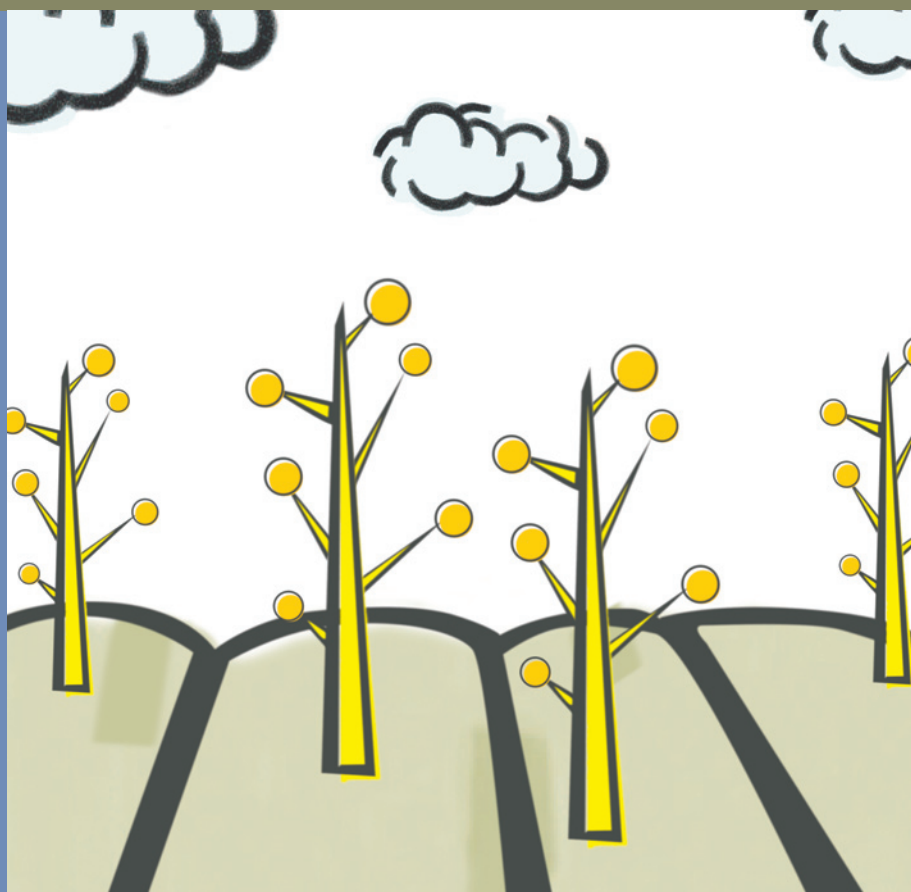


LA PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y EN LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS



Documento de Trabajo • 9

LA PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y EN LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS

Carlos Romero Bonifaz



© 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:
4-1-950-09
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
Tierras dotadas entre 1953 y 1992	7
2. DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS	9
2.1. Tierras distribuidas según clase de propiedad	10
2.2. Múltiples dotaciones distribuidas irregularmente	11
3. EVOLUCIÓN DE CULTIVOS SEGÚN PRODUCTOS	12
4. PRODUCCIÓN PECUARIA	15
5. EL PROCESO AGRARIO EMERGENTE DE LA LEY INRA	16
6. LA NUEVA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE TIERRA/ TERRITORIO, RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE	18
6.1. Disposiciones generales	18
6.2. Tierra-territorio	19
7. ESTATUTO AUTONÓMICO DE SANTA CRUZ VS. NUEVA CONSTITUCIÓN	24
8. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	27



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

Las mayores contradicciones entre los contenidos constitucionales y los Estatutos Autonómicos de Santa Cruz y Beni, se refieren al abordaje de la problemática de la tierra y los recursos naturales. El documento que expresa en su verdadera magnitud los alcances de estas contradicciones es el Estatuto Autonómico de Santa Cruz, documento que será utilizado como fuente de análisis en el presente trabajo, puesto que el estatuto del Beni es prácticamente su réplica.

El objeto de este documento es contribuir con elementos que permitan orientar la adecuación de los proyectos de Estatutos Autonómicos a la nueva Constitución. Partimos de un análisis estructural de la problemática agraria, insertamos un análisis comparativo de cómo incorporan, el proyecto de Constitución y el Estatuto Autonómico de Santa Cruz, la temática de la tierra y, finalmente, presen-

tamos los principales contenidos constitucionales relativos a la tierra y los recursos naturales.

Tierras dotadas entre 1953 y 1992

Entre 1953, año en que se promulga el Decreto Ley de Reforma Agraria, hasta 1992, año en que se intervienen el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el ex Instituto Nacional de Colonización (INC), se distribuyeron más de 59 millones de hectáreas. El siguiente cuadro precisa la cantidad de beneficiarios por dotación y las superficies a las que accedieron, por departamento, según el tamaño de los predios. (Cuadro N° 1)

CUADRO 1. TIERRAS DISTRIBUIDAS EN BOLIVIA ENTRE 1953 Y 1992

DEPARTAMENTO	-1-50 ha		51-500 ha		501-2.000 ha		2.001-2.500 ha		2.501-50.000 ha	
	Predios	hectáreas	Predios	hectáreas	Predios	hectáreas	Predios	hectáreas	Predios	hectáreas
Beni	2.633	58.756	1.598	315.537	1.721	2.091.633	727	1.662.552	1.513	7.522.139
Chuquisaca	5.377	12.265	601	108.636	259	273.596	60	135.982	123	957.568
Cochabamba	5.151	41.493	1.777	334.069	754	753.712	59	132.965	235	1.719.027
La Paz	7.074	53.309	2.060	408.409	1.212	1.302.716	263	606.128	757	6.719.856
Oruro	556	8.897	557	94.154	195	215.196	36	79.279	326	3.725.627

CUADRO 1. TIERRAS DISTRIBUIDAS (cont.)

DEPARTAMENTO	-1-50 ha		51-500 ha		501-2.000 ha		2.001-2.500 ha		2.501-50.000 ha	
	Pedios	hectáreas	Pedios	hectáreas	Pedios	hectáreas	Pedios	hectáreas	Pedios	hectáreas
Pando	485	5.707	283	52.748	76	77.577	21	47.388	93	817.071
Potosí	3.383	26.864	799	141.991	395	422.696	58	129.332	275	3.218.096
Santa Cruz	3.791	49.575	3.043	678.090	2.988	3.572.971	1.088	2.544.975	2.200	15.843.836
Tarija	2.463	20.764	773	164.861	501	527.041	93	217.323	205	1.336.533
Total	30.913	277.630	11.491	2.298.501	8.101	9.237.141	2.405	5.555.929	5.727	41.859.758
Porcentaje		0,5		3,9		15,6		9,4		70,7

Fuente: INRA, 2005. Elaboración propia.

La información muestra que la distribución de tierras no fue equitativa. Presumimos que las superficies entre 1 a 500 hectáreas tienen como titulares a los indígenas y campesinos, con lo que los beneficiados serían 42.404, con una superficie total de 2.5 millones de hectáreas, lo que equivale al 4,5% del total de hectáreas distribuidas.

