 5).	Obras de interés departamental (inc. 10).
	Contratación de mercancías y servicios ambientales (inc. 11).	Desarrollo integral de los pueblos originarios (art. 19, inc. 8)	Verificación del cumplimiento de la función económica y social del uso de la tierra para su redistribución (inc. 12).
	Producción forestal y bioenergéticos (inc. 12).	Protección del medio ambiente y paisaje (art. 19, inc. 11) y equilibrio ecológico (art. 20, inc. 7).	
		Recursos forestales (art. 20, inc. 1).	
		Turismo sostenible (art. 20, inc. 2).	
		Competitividad, inversiones y proyectos (art. 20, inc. 3).	
		Agricultura, ganadería, caza, pesca y zocriaderos (art. 20, inc. 4).	
		Recursos hídricos (art. 20, inc. 5). Áreas protegidas (art. 20, inc. 6).	

TABLA 11. COMPETENCIAS DEL... (cont.)

COMPETENCIAS PRIVATIVAS	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (POTESTAD LEGISLATIVA, REGLAMENTARIA Y FUNCIÓN EJECUTIVA. ART. 17)	COMPETENCIAS COMPARTIDAS (DESARROLLO LEGISLATIVO, POTESTAD REGLAMENTARIA Y FUNCIÓN EJECUTIVA. ART. 18, 19 Y 20)	COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN (FUNCIÓN EJECUTIVA. ART. 21)
		Uso sostenible de la biodiversidad biológica y biotecnológica (art. 20, inc. 8).	
		Recursos naturales renovables y no renovables (art. 20, inc. 11).	
		Dotación, distribución y redistribución de tierras (art. 20, inc. 12).	
		Desarrollo rural integral (art. 20, inc. 15).	
		Investigación científica y tecnológica (art. 20, inc. 20).	

6.4. De los órganos de gobierno del régimen autonómico

La Asamblea Departamental es el órgano legislativo, normativo y de fiscalización (art. 24). Entre sus atribuciones relativas a materia agraria

y recursos naturales (art. 36), están aprobar planes y programas de desarrollo económico y social (inc. 4) y el presupuesto (inc. 4), y establecer una adecuada distribución de recursos entre sus provincias (inc. 7).

7

ANÁLISIS Y REFLEXIÓN SOBRE EL MODELO ECONÓMICO SOCIAL, DE TIERRA-TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES EN LA NCPE Y LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS DE SANTA CRUZ, TARIJA, BENI Y PANDO

En el presente apartado, se presenta el análisis y la reflexión sobre el modelo económico-social, de tierra-territorio y recursos naturales contenidos en la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), y los Estatutos Autonómicos de los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando.

7.1. Caracterización del modelo de desarrollo económico social

7.1.1. Modelo de desarrollo económico social de la NCPE

La NCPE establece el “modelo económico boliviano plural y orientado a mejorar la calidad de vida” (art. 306, § I), según las formas de organización (art. 306, § II) y articulación (art. 306, § III) de las diferentes formas de organización económica, económica comunitaria, privada y social cooperativa o mixtas (art. 306, § IV).

Este modelo de desarrollo se basa en los principios de igualdad, distribución y redistribución (art. 8):

- El *principio de igualdad* refleja una profunda orientación social del modelo de

Estado, obviando las diferencias naturales de la condición humana.

- El principio de *igualdad* restringe la *distribución* hacia o en beneficio de las grandes masas de población más desposeídas.
- La ruta corta para el logro del principio de *igualdad* es la *redistribución* de los bienes materiales y patrimoniales públicos y privados. El concepto es el tránsito (o despojo) de bienes y servicios de pocos individuos hacia las multitudes.

En este modelo económico, el Estado reconoce, respeta y protege la iniciativa privada (art. 308) y adicionalmente promueve la *organización económica comunitaria* (art. 307). Todas las formas de organización económica gozarán de igualdad jurídica ante la ley (art. 311, § I).

El *modelo económico plural* establecido en la NCPE, en sus principios y valores, es de orientación fuertemente social. En él riesgosamente podría predominar el principio de Estado y de derecho fundamental de goce o ejercicio en condición de igualdad (art. 14, § II), sobre el “vivir bien” entre individuos diferentes en cosmovisión y talentos.

El *modelo económico plural* se funda en un tipo de aprovechamiento de los recursos naturales orientado principalmente a la industrialización como medio de agregación de valor y disminución de la comercialización de materias primas (art. 9, inc. 6).

El *modelo económico plural* hace una amplia tipificación de prohibiciones relacionadas con el trabajo de la tierra, algunas de ellas ya extintas y sin registros recientes en la jurisprudencia boliviana; tal es el caso de prohibición de la esclavitud. Por otro lado, cualquier relación de servicio, dependencia o dedicación exclusiva al trabajo digno podría ser intencionadamente entendida y aplicada como servidumbre.

El *modelo económico plural*, además de respetar y garantizar la propiedad individual y colectiva sobre la tierra (art. 311, § II, inc. 2), está profundamente ligado al derecho a la titulación colectiva de tierra y territorio, básicamente dirigido a naciones y pueblos indígenas originarios campesinos (cuya existencia sea anterior al 12 de octubre de 1492) (art. 30, § 6, 10, 14, 16). En tanto, el modelo condiciona el derecho a la titulación colectiva de tierra de grupos privados al cumplimiento de la función social (en primera instancia) y de la función económica social (en segunda instancia).

El *modelo económico plural* del texto constitucional precisa los derechos sociales y económicos de las personas respecto al trabajo y empleo en todas sus formas, sea en forma individual, en sindicatos o por libre asociación. Sin embargo, como hemos dicho, es ambiguo en cuanto a precisar los alcances de lo que considera servidumbre, en perjuicio del derecho al trabajo digno, entendido como una relación de servicios con subordinación laboral.

El *modelo económico plural* reconoce de manera distinta el derecho la propiedad individual, privada y colectiva. En cuanto a la propiedad agraria individual, privada y colectiva de la tierra, la NPCE condiciona el derecho de la propiedad de la tierra al cumplimiento de la función social y económica social, entendida como:

- Producción de empleo (art. 315, § I).
- Beneficio al interés colectivo (art. 56, § II).
- No servidumbre.
- No esclavitud.
- No trabajo forzado de jóvenes (art. 61, § II).
- Conservación del medio ambiente.
- Producción en función de sus potencialidades.

