Hablemos de tierras

Minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia

Miguel Morales (coordinador)
Vera Gianotten
Marc Devisscher
Diego Pacheco



Consultora SUR
INRA
plural

HABLEMOS DE TIERRAS

HABLEMOS DE TIERRAS

Minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia

Miguel Morales (coordinador)
Vera Gianotten
Marc Devisscher
Diego Pacheco

Con la colaboración de:

Ximena Aramayo Cuenca
Oscar Bazoberry Chali
Carlos W. Espinoza Terán
Rudy A. Guzmán Gutiérrez
James Johnson
José A. Martínez Montaño
Sarah Metais
Pablo Pacheco Balanza
Sergio Paita Siles
Alicia Tejada Soruco
Julio Urapotina

Reino de los Países Bajos

Consultora SUR

INRA Instituto Nacional de Reforma Agraria

plural EDITORES

© Consultora SUR / Reino de los Países Bajos / Plural editores, 2011

email: consultorasur@gmail.com
Teléfono/fax: (4) 6452083
Dirección: Calle Beni 75
Sucre Bolivia

Edición: Soledad Domínguez
Diseño de interiores y tapa: Jorge Prado Alvarez

D.L.: 4-1-1476-11
ISBN: 978-99954-1-381-1

Producción
Plural editores
Av. Ecuador 2337 esq. calle Rosendo Gutiérrez
Teléfono (2) 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia
E-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Agradecimientos 13
Presentación del INRA 15
Presentación de la Embajada del Reino de los Países Bajos 17
Prólogo 19

I El minifundio 21
Introducción 23

Una reforma agraria del minifundio *Vera Gianotten* 29
1. Introducción 29
2. Temática 30
3. Temas 31
4. Respuestas y propuestas 31
5. Conclusiones 44
Libros consultados 48

¿Cómo entender el minifundio en el contexto boliviano? *Oscar Bazoberry Chali* 51
1. Provocación 51
2. Delimitación del concepto de minifundio 52
3. Minifundio y propiedad colectiva 52
4. Minifundio contra latifundio 53
5. Perverso minifundio 54
6. Minifundio funcional 55
7. Minifundio y pequeña propiedad en la Constitución Política del Estado 56
8. Determinación de la superficie a considerarse minifundio 57
9. Datos que pueden orientar en la toma de decisiones 60
10. El complejo y alentador mundo de la propiedad comunitaria y la pequeña propiedad 63
11. Temas a resolver 64
Libros y otros documentos consultados 65

El tamaño sí importa *Miguel Morales Sánchez* 67
1. ¿Qué es el minifundio? 67
2. El minifundio como insuficiencia para alcanzar el ingreso de subsistencia 67
3. Valor agregado por hectárea 68
4. El minifundio como insuficiencia para ocupar la mano de obra familiar 70

5. Situación de la tenencia de tierras en la zona andina del país ... 71
6. Cuestionamientos a la existencia del minifundio ... 72
7. A manera de conclusiones ... 73

La tenencia de tierras en la región andina de Bolivia (Anexo) ... 75
Libros consultados ... 81

Resumen de los estudios de campo ... 83

II Gestión territorial ... 95
Introducción ... 97

Gestión territorial indígena originaria campesina en Bolivia *Marc Devisscher* ... 99
1. Gestión de la tierra ... 99
2. Gestión de recursos naturales ... 114
3. Conclusiones y recomendaciones ... 120
Libros y documentos consultados ... 123

Gestión de recursos naturales y de la tierra y el territorio en las comunidades indígenas campesinas del norte amazónico de Bolivia *Julio Urapotina* ... 125
1. Siringueros, zafreros y peones indígenas campesinos: de la castaña a propietarios de tierras y bosques ... 125
2. Importancia de la gestión de la tierra y el territorio ... 128
3. Propiedad comunal y gestión de la tierra ... 130
4. La función social desde la mirada integral de tierra y bosques ... 134
5. Conflictos sobre la tierra dentro de la comunidad ... 134
6. Conclusiones y sugerencias ... 138

La vivencia de Salinas, en el altiplano sur de Bolivia *Sarah Metais* ... 139
1. Salinas, un territorio ancestral ... 139
2. Quinua: factor de modernización y monetización de la economía y las relaciones sociales en Salinas ... 140
3. Nociones de territorio y gestión territorial en la zona intersalar ... 143
4. La normativa: el mecanismo principal para la gestión territorial ... 144
5. ¿Qué aspectos están siendo regulados por las normas comunales? ... 146
6. Los mecanismos de institucionalización de la gestión territorial ... 148
7. Alcances de la gestión territorial originaria. Las múltiples dimensiones del territorio originario ... 150
8. Aprendizajes desde la gestión territorial originaria para las políticas agrarias del país ... 151
Libros consultados ... 153

Gestión territorial en la Reserva de Fauna y Flora Tariquía *Carlos W. Espinoza Terán y Sergio Paita Siles* ... 155
1. La RNFFT en el contexto del SNAP y la gestión territorial ... 156
2. La organización espacial, social y productiva del territorio ... 157
3. Manejo de la ganadería bovina en la reserva y su entorno ... 160
4. La ganadería como mecanismo generador social de acceso y propiedad de la tierra ... 161
5. La tierra y los recursos naturales en la gestión de los pueblos y del Estado. Encuentros y desencuentros ... 162
6. Expectativas y resultados iniciales del saneamiento ... 163
7. Concertando la gestión territorial: gestión comunal, gestión distrital y gestión del área protegida ... 166
8. Problemas, aprendizajes y desafíos de la gestión territorial ... 166
Documentos consultados ... 170

Gestión de tierra y territorio en el Territorio Indígena Originario Campesino Gwarayú *Alicia Tejada Soruco* ... 171
1. El macroterritorio del TIOC Gwarayú ... 172
2. Ubicación y posición de organizaciones indígenas supracomunales ... 173
3. Diversas estrategias de gestión territorial y algunos resultados ... 174
4. Gestión de los recursos forestales ... 179
5. Seguridad ambiental ... 182
6. Gestión de la cultura gwarayú ... 183

7. A manera de conclusiones ... 184
Libros, documentos y sitios web consultados ... 184

Resumen de los estudios de campo ... 187

III Propiedad agraria y recursos forestales ... 203
Introducción ... 205

Pautas para el aprovechamiento y empleo sustentable de la Madre Tierra *Diego Pacheco Balanza* ... 209
1. Introducción ... 209
2. Situación y problemática general de los bosques ... 210
3. Marco legal sobre tierra y bosques ... 213
4. Las experiencias estudiadas y su problemática ... 220
5. Criterios para verificar la función económico-social y la función social ... 226
6. Monitoreo y sanciones al incumplimiento de la función económico-social y la función social ... 238
7. Tierra fiscal con aptitud forestal ... 241
8. Conclusiones ... 242
Libros consultados ... 243

Recursos forestales en la región andina *Ximena Aramayo Cuenca* ... 245
1. Los bosques andinos y la situación agraria del país ... 245
2. El sistema de tenencia y propiedad de la tierra en la región andina ... 246
3. Gestión integral sustentable de los bosques andinos ... 246
4. Ordenamiento territorial y función económico-social de la tierra ... 247
5. Monitoreo y sanción ... 248
6. Redistribución de la tierra con aptitud forestal ... 249
Libros consultados ... 249

Recursos forestales, tierras de producción forestal permanente y propiedad agraria *Rudy A. Guzmán Gutiérrez* ... 251
1. Introducción ... 251
2. La gestión integral y forestal sustentable ... 252
3. Aspectos generales y concepto sobre el manejo de uso múltiple de los bosques ... 253
4. Criterios para verificar la función económico-social y la función social incorporando la visión integral de bosques y ecosistemas ... 255
5. Sistemas de monitoreo y fiscalización ... 258
6. Consideraciones para la redistribución de tierras fiscales dentro de tierras de producción forestal permanente con fines forestales ... 258
Libros y otros documentos consultados ... 260

Recursos forestales y propiedad agraria: nuevas oportunidades y desafíos *James Johnson* ... 263
1. Introducción ... 263
2. La visión de una Bolivia sustentable ... 264
3. Incoherencias e inconsistencias en las políticas actuales ... 265
4. Criterios para verificar la función económico-social y la función social con una visión integral de aprovechamiento sustentable de los bosques y de los ecosistemas ... 268
5. Políticas e instrumentos para la aplicación de la función económico-social con la incorporación de criterios ambientales ... 270
6. Comentarios finales ... 279

Gestión integral sustentable de bosques: distribución de tierras fiscales con aptitud forestal *José A. Martínez Montaño* ... 281
1. Introducción ... 281
2. Gestión integral de bosques ... 282
3. Múltiples funciones del bosque y de las "economías verdes" ... 283
4. Criterios de verificación de la función económico-social y la función social ... 285
5. Control y fiscalización de bosques y tierras ... 291
6. Política de distribución de tierras fiscales en áreas de bosque ... 293
Libros y otros documentos consultados ... 295

Los desafíos de las políticas para adoptar la multifuncionalidad en la gestión de los bosques y paisajes forestales en Bolivia *Pablo Pacheco Balanza* 297
1. Introducción 297
2. Visiones sobre la gestión de tierras y bosques 298
3. Actores, derechos, usos del suelo y bosques 301
4. Dilemas de las políticas públicas y posibles soluciones 304
5. Conclusiones 306
Libros consultados 307

Resumen de los estudios de campo 311

IV Impuesto agrario 319

Bases para el nuevo impuesto a la propiedad agraria en Bolivia *Miguel Morales Sánchez* 321
1. Introducción 321
2. Marco conceptual 322
3. Las recaudaciones del impuesto a la tierra en Bolivia 324
4. Historia del impuesto a la tierra en Bolivia 328
5. Recomendaciones para un nuevo impuesto sobre la tierra 334
6. Conclusiones 340
Libros y sitios web consultados 341

Escenarios de recaudaciones del impuesto a la tierra (Anexo) 342

V ENTREVISTAS 347

"La política agraria de este país debe basarse en criterios productivos" 349
"Hemos escuchado esas voces que piden la distribución de las tierras de los territorios indígenas" 357
"El pueblo indígena es el más indicado para hablar sobre lo que es la necesidad del cuidado del medio ambiente" 363
"En tierras comunitarias de origen parecería que hay cantidad de tierra, pero pocas personas habitan ahí" 367
"Ya hemos visto que se está tomando en cuenta a las mujeres" 377
"¿Con qué podemos ya mantenernos como antes vivíamos?" 383
"También nosotros tenemos derecho y por eso estamos empujando a que los territorios se nos debería dar un poco más extensos" 391