Por su parte, los predios con tamaños entre 500 a 50 mil hectáreas serían preferentemente, aunque no exclusivamente, los correspondientes a medianos y grandes propietarios. En esta ca-

tegoría tenemos a 16.233 beneficiarios, con una superficie global de 56,6 millones de hectáreas, lo que equivale a algo más del 95% de las extensiones distribuidas.

La información del cuadro no nos permite discriminar las tierras de comunidades que, en todo caso, deben restarse de la superficie total asignada a las medianas y grandes propiedades, puesto que sus extensiones generalmente superan las 500 hectáreas.

2 DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS

La distribución de tierras por periodos quinquenales tuvo las siguientes características:

En el Cuadro N° 2 podemos constatar que durante los gobiernos militares se repartieron las mayores cantidades de tierras. En el gobierno del Gral. René Barrientos (1964-1968) se repartió el

5,4% y el Cnl. Hugo Bánzer (1974-1978) entregó el 30,4%. En la gestión de Jaime Paz Zamora (1989-1993) se distribuyó el 23,7%. Tres gobiernos (dos militares y uno civil) repartieron el 60% de la superficie distribuida por el Estado.

CUADRO 2. SUPERFICIE DISTRIBUIDA POR BENEFICIARIO, SEGÚN PERIODOS QUINQUENALES (1953-1993)

PERIODOS QUINQUENALES	CANTIDAD DE EXPEDIENTES	BENEFICIARIOS		SUPERFICIE EN HECTÁREAS	
		Nº	%	Nº	%
1953-1959	403	13.777	1,81	607.356,4551	1,06
1959-1963	3.280	72.147	9,50	3.315.581,4737	5,79
1964-1968	2.624	34.196	4,50	3.122.358,2521	5,45
1969-1973	7.464	111.384	14,67	9.086.532,1961	15,86
1974-1978	11.596	198.239	26,10	17.449.864,0992	30,45
1979-1983	4.113	75.334	9,92	4.912.977,4237	8,57
1984-1988	5.049	83.794	11,03	4.252.377,4264	7,42
1989-1993	13.540	162.621	21,41	13.612.221,7313	23,75
Sin periodo	371	7.944	1,05	946.053,6946	1,65
Total	48.440	759.436	100	57.305.322,7522	100,00

Fuente: INRA, Informe presentado a la Comisión de Tierra/Territorio, Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente de la Asamblea Constituyente, marzo de 2007.

2.1. Tierras distribuidas según clase de propiedad

Ahora tomaremos como principal variable para el análisis la superficie distribuida según clase de propiedad. Tenemos el siguiente detalle:

De acuerdo a la información contenida en el Cuadro N° 3, si bien en la casilla de la pequeña propiedad aparece la mayor cantidad de expe-

dientes -26.939 para 269.179 beneficiarios-, con ella corresponde, al mismo tiempo, superficie distribuida por apenas 4,8 millones de hectáreas, equivalente al 8,4% del total.

El 21,4% de la superficie total, distribuida a 333.403 beneficiarios, fue para propiedad comunaria. 17.702 expedientes a favor de 140.572 beneficiarios, por una superficie de 39,2 millones de hectáreas, formaron propiedades medianas y empresariales (esto equivale al 68,4% de la superficie distribuida).

CUADRO 3. SUPERFICIE DISTRIBUIDA POR BENEFICIARIO, SEGÚN CLASE DE PROPIEDAD (1953-1993)

CLASE DE PROPIEDAD	CANTIDAD DE EXPEDIENTES	BENEFICIARIOS		SUPERFICIE EN HECTÁREAS	
		Nº	%	Nº	%
Pequeña	26.939	269.179	35,44	4.850.838,8281	8,46
Mediana	13.555	123.567	16,27	16.231.728,8796	28,32
Empresa	4.147	17.005	2,24	23.011.055,2333	40,16
Solar Campesino	548	3.999	0,53	23.866,1021	0,04
Prop. Comunaria	2.990	333.403	43,90	12.289.511,1437	21,45
Sin Dato	581	12.283	1,62	898.322,5654	1,57
Total	48.760	759.436	100,00	57.305.322,7522	100,00

Fuente: INRA, Informe presentado a la Comisión de Tierra/Territorio, Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente, marzo de 2007.

2.2. Múltiples dotaciones distribuidas irregularmente

Pese a que la Ley de Reforma Agraria, en su artículo 172, prohibía las dobles dotaciones para evitar el acaparamiento de tierras, se puede constatar en el Cuadro 4 que esta disposición fue ampliamente vulnerada.

La información del cuadro demuestra que 3.142

personas se beneficiaron con dobles dotaciones y una superficie de 8,6 millones de hectáreas; 482 personas recibieron triples dotaciones y una superficie de 3,1 mil hectáreas, 174 personas recibieron cuádruples dotaciones y una superficie de 1,6 millones de hectáreas y, finalmente, 72 personas obtuvieron cinco o más dotaciones y una superficie de 844 mil hectáreas. En total hablamos de 4.172 beneficiarios y de una extensión de más de 14,3 millones de hectáreas.

CUADRO 4. DOBLES DOTACIONES

DEPARTAMENTO	DOS DOTACIONES		TRES DOTACIONES		CUATRO DOTACIONES		CINCO DOTACIONES	
	FUNDOS	SUPERFICIE	FUNDOS	SUPERFICIE	FUNDOS	SUPERFICIE	FUNDOS	SUPERFICIE
Beni	694	2.917.819,7760	176	1.322.150,3094	62	884.062,1206	28	458.820,4708
Chuquisaca	76	253.605,2666	6	4.267,8606	2	319,0357	0	0,0000
Cochabamba	354	203.981,9440	36	28.011,9120	12	3.130,2054	0	0,0000
La Paz	486	883.289,5032	80	377.106,6670	24	22.691,3428	4	10.046,5000
Oruro	48	153.101,1771	0	0,0000	0	0,0000	0	0,0000
Pando	38	142.273,3568	0	0,0000	0	0,0000	0	0,0000
Potosí	216	165.376,0820	18	430.208,8746	4	9.400,5750	2	83.514,9532
Santa Cruz	1.016	3.700.369,5700	152	982.815,3012	64	710.324,8154	38	292.592,0825
Tarija	214	267.708,7876	14	33.806,2226	6	4.652,4078	0	0,0000
Total	3.142	8.687.525,4633	482	3.178.367,1474	174	1.634.580,5027	72	844.974,0065

Fuente: INRA, 2005. Elaboración propia.