Son funciones del Estado en el modelo de economía plural:

- Dirigir y controlar los sectores estratégicos de la economía: recursos naturales, tierra, etc.
- Conducir el proceso de planificación (general y periódica) y obligar a su cumplimiento.
- Dictaminar las políticas de productividad industrial y comercial que garanticen la oferta suficiente y la capacidad exportadora de bienes con valor agregado.
- Dirigir la economía conforme los principios de distribución y redistribución equitativa.
- Incentivar la producción económica y social.
- Impulsar el desarrollo.
- Integrar las diferentes formas económicas de producción.
- Fomentar actividades productivas y de industrialización mediante la gestión de recursos económicos para la investigación, asistencia técnica y transferencia tecnológica

En el modelo de *economía plural*, el Estado establece especial protección a las organizaciones económicas campesinas, las micro y pequeñas empresas, las organizaciones o asociaciones de pequeños productores y las organizaciones de economía comunitaria, a las que otorga facilidades de acceso a capacitación técnica y a la tecnología, apertura de mercados, mejoramiento de procesos productivos y preferencias en las compras del Estado.

7.1.2. Modelo de desarrollo económico social del régimen autonómico de Santa Cruz

El Estatuto Autonómico de Santa Cruz no presenta en forma específica un modelo de desarrollo económico; el texto es bastante general al respecto. Sin embargo, es posible observar que la autonomía garantiza el “derecho a la propie-

dad (privada, individual y colectiva), el derecho al trabajo y a desarrollar cualquier actividad lícita”, como derecho fundamental de los ciudadanos y garantía para el desarrollo económico y social.

Es, por tanto, deducible que el régimen autonómico de Santa Cruz promueve un *modelo económico capitalista, de libre asociación y empresa*, en el que es competencia del gobierno departamental garantizar la conservación y usos sostenibles de la diversidad biológica y la protección del medio ambiente (art. 2, § II, inc. d)

El régimen autonómico cruceño proyecta la ejecución de regímenes especiales de recursos naturales renovables y medio ambiente (art. 40, inc. 9), de desarrollo rural, agropecuario y forestal (art. 40, inc. 9), y de régimen económico y financiero (art. 40, inc. 10).

El modelo económico cruceño, por un lado, *promueve el desarrollo productivo* con la finalidad de garantizar la seguridad alimentaria e, igualmente, incentiva el desarrollo competitivo de la producción con generación y/o agregación de valor de las materias primas (art. 97, inc. II), con facilidades proyectadas de créditos preferenciales e incentivos tributarios (art. 97, inc. III).

En el caso particular de los pueblos indígenas en sus comunidades y tierras comunitarias de origen, tanto el modelo económico como de aprovechamiento de los recursos naturales es de autonomía de gestión (art. 93). En cuanto a las TCOs, el gobierno departamental se obliga al fomento de la generación de actividades productivas sostenibles (art. 99).

7.1.3. Modelo de desarrollo económico social del régimen autonómico de Tarija

El modelo de desarrollo económico-social proyectado por el Estatuto Autonómico de Tarija plantea como principio de autogobierno la capacidad de producir bienes y brindar servicios e incentivar el

desarrollo humano y productivo para mejorar la calidad de vida de sus habitantes (art. 7, inc. e).

Los principios de la política pública tarijeña buscan la constitución de una *base productiva sólida*, amplia y diversificada, estimulado al sector productivo primario de la economía, promoviendo la industrialización, el desarrollo de las cadenas productivas, la competitividad y las iniciativas privadas (art. 13),

El modelo económico-social tarijeño tiene como *prioridad construir la infraestructura y desarrollar los servicios*, generando condiciones para el desarrollo económico, social y productivo (art. 14), con la finalidad de fortalecer el desarrollo del sector productivo (art. 17).

El modelo económico-social tarijeño proyecta brindar especial atención a los programas y proyectos de productividad, de mejoramiento cualitativo, cuantitativo y de diversificación de la producción agrícola, ganadera e industrial. Asimismo, proyecta impulsar sistemas de aseguramiento de la producción agrícola, ganadera e industrial, con participación de sector campesino y productivo (art. 17).

Este modelo económico-social se fundamenta en el derecho de los tarijeños a la *educación para constituir una comunidad democrática y productiva* (art. 57, inc. 8).

7.1.4. Modelo de desarrollo económico social del régimen autonómico de Beni

El modelo de desarrollo económico beniano se fundamenta en los principios de *crecimiento económico, sostenibilidad ambiental, inclusión social y política y mejora de la calidad de vida* (art. 7, inc. 1), de defensa de los recursos económicos y naturales (art. 7, inc. 5) y de generación de *políticas de desarrollo* (art. 7, inc. 7).

El modelo de desarrollo económico-social establece la creación del *régimen de desarrollo rural, agropecuario y forestal integral* con el objeto impulsar las políticas del rubro en el marco de la sostenibilidad, el mejoramiento de la calidad de vida y la seguridad alimentaria (art. 57).

Asimismo, proyecta la promoción del desarrollo mediante créditos de fomento (art. 58, inc. I) e *incentivos tributarios* (art. 58, inc. II). Asimismo, establece mecanismos de fomento a la productividad en las TCO y comunidades campesinas, para la generación y el desarrollo de actividades productivas sostenibles (art. 59).

7.1.5. Modelo de desarrollo económico social del régimen autonómico de Pando

El modelo de desarrollo económico y social pandino se funda en los principios de equidad, igualdad y solidaridad en la distribución de la riqueza (art. 16, inc. b); el impulso al desarrollo integral (art. 10, § II, inc. 4) y la obligatoriedad de sus ciudadanos para contribuir a la protección del medio

ambiente y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (art. 12, inc. i).

El modelo económico pandino parte del reconocimiento de la naturaleza amazónica de la totalidad del territorio y de la vocación forestal y extractivista de los recursos de sus bosques húmedos tropicales (art. 13), lo que pone un especial hincapié en la fragilidad del ecosistema.

7.1.6. Comparación de los modelos de desarrollo económico social

A manera de resumen, se considera relevante presentar un cuadro comparativo de los contenidos de los modelos de desarrollo económico-social establecidos y/o proyectados.