Índice de cuadros

I. EL MINIFUNDIO

Una reforma agraria del minifundio 29
Cuadro 1. Títulos otorgados a mujeres en Cochabamba y el resto del país 34
Cuadro 2. Reconstitución en el municipio de Staphorst, Holanda (1939): datos por familia 43
Cuadro 3. Reconstitución en el municipio de Staphorst, Holanda (1939): datos generales 44

¿Cómo entender el minifundio en el contexto boliviano? 51
Cuadro 1. Superficie cultivada por familias campesina indígena según región 58
Cuadro 2. Número de propiedades por rango de superficie y departamentos 61
Cuadro 3. Superficie en hectáreas por rango de superficie y departamento 61
Cuadro 4. Propiedad colectiva: propiedades según rango de superficie y departamento 62
Cuadro 5. Propiedad colectiva, superficie en hectáreas por rango de superficie y departamento 62

El tamaño sí importa 67
Cuadro 1. Rendimientos nacionales promedio (año 2008) 68
Cuadro 2. Rendimiento promedio de los principales cultivos en región andina a secano (en toneladas por hectárea) 68
Cuadro 3. Valor agregado por hectárea para cultivos de valles 69
Cuadro 4. Valor agregado por hectárea para cultivos de alturas secas 69
Cuadro 5. Valor agregado por hectárea para cultivos de alturas húmedas 69
Cuadro 6. Superficie requerida por familia para alcanzar el ingreso de subsistencia, en año normal 69
Cuadro 7. Superficie requerida por familia para alcanzar el ingreso de subsistencia, en año bueno 70
Cuadro 8. Sistemas de producción de cultivos anuales en la región andina de Bolivia 71

La tenencia de tierras en la región andina de Bolivia (Anexo) 75
Cuadro 1. Tierras saneadas en Cochabamba, Chuquisaca y Tarija hasta septiembre de 2010 75
Cuadro 2. Títulos emitidos hasta septiembre 2010 en función de la extensión 76
Cuadro 3. Superficie promedio por título emitido hasta septiembre 2010 77
Cuadro 4. Titulación según tipo de propiedad (a septiembre de 2010) 78
Cuadro 5. Resumen de la superficie titulada por familia en doce comunidades de los valles 79
Cuadro 6. Superficie titulada por familia en una muestra de doce comunidades 80

II. GESTIÓN TERRITORIAL

La vivencia de Salinas, en el altiplano sur de Bolivia 139
Cuadro 1. Aspectos de la gestión territorial vinculados a los cambios agrarios 147

Gestión territorial en la Reserva de Fauna y Flora Tariquía 155
Cuadro 1. Municipios y comunidades según espacios territoriales y organización 157
Cuadro 2. Población ganadera dentro la RNFFT 160
Cuadro 3. Número de puestos de ganado en el distrito de Tariquía 162
Cuadro 4. Tipos de derecho al pastoreo en el distrito de Tariquía 162
Cuadro 5. Familias según clases de propiedad antes y después de las pericias de campo del proceso de saneamiento 164
Cuadro 6. Superficie de las propiedades mensuradas durante las pericias de campo en la RNFFT (2004-2005) 165

Resumen de los estudios de campo 187
Cuadro 1. Regiones y departamentos donde se realizó el trabajo de campo 187
Cuadro 2. Organizaciones sociales a las que pertenecen las poblaciones y formas de propiedad 187
Cuadro 3. Gestión de los TIOC en las zonas de estudio 188

III. PROPIEDAD AGRARIA Y RECURSOS FORESTALES

Pautas para el aprovechamiento y empleo sustentable de la Madre Tierra 209
Cuadro 1. Características generales de los casos estudiados en las tierras bajas 222
Cuadro 2. Problemas de gestión, manejo y regulación de bosques y sus posibles soluciones en las tierras bajas 223
Cuadro 3. Características generales de los casos estudiados en las tierras altas 224
Cuadro 4. Problemas de gestión, manejo y regulación de bosques en las tierras altas 225
Cuadro 5. Buenas prácticas de manejo de bosques y ecosistemas sugeridas en tierras bajas 230
Cuadro 6. Buenas prácticas de manejo de bosques y ecosistemas sugeridas en tierras altas 231
Cuadro 7. Sanciones a malas prácticas de gestión de territorios en tierras bajas 240
Cuadro 8. Sanciones a malas prácticas de gestión de territorios en tierras altas 241

Gestión integral sustentable de bosques: distribución de tierras fiscales con aptitud forestal 281
Cuadro 1. Instrumentos de los planes de ordenamiento 286

Los desafíos de las políticas para adoptar la multifuncionalidad en la gestión de los bosques y paisajes forestales en Bolivia 297
Cuadro 1. Principales actores, sistemas productivos y usos del suelo 302
Cuadro 2. Tipo de derechos sobre la tierra y los bosques según grupos de actores 303

IV. IMPUESTO AGRARIO

Bases para el nuevo impuesto a la propiedad agraria en Bolivia 321
Cuadro 1. Bolivia: recaudaciones tributarias en 2009 (en millones de dólares) 325
Cuadro 2. Bolivia 2009:Composición de los impuestos municipales (en millones de dólares) 325
Cuadro 3. Impuesto inmobiliario en países latinoamericanos con relación al PIB 325
Cuadro 4. Recaudación del impuesto inmobiliario en países latinoamericanos (en dólares) 326
Cuadro 5. Bolivia 2009: recaudaciones IPBI por tipo de municipio 327
Cuadro 6. Bolivia: recaudaciones por IPBI en 2009, según tipo de municipio 328
Cuadro 7. Equivalencias para determinar el valor de la tierra según la Ley 843 330
Cuadro 8. Tasas de impuesto a la propiedad agraria según la Ley 843 (original) 330
Cuadro 9. Bolivia: ejecución de la recaudación de impuestos internos (en millones de bolivianos) 331
Cuadro 10. Pequeña propiedad agraria en Bolivia 332

Escenarios de recaudaciones del impuesto a la tierra (Anexo) 343
Cuadro 1. Estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia en 1993 343
Cuadro 2. Subclases de la estructura agraria en Bolivia 344
Cuadro 3. Recaudaciones del escenario 1 344
Cuadro 4. Recaudaciones del escenario 2 345
Cuadro 5. Recaudaciones del escenario 3 345

Índice de gráficos y esquemas

I. EL MINIFUNDIO

¿Cómo entender el minifundio en el contexto boliviano? 51
Gráfico 1. Ingreso familiar anual (IFA) por región y rango de superficie cultivada 59
Gráfico 2. Composición del ingreso familiar en cultivos de menos de una hectárea 59
Gráfico 3. Composición del ingreso familiar en cultivos entre una a diez hectáreas 59

El tamaño sí importa 67
Gráfico 1. Etapas de la evolución del equipamiento y la motomecanización en el cultivo de cereales 70

II. GESTIÓN TERRITORIAL

La vivencia de Salinas, en el altiplano sur de Bolivia 139
Gráfico 1. Valores y volúmenes de exportación de quinua (1980 - 2009) 141
Gráfico 2. Evolución de la altura de las parcelas de producción de quinua cultivadas en la región intersalar 141
Esquema 1. Paisaje agrario en Salinas antes de la década de 1980 142
Esquema 2. Actual paisaje agrario en Salinas 142
Gráfico 3. Porcentaje de comunidades con avance en normas comunales 146
Gráfico 4. Temas abordados por las normas comunales de gestión territorial 146

Gestión territorial en la Reserva de Fauna y Flora Tariquía 155
Esquema 1. Sistema de producción empleado en el espacio de Tariquía 157
Esquema 2. Sistema de producción empleado en el espacio Salinas-Chiquiacá 160
Gráfico 1. Superficie ocupada por clase de propiedad medida en la reserva 164
Mapa 1. Dinámica de la trashumancia en la RNFFT y su entorno 169

IV. IMPUESTO AGRARIO

Bases para el nuevo impuesto a la propiedad agraria en Bolivia 321
Gráfico 1. Presión tributaria en Bolivia 324
Gráfico 2. Bolivia: recaudaciones por IPBI 326
Gráfico 3. Composición de los ingresos propios municipales en Bolivia 327
Gráfico 4. Ejemplos de escala de progresividad 339

Escenarios de recaudaciones del impuesto a la tierra (Anexo) 343
Gráfico 1. Estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia en 1993 343

Agradecimientos

En nombre de todo el equipo encargado de este estudio, expresamos nuestro agradecimiento a To Tjoelker, jefa de cooperación de la Embajada de los Países Bajos en Bolivia, y a Gary Montaño, responsable del proyecto en dicha embajada; en todo momento, estos personeros creyeron en la posibilidad y validez del diálogo para la política agraria. Por el apoyo decidido a la realización de este proyecto, agradecemos también al personal del INRA, a Juan Carlos Rojas (su anterior director), a Julio Urapotina (su actual director), a Juan de Dios Fernández (secretario general del INRA) y a Alan Portillo, responsable de seguimiento.

También expresamos nuestro agradecimiento a todos los especialistas que enviaron sus artículos, a los representantes de las organizaciones sociales que aceptaron ser entrevistados y a las comunidades que aportaron con sus puntos de vista al trabajo de campo. En fin, gracias a todas las personas que accedieron a participar en este debate agrario.

Sucre, mayo de 2011

Presentación del INRA

Bajo el principio –incuestionable hasta hoy– de que "la tierra es para quien la trabaja", hace 58 años la demanda rural más sentida en Bolivia se hizo política pública y dio lugar, en 1953, a la primera reforma agraria. En 1992, ante inocultables hechos de corrupción vinculados con el tráfico de tierras por funcionarios del gobierno de turno, el Servicio Nacional de Reforma Agraria fue intervenido y se cerró así el primer ciclo de la reforma.

El resultado acumulado de este proceso se tradujo, por una parte, en un intenso minifundio y en el empobrecimiento de las mayorías rurales del occidente de país. Por otra, en el surgimiento de una clase terrateniente que detentaba, en el oriente del país, grandes propiedades adquiridas, muchas de ellas, de manera ilegal. Por eso, medio siglo después, la reforma agraria seguía siendo una demanda social pendiente para las mayorías rurales de Bolivia.

En octubre de 1996, el Estado boliviano promulgó la Ley 1715, la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (o Ley INRA), reconociendo el valor público de aquella demanda. Sin embargo, por lo complejo de su marco normativo y la falta de voluntad política para su implementación, la reforma agraria volvió a estancarse y se convirtió en un punto de conflicto, dada la incapacidad estatal de aplicar medidas conducentes a revertir la inequitativa distribución de la tierra y la inseguridad jurídica que de ello emanaba. A finales de 2005, el resultado del avance de la segunda reforma no llegaba a cubrir ni el 10% de la superficie del país.