3

EVOLUCIÓN DE CULTIVOS SEGÚN PRODUCTOS

Para tener una evaluación general de la producción agrícola en el país, consideraremos el comportamiento de los distintos productos durante las

campañas de los años 1999, 2000, 2001, 2002 y 2007, tomando como variable de análisis la superficie cultivada. (Cuadro N° 5)

CUADRO 5. SUPERFICIE CULTIVADA SEGÚN PRODUCTOS

PRODUCTO	DOS DOTACIONES				
	1999	2000	2001	2002	2007
Arroz en chala					129.884
Cebada en grano	87.265	90.700	90.584	88.140	89.476
Maíz en grano	282.306	307.292	306.118	310.465	296.452
Quinua	34.168	35.715	33.928	33.865	37.817
Sorgo	69.940	42.743	42.715	60.820	60.547
Trigo	166.795	117.490	110.474	125.623	134.579
Café	24.765	25.263	25.144	25.301	24.845
Banana y plátano	56.375	62.030	61.081	63.627	58.851
Vid	3.994	4.178	4.132	4.824	4.536
Arveja	14.685	15.220	15.085	13.732	15.023
Haba	31.677	33.805	33.646	33.190	29.479
Tomate	6.780	8.460	8.526	8.832	8.249
Algodón	31.767	4.040	9.345	2.350	2.230
Caña de azúcar	89.619	83.838	86.222	96.397	103.175
Girasol	101.500	130.000	135.000	178.300	178.300

CUADRO 5. SUPERFICIE...(cont.)

PRODUCTO	DOS DOTACIONES				
	1999	2000	2001	2002	2007
Maní	11.600	11.795	11.851	12.090	11.194
Soya	629.755	580.300	555.866	633.775	637.124
Papa	119.757	133.600	128.539	129.641	127.477
Yuca	38.572	41.330	41.907	41.890	35.214
Alfalfa	22.270	22.760	22.787	27.050	22.281
Total	1.951.330	1.911.734	1.872.203	2.019.542	2.006.733

Fuentes combinadas: Viceministerio de Tierras, Política de tierras para la reconducción comunitaria de la reforma agraria, febrero 2007; Romero, 2003.

Si consideramos los promedios de producción agrícola a partir de la superficie cultivada por productos durante las gestiones 1999, 2000, 2001, 2002 y 2007, podemos formular algunas conclusiones generales. El promedio de cultivos oscila alrededor de los dos millones de hectáreas; 1,9 el año 1999, 1,9 en el año 2000, 1,8 en 2001 y 2 millones de hectáreas en 2002. Esta cifra se mantiene prácticamente invariable en la campaña de la gestión 2007.

Con relación a los productos cuyo detalle se da en el cuadro, casi todos tienen un comportamiento estable y un nivel de productividad más o menos constante. Destacan los casos de la caña de azúcar y el girasol, que han experimentado ascensos importantes. En el caso de la soya, si bien las superficies cultivadas no muestran incrementos notorios, su impacto con relación al PIB se ha mantenido (es el primer producto de las exportaciones no tradicionales) como consecuencia del ascenso de precios y la mantención de los principales mercados, es decir, Colombia y Venezuela.

En la campaña 2007, que superó ligeramente los dos millones de hectáreas a nivel nacional,

destacaron los siguientes productos: soya con 637.124 hectáreas, maíz en grano con 296.452, girasol con 178.300, trigo con 134.579, arroz en chala con 129.884, papa con 127.477, caña de azúcar con 103.175 hectáreas.

Nuestro país tiene un total de 16,4 millones de hectáreas de tierras con vocación agrícola, de las cuales sólo se cultivan en promedio dos millones, los que representan apenas un 13% del total; el resto de las tierras se encuentra en situación inculta. Entre las causas que explican estos bajos niveles de producción se encuentran: la injusta distribución de tierras con latifundios y minifundios pervivientes, la asignación de una gran cantidad de tierras a negocios especulativos, la degradación de suelos, sobre todo en la región andina, la tendencia empresarial dirigida al monocultivo de la soya en Santa Cruz, el déficit tecnológico y la carencia de sistemas de riego.

A continuación, veremos el comportamiento agrícola en el periodo 1986-2005, verificado a partir de los volúmenes de producción y de las superficies cultivadas:

CUADRO 6. SUPERFICIE CULTIVADA Y PRODUCCIÓN AGRÍCOLA (EN MILES DE HECTÁREAS Y MILES DE TONELADAS)

PRODUCTOS	AÑO 1986			AÑO 2005		
	PRODUCCIÓN	SUPERFICIE	%	PRODUCCIÓN	SUPERFICIE	%
Cereales	825,7	648,5	47	1.782,6	902,3	34
Estimulantes	28,6	33,5	2	24,7	25,3	1
Frutas	678,9	89,7	7	927,4	100,5	4
Hortalizas	342,9	110,2	8	376,2	111,0	4
Tubérculos	1.213,1	211,5	15	1.156,2	167,0	6
Forrajes	442,1	110,3	8	332,3	103,2	4
Industriales	389,5	173,5	13	6.900,0	1.239,3	47
Totales	6.620,8	1.377,2	100	11.499,4	2.648,6	100

Fuente: MDRA y MA, 2007.

La información del cuadro nos permite constatar que los niveles de producción agrícola en el país presentan una situación de virtual estancamiento. Entre 1986 y el año 2005, es decir, en diecinueve años, sólo los productos industriales han experimentado un crecimiento significativo. Esto obedece al incremento sostenido de la soya y a que este producto tiene mercados externos asegurados.

De siete productos considerados, tres experimentan disminuciones tanto en volumen de producción como en superficie cultivada; nos referimos a los estimulantes, los tubérculos y los forrajes. Los estimulantes, de un volumen de producción de 28 mil toneladas métricas (TM), registrado en 1986, descendieron a 24,7 el año 2005; la superficie cultivada decreció también, de 33 mil hectáreas a sólo 25 mil, en el mismo periodo. El volumen de producción de los tubérculos cayó de 1.213 TM en 1986 a 1.156 el año 2005 y se redujo también

la superficie cultivada: de 211 mil hectáreas a sólo 167 mil. Los forrajes, de 442 mil TM en 1986, bajaron a 332 mil el año 2005; la superficie cultivada descendió de 110 mil a 103 mil hectáreas.

En cambio, las hortalizas se mantuvieron estables en producción y superficie cultivada. Al mismo tiempo, los cereales, las frutas y los productos industriales experimentaron un importante incremento. Los cereales ascendieron de 825 mil TM, en 1986, a 1.782.000 TM el año 2005; la superficie cultivada creció de 648 mil a 902 mil hectáreas en el mismo periodo. La producción de frutas pasó de 678 mil TM en 1986 a 927 mil TM en 2005; la superficie cultivada saltó de 89 mil hectáreas a 100 mil. Los productos industriales, que eran del orden de los 389 mil TM en 1986, se incrementaron a 6.900 TM, y la superficie cultivada subió de 173 mil a 1,2 millones de hectáreas en 2005.

4 PRODUCCIÓN PECUARIA

La actividad pecuaria del país está concentrada principalmente en los departamentos de Beni, Santa Cruz y La Paz. El hato ganadero alcanza a aproximadamente 6 millones de cabezas de ganado mayor. De éstos, algo más del 50% se concentra en el departamento del Beni, que cuenta con 3,1 millones de cabezas, que son propiedad de ganaderos pequeños y medianos (94%), y de un 6% de ganaderos grandes.