TABLA 12. CUADRO COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL ESTABLECIDOS EN LA NCPE Y LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE SANTA CRUZ, TARIJA, BENI Y PANDO

RÉGIMEN	MODELOS DE DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL (RESUMEN)
NCPE Bolivia	<p>Establece el “modelo económico boliviano plural y orientado a mejorar la calidad de vida”, articulando formas de organización económica comunitaria, privada y social cooperativa y mixtas. Lo denomina “modelo económico plural”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se caracteriza por principios de igualdad, distribución y redistribución. • Reconoce, respeta y protege la <i>iniciativa privada</i> y promueve la <i>organización económica comunitaria</i>. Todas las formas de organización económica gozan de igualdad jurídica ante la ley. • Se funda en un aprovechamiento de los recursos naturales orientado a la industrialización y que implique la disminución de la comercialización de materias primas. • Establece diversas prohibiciones relativas al trabajo de la tierra (la esclavitud, la servidumbre) como condición de derecho propietario sobre la tierra. • Promueve y facilita la titulación colectiva de tierras y territorios para naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. • Precisa los derechos sociales y económicos de las personas, respecto al trabajo y empleo en todas sus formas, sea individual, en sindicatos o en libre asociación. • Establece que el Estado ejercerá la dirección y el control de los sectores estratégico de la economía (recursos naturales, tierra, etc.). • Da especial protección y facilidades de acceso a tecnología y mercados a organizaciones económicas campesinas, micro y pequeñas empresas, organizaciones de pequeños productores y de economía comunitaria.

TABLA 12. CUADRO COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE DESARROLLO... (cont.)

RÉGIMEN	MODELOS DE DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL (RESUMEN)
Santa Cruz	<p>El modelo proyectado es una formulación general. Se fundamenta en el "derecho a la propiedad (privada, individual y colectiva), el derecho al trabajo y a desarrollar cualquier actividad lícita", como principal norma de protección y de garantía del desarrollo económico y social.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecta la ejecución de regímenes especial, recursos naturales renovables y medio ambiente, de desarrollo rural, agropecuario y forestal, económico y financiero. • Promueve el desarrollo productivo, con fines de seguridad alimentaria. • Incentiva el desarrollo competitivo, la producción con generación y/o la agregación de valor. • Da facilidades preferenciales e incentivos tributarios al trabajo agrario. • Da autonomía de gestión a los pueblos indígenas en sus comunidades y TCO.
Tarija	<p>Se proyecta un modelo <i>económico de base productiva</i> sólida, amplia y diversificada, fundamentada en la educación para construir una <i>comunidad productiva</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autogobierno con capacidad de producir bienes y servicios. • Incentivo del desarrollo humano y productivo para mejorar la calidad de vida. • Estímulo al sector primario de la economía y promoción de la industrialización. • Desarrollo de las cadenas productivas, la competitividad y las iniciativas privadas, • Construcción de infraestructura y desarrollo de servicios. • Programas y proyectos de productividad, de mejoramiento cualitativo, cuantitativo y de diversificación de la producción agrícola, ganadera e industrial. • Sistemas de aseguramiento a la producción agrícola, ganadera e industrial, con participación de sector campesino y productivo
Beni	<p>El modelo económico proyectado se fundamenta en el "crecimiento económico", la sostenibilidad ambiental, la inclusión social y política, la mejora de la calidad de vida, la defensa de los recursos económicos y naturales (art. 7, inc. 5) y la generación de políticas de desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecta la ejecución de un régimen especial de desarrollo rural, agropecuario y forestal integral. • Apoya al sector productivo con créditos de fomento e incentivos tributarios. • Fomenta la productividad en las TCO y comunidades campesinas.
Pando	<p>El modelo económico proyectado es de "desarrollo integral". Se fundamenta en la equidad, igualdad, solidaridad y distribución de la riqueza.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconoce la naturaleza amazónica y la vocación forestal y extractivista como factor condicionante del desarrollo económico y social. • Impulsa el desarrollo integral. • Busca el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

7.2. Caracterización del modelo de gestión de los recursos naturales

7.2.1. Modelo de gestión de los recursos naturales de la NCPE

La NCPE establece un modelo de gestión de los recursos naturales íntimamente ligado al modelo de economía plural, en el que los recursos naturales son de “propiedad del pueblo boliviano” y serán administrados por el Estado, con garantía de la propiedad individual y colectiva sobre la tierra.

Los principios planteados para el modelo de gestión de los recursos naturales están orientados a superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva, en el que el Estado podrá “intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos”, buscando garantizar abastecimiento y calidad de vida interna, respetando la iniciativa empresarial con seguridad jurídica y fomentando y promocionando el área comunitaria de la economía (rural y urbana), como alternativa solidaria.

Asimismo, el modelo de gestión de los recursos naturales establece, con carácter de obligatoriedad, el manejo amigable del medio ambiente y los recursos bióticos, hídricos, mineralógicos y otros, además de la generación de trabajo digno que contribuya a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza.

Queda explicitado que el manejo de los recursos naturales tendrá base social; se restringe y prohíbe la acumulación privada de poder económico, el monopolio y el oligopolio.

7.2.2. Modelo de gestión de los recursos naturales del régimen autonómico de Santa Cruz

La gestión y disposición de los recursos naturales están a cargo del gobierno departamental (art. 86) y del municipio, cuyas competencias rectoras son

su protección, conservación, restauración y aprovechamiento (art. 87); en un marco de respeto a la capacidad de uso mayor del suelo y de sostenibilidad (art. 88), y de acceso equitativo y democrático para todos los bolivianos (art. 89).

Los recursos naturales renovables, específicamente los suelos forestales y bosques, serán de aprovechamiento sostenible (art. 110), de acuerdo al PLUS, en régimen de concesión a personas naturales, jurídicas y asociaciones sociales del lugar (ASL) (art. 111), bajo regulación de acceso, sistema de cobro de patentes y distribución mediante la Ley Forestal.

Las *áreas protegidas* son de interés departamental para garantizar servicios ambientales de conservación, actividades productivas y otras; serán administradas de manera directa por el gobierno departamental (art. 90, inc. III).

El aprovechamiento de los recursos naturales por los pueblos indígenas en sus comunidades y TCOs goza de autonomía de gestión (art. 93).

7.2.3. Modelo de gestión de recursos naturales del régimen autonómico de Tarija

Tarija proyecta la formulación de políticas y el desarrollo de acciones para el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del medioambiente, preservando el equilibrio ecológico (art. 19). Estas políticas están dirigidas a promover, prevenir, preservar y fiscalizar el manejo integral y sostenible (inc. c) de las actividades industriales (inc. e), las áreas de protección y reserva (inc. j); además, buscan fomentar y apoyar la producción ecológica agropecuaria (inc. n).