En enero de 2006 asumió el gobierno del país el presidente Evo Morales, con varios mandatos, entre los cuales estaba cambiar la injusta estructura de tenencia de la tierra. En noviembre de ese año se promulgó la Ley 3545, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, dando lugar a un proceso, hoy irreversible, de cambio de esta estructura, en la cual los pueblos y comunidades indígenas y campesinas son los mayores beneficiarios, pues se les ha reconocido su derecho a la tierra que trabajan y donde viven.

Las cifras son el referente más claro de este avance. A la fecha, más de 58 millones de hectáreas del país cuentan con seguridad jurídica. De ellas, el 51% corresponde en propiedad a pueblos indígenas y comunidades campesinas; 37% son tierras fiscales; 6% son pequeñas propiedades y otro 6% son medianas y grandes empresas.

Hoy, con una nueva Constitución Política y un nuevo Estado, donde el marco normativo nacional está siendo renovado, es ineludible discutir la reconducción comunitaria de la reforma agraria, para profundizarla y sostenerla. Sin embargo, la experiencia del INRA revela que el tema agrario es sumamente delicado, pues es el resultado de frágiles equilibrios entre actores sociales con intereses contrapuestos. Es, por lo tanto, un

tema de alta sensibilidad social, económica y política. Una lección que se ha aprendido es que toda modificación al marco jurídico agrario requiere de un profundo análisis de las posiciones y propuestas de los diferentes sectores.

En este contexto, el INRA asumió como un punto de partida conocer las opiniones de los diferentes actores sociales vinculados con el proceso agrario; y para cumplir este cometido, solicitó el apoyo financiero de la Embajada Real de los Países Bajos, la cual, bajo el proyecto "Nuevos aportes para el debate agrario", brindó su apoyo.

Este trabajo se ejecutó entre mayo de 2009 y mayo de 2010 y tocó cuatro temas clave de la política agraria nacional: a) minifundio, b) gestión territorial, c) bosques y propiedad agraria y d) tributo agrario. Para garantizar la participación de todos los sectores involucrados, el trabajo fue encargado a un equipo de expertos agrarios bajo la responsabilidad de una entidad independiente, de reconocido prestigio nacional, como es Consultora Sur. Su misión fue identificar las posiciones y propuestas de los diferentes actores sociales, incluyendo las del sector académico, sobre los cuatro temas ya mencionados. Por tanto, es necesario aclarar que las opiniones vertidas en este libro corresponden estrictamente a los actores de la sociedad civil y en modo alguno comprometen la posición del INRA o del gobierno del Estado plurinacional de Bolivia.

Con esta breve introducción, el INRA tiene el agrado de poner a disposición del público nacional la presente publicación. Esperamos que la misma sea un insumo para el debate agrario, como parte indisoluble del proceso de cambio que hoy vivimos con esperanza.

Julio Urapotina Aguararupa
Director nacional interino del INRA

Presentación de la Embajada del Reino de los Países Bajos

Han transcurrido quince años desde que los Países Bajos iniciaron su apoyo técnico y financiero no reembolsable al proceso agrario boliviano. A lo largo de estos años fuimos testigos de las grandes dificultades económicas, políticas, sociales, legales e institucionales que enfrentaron los diversos gobiernos, responsables de avanzar en el proceso de saneamiento y titulación de tierras en el país así como los enormes desafíos, serios conflictos y significativos cambios producidos durante los últimos años, cuando empieza a registrarse un relevante progreso en este campo.

Aunque el apoyo estuvo concentrado en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, asumimos la firme convicción de que para enfrentar la pobreza rural era necesario encarar el tema de la tierra desde una perspectiva de mediano plazo, respetando las diversas orientaciones que adoptaron las autoridades bolivianas desde 1996.

En este contexto es que los Países Bajos brindaron su colaboración para el desarrollo y publicación de la presente investigación, que aborda algunos temas sensibles de la problemática agraria nacional, sobre los que se pretende reflexionar sobre la base de la recuperación de variadas opiniones y percepciones de actores sociales, funcionarios de gobierno y expertos en esta materia.

Los temas seleccionados, como podrá advertir el amable lector, no agotan la compleja situación de acceso, seguridad y distribución de la tierra en Bolivia, pero abren perspectivas para profundizar el análisis y derivar en otros temas relevantes dentro de este campo.

El esfuerzo fue asumido por Consultora Sur, entidad independiente de reconocido prestigio y experiencia en materia agraria, que logró conformar un equipo bastante sólido de especialistas de alto nivel, que asumieron la responsabilidad de recolectar y sistematizar opiniones y propuestas de actores y expertos nacionales, así como de efectuar relevantes estudios de campo en doce municipios del país.

Con esta publicación, los Países Bajos pretenden dar a conocer a la sociedad boliviana una lectura general de diversas visiones existentes en el país sobre los temas abordados y proporcionar a las autoridades de gobierno algunos insumos para el diseño de una política agraria incluyente, que respete a la naturaleza y sea capaz de responder a las necesidades históricas del país.

Anke van Dam
Encargada interina de negocios
Embajada del Reino de los Países Bajos
Bolivia

Prólogo

La presente publicación es el producto final del proyecto "Nuevos aportes para el debate agrario" promovido por el INRA y ejecutado por Consultora Sur, una entidad independiente con sede en la ciudad de Sucre, Bolivia. Su objetivo es contribuir a la formulación del nuevo marco legal agrario nacional por medio de la sistematización, análisis y contextualización de las diferentes propuestas elaboradas por organizaciones, gremios y expertos del sector.

El equipo de especialistas a cargo de este proyecto estuvo compuesto por el economista Miguel Morales (responsable del estudio), la socióloga y especialista en desarrollo rural Vera Gianotten, el agrónomo y especialista en desarrollo rural Marc Devisscher y el sociólogo y especialista en gestión pública Diego Pacheco.

Se desarrolló tres actividades para realizar este libro: 1) entrevistas con representantes de los principales sectores vinculados con el tema agrario, 2) artículos escritos por reconocidos expertos sobre los temas seleccionados y 3) un estudio de campo con amplia cobertura nacional y geográfica para consultar la opinión de las comunidades de base.

Se realizó sendas entrevistas a representantes de las siguientes organizaciones sociales: Cámara Agropecuaria del Oriente, Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, Confederación Nacional de Ayllus y Marcas del Qollasuyu, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa", Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia y Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia.

Para contar con la opinión y propuestas del sector académico, se invitó a escribir a los mejores investigadores y especialistas en el tema agrario boliviano. Pese a que no todos aceptaron la invitación, los aportes que figuran en este libro destacan la calidad y la claridad de sus propuestas.

El estudio de campo se realizó en doce zonas –de dimensión municipal– representativas de la problemática agraria en Bolivia. Instituciones de amplia trayectoria que trabajan en ellas prestaron su colaboración para levantar la información de campo. En Tomina (Chuquisaca) y Entre Ríos (Tarija) se contó con el apoyo de Fundación Aclo; en Colquencha (La Paz) se hizo de manera independiente; en Sacaca (Potosí) se recibió el apoyo de Pío 12; el Servicio Nacional de Áreas Protegidas colaboró en Curahuara (Oruro) y Pilón Lajas (Beni); el SEDEI en Parotani (Cochabamba), CIPCA prestó su colaboración en Guarayos y Charagua (Santa Cruz) y Mojos y Riberalta (Beni); en San Julián (Santa Cruz) colaboró la alcaldía municipal. Para seleccionar todas estas zonas de estudio se combinó criterios de representatividad por ma-

crorregiones, ecosistema, problemática indígena, problemática campesina y colonización.

El estudio de campo desarrolló entrevistas familiares en el terreno, grupos focales y talleres multicomunales, además de análisis de información secundaria. Para abordar sin temor los delicados temas relacionados con la tierra, se contó con el apoyo de instituciones con presencia permanente en cada municipio y que contaban con la confianza de la población. El trabajo se realizó entre finales de mayo y julio de 2010, bajo la responsabilidad de los especialistas Roxana Liendo, Ismael Guzmán y Saúl Arias. Cada tema abordado en el trabajo de campo cuenta con su respectiva síntesis en este libro.

La problemática agraria en Bolivia es muy compleja y los temas en debate en la actualidad son numerosos, pero debido al escaso tiempo y a los limitados recursos de este estudio, se definió tratar únicamente cuatro temas; en el futuro, un segundo proyecto abordará otros temas más. De este modo, se aborda en este libro: el minifundio, la gestión territorial, el tributo agrario y los bosques y la propiedad agraria.

Está claro que se trata de materias que merecen un nutrido debate en el país, pues en derredor existen diferentes puntos de vista y se plantean problemas que no siempre tendrán una única solución. Sin embargo, durante las entrevistas y el trabajo de campo se pudo comprobar que para algunos sectores existen asuntos más urgentes e importantes a tratar que los cuatro temas planteados. Así los asesores del sector agroempresarial plantean que la política agraria del país debería dejar de basarse en el revanchismo y pasar más bien a la definición de un modelo productivo que asigne a la tierra un rol determinante para el desarrollo del país; es decir, redefinir los objetivos de la política agraria.

Para los indígenas y originarios, el tema principal es que las nuevas leyes respeten los logros alcanzados en este último tiempo en materia de reconocimiento de territorios y de formas de propiedad ancestrales, pues temen verse nuevamente despojados de su tierra y su territorio.

Para el sector campesino, uno de los temas principales es asegurar que la política agraria no se limite únicamente a recuperar tierras ociosas de los terratenientes y a atender las demandas de los pueblos indígenas, sino que priorice, por primera vez en la historia, las necesidades de la agricultura campesina.

Para parte del sector académico, el debate fundamental se marca en la controversia entre propiedad individual y propiedad colectiva. Para algunos, el minifundio y la mala distribución de la tierra se originan en la propiedad individual y plantean, por lo tanto, que las nuevas dotaciones se hagan en forma colectiva. Para otros, la titulación colectiva es un ideal, pero en la práctica implica demasiadas restricciones y frena la inversión productiva; por ello, las propiedades colectivas siguen ineludiblemente el camino de la fragmentación. Para otros académicos, la titulación debería hacerse en forma mixta, retomando la práctica vigente en las comunidades indígenas y campesinas, según la cual el territorio comunal se divide en dos: una parte es propiedad colectiva y la otra es de propiedad familiar.

En fin, existen muchos temas urgentes que pueden ser materia de profundo debate. Por eso, es importante que la definición de la política agraria sea participativa, sea consultada, que escuche la opinión de los sectores sociales implicados en el proceso. Este libro pretende contribuir a este debate con propuestas puntuales sobre cuatro temas esenciales.