La ganadería beniana ha mantenido índices más o menos estables; sólo en periodos de grandes inundaciones se han registrado pérdidas del orden de las 400 mil cabezas, tal como aconteció en 2007. Las principales zonas de actividad ganadera en este departamento se concentran en la Amazonía sur.

El departamento de Santa Cruz, por su parte, ocupa el segundo lugar ganadero, sobre todo por la producción de la Chiquitanía y del Chaco cruceño. El hato ganadero departamental está integrado por alrededor de 1,5 millones de cabezas de ganado mayor. Alcanzó su cúspide en el año 2000, cuando estuvo conformado por 1,7 millones de cabezas.

Otra región ganadera importante es el departamento de La Paz, que cuenta con un millón de

cabezas de ganado mayor en el altiplano y en el norte. La peculiaridad de este departamento radica en que ha desarrollado, además de la ganadería bovina, la auquénida (integrada por llamas, alpacas y vicuñas), de gran valor nutritivo e industrial. Esta última clase de ganado también ha alcanzado un importante nivel de desarrollo en el departamento de Oruro.

En cuanto a otras actividades pecuarias, destaca la crianza de especies gramíneas, particularmente pollos. Se encuentran a la vanguardia los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz, donde se han implantado importantes industrias avícolas.

Se estima que la superficie de tierra empleada por la ganadería se aproxima a los 27 millones de hectáreas, ya que se trata de un sistema de ganadería predominantemente extensivo, fomentado por la norma técnica de carga animal, que establece 5 hectáreas por cabeza de ganado mayor. Este es un factor que, indudablemente, profundiza los niveles de concentración de tierras.

Para esta situación inciden además los bajos niveles de inversión en la tecnología y las pasturas que requiere la actividad ganadera empresarial, de donde podemos deducir que ésta no existe.

5

EL PROCESO AGRARIO EMERGENTE DE LA LEY INRA

Agotada la reforma agraria de 1953, después de que las irregularidades denunciadas determinaran la intervención de sus entidades operadoras, el 18 de octubre de 1996 se aprobó la Ley INRA, con dos mandatos principales: clarificar la situación de los derechos agrarios y atender las demandas de titulación de tierras comunitarias de origen (TCO) a favor de pueblos indígenas y originarios.

El año 2006, frente a los escasos resultados alcanzados, se aprobó la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que se caracteriza por reforzar los mecanismos redistributivos de tierras y transparentar y agilizar la aplicación del procedimiento de saneamiento de la propiedad agraria. (Cuadro N° 7)

Esto significa que de una superficie territorial de 109 millones de hectáreas, casi 107 millones deben ser sometidas a saneamiento. De esta cifra, hasta el año 2007, han sido saneadas 34,8 millones de hectáreas, equivalentes al 32,6%. Se encuentran en proceso 14,5 millones de hectáreas,

o sea el 13,6 %, y están pendientes 57,4 millones de hectáreas, es decir, el 53,8%. Esto significa que en once años de aplicación, el procedimiento se ha ejecutado solamente en un tercio de la superficie total. Se plantean, por tanto, aún muchos desafíos para su conclusión.

Durante la aplicación de la Ley INRA, entre el 18 de octubre de 1996 y el año 2005, se sanearon y titularon 9,2 millones de hectáreas, de las que 5,7 millones, el 62%, fueron TCO; 1.5 millones de hectáreas, o sea el 16,5%, propiedades comunarias; 921 mil hectáreas, es decir, el 10%, tierra de empresas agropecuarias; 707 mil hectáreas, el 7,6%, pertenecían a la categoría de la pequeña propiedad; 311 mil hectáreas, o sea el 3,3%, a la mediana propiedad, y 146 hectáreas al solar campesino.

Habrà que destacar el importante impulso que recibieron en este periodo las tierras comunitarias de origen, lo que no sólo se explica por las movilizaciones indígenas y las conquistas alcanzadas por este sector en el plano jurídico y político, sino

CUADRO 7. SITUACIÓN GENERAL DEL PROCESO DE SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN BOLIVIA (1996-2007)

DETALLE	SUPERFICIE (en hectáreas)	%
Superficie total a sanear	106.751.723	100,00
Superficie total atendida	49.338.171	46,2
Superficie saneada	34.810.060	32,6
Superficie en proceso	14.528.111	13,6
Superficie por sanear	57.413.552	53,8

Fuente: INRA, 2008.

también por el significativo apoyo de la comunidad internacional y de los organismos de cooperación, que garantizaron la financiación del proceso. En contrapartida, los sectores del agropoder, detentadores de medianas y grandes propiedades, se resistieron en muchos casos a la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria, lo que explica que la mayor parte de sus predios no se haya beneficiado por este procedimiento, sobre todo en áreas de saneamiento simple.

Con la implementación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, en los años 2006 y 2007 se sanearon y titularon 10,1 millones de hectáreas, de las que 5,5 (el 54%) fueron TCO, 2,2 millones de hectáreas, el 21,9%, propiedades comunarias, 441 mil hectáreas (4.6%) pequeñas propiedades; 354 mil hectáreas, es decir, el 3,4%, propiedades medianas; 109 mil hectáreas, o sea el 1%, propiedades de la empresa agropecuaria, y 58 hectáreas solares campesinos. Adicionalmente, 1,4 millones de hectáreas fueron identificadas como tierras fiscales. (Cuadro N° 8)

Los resultados alcanzados con esta Ley nos muestran que el saneamiento sigue privilegiando a las TCO, por las mismas razones ya anotadas. En este caso también cobra mayor impulso el saneamiento y titulación de propiedades comunarias, lo que responde al espíritu de la norma, la

cual prioriza el reconocimiento de los derechos comunitarios, en armonía con la tradición colectivista de los pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas. Se advierte, simultáneamente, una disminución de los porcentajes de saneamiento y titulación de las medianas propiedades y empresas agropecuarias, lo que pone de manifiesto la existencia de una mayor resistencia de estos sectores al proceso. Por otra parte, el saneamiento del solar campesino se mantiene en niveles casi insignificantes.

Como resultados globales, considerando los doce años de vigencia del nuevo proceso agrario en nuestro país, tenemos que se han saneado y titulado 19,4 millones de hectáreas, de las que 11,3 millones son tierras comunarias de origen, 3,7 millones son propiedades comunarias, 1,1 millones de hectáreas son pequeñas propiedades, 1 millón de hectáreas corresponden a la empresa agropecuaria, 665 mil hectáreas a la mediana propiedad y 204 hectáreas a la categoría del solar campesino. Esto significa que más de 16,1 millones de hectáreas, equivalentes al 81% del total de tierras saneadas, han sido tituladas a favor de indígenas y campesinos, lo que confirma que el proceso de saneamiento de la propiedad agraria ha sido usado por estos sectores como una verdadera estrategia redistributiva de tierras.