7.2.4. Modelo de gestión de los recursos naturales del régimen autonómico de Beni

El gobierno departamental del Beni establece, entre sus competencias (art. 13), la gestión de re-

curso naturales renovables y no renovables (inc. 4), tierra y territorio (inc. 5), medio ambiente y biodiversidad (inc. 6), ordenamiento territorial (inc. 8), ganadería, actividad forestal y agricultura (inc. 15), sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria (inc. 16), áreas protegidas (inc. 17), tierras comunitarias de origen (inc. 18) y comunidades campesinas (inc. 19).

El estatuto de Beni reconoce que la legislación, administración y ejecución de políticas relativas a la tierra son competencias compartidas entre el gobierno nacional y el gobierno departamental autónomo.

7.2.5. Modelo de gestión de los recursos naturales del régimen autónomo de Pando

El régimen autónomo pandino, en función de la naturaleza amazónica de la totalidad del territo-

rio, constituido mayormente por flora selvática de bosques tropicales húmedos, de vocación forestal y extractivista, proyecta un modelo de gestión de los recursos naturales orientado a la defensa, regulación y protección (incluso de la sobrepoblación humana).

En ese marco, establece entre sus competencias exclusivas (art. 17), la planificación, el desarrollo sostenible, y la promoción de la competitividad productiva, la producción forestal y bioenergética.

7.2.6. Comparación de modelos de gestión de los recursos naturales

A manera de resumen, se considera relevante presentar un cuadro comparativo de los contenidos –establecidos y/o proyectados– de los modelos de gestión de recursos naturales.

TABLA 13. CUADRO COMPARATIVO DE MODELOS DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES ESTABLECIDOS EN LA NCPE Y EN LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE SANTA CRUZ, TARIJA, BENI Y PANDO

RÉGIMEN	MODELOS DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES (RESUMEN)
NCPE Bolivia	<p>Se establece un modelo de gestión de los recursos naturales, que se definen como de carácter estratégico. Por tanto, están bajo competencia privativa del Estado central.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los recursos naturales son “propiedad del pueblo boliviano”. • El modelo está íntimamente ligado al modelo de economía plural. • El Estado central garantiza la propiedad individual y colectiva sobre la tierra. • Con la industrialización se busca superar la dependencia de la exportación de materias primas. • El Estado tiene la potestad de intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos, • El Estado busca promover y proteger el área comunitaria (rural y urbana) como alternativa económica solidaria. • La gestión de recursos naturales debe generar trabajo digno. • La acumulación privada de poder económico, el monopolio y el oligopolio está prohibidos.

TABLA 13. CUADRO COMPARATIVO DE MODELOS... (cont.)

RÉGIMEN	MODELOS DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES (RESUMEN)
Santa Cruz	<p>La gestión y disposición de los recursos naturales está a cargo del gobierno departamental y los municipios, cuyas competencias rectoras son su protección, conservación, restauración y aprovechamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respeta el acceso equitativo y democrático a los recursos de todos los bolivianos. • Establece el aprovechamiento sostenible de los suelos forestales y los bosques, de acuerdo al PLUS, en régimen de concesiones. • Planea medir la contribución económica por servicios ambientales de las áreas protegidas. • Concede autonomía de gestión sobre los recursos naturales a los pueblos indígenas.
Tarija	<p>Proyecta la formulación de políticas para el desarrollo y el uso de los recursos naturales y la conservación de su medio ambiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es tarea del gobierno departamental promover, prevenir, preservar, fiscalizar el manejo integral y sostenible de los recursos naturales, las actividades industriales, las áreas de protección y reserva; además, debe fomentar y apoyar la producción ecológica agropecuaria.
Beni	<p>Proyecta el ejercicio de competencias de gestión de los recursos naturales renovables y no renovables, tierra y territorio, medio ambiente y biodiversidad, ordenamiento territorial, ganadería, forestal y agricultura, sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, áreas protegidas, tierras comunitarias de origen y comunidades campesinas. Reconoce que la legislación, administración y ejecución de las políticas sobre la tierra son competencias compartidas con el gobierno nacional.</p>
Pando	<p>Proyecta un modelo de gestión de recursos naturales orientado a la defensa, regulación y protección. Se caracteriza por reconocer la fragilidad de los principales recursos naturales del Departamento. Atribuye al gobierno departamental las competencias de planificación, desarrollo sostenible, promoción de la competitividad productiva, producción forestal y bioenergética.</p>

7.3. Régimen de propiedad y dominio de los recursos naturales

7.3.1. Régimen de propiedad y dominio de los recursos naturales de la NCPE

La NCPE establece los recursos naturales como propiedad y dominio del Estado:

- La tierra, los recursos naturales, forestales, energéticos son de carácter estratégico y, por tanto, propiedad del pueblo boliviano. El Estado es el administrador del interés colectivo.
- El Estado otorga derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, en tanto cumpla una función social o económica social. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.
- La propiedad agraria individual, en todas sus dimensiones (superficie, usos y

formas de conversión), será regulada por ley.

- La pequeña propiedad agraria es patrimonio familiar, está exenta de impuestos y es indivisible (salvo sucesión hereditaria).
- La propiedad comunitaria, comprendida por el territorio indígena originario campesino, se declara indivisible, inembargable, inalienable e irreversible, exenta de impuestos a la propiedad agraria.
- Las comunidades de dentro de un territorio indígena originario campesino serán tituladas.
- Se garantizan los derechos propietarios de particulares dentro de los territorios indígenas originarios campesinos.
- Todo título que se haya otorgado sobre una reserva fiscal será nulo de pleno derecho.
- El Estado reconoce derechos de aprovechamiento forestal a favor de comunidades y operadores privados.
- Las comunidades indígenas originarias campesinas situadas dentro de áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y gestión.
- La titularidad de la propiedad empresarial está sujeta a revisión y verificación del cumplimiento de la función económica y social.

La política de tierra la NCPE establece:

- *Tipos de propiedad. Individual:* la pequeña y mediana propiedad agraria. Colectiva: propiedad comunitaria (que comprende los territorios indígenas originarios campesinos y las comunidades campesinas).
- *Función social:* Su incumplimiento es el principal causal de expropiación y/o reversión de la tierra.
- *Función económica social:* Su incumplimiento es el principal causal de expropiación y/o reversión de la tierra
- *Distribución y redistribución de tierras fiscales:* Con base en los principios de igualdad, distribución y redistribución.

Dotación de tierras fiscales a favor de grupos indígenas originarios campesinos, comunidades interculturales, comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y permitiendo el acceso de las mujeres.