Miguel Morales
Responsable del estudio

I
EL MINIFUNDIO

Introducción

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (Ministerio de Planificación 2006), la administración de la tierra es el instrumento estratégico de la política de transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques. Para lograr esta transformación se ha establecido lineamientos políticos que definen claramente el mandato político que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) puede y debe cumplir: eliminación del latifundio; eliminación del minifundio; distribución y redistribución de tierras y bosques; incorporación de derechos de las mujeres, y transparencia en la gestión pública.

En esta parte se incidirá en la problemática del minifundio. Se analizará sus características actuales, así como se intentará responder la pregunta sobre si el actual minifundio es un sistema viable para el desarrollo de los productores del campo (y del país) o si se debe pensar en una paulatina reconstitución de la tierra.

Tanto en la política de tierras como en los diferentes planes y programas que maneja el INRA se observa preocupación por el tema. No cabe duda de que es esta institución quien está llamada a jugar un rol protagónico en la búsqueda de soluciones para el minifundio. De allí que el INRA ha decidido –como primer paso– entablar un debate serio y abierto sobre el futuro del minifundio con todos los involucrados directos: los productores del campo y sus organizaciones y con los conocedores de la problemática.

Los tres artículos que constituyen la primera parte de este libro toman como punto de partida la actual legislación agraria, por lo que es oportuno resumir los temas más importantes referidos a la pequeña propiedad (véase Pacheco y Rivera 2009).

a) La reforma agraria de 1953. La reforma agraria pretendía reconfigurar la estructura de tenencia agraria mediante el reparto de tierras a peones y siervos de las haciendas. Una parte de las tierras de las haciendas fue entregada en calidad de *propiedad individual* para el usufructo familiar y otra parte fue titulada como *propiedad proindiviso* a favor de todos o una parte de los comunarios vinculados con la hacienda. Esto se tradujo en que cada comunario recibió un plano de propiedad que detallaba tanto las parcelas que eran de su propiedad –en general, parcelas de cinco a diez hectáreas– como las tierras a título *proindiviso* donde tenía derecho de acceso junto con otros titulares o beneficiarios. Con el tiempo, se hizo habitual que cada comunidad de exhacienda recibiera también un plano general que graficaba todas las tierras individuales, con una lista de propietarios. Luego, aunque este plano general no reflejaba un título de propiedad comunitaria, se volvió una referencia para convertir de facto las exhaciendas en comunidades campesinas.

Pero también había comunidades y ayllus donde no llegaron las haciendas. Estas comunidades recibieron títulos de *propiedad colectiva* por el 100% de las tierras; es decir que toda la tierra de la comunidad o ayllu fue declarada propiedad colectiva y sus miembros recibieron en conjunto un solo título y plano de propiedad, con una lista de beneficiarios. A diferencia de la exhacienda, los miembros de las comunidades originarias no tenían títulos de derechos de propiedad individual de sus parcelas ni títulos de propiedad *proindiviso* de las tierras colectivamente explotadas dentro de la comunidad.

b) La Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996. La Ley INRA anuló la titulación por doble partida de una misma parcela de tierra, como propiedad individual y como parte de una propiedad colectiva. La propiedad sobre las tierras se otorgaba individualmente o de forma colectiva, bajo el principio jurídico de que la propiedad es un *derecho exclusivo o excluyente*. Ante esta situación, el reglamento de la ley previó la renuncia voluntaria a los títulos de propiedad individual por parte de los comunarios para que puedan acogerse a la titulación colectiva.

Mientras que la Ley de Reforma Agraria de 1953 apuntaba a la parte andina y de los valles, la Ley INRA tuvo más bien como punto de atención principal el oriente boliviano. Esta ley guardó el criterio de derechos de propiedad preferenciales para los campesinos e indígenas y, sobre todo, creó el concepto de 'tierra comunitaria de origen' (TCO) para entregar títulos de propiedad colectiva, como 'territorios indígenas', a la población originaria del oriente.

El título TCO se aplicaba muy bien a las zonas bajas del oriente, pero causó problemas en las zonas altas y las zonas de colonización. En éstas, si bien la TCO significaba una respuesta a las demandas de derecho al territorio, no coincidía con el sistema de tenencia y uso de la tierra ya extendida, pues puso a los comunarios en la disyuntiva de titulación colectiva o de pequeña propiedad familiar.

c) La Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006. Los principios básicos de la Ley INRA no fueron cambiados en la Ley de Reconducción Comunitaria. Pero el tema más importante era que la reglamentación de la ley disponía –y sigue disponiendo– la posibilidad de convertir las propiedades comunarias a TCO mediante trámite. Este enfoque dio un impulso renovado al proceso de saneamiento de tierras comunitarias de origen en las tierras altas.

En los artículos que siguen, los autores asumen algunos criterios que, se supone, son de conocimiento general en Bolivia sobre la población campesina indígena originaria y la sociedad rural en general. Por ejemplo: las familias campesinas son unidades de producción y consumo, pero no son unidades aisladas, sino productoras interdependientes cuyos flujos de fuerza de trabajo e intercambio son esenciales para las actividades agropecuarias; las familias se sustentan en un sistema de multiactividad agropecuaria y extraagropecuaria y están incorporadas al mercado; en la sociedad rural existen formas de organización del dominio económico y del dominio político; estos dominios son diferentes, aunque existe una íntima relación entre ambos.

El punto crucial para el desarrollo rural es cómo modificar las condiciones socioeconómicas y productivas de las familias campesinas-indígenas para solucionar la situación de pobreza del minifundio dentro de un proceso de transformaciones en la sociedad boliviana. No se está en una situación estática en que se lograría resultados positivos modificando solamente un factor de la problemática de tenencia, propiedad y acceso a la tierra. Solucionar el latifundio, por ejemplo, no significa automáticamente haber solucionado el minifundio; apoyar nuevos asentamientos humanos en el oriente no significa haber solucionado el minifundio en las tierras altas, etc.

Con estos elementos y con el conocimiento de la sociedad rural boliviana, los autores de este capítulo han analizado el problema del minifundio y proponen alternativas audaces.

Oscar Bazoberry y Miguel Morales hacen hincapié en la importancia del tamaño de la parcela como condición *sine qua non* para una producción económicamente viable y ambientalmente sostenible. Por su lado, Vera Gianotten destaca que no es tanto la propiedad formal (individual o colectiva), sino la división en parcelas demasiado pequeñas los que impide un desarrollo sostenible del agro.

Vera Gianotten resume en su artículo "Reforma agraria del minifundio" las observaciones, ideas, sugerencias y críticas surgidas durante las

entrevistas y talleres grupales en las doce zonas municipales donde se realizaron los estudios de campo: seis en las tierras altas y seis en las tierras bajas. La autora analiza cinco temas: acceso a la tierra, transacciones de tierras, alternativas productivas, reagrupamiento de predios y reconstitución de unidades productivas rentables.

Los estudios de campo muestran que en las doce zonas estudiadas hay un uso individual de la tierra y la mayoría de la gente considera su parcela como propiedad familiar, también cuando se trata de tierra colectiva. Inclusive en las tierras comunitarias de origen la gente considera su chaco como propiedad personal y que sobre él puede tomar decisiones (como darlo en herencia a sus hijos o dividirlo en diferentes parcelas pequeñas). El problema del minifundio no es, entonces, un problema de propiedad sino de usufructo. Consecuentemente el problema no se resuelve con títulos de propiedad colectiva.

La herencia ocasiona un conflicto entre los principios de sucesión hereditaria igualitaria (y lo establecido por ley) y la necesidad económica y productiva de contar con parcelas de un tamaño mínimamente sostenible y viable. En todo esto –dice la autora– las mujeres son las más perjudicadas, porque se les da menos tierra que a los varones. Hay mucha transacción informal de tierras y los documentos de compra-venta, de alquiler, etc. son en la mayoría de los casos documentos no legales. Ni bien ocurren conflictos, los "usos y costumbres" ya no valen y la gente exige legalidad. El Estado tendría que intervenir (más) activamente en esos "mercados de tierras", según los entrevistados.

Gianotten analiza también los aciertos y las dificultades de una medida poco conocida en Bolivia: la reconstitución de unidades productivas rentables. Esta medida puede ser considerada como una suerte de reforma agraria dentro de un municipio o de un grupo de comunidades o ayllus. No se trata solamente de cambiar parcelas con títulos de propiedad individual en terrenos de propiedad colectiva, como por ejemplo una TCO. Tampoco de dar un solo título de propiedad para todas las parcelas discontinuas de un mismo propietario. Una política de reconstitución significa intervenir activamente en la forma cómo están parceladas las "propiedades" por medio de cálculos de valor de la tierra y del mercado, incentivos públicos, expropiación y redistribución interna.

En otros países quienes se oponían a una reconstitución de parcelas han sido la gente más rica (los campesinos con mayores extensiones, porque sus parcelas ya eran suficientemente grandes) y los residentes (porque no estaban dispuestos a invertir en tierras que ya no cultivaban).

Si no se resuelve el problema de la escasez de superficie agrícola, las inversiones que deban realizar los minifundistas para hacer rentables sus pedacitos agrícolas serán enormes. Por ello, los minifundistas no están muy interesados en invertir en alternativas productivas; ni siquiera utilizan las remesas que vienen del extranjero para inversiones productivas, lo que significa probablemente que no esperan gran cosa de la parcela.

La autora concluye que los esfuerzos para eliminar el minifundio se han concentrado en acciones fuera del propio minifundio. Se piensa que al eliminar el latifundio o al dotar tierras fiscales a los campesinos e indígenas sin tierra o con insuficiente tierra se resuelve también el minifundio. La historia está demostrando que no es así y que la propia población está asumiendo otras medidas para poder dar respuesta al minifundio: la educación formal y la migración.

Oscar Bazoberry, en su artículo "¿Cómo entender el minifundio en el contexto boliviano?", identifica como problema principal la insuficiencia de la tierra en cuanto a superficie y calidad de suelo, sin olvidar que variables como infraestructura productiva e inversiones juegan también un papel en la viabilidad de una parcela de menos de una hectárea de superficie.

El autor expone una interesante tesis respecto del minifundio funcional. Históricamente, se asume que el minifundio es funcional al latifundio, a la gran empresa agrícola y hasta a la industria en las ciudades ("funcional" en el sentido de que los grandes y medianos propietarios no tienen que dar contratos permanentes a los campesinos con poca tierra que trabajan para ellos ni tienen que cumplir con todas las leyes sociales y laborales). En otras palabras, el minifundio es barato para las empresas capitalistas. Por otro lado, el minifundio es también funcional para los residentes (las personas que son de las comunidades pero se marchan a residir a centros urbanos), en el sentido de que les da cierta seguridad alimentaria o la seguridad de contar con una propiedad en el campo como un refugio para su vejez o en caso que haya una crisis económica.