CUADRO 8. SITUACIÓN GENERAL DEL PROCESO DE SANEAMIENTO POR TIPO DE PROPIEDAD AGRARIA EN BOLIVIA (1996 - 2007)

CLASIFICACIÓN	TOTAL SUPERFICIE SANEADA Y TITULADA 1996 - 2007	GESTIONES ANTERIORES (1996 - 2005)			GESTIÓN EVO MORALES (2006 - 2007)		DIFERENCIA ENTRE PROMEDIOS DE CADA BIENIO
		TOTAL EN EL PERIODO DE DIEZ AÑOS (SUP. ha)	%	PROMEDIO CADA BIENIO (SUP. ha)	TOTAL EN EL PERIODO/ TOTAL EN UN BIENIO (SUP. ha)	%	
TCO	11.316.429	5.762.058	62,46	1.152.412	5.554.371	54,52	+ 4.4 millones de ha
Pequeña propiedad	1.179.463	707.804	7,67	441.561	471.659	4,63	+ 330 mil ha
Solar campesino	204	146	0,00	29	58	0,00	+ 29 ha
Mediana propiedad	665.767	311.224	3,37	62.245	354.543	3,48	+ 292 mil ha
Empresa	1.030.235	921.166	9,98	184.233	109.069	1,07	- 75 mil ha
Propiedad comunaria	3.761.112	1.523.126	16,51	304.625	2.237.986	21,97	+ 1,9 millones de ha
Tierras fiscales	1.459.737	0	0,00	0	1.459.737	14,33	+ 1,4 millones de ha
TOTAL	19.412.947	9.225.524	100,00	1.845.105	10.187.423	100,00	+ 8,3 millones de ha

Fuente: INRA, 2008.

6

LA NUEVA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE TIERRA/TERRITORIO, RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE

6.1. Disposiciones generales

- “Los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano, respetando derechos de propiedad sobre la tierra y de aprovechamiento sobre los recursos naturales” (artículo 349).
- “Los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país” (artículo 348-II).
- “El aprovechamiento de los recursos naturales debe garantizar la sustentabilidad y equilibrio ecológico” (artículo 342). “Para conservar ecosistemas en determinados lugares, la explotación de los recursos naturales estará sujeta a una consulta a la población afectada” (artículo 352).
- “En las reservas fiscales no se pueden reconocer derechos a favor de particulares salvo autorización por necesidad pública” (artículo 350).
- “El Estado, a través de entidades públicas, sociales o comunitarias, asumirá el control y la dirección sobre toda la cadena productiva referida a los recursos naturales. Para su gestión y administración se debe garantizar control y participación social” (artículo 351).

La regulación de los recursos naturales destaca tres elementos: la propiedad social, la gestión sostenible y la administración pública. Las constituciones anteriores declararon el dominio y la

propiedad estatal sobre los recursos naturales, pero dieron lugar a su privatización por administraciones de turno, tal como ocurrió con las reservas gasíferas y, en lo referido a tierras, con las adjudicaciones del “territorio de colonias” en la época de la goma. La nueva Constitución establece la propiedad social de los recursos por parte del pueblo boliviano, por lo que ya no se podrá ceder derechos de propiedad, sino solamente de uso y aprovechamiento. Con esta medida, se considera a los recursos naturales como de carácter estratégico y de interés colectivo, buscando asegurar para el Estado el control del excedente económico del país.

Con relación a la gestión de los recursos naturales, se dice que se articulará el aprovechamiento económico con la conservación ambiental y el equilibrio ecológico. El uso de los recursos naturales se enmarcará en las políticas de ordenamiento territorial y de desarrollo sostenible, equilibrando los derechos de las presentes y las futuras generaciones.

Como parte de estas previsiones, se contempla también que, en determinados lugares caracterizados por su fragilidad ecológica o por poseer importantes riquezas naturales, se instituirá la consulta previa a las poblaciones locales, a fin de generar mecanismos de monitoreo ambiental y otras medidas precautorias para la conservación de los ecosistemas.

La nueva Constitución también restituye el rol estatal en la economía en general y en la gestión de los recursos naturales en particular, dada la necesidad de apropiarse de las utilidades que

genera su explotación a fin de emplearlas en la promoción del desarrollo integral. De ese modo, se concreta la soberanía política a partir de la soberanía económica.

6.2. Tierra-territorio

- “El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, sujeta al cumplimiento de la función social y de la función económica social, según corresponda” (artículo 393).
 - “La propiedad individual comprende la pequeña propiedad y la propiedad empresarial” (artículo 394-I).
 - “La propiedad comunitaria comprende el territorio indígena originario campesino, entendido como el derecho colectivo sobre la tierra y el usufructo exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones definidas por la Ley, además de la consulta y participación para la explotación de los recursos naturales no renovables existentes en sus jurisdicciones territoriales” (artículo 394-III y 403).
 - “Las tierras fiscales serán distribuidas a indígenas, originarios campesinos, comunidades interculturales originarios, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o la posean insuficientemente” (artículo 395).
 - “El Estado regulará el mercado de tierra, evitando la acumulación en superficies mayores a las definidas por Ley y su división en superficies menores a la pequeña propiedad. Los extranjeros y extranjeras bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado” (artículo 396).
 - “El trabajo es la fuente fundamental para adquirir y conservar la propiedad agraria. Los propietarios deben cumplir con la función social o la función económica social para salvaguardar su derecho” (artículo 397).
 - “Se prohíbe el latifundio, entendido como los predios que exceden la superficie máxima (esta superficie fué definida en el referéndum dirimitorio en 5.000 y 10.000 hectáreas), no cumplen la función económico-social o reproducen sistemas servidumbres, semi-esclavistas o esclavistas de trabajo humano” (artículo 398).
 - “Los nuevos límites máximos de la propiedad agraria serán aplicables a predios adquiridos con posterioridad a la puesta en vigencia de la nueva Constitución” (artículo 399).
 - “Se prohíbe la división de las propiedades en superficie menores a la pequeña propiedad. El Estado preverá mecanismos para evitar su fraccionamiento” (artículo 400)
 - “El incumplimiento de la función económico-social o la condición de latifundio da lugar a la reversión de la tierra. La expropiación de la tierra procede por causa de necesidad y utilidad pública” (artículo 401).
 - “El Estado debe fomentar planes de asentamientos humanos para una racional distribución de la población y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales. Además, debe promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra” (artículo 402).
 - “La administración, planificación, control, distribución, redistribución, reagrupamiento y toda acción inherente a la reforma agraria es de competencia del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, presidido por el Presidente del Estado” (artículo 404).
- Estas normas parten de la caracterización de la actual estructura agraria, que reafirma la polarización entre latifundio en el oriente y minifundio en el occidente, los bajos niveles de producción-productividad y de desarrollo rural, la concentración de los medios de producción, los elevados índices de pobreza en el campo, las desequilibradas relaciones de intercambio en el mercado, y los

elevados niveles de migraciones campo-ciudad.

Según Danilo Paz, se distinguen tres actores en la estructura agraria del país: campesinos, indígenas y empresarios. Este autor estima la presencia de 550 mil unidades campesinas, de las que 450 mil estarían asentadas en la región andina y su bandina, y 100 mil en el oriente, en las áreas de colonización. Los pueblos indígenas de tierras bajas se encuentran articulados en comunidades.