- *Afectación del latifundio:* Se prohíbe el latifundio entendido como tenencia improductiva de la tierra. Es causal de expropiación y/o reversión de la tierra.
- *Mercado de tierras:* El Estado regulará el mercado de tierras. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.
- *Marco institucional:* La propiedad agraria individual y colectiva, en todas sus dimensiones de superficie, usos y formas de conversión, será regulada por ley. El Presidente del Estado es la máxima autoridad del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, entidad responsable de la reforma agraria. El Estado dictaminará la política productiva industrial y comercial. El Plan General de Desarrollo es de cumplimiento obligatorio.
- *Dominio y propiedad de los recursos naturales:* Los recursos naturales son considerados de carácter estratégico y son de propiedad del pueblo boliviano; el Estado es el administrador en función al interés colectivo
- *Derechos reconocidos:* El Estado otorga derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, en tanto cumpla una función social o económica social. La propiedad comunitaria, comprendida por el territorio indígena originario campesino, se declara indivisible, inembargable, inalienable e irreversible, exenta de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades indígenas originarias campesinas situadas dentro de áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y gestión. El Estado reconoce derechos de aprovechamiento forestal a favor de comunidades y operadores privados.

- *Tipos de organización:* Se reconocen, con protección estatal, las organizaciones económicas campesinas (OECA), las micro y pequeñas empresas, las organizaciones o asociaciones de pequeños productores y las organizaciones de economía comunitaria.

7.3.2. Régimen de propiedad y dominio de los recursos naturales del Estatuto Autonómico de Santa Cruz

El Estatuto Autonómico de Santa Cruz prevé un proceso agrario en el que se establecen diferentes formas de propiedad agraria y de *derecho propietario sobre la tierra* (según características y restricciones que serán establecidas por ley departamental):

- *Derecho propietario sobre la tierra:* Responsabilidad del gobierno departamental (art. 102).
- *Propiedad privada individual o colectiva:* Condicionada al cumplimiento de una función social y función económica social (art. 103, inc. I),
- *Derechos sobre las TCOs:* A pueblos indígenas oriundos. Sin condiciones (art. 103, inc. II).
- *Derecho campesino a la propiedad privada individual o colectiva:* Sin condiciones (art. 103, inc. III).

El *latifundio*, entendido como grandes extensiones de tierras improductivas, no es reconocido; se lo persigue y sanciona por ser contrario al interés colectivo y por incumplir la función social y económica social de la tierra (art. 104).

El *minifundio improductivo* será evitado mediante procesos de reagrupamiento, distribución y redistribución por el Instituto Departamental de Tierras (IDT), autorizado por el Consejo Agrario Departamental (CAD) (art. 105), en el marco de la ley departamental de tierras (art. 106, inc. II).

Para la administración de la política de tierras, y con fines de recomendación, seguimiento y fiscalización consensuada (art. 106, inc. I), se proyecta la creación del *Consejo Agrario Departamental* (CAD) (art. 106, inc. V) y el *Instituto Departamental de Tierras* (IDT). Éste último será responsable del saneamiento de la propiedad agropecuaria, la regularización de derechos de propiedad de la tierra y las políticas de tenencia, dotación, adjudicación, distribución y expropiación de la tierra (art. 107, inc. I).

Las políticas de dotación, adjudicación, concesión, distribución y redistribución de tierras fiscales, declaradas disponibles, serán realizadas de acuerdo al Plan de Uso del Suelo (PLUS), preferentemente a los ciudadanos oriundos y habitantes del lugar que no las poseen o las poseen de manera insuficiente (art. 108, inc. II).

Los títulos agrarios acreditan la propiedad sobre la tierra, causan Estado y son irreversibles, salvo dictamen de autoridad judicial competente (art. 109).

La propuesta cruceña ignora al Estado y delega al gobierno departamental la responsabilidad de definir el derecho propietario, la distribución, redistribución y administración de las tierras, mediante una ley departamental aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental.

7.3.3. Régimen de propiedad y dominio de los recursos naturales del Estatuto Autonómico de Tarija

La propuesta autonómica tarijeña está muy poco desarrollada en materia agraria y de dominio de los recursos naturales. Específicamente, se establecen como competencias exclusivas la gestión de los recursos naturales renovables (art. 39, inc. 10), la agricultura, la ganadería, la pesca, el aprovechamiento forestal y el desarrollo rural (art. 39, inc. 11), y la promoción y el fomento de energías alternativas y renovables (art. 39, inc. 36).

7.3.4. Régimen de propiedad y dominio de los recursos naturales del Estatuto Autonómico de Beni

El Estatuto Autonómico beniano reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada agrícola y ganadera, propiedad *individual, comunitaria* y *colectiva* indígena y campesina, siempre que cumpla una función social (art. 61, inc. I). Los distintos tipos de propiedad y parámetros de función social serán establecidos por ley departamental (art. 61, inc. III).

7.3.5. Régimen de propiedad y dominio de los recursos naturales del Estatuto Autonómico de Pando

El Estatuto Autonómico de Pando reconoce que la legislación, administración y ejecución de políticas relativas a la tierra es una competencia compartida con el gobierno nacional.

7.3.6. Comparación de los regímenes de propiedad y dominio de los recursos naturales

A manera de resumen, se considera relevante presentar un cuadro comparativo de los contenidos establecidos y/o proyectados relativos a los regímenes de propiedad y dominio de los recursos naturales.

7.4. Política de tierras y recursos naturales

7.4.1. Política de tierras y recursos naturales de la NCPE

La política de tierra y recursos naturales establecida en la NCPE se funda en el reconocimiento del carácter estratégico de la tierra y de los recursos forestales, de biodiversidad, energéticos y demás recursos naturales. Este reconocimiento le otorga al Estado la competencia privativa de administrarlos en representación de sus propietarios (el pueblo boliviano).

En ese marco, la política de tierras de la NCPE establece que otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, en tanto cumpla una función social o económica social. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Se reconoce:

- La propiedad agraria individual.
- La pequeña propiedad agraria.
- La propiedad comunitaria.
- Las comunidades (al interior del territorio indígena originario campesino).
- Los derechos forestales a favor de comunidades y operadores privados.
- Los territorios indígenas originarios campesinos.
- La propiedad empresarial.

La dotación de tierras fiscales se realizará a favor de o de acuerdo con:

- A favor de grupos indígenas originarios campesinos, comunidades interculturales, comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente (art. 395, § I).