Desde la perspectiva de la familia campesina e indígena, se podría argumentar que la migración temporal a la zafra o las minas, la migración permanente a la ciudad o al exterior, el servicio militar y hasta el traslado a un nuevo asentamiento humano son alternativas económicas funcionales a la producción agrícola y ganadera. En síntesis, el carácter multifacético del minifundio es un aspecto negativo porque no resuelve el problema de fondo: la inviabilidad económica de la pequeña parcela para las familias campesinas e indígenas.

Bazoberry muestra también que el minifundio no debe ser considerado solamente como un tipo de propiedad, porque el problema puede existir –y efectivamente existe– también en propiedades colectivas. Sobre la base de datos tomados del INRA y de CIPCA (Eyzaguirre 2005), muestra que el chaco familiar dentro de propiedades colectivas tiene las mismas limitaciones que la parcela de propiedad individual.

Una propuesta importante es no seguir debatiendo cuál debería ser la superficie mínima de la pequeña propiedad para evitar que "la diversidad de criterios [pueda] paralizar una intervención estatal oportuna". De allí que el autor asume, para calcular la cantidad de pequeños propietarios en el país, que un promedio de tres hectáreas de propiedad en buenos suelos sea razonable.

Bazoberry señala la necesidad de buscar soluciones al problema del minifundio desde una óptica económica, porque, según él, el límite entre la pequeña propiedad y la propiedad minifundiaria tiene que ver con el horizonte económico. En este sentido refuerza la tesis de que los logros de índole política no resolverán el problema de la pobreza, sino que debe haber respuestas audaces que se basen en consideraciones económicas.

De su lado, Miguel Morales dice en su artículo "Minifundio: el tamaño sí importa" que el minifundio no sólo es un problema para el pequeño campesino, sino también para el país en su conjunto. Para ello analiza tres corrientes de pensamiento: la que que sostiene que el minifundio no existe; la que sostiene que el minifundio es eficiente, y la que sostiene que el minifundio es parte de una estrategia de supervivencia.

Morales contrasta las diferentes teorías con los resultados de investigaciones realizadas en el área andina para demostrar que las unidades productivas minifundistas son económicamente ineficientes y, por lo tanto, tienen dificultades insalvables para lograr el desarrollo económico del sector agropecuario, y por tanto del país. Define 'minifundio' como una propiedad cuya extensión es insuficiente para generar un ingreso de subsistencia o para ocupar plenamente la mano de obra que dispone la familia campesina.

Basándose en datos sobre el rendimiento de los cultivos y el valor agregado por hectárea, Morales concluye que se necesita al menos ocho hectáreas por familia, en las zonas secas, y cinco hectáreas en zonas húmedas. Con relación a la variable 'mano de obra', los datos muestran que superficies con menos de cuatro hectáreas en zonas con tracción animal no son suficientes para ocupar la mano de obra; en zonas donde hay tracción motorizada se necesita mínimamente diez hectáreas y en zonas donde hay solamente labor manual la superficie mínima es una hectárea.

Morales destaca también algunos mitos que se ha tejido en torno al minifundio, como por ejemplo la diversificación de riesgos. Dice que si se busca la diversificación en pisos ecológicos, asociaciones de cultivos, diferentes épocas de siembra, etcétera es justamente porque la superficie no alcanza, y no al revés. Además, la productividad del trabajo en las áreas de minifundio es inferior al promedio nacional. El investigador concluye, entonces, que es una equivocación pensar que los minifundistas "son pequeños pero eficientes". "Son pobres e insuficientes", afirma.

Finalmente, critica a quienes consideran que el problema no es tanto la falta de disponibilidad de tierras como la falta de tecnología. Sostiene que los minifundistas no pueden dejar de ser minifundistas porque tienen ingresos demasiado bajos para invertir en sus sistemas de producción. Los datos que muestra en el anexo de su artículo revelan la magnitud del problema: hasta septiembre de 2010, el INRA emitió –en los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija– títulos a propietarios de menos de cinco hectáreas (69%). Sólo 31% era poseedor de más de cinco hectáreas. Además, la superficie promedio de los que tenían menos de cinco hectáreas era de 0.8 hectáreas. En otras palabras, no se resuelve la pobreza de los minifundistas otorgando títulos de propiedad. El minifundio necesita otras soluciónes, soluciones más audaces.

Los tres artículos muestran opiniones concordantes y divergentes sobre el futuro del minifundio y su potencial para la economía boliviana. Los lectores están invitados a participar en este debate y a criticar las ideas y sugerencias expresadas en las siguientes páginas.

Libros citados

Ministerio de Planificación del Desarrollo
2006 *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*, La Paz.

Pacheco, Diego y Susana Rivero
2009 *Resultados alcanzados en las diferentes fases de desarrollo institucional del INRA*, La Paz.

Eyzaguirre, José Luis
2005 *Composición de los ingresos familiares de campesinos indígenas*, CIPCA, "Cuadernos de Investigación" Nº 63, La Paz.

Una reforma agraria del minifundio

*Vera Gianotten**

1. Introducción

En América Latina hay aproximadamente 77 millones de pequeños productores minifundistas y habitantes rurales sin tierras que viven en condiciones de pobreza (Sotomayor 2008). En Bolivia, los pequeños productores minifundistas se encuentran en casi todas las regiones: comunidades campesinas y originarias del altiplano y de los valles, áreas antiguas de colonización (Santa Cruz y el Chapare) y más recientes (norte de La Paz) e inclusive áreas donde se ha reconocido tierras comunitarias de origen, TCO por sus siglas, (Chaco, Beni, Pando). En otras palabras, en todo el país hay campesinos, indígenas y originarios que trabajan la tierra en superficies muy pequeñas. ¿Son estas superficies suficientes para generar una producción (agraria o agroforestal) sostenible, que a su vez garantice una calidad de vida de "bien vivir"? ¿O son estas superficies demasiado pequeñas, ahora y en el futuro?

Los pequeños agricultores tienden a concentrarse en tierras marginales y de baja productividad, y sufren diferentes formas de alienación, derivadas de la localización espacial, la ausencia de infraestructura física y de servicios básicos, el difícil acceso a la tecnología y al crédito. El 53% de las comunidades rurales vive en una situación de vulnerabilidad alimentaria. Además, en las zonas de minifundio tienden a aumentar la erosión y la pérdida de fertilidad del suelo por su uso intensivo, sin periodos adecuados de barbecho, y por la escasa rotación de cultivos y falta de tecnologías adecuadas. La erosión, por ejemplo, afecta al 25% del territorio, pero hasta el 70% de los valles interandinos. Más del 50% de la población rural trabaja también en actividades no agropecuarias; el 46% de ese total fuera de su comunidad.

Existe una opinión generalizada de que no habrá transformación de la estructura agraria si no se erradica el minifundio o si no se toma medidas mínimas para solucionar los problemas estructurales del minifundio. La pregunta que se trata de contestar es: ¿qué aspectos nuevos debe considerar una política de tierras y de recursos naturales que sea favorable para los pequeños productores minifundistas?

Esta interrogante fue analizada en talleres y entrevistas personales y grupales con hombres y mujeres campesinos, indígenas y originarios en doce municipios del país. También se entrevistó a representantes de algunas organizaciones gremiales.

En el presente artículo se resume las observaciones, ideas, sugerencias y críticas emanadas

* Antropóloga holandesa, con un doctorado en sociología rural y más de treinta años de experiencia en la cooperación al desarrollo, principalmente en Bolivia, Perú, Nicaragua y Bhutan. Ha trabajado para el Ministerio Holandés de Cooperación al Desarrollo, ICCO, HIVOS, NOVIB y CORDAID, FAO, OIT y el Banco Mundial.

de esas entrevistas y talleres grupales en las doce zonas: seis en las tierras altas y seis en las tierras bajas.[1]

2. Temática

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) ha definido tres políticas principales: 1) la eliminación del latifundio, 2) la eliminación del minifundio y 3) la distribución y redistribución de tierras. En su plan estratégico institucional 2010-2012, el INRA reconoce que la eliminación del minifundio es una acción muy compleja, entre otras cosas, porque presenta situaciones distintas, desde unidades rentables hasta zonas de minifundio cuyos habitantes viven en extrema pobreza:

> El minifundio es un problema principalmente en las tierras altas. Hay áreas de minifundio con riego que a pesar del minifundio, han logrado ser rentables para sus habitantes, más allá de proveer el alimento cotidiano. Por otra parte existen áreas de minifundio que no quieren desalojar, por la fuerte relación que tienen los habitantes con la tierra y la naturaleza. Asimismo, existen áreas de minifundio que viven en extrema pobreza y son altamente potenciales para la migración. El INRA deberá priorizar áreas de atención al minifundio y realizar investigaciones en las mismas, que le permita tomar medidas normativas, jurídicas o de acciones concretas frente a este problema. (INRA 2009a: 101).

Antes de resumir las respuestas y propuestas que se recogió de la gente del campo, es oportuno retomar lo que estipula la Constitución Política del Estado en cuanto a propiedad. En su artículo 393, la actual Constitución reconoce, protege y garantiza tanto la propiedad individual como colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económico-social, según corresponda.

La Constitución establece siete categorías de propiedad privada con respecto a su extensión: a) propiedad individual: pequeña, mediana y empresarial; y b) propiedad colectiva: territorio indígena originario campesino, comunidades interculturales, comunidades originarias y comunidades campesinas. Sólo la propiedad mediana y la empresa agropecuaria presentan todos los atributos de una propiedad, en el sentido de que pueden ser vendidas, subdivididas y embargadas.

El artículo 399 de la Constitución señala que el Estado establecerá mecanismos legales para evitar el fraccionamiento de la pequeña propiedad. El artículo 396 I señala que el Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación en superficies mayores a las reconocidas por ley, así como su división en superficies menores a la establecida para la pequeña propiedad.

La pequeña propiedad se puede vender, pero no así hipotecar ni dividir. Constituye patrimonio familiar inembargable, y no está sujeta al pago de impuestos. El artíulo 394 II indica que la indivisibilidad no afecta el derecho a la sucesión hereditaria en las condiciones establecidas por ley. La propiedad comunitaria y las tierras comunitarias de origen se declaran indivisibles, imprescriptibles, inembargables, inalienables e irreversibles y tampoco están sujetas al pago de impuestos.

En la práctica, la propiedad colectiva e individual coexisten simultáneamente. Esta forma de propiedad está regulada –en las zonas altas– por la comunidad y sus normas (sistema de *aynocas*, *sayañas*, rotación de cultivos, *ayni* y *mink'a*, etc.).[2] En las tierras comunitarias de origen de zonas bajas, donde hay un solo propietario colectivo, existe –en la mayoría de ellas– el uso individual del chaco, incluyendo los derechos hereditarios.