Paz considera también que existen por lo menos unas 50 mil unidades familiares. Los empresarios, por su parte, serían unos 50 mil (2008: 62); no existe una clara distinción entre sectores efectivamente productivos y aquellos que simplemente negocian con tierras. Las relaciones sociales entre estos actores son desequilibradas, sobre todo por la inequitativa estructura de tenencia de tierras.

La nueva Constitución proyecta una estructura agraria en la que el Estado tiene a su cargo la planificación, administración, distribución, control y otras acciones referidas al proceso de reforma agraria. En los últimos años, el debate acerca de la problemática agraria se había restringido, a partir de las orientaciones de los organismos multilaterales, a la cuestión relativa al uso y acceso a la tierra. La polémica se limitó a Estado y mercado como los factores encargados de la distribución de la tierra y los responsables de velar por su uso eficiente. De ahí que se concibieron políticas de tierras a través de fórmulas mercantiles tales como los bancos de tierras, los fondos de tierras y otros mecanismos de “reforma agraria nuevo estilo”.

Nuestro país optó por una fórmula heterogénea que contempló la dotación y adjudicación como procedimientos de acceso a la tierra, equilibrando el rol del Estado y del mercado en la distribución de los predios agrarios, de acuerdo a los contenidos establecidos en la Ley INRA. En los últimos años se le ha asignado mayor peso al Estado, a partir de las modificaciones introducidas a la legislación agraria en la denominada Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. En la NCPE se consolida esta tendencia y se la complementa con la recuperación del concepto integral de reforma agraria, que consiste no sólo en la distribución y redistribución de tierra, sino también en la

canalización de servicios financieros, infraestructura, acceso al mercado, incentivos, etc.

El modelo neoliberal minimizó el rol del sector público con relación a las políticas agropecuarias. Como parte de sus medidas, en el ámbito institucional se liquidó el Banco Agrícola de Bolivia (BAB), se descentralizó el Instituto de Tecnología Agropecuaria (IBTA), se desarticuló al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDRU) del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y del Centro de Desarrollo Forestal, que luego desapareció y fue substituido por la Superintendencia Forestal (Paz, op. cit.: 63).

Entre 1980 y 1998 el sector agropecuario aportó en promedio el 14% del PIB, incrementando sus exportaciones de 628 millones de dólares a 2.254 el año 2004 (Zeballos, en Paz, op. cit.: 68); sin embargo, sólo recibió el 7% de las inversiones públicas, un promedio de 40 millones de dólares por año (Ibídem: 64). Los mayores esfuerzos públicos se concentraron en el fomento a la producción de soya, para la que se negoció precios preferenciales en el mercado andino a través de la Corporación Andina de Fomento (CAF). También se subsidió el diesel con montos que alcanzaron los 400 millones de dólares anuales y se financió el desmonte de 400 mil hectáreas en el área integrada del departamento de Santa Cruz, mediante el proyecto “Tierras bajas del este”.

Otros indicadores que dan cuenta del rezago agropecuario del país tienen que ver con la demanda alimentaria nacional, que, siguiendo las investigaciones de Mikkelsen (2004), no puede ser cubierta con la producción interna, por lo que aún no se alcanza la seguridad alimentaria. También los niveles de producción son bajos; sólo el 13% de la tierra con vocación agrícola está actualmente cultivada (Romero, 2005). Asimismo, se carece de suficiente tecnología; hasta el año 2003 sólo se poseían 1,8 tractores agrícolas por cada mil hectáreas, frente a promedios superiores de otros países (Perú con 3,1, Ecuador con 4,9, Colombia con 5,5, Argentina y Brasil con más de 10 unidades por cada mil hectáreas)¹.

La información anterior reafirma plenamente la necesidad de recuperar una concepción integral

1 Paz, op. cit.: 67.

de la problemática agraria. Es necesario incluir las dimensiones sociales y culturales, referidas a la conservación del equilibrio ecológico, al reconocimiento de la territorialidad indígena y otros asuntos que se desarrollan más adelante. Asimismo, debe articularse el desarrollo sostenible al desarrollo rural, definiendo el uso de la tierra de acuerdo a su vocación natural, que puede ser agrícola, pecuaria, forestal, de conservación, ecoturismo, etc. Eso significa que las políticas agrarias deben complementarse con las del ordenamiento territorial para proyectar el desarrollo rural en el marco del desarrollo sostenible.

De 109,8 millones de hectáreas que representa la superficie del país, 32,1 millones son áreas forestales, incluyendo las de uso limitado; 28,1 millones son tierras con aptitud pecuaria (extensiva, intensiva y de uso limitado); 11,7 son aptas para agropecuaria (extensiva, intensiva y limitada); 10,3 constituyen reservas de inmovilización; 8,5 sirven para agricultura (intensiva y extensiva);

6,8 tienen vocación agrosilvopastoril, incluyendo las áreas de uso limitado; 5,1 son áreas aún carentes de estudio; 4,4 son suelos silvopastoriles; 4,3 son zonas de protección de uso restringido; 2,6 son áreas protegidas; 1,5 superficie de salar; 1,3 millones cuerpos de agua, y 248 mil hectáreas manchas urbanas. (Cuadro N° 9)

En las disposiciones constitucionales se incorpora el componente cultural a la cuestión agraria, al reconocer la territorialidad indígena como fundamento para efectivizar integralmente los derechos colectivos de los pueblos indígenas y naciones originarias. Recordemos que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha reconocido la categoría de territorios indígenas como equivalente a sus áreas de hábitat actual y ancestral.

Los territorios indígenas son los espacios en que éstas colectividades desarrollan su modo de ser diferentes. Las notas fundamentales que forman parte del territorio y que han sido incorpora-

CUADRO 9. CATEGORÍAS DE USO DEL SUELO Y SUPERFICIES

CATEGORIA	SUPERFICIE POR USO (EN HECTÁREAS)
Agricultura extensiva e intensiva	8.59.490
Agropecuaria extensiva e intensiva y de uso limitado	11.794.452
Área de estudio (región andina)	5.148.011
Área protegida	2.655.820
Agrosilvopastoril y de uso limitado	6.836.523
Cuerpo de agua	1.333.692
Forestal y forestal de uso limitado	32.142.821
Ganadero extensivo e intensivo y de uso limitado	28.158.431
Protección de uso restringido	4.391.906
Reserva de inmovilización	10.330.923
Salar	1.511.102
Silvopastoril	4.446.818
Urbano	248.111
Superficie total	109.858.100

Fuente: Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, 2007: 7.

das a la plataforma indígena, según Pedro García (1995: 25-26), son: integridad, dimensión histórica, control autónomo de la tierra del pueblo indígena que es titular del derecho, acceso a los recursos naturales.

La integridad supone consolidar jurídicamente las formas de uso, posesión, manejo, acceso y administración que definen la relación socioeconómica del pueblo con su hábitat. El reconocimiento de la nación o pueblo indígena originario como sujeto de derecho hace que el territorio sea “transgeneracional”; por tanto, indisponible (inalienable e inembargable), indivisible, porque no pertenece a ninguna de las unidades funcionales del pueblo (familias, grupos, comunidades); colectivo, es decir, que corresponde a toda la nación o pueblo indígena, sin afectar los derechos individuales de sus integrantes. Y es un derecho que debe tener permanencia y estabilidad en el tiempo (imprescriptible).