TABLA 14. CUADRO COMPARATIVO DE LOS RÉGIMENES DE PROPIEDAD Y DOMINIO DE LOS RECURSOS NATURALES ESTABLECIDOS EN LA NCPE Y LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE SANTA CRUZ, TARIJA, BENI Y PANDO

RÉGIMEN	RÉGIMEN DE PROPIEDAD Y DOMINIO DE LOS RECURSOS NATURALES (RESUMEN)
NCPE Bolivia	<p>Se establece el carácter estratégico de los recursos naturales, forestales y energéticos, que se encuentran, por tanto, bajo competencia privativa del Estado central.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La tierra y los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano. • El Estado es el administrador en función al interés colectivo. • El Estado otorga derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra. • Se establecen dos tipos de propiedad: Individual: la pequeña y mediana propiedad agraria. Colectiva: la propiedad comunitaria (comprendida por el territorio indígena originario campesino) y las comunidades. • Se dotan tierras fiscales a favor de grupos indígenas originarios campesinos, comunidades interculturales, comunidades campesinas.
Santa Cruz	<p>Proyecta un proceso agrario en el que se establecen diferentes formas de propiedad agraria y de derecho propietario sobre la tierra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Derecho propietario sobre la tierra:</i> Responsabilidad del gobierno departamental. • <i>Propiedad privada individual o colectiva:</i> Condicionada al cumplimiento de una función social y función económica social. • <i>Derechos sobre las TCOs:</i> A pueblos indígenas oriundos. Sin condiciones. • Derecho campesino a la propiedad privada individual o colectiva: Sin condiciones. • Se prohíben el latifundio y el minifundio improductivo. • Se establece una política de dotación, adjudicación, concesión, distribución y redistribución de tierras fiscales disponibles, de acuerdo al PLUS, preferentemente a los ciudadanos oriundos y habitantes del lugar que no las poseen o las poseen de manera insuficiente.
Tarija	<p>Propuesta muy poco desarrollada; establece competencias exclusivas sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La gestión de los recursos naturales renovables. • La agricultura, ganadería, pesca, el aprovechamiento forestal y el desarrollo rural. • La promoción y fomento de energías alternativas renovables.
Beni	<p>Se identifican, reconocen y garantizan distintos tipos de propiedad agraria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la propiedad privada agrícola y ganadera. • la propiedad individual. • la propiedad comunitaria y colectiva indígena y campesina.
Pando	<p>El Estatuto Autonómico de Pando reconoce que la legislación, administración y ejecución de políticas relativas a la tierra es una competencia compartida con el gobierno nacional.</p>

- De acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable (art. 395, § I).
- De acuerdo con la titularidad de las mujeres al acceso (art. 395, § I).

7.4.2. Política de tierras y recursos naturales del régimen autonómico de Santa Cruz

La gestión y la disposición de los *recursos naturales* están a cargo del gobierno departamental (art. 86) y de los municipios, en un marco de acceso equitativo y democrático para todos los bolivianos (art. 89). En el caso particular de los pueblos indígenas, éstos gozan de autonomía de gestión (art. 93) y de los beneficios resultantes del aprovechamiento de los recursos renovables.

Los recursos naturales de dentro de las áreas protegidas serán administrados de manera directa por el gobierno departamental (art. 90, inc. III) en un régimen que garantice su sostenibilidad y utilidad pública.

Los recursos naturales serán administrados bajo regímenes especiales (art. 40); regímenes de recursos naturales renovables y medio ambiente, desarrollo rural, agropecuario y forestal, y desarrollo económico y financiero (art. 40).

7.4.3. Política de tierras y recursos naturales del régimen autonómico de Tarija

El régimen autonómico tarijeño es bastante restringido en materia de tierras y de recursos naturales; materia que reconoce como competencia compartida con el gobierno central (art. 40, inc. 8), entre otras cosas en la planificación de las áreas naturales protegidas (art. 41, inc. 9) y en la participación en el aprovechamiento de los recursos hídricos (art. 41, inc. 10).

Por otra parte, es competencia del gobierno departamental de Tarija legislar, regular y promover el comercio, industria, agricultura, el manejo forestal, ganadería, servicios, caza y pesca “en el ámbito de la jurisdicción departamental”.

El Estatuto tarijeño precisa que el patrimonio del Departamento es imprescriptible e inembargable y está constituido por la biodiversidad, recursos hídricos y todos los demás recursos naturales existentes en el territorio departamental (art. 51).

7.4.4. Política de tierras y recursos naturales del régimen autonómico de Beni

El régimen autonómico proyecta como mecanismos de aprovechamiento en materia agraria la elaboración y aplicación del Plan de Uso del Suelo (PLUS) y el Plan de Ordenamiento Territorial (PLOT), según la capacidad de uso mayor y la vocación productiva de la tierra (art. 64, inc. II).

El régimen autonómico reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada, a la propiedad individual, a la propiedad comunitaria y a la colectiva indígena y campesina (art. 61, inc. I). El régimen agrario proyecta la creación de la Secretaría Departamental de Desarrollo Agropecuario y Forestal Integral para la administración, distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras fiscales (art. 64, inc. I).

El Estatuto establece como principios condicionantes del derecho propietario de la tierra:

El cumplimiento de la función social de la tierra, o empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades productivas agropecuarias, forestales, de conservación de la biodiversidad, investigación y ecoturismo en beneficio del propietario y la sociedad (art. 61, inc. I).

El empleo sostenible de la tierra, que consiste en que la actividad que se desarrolla sobre un predio sea conforme a su vocación de uso (art. 61, inc. II).

La *prohibición del latifundio*, entendido como grandes extensiones de tierras improductivas que incumplen con la función social (art. 62).

El saneamiento de tierras, que será ejecutado por el Instituto Departamental de Tierras (IDT) (art. 63, inc. I).

La *concesión de títulos ejecutoriales*, firmados por el Prefecto (art. 63, inc. I), que son definitivos, causan Estado, establecen pleno derecho de propiedad, no admiten recurso ulterior (art. 63, inc. II).

La instancia del gobierno departamental con atribución para la administración, la distribución, el reagrupamiento y la redistribución de las tierras fiscales (art. 64, inc. I) será la Secretaría Departamental de Desarrollo Agropecuario y Forestal Integral.

Se establecen las siguientes modalidades de distribución de la tierra (art. 64, inc. III):

Dotación a título gratuito, a favor de las TCO y propiedades colectivas campesinas y comunitarias.

Dotación a título oneroso, a favor de las propiedades pequeñas, medianas y cooperativas.

Adjudicación a valor concesional, a favor de pequeñas propiedades agrícolas y ganaderas y asentamientos humanos.