La Constitución Política supera los límites de la Ley INRA (de 1996) y de la Ley de Reconducción Comunitaria (de 2006) al reconocer la complementariedad de los dos tipos de propiedad. El artículo 394 III señala que las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales, respetando la unidad territorial con identidad. Hay mucho debate sobre estos dos tipos de propiedad, en que la propiedad colectiva es considerada como una propiedad que estimula la economía solidaria y la propiedad individual como una forma que atenta contra los valores comunales e incentiva actitu-

1 Los municipios donde se realizó las entrevistas y los talleres fueron: Charagua, Colquencha, Curahuara de Carangas, Entre Ríos, Guarayos, Madre de Dios, Pilón Lajas, Sacaca, San Julián, Sipe Sipe, Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI) y Tomina. Todas las transcripciones y resúmenes de las entrevistas y los talleres están disponibles en las oficinas de Consultores SUR.

2 *Aynoca*: tierra comunal, de reparto; *sayaña*: parcela familiar; *ayni*: trabajo agrícola comunal sobre parcelas individuales; *mink'a*: trabajo agrícola comunal sobre parcelas colectivas.

des liberales.[3] No se entrará en este debate, porque resulta que la problemática del minifundio va más allá de propiedad.[4]

3. Temas

Para poder dar algunas sugerencias sobre el futuro del minifundio se ha elaborado una lista de preguntas alrededor de los siguientes temas:

Situación actual de los minifundistas. Si se considera la importancia del minifundio en el abastecimiento de alimentos, tanto para las propias familias campesinas indígenas como para la población urbana, se puede decir que aquél es imprescindible para la economía boliviana. ¿Qué características tiene el actual minifundio y cuáles deberían ser cambiadas para mejorar la situación económica y social de los minifundistas?

Acceso a la tierra. Los pequeños productores tienen diferentes estrategias de acceso a la tierra. Algunas son adecuadas, otras no. Algunas son formales, otras informales. Es importante conocer mejor las estrategias tradicionales de acceso a la tierra para ver si pueden ser tomadas en cuenta en una política de tierras que busca dar solución al minifundio.

Transacción de tierras. La actual política de tierras estipula que la pequeña propiedad y la propiedad colectiva son indivisibles, inembargables, imprescriptibles, inalienables e irreversibles para garantizar un mercado de tierras regularizado y controlado, y para proteger al pequeño productor y el minifundista. ¿Es necesario regular el mercado de tierras informal de los pequeños propietarios y los minifundistas para transparentarlo?

Alternativas productivas. Cuando se habla de la problemática del minifundio, se piensa primero y principalmente en la superficie y la dispersión de parcelas. Sin embargo, puede que la solución no radique tanto en la superficie de la tierra, sino en las posibilidades productivas (suelo, agua, cadenas productivas, etc.). Además, los pequeños productores campesinos e indígenas son los que más sufren las consecuencias negativas del cambio climático. ¿Qué alternativas productivas tienen los minifundistas para salir de esta crisis ambiental?[5]

Reagrupamiento de predios y reconstitución de unidades productivas rentables. El reagrupamiento de predios y la reconstitución de unidades productivas rentables es un tema conflictivo y difícil de resolver. Si bien es cierto que hay poca inclinación a esta posible solución por parte de los pequeños propietarios, es necesario estudiarla, porque la puesta en práctica de un reagrupamiento de predios podría, a la larga, significar una mejora en la economía rural de Bolivia. ¿Qué ventajas y desventajas tendría una política de tierras que considerara estos elementos?

4. Respuestas y propuestas

La gente que se entrevistó dio muchas respuestas al problema del minifundio y sigue buscando nuevas alternativas. Hay alternativas duraderas y hay alternativas momentáneas. He aquí un análisis de las diferentes opiniones recogidas.

4.1 Características generales

Según el INRA, la pequeña propiedad (individual o comunitaria) representa sólo el 30% de la tierra distribuida en Bolivia, pero en número de personas representa al 79% del total de beneficiarios (INRA 2009b: 52). Sólo con este dato ya se muestra la importancia de la pequeña propiedad y a la vez su vulnerabilidad.

En Bolivia, el 60% de las unidades productivas no supera las cinco hectáreas, mientras que el 30% no supera ni siquiera una hectárea. El 15% tiene un promedio de ocho hectáreas, principalmente en zonas de colonización como los Yungas (CIOEC 2009). El 10% de la superficie cultivada cuenta con riego, con una eficiencia de aprovechamiento del agua de solamente 25% (Misereor 2009). No hay datos sobre la superficie promedio de los chacos familiares de las comunidades indígenas en las tierras bajas (pertenecientes a una tierra comunitaria de origen), pero los entrevistados se preocupan por falta de tierras para sus

3 Esta forma de calificar a la gente es subjetiva y no considera el hecho de que cada ser humano siempre tiene ambas actitudes: individualista y colectivista a la vez, dependiendo de las circunstancias.

4 Para establecer un debate interesante véase Almaraz (2010a y 2010b) y Colque (2010a y 20101b).

5 En su artículo "El tamaño sí importa", Miguel Morales muestra que no se soluciona el problema del minifundio con alternativas tecnológicas. Más adelante se verá también las respuestas de la gente del campo que muestran que hay pocas alternativas productivas.

hijos, como se verá más adelante. Un dato importante es que desde hace treinta años la superficie promedio cultivada por familia en el altiplano se mantiene constante: en una hectárea y media (Urioste, Barragán y Colque 2007).[6] En los valles interandinos y en las zonas de colonización antigua se observa la misma tendencia. Por otro lado, es importante recalcar que muchas propiedades están divididas en pequeñas parcelas en diferentes pisos ecológicos.

En los valles y el altiplano existe una fuerte presión por la tierra que genera sobreexplotación de las parcelas, eliminación de la rotación y del descanso de la tierra. Esto deteriora los suelos, baja los rendimientos y ya no permite la subsistencia de las familias. Esta situación incide de manera directa en las condiciones de vida. La falta de tierra recrudece la pobreza.

Otra característica importante en los valles y el altiplano es que muchas familias no tienen títulos de propiedad de sus parcelas o la documentación está a nombre de sus abuelos o de sus padres, lo que genera un clima de inseguridad jurídica y desorden en la administración de la tierra.

La agricultura familiar continúa con su rol de proveedora de alimentos, pese al éxodo rural. Una buena parte de las migraciones se dirige a las tierras bajas, aunque en mayor medida a las ciudades. El problema es que las ciudades no pueden emplear productivamente a esa población y las migraciones alimentan un grupo de población flotante desempleada, o precariamente empleada que no tiene otra opción que mantener sus relaciones con el campo. Otros migraciones optan por buscar tierras en zonas de presión de la colonización (INRA 2007: 21-22).

Aunque el interés por la economía campesina recién surgió en los años ochenta del siglo XX, el debate no es nuevo. Ya en los años veinte se debatió en la Unión Soviética las particularidades de la racionalidad económica de la organización y producción campesinas. Fue sobre todo el economista Chayanov quien desarrolló una teoría innovadora sobre la economía campesina. Según Archetti (1979), el antropólogo argentino que introdujo la teoría de la economía campesina en América Latina, los cientistas sociales redescubrieron las obras de Chayanov porque las ciencias sociales necesitaban de un análisis teórico que no ignorara el contexto económico específico en que están inmersos los pequeños productores.

No hay que olvidarse que las corrientes marxistas no adjudicaron al campesinado potencial de participar en el proceso de desarrollo. Lo percibían más bien como un rezago tradicional. La historia ha mostrado que esta tesis de la descampesinización ha resultado equivocada.

Chayanov (citado en Plaza 1979: 90) desarrolló una nueva categoría analítica: "la unidad económica de una familia de campesinos o artesanos que no emplean trabajadores asalariados y que solamente usan el trabajo de los propios miembros de la familia. Esta unidad familiar tiene una racionalidad económica particular."

Las principales características de la economía campesina son (*ibid*.: 95-110):

- En la unidad económica campesina, el "empresario" y el trabajador son una misma persona. Entonces, como en cualquier empresa familiar, los beneficios que el campesino pueda tener como empresario, usando por ejemplo una máquina que ahorre mano de obra, son anulados en su condición de trabajador.
- El campesino puede cumplir diferentes actividades productivas: puede pasar de la explotación agrícola a la actividad artesanal o comercial y puede abandonar temporalmente su propia empresa.
- La evaluación económica de la producción campesina resulta una evaluación cualitativa: la satisfacción de las necesidades de consumo de la unidad de producción que a su vez es la unidad de consumo.

Uno de los principales problemas para los campesinos es no tener acceso a buenas tierras. En el transcurso de la historia, gran parte de los campesinos fue desplazada a tierras marginales de baja calidad y a zonas geográficamente alejadas del mercado donde, además, no había ni hay la mínima infraestructura productiva y de comunicación. Entonces, las familias campesinas apenas pueden satisfacer sus necesidades básicas con lo que obtienen de sus actividades agropecuarias. Dependiendo de las circunstancias locales y regionales, los campesinos cumplen siempre una

6 El promedio era de 1.67 hectáreas en el año 2004 y de 1.46 hectáreas hace tres décadas.

gran variedad de actividades: agropecuarias, para satisfacer la necesidad alimenticia o para obtener ingresos monetarios; actividades artesanales para el uso doméstico y para la venta, y trabajo asalariado –como migrantes temporales– en la agricultura, la minería, la construcción o en los servicios. No hay que olvidarse que la migración temporal (para la zafra de azúcar y algodón) ya existía en el siglo XIX (Plaza 1979).

Las actividades no agrícolas que cumplen las familias campesinas no conforman actividades complementarias sino actividades integrales, basadas en una lógica para garantizar la sobrevivencia de la unidad doméstica campesina. Según Urioste (2002: 95), [migrar, el campesino] "nunca lo ha querido, nunca lo ha buscado, no es una elección voluntaria. Simplemente no le queda otra alternativa para subsistir que diversificar su compleja e incierta red de relaciones de trabajo".

Por último, el campesinado no es una clase social homogénea; hay diferenciación económica en el interior de la población campesina e indígena, por lo que un modo de producción colectivista es poco realista. Las familias tienen generalmente pocos intereses en común. Sin embargo, las relaciones con la sociedad mayor sí son similares para el sector social en su conjunto. Es allí donde entra el papel de la organización, no sólo como organización reivindicativa sino también como una organización económica (sea comunal, asociativa, etc.).