La dimensión histórica de la territorialidad indígena tiene que ver con su carácter tradicional, que supone una relación ancestral de la respectiva nación o pueblo indígena con su hábitat. El territorio indígena implica, finalmente, el control autónomo de la tierra y el acceso a los recursos naturales. La autonomía se refiere al uso y administración, de acuerdo a sus propios referentes culturales. Se trata de un control social, espiritual y cultural que garantiza, entre otros aspectos, la protección de la biodiversidad y de los conocimientos intelectuales (Ibídem: 25). El control económico conlleva la distribución interna de los espacios y la distribución de recursos; se complementa con el ejercicio de jurisdicción territorial, que permite la regulación interna de la tenencia y el uso de la tierra y del acceso a los recursos naturales, en el marco de lo dispuesto por la legislación estatal.

La legislación agraria boliviana, en la reforma constitucional de 1994 y en la Ley INRA, incorporó la categoría de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), como propiedad colectiva, indivisible, inalienable, inembargable e imprescriptible. Es decir, le asignó condición comunitaria y estableció salvaguardas frente a las dinámicas del mercado de tierras.

En el proyecto de Constitución, las TCO adquieren la calidad de territorio indígena originario cam-

pesino; se trata de una nueva nomenclatura para designar a la propiedad colectiva respondiendo a la visión cultural de los pueblos indígenas. La innovación consiste en haber incorporado la categoría “campesino” en el concepto de “territorio indígena originario”, lo que supone el reconocimiento de propiedades colectivas a favor de comunidades campesinas que opten por la titulación colectiva y que demuestren la preservación de estructuras e instituciones comunitarias. Es el caso de varios sindicatos campesinos que han demandado tierras comunitarias de origen renunciando a sus títulos individuales, como, por ejemplo, “Ayopaya” en el departamento de Cochabamba.

Por otra parte, es importante destacar que el territorio indígena originario campesino comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y de conservación de los recursos naturales, y espacios de reproducción social, espiritual y cultural, según lo establecido en el artículo 402-II, de tal manera que no amenaza propiedades privadas legalmente constituidas y que se encuentran cumpliendo una función económica social.

Uno de los temas que ha provocado polémica a propósito de la territorialidad indígena se refiere a sus alcances con relación a los recursos naturales.

Es verdad que en sentido estricto el concepto de territorio indígena se extiende a los recursos naturales; sin embargo, en la Constitución asignamos a los indígenas los siguientes derechos: propiedad colectiva e indivisible sobre la tierra, uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes, y participación en las decisiones sobre los recursos naturales no renovables de sus espacios territoriales.

El derecho a aprovechar de forma exclusiva los recursos naturales renovables merece una consideración especial; constituye la base económica que asegura adecuadas condiciones de vida colectiva para las comunidades indígenas. No se trata de una innovación, sino más bien de la consagración constitucional de una conquista inserta en la legislación forestal y agraria vigente. En efecto, la Ley 1700, que regula la materia forestal, define la integridad jurídica entre suelo y bosque, reconociendo a los titulares de la tierra el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, tanto con fines domésticos como comerciales.

La disposición constitucional reconoce este derecho a favor de los indígenas; sin embargo, no les otorga discrecionalidad para su ejercicio, puesto que si el aprovechamiento tiene fines comerciales estará sujeto a las condiciones establecidas por el Estado en una ley especial.

Por otra parte, el fundamento para adquirir y conservar derechos sobre la tierra, de acuerdo a la reforma agraria de 1953, consistía en el trabajo en los predios rurales. En la actualidad, este principio se ha convertido en el requisito de cumplimiento de la función económica social para el ejercicio del derecho propietario empresarial sobre la tierra. Instituto jurídico que articula el derecho agrario a los derechos humanos de segunda generación (derechos económicos y sociales). Esta noción ha sido recogida por la legislación agraria boliviana y consagrada en la nueva Constitución Política del Estado.

Ésta fortalece los mecanismos redistributivos de tierras para afectar el latifundio y los predios que incurren en causal de reversión por no cumplimiento de la función económico social. Dada la estructura inequitativa de tenencia de tierras, se justifica plenamente afectar a aquellos predios que hayan sido destinados a la obtención de renta fundiaria, a través de actividades ajenas a la agropecuaria, y que, por tanto, distorsionen el desarrollo rural, profundicen la pobreza, incrementen la migración campo-ciudad, agudicen los bajos niveles de producción y productividad, y aumenten la insatisfacción de la demanda alimentaria.

Los mecanismos de redistribución de tierras contemplados en la Constitución se concretan en

los siguientes componentes: reversión sin indemnización por incumplimiento de la función económica social, caracterización y prohibición del latifundio, dotación exclusiva de tierras fiscales a favor de indígenas originarios campesinos y afrobolivianos. No se trata de figuras jurídicas nuevas; la reversión se encuentra prevista en la legislación agraria, la prohibición de latifundio está definida en la anterior Constitución y la dotación exclusiva de tierras se halla en la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

Adicionalmente se prevén otras medidas para evitar la acumulación de tierras en pocas manos o su excesiva fragmentación. Entre ellas, destacan la regulación del mercado de tierras y la prohibición de dividir predios en superficies menores a la pequeña propiedad. En definitiva, se trata de medidas dirigidas a restringir el latifundio y el minifundio.

La Constitución ratifica el Instituto Nacional de Reforma Agraria como entidad pública a cargo de las políticas agrarias, sólo que, dada la concepción del Estado Plurinacional, modifica su nomenclatura por la de Servicio Boliviano de Reforma Agraria. Esta institución fue uno de los pilares fundamentales de la reforma agraria de 1953. Por el interés nacional sobre las políticas de tierras, su relevancia estratégica y la necesidad de su administración a través de políticas integrales de Estado, se atribuye la responsabilidad de la dirección del Servicio de Reforma Agraria al Presidente de la República.

7

ESTATUTO AUTONÓMICO DE SANTA CRUZ VS. NUEVA CONSTITUCIÓN

La nueva Constitución Política del Estado, en lo fundamental, recoge los principios y contenidos de la revolución agraria, y está dirigida a promover una profunda transformación de la estructura agraria, especialmente a partir de la incorporación de mecanismos redistributivos de tierras y de la liquidación del latifundio y del sistema de trabajo servidumbral.

Estas disposiciones son resistidas, sin embargo, por sectores corporativos del agro-poder del oriente, que pretenden preservar la actual estructura concentrada de tenencia de tierras. Como parte de su estrategia de contraposición a las medidas de transformación de la estructura agraria, el agro-poder logró insertar sus intereses corporativos en el Estatuto Autonómico para el departamento de Santa Cruz, propugnado por el Comité Cívico y la Prefectura de esa región. Veamos a continuación una contrastación de los contenidos relativos a tierra y territorio de la nueva Constitución y del Estatuto de Santa Cruz.