Se establece el siguiente orden de preferencias para la dotación de tierras fiscales (art. 64, inc. IV):

Dotación, a pueblos y comunidades originarias y campesinas oriundos y residentes del lugar, o próximos al área.

Adjudicación a valor concesional, a campesinos y pobladores oriundos del lugar.

Adjudicación para asentamientos humanos que sean aprobados por la Asamblea Departamental.

Adjudicación a particulares.

7.4.5. Política de tierras y recursos naturales del régimen autonómico de Pando

El Estatuto de Pando reconoce que la legislación, administración y ejecución de políticas relativas

a la tierra es una competencia compartida con el gobierno nacional. Reconoce como competencias compartidas la determinación de políticas de inversión, producción y competitividad, el ordenamiento territorial, la agricultura, la ganadería, la pesca y los zocriaderos, la protección del medio ambiente, el comercio, la industria y los servicios.

La *Asamblea Departamental*, órgano legislativo, normativo y de fiscalización (art. 24), tiene, entre sus atribuciones (art. 36) relativas a política agraria y recursos naturales, la de aprobar planes y programas de desarrollo económico y social (inc. 4), el presupuesto (inc. 4) y una adecuada distribución de recursos entre sus provincias (inc. 7).

7.4.6. Comparación de las políticas de tierra y recursos naturales

Tiene relevancia presentar un cuadro comparativo de las políticas de tierras y recursos naturales.

7.5. Comentarios finales sobre posibles aspectos conflictivos

Considero importante anticipar las líneas de debate al momento de compatibilizar la NCPE con los Estatutos Autonómicos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, normas que regirán el presente y el futuro de los productores.

Los sectores productivos vienen abogando por un cambio en materia agraria desde hace más de 30 años; algunos de ellos, en especial los empresariales, consideran que su discurso y sus demandas no han sido tomados en cuenta en los documentos que aquí hemos analizado.

TABLA 15. CUADRO COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS DE TIERRA Y RECURSOS NATURALES ESTABLECIDAS EN LA NCPE Y EN LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE SANTA CRUZ, TARIJA, BENI Y PANDO

RÉGIMEN	POLÍTICAS DE TIERRA Y RECURSOS NATURALES (RESUMEN)
NCPE Bolivia	<p>Se establece el carácter estratégico de la tierra y los recursos forestales y energéticos, que se encuentran, por tanto, bajo competencia privativa del Estado central. Otorga derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, en tanto cumpla una función social o económica social; el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se reconoce: La propiedad agraria individual, la pequeña propiedad agraria, la propiedad comunitaria, las comunidades en el interior del territorio indígena originario campesino, los derechos forestales a favor de comunidades y operadores privados, los territorios indígenas originarios campesinos, la propiedad empresarial. • La dotación de tierras fiscales se realizará a favor de grupos indígenas originarios campesinos, las comunidades interculturales, las comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente. Se aplicarán políticas de desarrollo rural sustentable y de acceso titular de las mujeres.
Santa Cruz	<p>La política de tierras y gestión de recursos naturales está a cargo del gobierno departamental.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantiza el acceso equitativo y democrático a todos los bolivianos. • Los pueblos indígenas gozan de autonomía de gestión. • Se administrarán los recursos naturales de dentro de las áreas protegidas cuando sean de utilidad pública. • Se ejecutarán regímenes especiales de desarrollo rural, agropecuario y forestal, económico y financiero, y de recursos naturales renovables y medio ambiente.
Tarija	<p>Se establecen competencias exclusivas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La gestión de los recursos naturales renovables. • La agricultura, la ganadería, la pesca, el aprovechamiento forestal y el desarrollo rural. • La promoción y fomento de energías alternativas renovables.
Beni	<p>La política de tierras identifica y reconoce diferentes tipos de propiedad y proyecta la ejecución de mecanismos de aprovechamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se establece el PLUS y el PLOT como mecanismos rectores del aprovechamiento, sobre la base de la capacidad de uso mayor y la vocación productiva de la tierra. • Se confieren competencias de administración, distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras fiscales a la Secretaría Departamental de Desarrollo Agropecuario y Forestal Integral. • Se reconocen como tipos de propiedad agraria: la propiedad privada agrícola y ganadera, la propiedad individual, la propiedad comunitaria y colectiva indígena y campesina. • Se establecen las siguientes modalidades de dotación de la tierra: dotación, adjudicación a valor concesional, adjudicación para asentamientos humanos y adjudicación a particulares.
Pando	<p>Se reconoce que la legislación, administración y ejecución de políticas relativas a la tierra son competencias compartidas con el gobierno nacional. Se establece la necesidad de políticas de inversión, producción y competitividad; ordenamiento territorial; agricultura, ganadería, pesca y zoológicos; protección del medio ambiente; comercio, industria y servicios.</p>

7.5.1. De las diferencias fundamentales e incompatibles entre la NCPE y los Estatutos Autonómicos

- Según la NCPE, la tierra es propiedad del Estado boliviano y del pueblo; esto significa que es propiedad de las 36 naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, naciones que ejercerán funciones de Tribunal Agroambiental a través de sus autoridades, en aplicación de sus normas y procedimientos (art. 190, § 1) y cuyas decisiones serán acatadas por toda autoridad o persona (art. 192, § 1); eventualmente con el apoyo de los órganos competentes del Estado.
- La máxima autoridad en materia de tierra es el Presidente de la República, según la NCPE, y los prefectos o gobernadores, según los Estatutos.
- Las preferencias en el acceso a las tierras del Estado son disímiles. Según la NCPE, éstas sólo podrán ser distribuidas al sistema comunitario y no a personas; en cambio, los Estatutos privilegian el carácter oriundo de los postulantes.
- Según la NCPE, la política de tierras es indelegable del gobierno central (competencia privativa); para Santa Cruz se trata de una competencia exclusiva, y una competencia compartida para los departamentos de Tarija, Beni y Pando.
- La NCPE amplía las competencias del ente encargado de la evaluación de la FES (actual INRA), que, además de ser una instancia técnica, tendrá jurisdicción múltiple en materia agraria, social, laboral, medio ambiental y penal. Vale decir, se transformará en una institución jurisdiccional con potestad coactiva.
- La NCPE incorpora a la FES, además de las funciones económicas de la tierra como medio de producción, funciones laborales, medioambientales, sociales y penales. En tanto, los Estatutos mantienen

el principio de que “la tierra es de quien la trabaja”.