En las condiciones en que se desenvuelven los pequeños productores (en tierras marginales), sólo pueden ejercer control sobre los recursos naturales y defender sus intereses en la sociedad global si logran organizarse en ámbitos mayores. La economía no es eminentemente individualista, pero tampoco es correcto suponer que las familias campesinas, indígenas y originarias tengan disposición automática para organizarse colectivamente. La economía campesina debe ser considerada en su dimensión familiar (individual) y en su dimensión colectiva. La familia produce generalmente en forma individual, pero aparece siempre formando parte de un conjunto más amplio de unidades con las que comparte una base territorial común.

Hay que considerar a la economía campesina como una unidad dialéctica entre lo individual y lo colectivo. En el caso de las comunidades del altiplano y de los valles andinos, es la organización comunal (llamada ayllu o sindicato) la que garantiza el usufructo o la propiedad individual de la tierra, el usufructo de las tierras colectivas, la ejecución en conjunto de las obras de infraestructura y de servicios que no pueden ser realizadas por las familias individuales. Los otros grupos étnicos, como los guaranís o los moxeños, tienen organizaciones comunales similares, mientras que los colonos en el oriente han replicado su anterior organización: el sindicato. Las unidades familiares se concentran más en la producción y reproducción de ellas mismas, mientras que la organización comunal da el marco para la reproducción de todo el sistema en sus varias dimensiones.

Uno de los temas que merece atención especial es el acceso a la tierra por parte de las mujeres: de cada cien títulos agrarios, sólo 17% es para ellas y el 32% de los títulos corresponde a parejas. El artículo 401 de la Constitución Política estipula la obligación de promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra. La Ley INRA, Nº 1715, reconoce formalmente la igualdad entre los géneros, que se manifiesta en su artículo 3: "El Servicio Nacional de Reforma Agraria aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil". Asimismo, en la Ley 3545 se estipula:

> [...] Se garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras. En caso de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar. Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra, independientemente de su estado civil.

Se puede reafirmar que el problema para poder alcanzar equidad de género en el tema de derechos propietarios sobre la tierra no está en la Constitución ni en las leyes. El problema radica en la sociedad misma. Es llamativo, por ejemplo, que en el departamento de Cochabamba, la cifra de títulos para mujeres supere la cifra de todos los otros departamentos en su conjunto:

Cuadro 1. Títulos otorgados a mujeres en Cochabamba y el resto del país

Departamentos	Títulos para mujeres	Títulos mixtos
Cochabamba	8,444	36,511
Otros departamentos	5,980	35,079

Fuente: INRA: *La tierra tiene nombre de mujer*, pp. 27-28.

El mismo INRA reconoce que en Cochabamba se logró tales cifras gracias al apoyo del Banco Mundial. Se puede argumentar que pudo haber sido imposición y condicionamiento por parte de la cooperación internacional; pero las cifras reflejan claramente que cuando hay voluntad es posible aumentar la equidad de género.

Sin embargo, si se observa las superficies tituladas para mujeres y hombres, la inequidad es realmente preocupante: hay 380,738 hectáreas tituladas para mujeres solas contra 1'814,952 hectáreas tituladas para hombres solos (INRA 2008: 29).

Estos datos muestran claramente que es urgente dar títulos de propiedad a las mujeres para lograr equidad en la tenencia de la tierra. Sin embargo, un título no resuelve por sí solo la inequidad. En la investigación *La tierra tiene nombre de mujer* (INRA 2008) se reconoce que el título de propiedad no ha generado cambios en la toma de decisiones dentro de las familias, ni tampoco cambios en el sistema de herencia, que generalmente es discriminatorio para las mujeres. En las tierras comunales no hay cambios en la distribución del uso de la tierra y la mujer sigue siendo discriminada por los usos y costumbres. En otras palabras, debe haber otras acciones para poder terminar con la discriminación de la mujer rural.

4.2 Acceso a la tierra

En las doce zonas estudiadas se encontró que las parcelas se usan individualmente y que la mayoría de la gente las considera como propiedad familiar, inclusive cuando se trata de tierra colectiva.

Se halló cierta contradicción entre lo colectivo y lo individual, como se evidencia en la cita de un dirigente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB): "nuestro territorio lo manejamos colectivamente, no lo podemos parcelar [...]. La comunidad asigna la chacra a cada familia, allí cada quien siembra lo que quiere, dependiendo de la capacidad que tiene [...]. No pueden quitarle ese terreno".

Es llamativo que inclusive en tierras comunitarias de origen la gente considere su chaco personal como propiedad sobre la cual puede tomar decisiones, como darla en herencia a sus hijos o dividirla en pequeñas parcelas. En la tierra comunitaria de origen de Guarayos, si bien la parcela es asignada en calidad de usufructo, las familias transfieren el acceso a sus hijos. Existe también la compra-venta de tierras en usufructo, lo que formalmente es ilegal, pero se ampara en documentos firmados por las autoridades de la organización indígena. En el Territorio Indígena Moxeño Ignaciano (TIMI) ya existe la costumbre de que los hijos puedan heredar las "mejoras" que se ha realizado en el chaco. Y así, un derecho temporal sobre las mejoras se está convirtiendo, paulatinamente, en un derecho absoluto sobre la parcela. Este mecanismo se ve ya en el TIMI, pero también en las comunidades de Madre de Dios.

El problema del minifundio no es, entonces, un problema de propiedad sino de usufructo. Consecuentemente, no se resuelve con otorgar títulos de propiedad colectiva.

Tanto en las comunidades de valles y altiplano como en las tierras comunitarias de origen de las tierras bajas existen derechos de posesión individual, y el ejercicio de esos derechos se prolonga principalmente mediante la sucesión hereditaria y las transferencias intracomunitarias, al amparo de la norma y la autoridad comunitaria. La herencia ocasiona un conflicto entre los principios de sucesión hereditaria igualitaria (y lo establecido por ley) y la necesidad económica y productiva de contar con parcelas de un tamaño mínimamente sostenible y viable. En la práctica, las familias intentan superar estas tensiones mediante acuerdos internos y mediante la puesta en práctica de diversas estrategias de vida dirigidas a generar ingresos complementarios a los provenientes de la actividad agrícola. Además, existe la tendencia de sobreexplotar individualmente la propiedad comunal (con el sobrepastoreo de los pastizales comunales, por ejemplo) o a parcelar los pastos y bofedales comunales en propiedad familiar.

En Curahuara de Carangas, los ayllus originarios ya han delimitado las *sayañas* con cercos alambrados y el uso colectivo de estancias de pastoreo está desapareciendo.

La observación que hace Chumacero (2010) para el altiplano –"ante una situación de creciente

escasez y mayor demanda de tierras [...] existe una tendencia cada vez más común a intentar parcelar, individualizar y redistribuir los derechos propietarios colectivos de las *aynocas* [...]"– es también válida para los valles.

En las comunidades del altiplano y los valles, en la gran mayoría de los casos –trátese de organizaciones originarias (ayllus) o sindicatos–, las tierras son colectivas; pero cada familia trabaja en su parcela. En unas comunidades hay título *proindiviso*, en otras hay títulos de propiedad individual; pero en cuanto al uso cotidiano de la tierra no hay mayor diferencia. Tampoco en el tema de herencia: la tierra se transfiere a los hijos, también en aquellas comunidades que tienen título *proindiviso*. Pero sí hay diferentes estrategias de herencia: hay familias donde se sigue dividiendo la parcela entre todos los hijos, aunque generalmente se la reparte, como máximo, entre dos hermanos. Los otros deben migrar o ya han migrado. En el caso de las mujeres, hay todavía la tendencia a no darles tierra por igual, con el argumento de que tienen la posibilidad de irse a vivir a la comunidad del marido. Si se da la parcela a un solo hermano, o a dos, hay familias donde los otros hermanos reciben algún tipo de compensación, como por ejemplo el pago en especie, pago en efectivo o el pago de la educación de ellos o de sus hijos. También existe una suerte de "aparcería familiar", donde el hijo que se queda con la tierra da parte de la cosecha a sus hermanos. A veces las mujeres reciben también una compensación, pero en la mayoría de los casos nada reciben. Ante esto, la migración o estudiar algo son dos de las alternativas más importantes para ya no dividir la tierra.

El municipio de Tomina es característico para las comunidades de las tierras altas: sus prácticas de herencia y distribución son como las que se ha descrito antes. Hay dos comunidades donde aparentemente hay muchos conflictos intrafamiliares, lo que significa que los hijos siguen dividiendo las parcelas hasta en pedacitos pequeñitos. Es en estas comunidades donde se propone como solución normas legales que prohíban mayor división.[7] En Entre Ríos opinan que "los hijos dividen los potreros, los trabajan como pedazos entre hermanos. Cuando la gente muere, los hijos empiezan a repartirse por pedazos; cada uno quiere tener sus tierras separadas [...]. No podemos hacer nada, porque cuando nos morimos los hijos seguirán dividiendo". Y en Sipe Sipe, el fraccionamiento de la tierra ha llegado a parcelar terrenos pequeños, de doscientos a trescientos metros cuadrados. Además, ha acelerado el proceso de conversión de tierras agrícolas a tierras urbanas y la aparición de loteadores.

En comunidades como Colquencha o Curahuara de Carangas, donde no hay títulos individuales, es curioso ver que aun así las *sayañas* sean heredadas por los hijos. En ambas comunidades, la mayoría de las familias ya ha decidido no dividir más y dar la parcela a un solo miembro (varón) de la familia. Es interesante que en Curahuara exista el arreglo intrafamiliar generalizado de que un solo miembro sea titular, representando a la familia ante la comunidad. Hay muchos otros arreglos intrafamiliares, como son la compensación, la educación formal o la migración definitiva sin exigir derechos sobre la parcela. Una familia en Colquencha, por ejemplo, tiene siete hijos y cuatro nietos, pero ningún hijo está interesado en hacerse cargo de la parcela. La han dado como herencia a dos nietos, que van a dividir la *sayaña*.

En cuanto a la ganadería, se nota en Colquencha que cada productor pastorea ganado en su parcela individual, dentro de pastizales de propiedad comunal. Nuevamente es necesario hacer hincapié en que no se trata de propiedad individual o colectiva, sino de usufructo. En Sacaca es igual: toda la tierra es propiedad colectiva, pero cada cual se arregla en su parcela individual. Hasta la herencia es arreglada dentro de la familia: se respeta el título "heredado" de generación en generación y todos los familiares en línea directa conservan su derecho y su acceso sobre la base de ese título. Los hijos hombres tienen prioridad en la herencia; para las mujeres hay animales como compensación.

En San Julián son también los varones los que tienen preferencia. En términos estrictos, San Julián es el único municipio donde los hijos tienen derecho completo a heredar, porque es el único lugar donde los padres tienen el título de propiedad individual en orden. En todas las demás comunidades, los hijos "heredan" algo que no es

7 La gente no está informada de que la Constitución Política del Estado ya propone mecanismos legales para evitar el fraccionamiento de la pequeña propiedad (en su artículo 399).

propiedad de sus padres sino de la comunidad en su conjunto.