Las diferencias entre la nueva Constitución y el Estatuto Autonómico de Santa Cruz se refieren a:

- La entidad estatal encargada de la distribución, redistribución y control del uso de la tierra; el Estatuto otorga al gobernador del departamento amplias potestades, al extremo de reconocerle la facultad de emitir títulos ejecutoriales definitivos e irrevisables.
- La interpretación del cumplimiento de la función social de las TCO asociada a la “productividad con identidad” (artículo

99 del Estatuto); la inclusión de las TCO en los alcances de la figura de latifundio “entendido como grandes extensiones de tierras improductivas... por no cumplir ninguna función social ni económico-social” (artículo 104 del Estatuto).

- Los beneficiarios de las tierras fiscales, que en la Constitución sólo pueden ser indígenas originarios campesinos y afrobolivianos, en tanto que el Estatuto incluye a personas particulares, empresas nacionales y extranjeras, sin la prohibición de la doble titulación.
- La Constitución incorpora la función social y económico-social, tras recogerlas de la legislación agraria vigente, mientras que el Estatuto se abstrae de lo actualmente existente en espera de una futura ley departamental. Sobre los mecanismos distributivos y redistributivos de tierras, el Estatuto los hace depender de la existencia de tierras fiscales declaradas disponibles por el gobierno departamental y los sujeta a la acreditación de vocación agropecuaria por parte de los posibles beneficiarios. Por tanto, si se prescinde de cualquier mecanismo de reversión de predios, las únicas tierras fiscales de las que se puede hablar son las identificadas sin titulación en el proceso de saneamiento. Pero ellas son en un 80% de vocación forestal, lo que reduce la redistribución de tierras a sólo unas 700 mil hectáreas de aptitud agrícola existentes en Santa

CUADRO 10. COMPARACIÓN DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y EL ESTATUTO AUTONÓMICO DE SANTA CRUZ EN MATERIA DE TIERRA Y TERRITORIO

NUEVA CONSTITUCIÓN	ESTATUTO AUTONÓMICO DE SANTA CRUZ
- Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo del pueblo boliviano.	- Los recursos naturales renovables están a cargo del gobierno departamental.
- El Estado reconoce y garantiza la propiedad individual y colectiva sobre la tierra.	- Reconoce y protege la propiedad privada individual o colectiva en el departamento autónomo de Santa Cruz.
- El derecho propietario se sujeta a una función social o función económica social.	- El derecho propietario se sujeta a una función social o función económica social, pero deriva sus tamaños, características y parámetros a una ley departamental.
- La propiedad puede ser individual (pequeña y empresarial) o colectiva (territorio indígena originario campesino).	- La propiedad puede ser individual o colectiva; está última cuando se trata de las TCO de los pueblos indígenas oriundos de Santa Cruz.
- Las tierras fiscales serán dotadas a indígenas, originarios, campesinos y afrobolivianos.	- Las tierras fiscales que sean declaradas disponibles serán dotadas, adjudicadas, concesionadas por el gobierno departamental.
- La pequeña propiedad es inembargable.	- No existe ninguna previsión.
- El uso de la tierra se sujeta por su vocación natural.	- El uso de la tierra se sujeta por su vocación natural definida por ley departamental de ordenamiento territorial.
- Las tierras pueden ser revertidas o expropiadas.	- No contempla ningún mecanismo.
- El Estado regula el mercado de tierras.	- No existe ninguna previsión.
- Se caracteriza el latifundio y se define una superficie máxima.	- Prohíbe el latifundio y lo caracteriza como grandes extensiones de tierras improductivas que no cumplen la función social ni económica-social.
- Las tierras son de potestad del Servicio Boliviano de Reforma Agraria.	- Las tierras son de potestad del gobierno del departamento autónomo.

Fuente: Nueva Constitución Política del Estado y Estatuto Autonómico de Santa Cruz • Elaboración propia.

Cruz, Beni, Pando y el norte de La Paz (siempre a condición de que sean declaradas “disponibles”).

- La propuesta de Estatuto tampoco contempla mecanismos de regulación del mercado de tierras, ni otras disposiciones dirigidas a evitar el acaparamiento. Reduce la concepción de desarrollo rural esencialmente a la

canalización de créditos y financiamiento.

A modo de conclusión podemos decir que las mayores controversias en el debate constituyente y autonómico giran alrededor de la cuestión agraria, dados los intereses estratégicos en disputa. La tierra y el territorio son el fundamento del poder económico, político y cultural, especialmente en las tierras bajas del país.

8

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ASAMBLEA PROVISIONAL AUTONÓMICA

Propuesta de Estatuto Autonómico del Departamento de Santa Cruz, Santa Cruz-Bolivia, 2007.

GARCÍA, Pedro

Territorios indígenas y la nueva legislación agraria en el Perú. Grupo de trabajo Racimos de Ungurahui. Editorial Talleres Oración Gráfica educativa, Lima-Perú, 1995.

INRA

Expedientes: Ex CNRA/INC/INRA. www.inra.gob.bo (12-11 2004), s/f.

Asentamientos Humanos, 2004.

www.inra.gob.bo (23-08-2004)

Titulación INRA, 2005. www.inra.gob.bo (25-07-05).

Estadísticas INRA, La Paz-Bolivia, 2006

La reforma agraria boliviana. Recuento histórico de sus marchas y contramarchas. La Paz, 2007:

INRA

Informe de la gestión 2007. La Paz, : INRA.

Informe presentado a la Comisión Recursos Naturales Renovables, Tierra- Territorio y Medio Ambiente, mayo de 2007. Sucre- Bolivia

MDRAYMA

Revolución rural, agraria y forestal. Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, noviembre de 2002, La Paz, 2007.

MIKKELSEN Vargas, URQUIDI David,

PRUDENCIO, Julio

Comida propia, comida ajena. Alimentación en Bolivia: disponibilidad y dimensiones, AIP, La Paz-Bolivia, 2004.

PAZ, Danilo

“Régimen de desarrollo agrario sostenible (propuesta de texto constitucional)”. En Temas Sociales No 28, IDIS-UMSA, La Paz-Bolivia, 2008.

ROMERO, Carlos

“La reforma agraria en las tierras bajas”, en la revista Artículo Primero No 13 50 años de reforma agraria. Editorial El País, Santa Cruz-Bolivia, 2003.

“La problemática de tierra y territorio”, en Temas de la Agenda Nacional, Editorial El País, Santa Cruz-Bolivia, 2006.

“La problemática de tierras y pueblos indígenas en el proyecto de Constitución”, en “Hacia una Constitución democrática, viable y plural”. Tres miradas. Carlos Böhr, Carlos Alarcón, Carlos Romero. FES_ILDIS/ FBDM. La Paz-Bolivia, 2008.

La tierra como fuente de poder económico, político y cultural. Editorial El País. Santa Cruz-Bolivia, 2008.

VICEMINISTERIO DE TIERRAS

Política de tierras para la reconducción comunitaria para la reforma agraria, febrero del 2007. La Paz-Bolivia

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Constitución Política del Estado, octubre de 2008. La Paz - Bolivia.