7.5.2. De las inversiones para la producción agraria

El sector productivo percibe el desconocimiento y la devaluación de los esfuerzos que ha realizado en el pasado. Ninguno de los documentos aborda o menciona las inversiones financieras, tecnológicas u otras, sean individuales, empresariales o comunitarias, necesarias para la producción de la tierra, que se hayan realizado con anterioridad; aparentemente, se las considera de origen natural.

Es evidente que la política de tierras y el régimen de propiedad y dominio sobre la tierra no toman en cuenta las actuales existencias en tecnología, equipos, infraestructura, vías camineras y capacidades humanas. Dicho de otro modo, únicamente la tierra, y no así los otros factores, se presenta como medio productivo, desconociendo los significativos avances tecnológicos y humanos que históricamente han formado parte de los sistemas de producción en los distintos pisos ecológicos bolivianos.

7.5.3. De las garantías para la producción agraria

En todos los casos, es la función económica social (FES) la primera condición de la propiedad agraria; planteadas las cosas de este modo, se entiende que toda propiedad agraria es susceptible de reversión y redistribución. En tal contexto legal y constitucional, la tierra queda excluida del circuito financiero, deja de ser un activo de capital y sus propietarios, sujetos de crédito.

A diferencia de los contextos modernos de producción agraria, no se consideran garantías para la producción agraria, sean éstas de tipo financiero, mercantil, tributario, de seguros (contra riesgos climáticos, incendios, etc.). La excepción

son los Estatutos Autonómicos de Santa Cruz y Beni, que muy tímidamente proyectan créditos de fomento e incentivos tributarios para quienes realicen inversiones productivas.

7.5.4. Del cumplimiento de la función económica social de la propiedad

En todos los casos, la FES se plantea como la única y mayor condición de derecho sobre la tierra, y como poderoso mecanismo de distribución y redistribución de la tierra, en beneficio único de los grupos campesinos indígenas originarios que no la poseen o la poseen insuficientemente. Proyectada de esta forma, la FES podría convertirse en un factor aleatorio, incierto y generador de inseguridad.

Cualquier relación de servicio, dependencia o dedicación exclusiva al trabajo digno podría ser intencionadamente entendida como servidumbre, que es causal de reversión de la propiedad de la tierra.

Tanto la NCPE como los Estatutos establecen para los productores agrícolas, pecuarios y forestales una larga lista de obligaciones perpetuas para calificar para la FES, que los convierten en postulantes permanentes al derecho propietario sobre la tierra.

Al mismo tiempo que éstos son los rígidos deberes de los productores, los gobiernos no tienen obligaciones económicas, sociales o jurídicas. El gobierno (“central, departamental, municipal o comunitario”) se exime de proveer las garantías jurídicas, el financiamiento, los instrumentos y los mecanismos legales, las tecnologías, los mercados y los incentivos comerciales, tributarios, arancelarios y otros para el cumplimiento de la FES.

Hay que tomar en cuenta las innumerables dificultades actuales relacionadas con la producción agraria, como la pérdida de mercados, las prohibiciones internas para la provisión de combustibles, agroquímicos y fertilizantes, la inestabilidad del transporte caminero (deterioro de las carreteras, bloqueos) y la total ausencia de seguros para la producción, cualquiera sea el tamaño de la propiedad o sistema de producción.

En tales condiciones, la nueva normatividad, en caso de no ser adecuadamente reglamentada en lo relativo al cumplimiento de la FES, podría provocar un fuerte desincentivo a la producción y la migración sistemática de capitales financieros, tecnológicos y humanos.

El condicionamiento permanente del derecho privado sobre la tierra, sumado a las difíciles condiciones que existen para la producción agraria, podría provocar que finalmente se abandone la producción de escala y se dé paso a la producción agraria de tipo comunitario para fines de seguridad alimentaria.

7.5.5. De la reversión de la propiedad agraria

Ni la NCPE ni los Estatutos otorgan el derecho pleno sobre la tierra en el área rural. Esto es, ninguna persona natural o jurídica, a excepción de la comunidad campesina indígena originaria, goza de derecho propietario pleno sobre la tierra en el área rural.

El productor agrario, y solamente el productor agrario, en caso de incumplimiento de cualquier tipo de obligación (tributaria, laboral, ambiental), pierde la propiedad de la tierra, además de la posible expropiación de sus equipos, herramientas de trabajo y demás mejoras tangibles e intangibles.

Tanto en la NCPE como en los Estatutos, el sector productivo agrario, y únicamente el sector productivo agrario, es objeto de exigencias y castigos, que llegan hasta la expropiación de su medio de producción y, si se trata de la NCPE, a otras consecuencias penales y privativas de libertad, en caso de daño ambiental tipificado como “traición a la patria”.

El trabajador del campo, o trabajador rural, a diferencia del trabajador ciudadano, cualquiera sea su oficio, estará permanentemente expuesto a perder la totalidad de sus inversiones individuales y familiares; asimismo, el trabajador rural estará perpetuamente expuesto a convertirse en traidor a la patria ante la eventualidad que se le identifique (con o sin intención) como generador de daño ambiental.

La reversión permanente de la tierra, y la posterior redistribución única a grupos oriundos o campesinos indígenas originarios (poseedores o no de tierra), provocará la progresiva desaparición de la propiedad privada y empresarial.

7.6. Recomendaciones

- Por ningún motivo, la FES debe generar la inseguridad, el desánimo y el temor que actualmente ocasiona. Por el contrario, debería impulsar un gran desarrollo productivo que genere inversiones, riqueza, empleos y seguridad alimentaria.
- El cumplimiento de la FES debería generar derechos y obligaciones para todos los actores involucrados, esto es, los gobiernos y los productores.
- Con el fin de cumplir y hacer cumplir la FES, el Estado (central, departamental, municipal y comunitario) debería ser copartícipe y corresponsable de la actividad productiva.
- Es necesario considerar y reglamentar el uso de la propiedad privada de la tierra como garantía crediticia.
- El tribunal encargado de evaluar la FES deberá estar muy bien constituido y sus funciones y procedimientos deberán ser claramente regulados, para que no se convierta en un tribunal inquisidor.
- El tribunal de evaluación de la FES deberá partir de la presunción de la buena fe del productor y de las reales posibilidades de producción que se dan en el país.
- Después de la evaluación de la FES, el derecho propietario privado y empresarial sobre la tierra deberá tener carácter pleno.



8 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO
Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, 2009

ESTATUTOS AUTONÓMICOS
DEPARTAMENTALES DE SANTA CRUZ,
BENI, PANDO Y TARIJA.