Un problema que siempre se atribuye al libre mercado de compra-venta se encuentra también en los ayllus y las tierras comuntarias de origen: la desigualdad en el tamaño de la "propiedad". En dos comunidades originarias hay una diferenciación entre originarios, agregados y *utawawas* [campesinos sin tierra]. En Colquencha, los originarios tienen derecho a mayor cantidad de *sayañas* que los agregados; los *utawawas*, que no tienen tierra, trabajan como peones o al partir. En Sacaca, los originarios tienen entre diez y quince hectáreas; los agregados, entre cinco a siete, y los *kantu runa* [personas que entran a trabajar a la comunidad bajo un sistema de reciprocidad] solamente una hectárea.

Interesante es ver también el caso de una tierra comunitaria de origen del oriente, donde tampoco hay igualdad en la tenencia. En Guarayos los indígenas tienen acceso a una parcela de entre diez a doscientas hectáreas, en una de las zonas agrarias de la TCO. Las mujeres no tienen acceso a las tierras en zonas agrarias, pues la asignación se realiza solamente al esposo. En la TCO hay también indígenas que no tienen tierras, entre otras cosas porque la asignación de parcelas a las familias no está debidamente normada. En las otras TCO que han participado en el estudio se observa una situación más igualitaria: todos los miembros tienen acceso a una o dos hectáreas para sus cultivos agrícolas (Pilón Lajas y TIMI).

Sin embargo, llama la atención que está empezando a ocurrir el mismo problema que en las tierras altas: mientras haya tierra para expandirse, no hay problema; pero donde ya no hay tierra para repartir a los hijos, no queda otra alternativa que empezar a dividir el chaco y la superficie del bosque donde se tiene acceso a la recolección. En la mayoría de las comunidades de Madre de Dios ya no es posible asignar "centros castañeros", porque todas las áreas de recolección de la castaña ya han sido distribuidas entre las familias. Poco a poco se empieza a repartir las parcelas o a habilitar nuevas parcelas familiares en áreas de compensación.

En conclusión, ni los campesinos ni los originarios ni los indígenas practican una agricultura colectiva, pese a que en su gran mayoría la propiedad de la tierra sí es colectiva. En cuanto a los pastizales, hay tendencia a individualizar la ganadería, y lo mismo se puede observar con respecto a la explotación forestal: en la TCO Guarayos y las comunidades de Madre de Dios, cerca de Riberalta, se ha "parcelado" el bosque.

Pero es necesario volver al tema del minifundio y cómo los campesinos e indígenas buscan alternativas para solucionar la escasez de tierra.

4.3 Transacciones

Como se ha visto en el acápite anterior, la forma más común de transferencia de derechos es la herencia de acuerdo a normas locales y familiares, formales y no formales. En el pasado hubo todavía posibilidad de dividir o partir la tierra en pedazos más pequeños. Sin embargo, esta práctica ha significado una fragmentación y también una dispersión de parcelas. Muchas familias tienen varias parcelas (a veces hasta veinte) en diferentes lugares. En los últimos años, los herederos se han dado cuenta de que esta práctica ya no es económicamente viable, por lo que han optado por otras estrategias. Las estrategias más importantes no son agrícolas: son la migración y la educación formal.

Otra forma de acceso a la tierra se da mediante los mercados de tierra y de lo que se puede llamar "mercado de arrendamiento" (véase Pacheco y Valda 2003). Acuerdos de arrendamiento, aparcería, alquiler, anticrético o sistemas como "al partir" deben ser considerados complementarios a los de propiedad. Ninguno de estos arreglos es legal, ni tampoco está normado por "usos y costumbres".

La única transacción que sí está formalmente prohibida es la venta de tierra a gente ajena a la comunidad. Es también la única transacción que efectivamente no se realiza. La compra-venta en el interior de las comunidades tampoco está permitida formalmente, pero en todas las zonas se la practica. Estas transacciones son consideradas privadas y la comunidad no interviene. San Julián es el único municipio donde legalmente se puede vender y comprar tierra, pero también en este municipio hay arreglos comunales que tratan de impedir la venta de tierra a gente de fuera de la comunidad. Es más, en San Julián y las comunidades de Madre de Dios estos acuerdos han sido aprobados formalmente por la organización comunal, mientras que en otras comunidades o

TCO nada se ha reglamentado y todo depende de la buena voluntad de la gente.

En San Julián está permitida la compra-venta dentro de la comunidad, con certificado y título. Las transacciones con personas de afuera están solamente permitidas si se trata de gente que no sea empresaria. Además, no está permitido comprar más de cien hectáreas por familia, para evitar la concentración de tierra en pocas manos. San Julián es también el único municipio donde, por norma comunal, no se permite la división de la parcela; si alguien quiere venderla, debe vender todo, o sea las cincuenta hectáreas, y no menos, para evitar la parcelación. Otras comunidades que tienen bien arreglado y normado el sistema de compra-venta son las comunidades afiliadas a la Federación Sindical Única de Campesinos-Regional Madre de Dios (Pando).[8] No se permite la venta de tierras, tampoco el alquiler de tierras ni otra forma de arrendamiento. Sí se permite la transacción entre comunarios, pero lo único que se vende son las mejoras hechas dentro de la parcela. La instancia reguladora es la organización comunal. También se prohíbe cualquier tipo de transacción en el área de recolección, así como las transacciones con gente de afuera, lo cual se ha estipulado en los estatutos.

De todas las zonas estudiadas, son las zonas de colonización las que tienen mejor arreglados sus estatutos y normas comunales. En las zonas donde hay tierras comunitarias de origen, sindicatos u organizaciones originarias, la política comunal de transacciones tampoco permite la compra-venta; pero en la práctica sí se da sin que haya normas comunales bien establecidas.

En Guarayos y Charagua Norte ha habido gente que ha vendido tierra de las TCO, aunque estas tierras son propiedad colectiva. Son transacciones ilegales, porque en ninguna de estas dos TCO está permitida la compra-venta. En Guarayos hay testigos que mencionan precios de venta entre tres mil hasta ocho mil dólares, mientras que antes del saneamiento el precio era de dos mil bolivianos (aproximadamente 250 dólares estadounidenses). En Charagua tampoco está permitido el alquiler de tierras. Lo que sí existe es que ocasionalmente se da un chaco en calidad de préstamo, lo que se llama "préstamo de solidaridad", que puede ser reconocido con algo de cosecha o algún dinero de por medio.[9]

En el TIMI, el sistema de transacciones es casi inexistente; pero si se produjera una transacción entre familias, los estatutos comunales prevén que la instancia reguladora y autorizadora sea el cabildo comunal. En otras palabras, existe la transacción, pero solamente entre miembros de la misma TCO y bajo autorización de la organización indígena. En la TCO Pilón Lajas, todo tipo de transacción está también prohibido, pero allí se ha dado casos de gente que sale de la comunidad por conflictos internos y simplemente empieza a hacer nuevas comunidades. Si hubiera suficiente tierra, esta práctica no sería problemática; pero se está ampliando la frontera agrícola demasiado rápido y pronto no habrá suficiente tierra para las generaciones siguientes.

Finalmente, en las comunidades de los valles y el altiplano hay un mercado informal de compra-venta de tierras, aunque en ningún lugar eso está permitido. Dicen en Colquencha: "no está permitida la compra y venta de tierras, pero como es una transacción entre familias de la misma comunidad, esta práctica está aceptada…". La transacción se describe en un acta de la comunidad y se transcribe en un documento privado, pero no legal. Cierta vez, por ejemplo, hubo dificultades cuando un padre vendió su parcela sin haber consultado a sus hijos. Después de varios años, éstos regresaron a la comunidad. El documento de venta no tenía valor legal, por lo que los hijos lograron recuperar el terreno.

Los campesinos de Entre Ríos proponen que el Estado intervenga para regular la compra-venta. Hay un mercado dinámico de tierras y la comunidad no puede hacer nada. El endeudamiento ha generado la venta de las parcelas y los que tienen dinero las compran. A compradores de fuera de la comunidad se da solamente un certificado, mientras que entre las mismas familias de la comunidad se da una especie de título de propiedad. El caso más patético es Sipe Sipe, donde ha aparecido gente inescrupulosa, de adentro y afuera, que se dedica al tráfico de tierras para convertir las

8 Cabe aclarar que estas comunidades pandinas, por su cercanía y articulación vial, están más relacionadas con Riberalta, en el Beni, que con Cobija.

9 Por más que sean –eufemísticamente hablando– "préstamos de solidaridad", siguen siendo préstamos.

tierras productivas rurales en lotes urbanos. Hay, entonces, un fuerte fraccionamiento de las parcelas. Es por ello que la población de Sipe Sipe solicita una normativa que permita el agrupamiento y no el fraccionamiento de la tierra.

La transacción más generalizada en tierras altas y bajas es el arriendo y el trabajo al partir. Se puede, por ejemplo, dar en arriendo temporal los pastizales, exigiendo una redistribución en especie (ovejas); o se arrienda el terreno para poder, a su vez, alquilar maquinaria o pagar la educación de los hijos. No cabe duda de que estas prácticas de compra-venta, alquiler y el trabajo al partir sólo pueden existir porque hay diferenciación económica dentro de las comunidades. Además, muestran un uso individualizado de la tierra, sea en entornos colectivos, como tierras comunitarias de origen y ayllus, sea en comunidades donde hay pequeños propietarios.

Se puede concluir que hay muchas transacciones informales de tierras y los documentos de compra-venta, de alquiler, etcétera son en la mayoría de los casos documentos ilegales. Ni bien ocurren conflictos, los "usos y costumbres" comunales ya no valen y la gente exige legalidad. Es, entonces, recomendable, que el Estado intervenga activamente en esos mercados de tierra: legalizar la compra-venta dentro de las comunidades, tener normativas de compra-venta para gente de afuera; prohibir la venta de parcelas demasiado pequeñas, normar los sistemas de arrendamiento y aparcería porque el sistema actual es individualizado, liberal y favorece especialmente al más fuerte y al más rico.

4.4 Alternativas productivas

Es cierto que una superficie agrícola pequeña no es la única variable que hace que el minifundio no sea rentable, pues una pequeña parcela con riego, cerca de la ciudad, con llegada al mercado, con infraestructura productiva (almacenes) y social (vivienda, servicios de salud), puede satisfacer todas las necesidades básicas de una familia campesina indígena. Cabe recalcar que las variables más importantes para definir las posibilidades y limitaciones de la agricultura a pequeña escala son: suelo, riego, caminos, parcelación y fragmentación, las fuerzas productivas y las relaciones de propiedad y arrendamiento.

En las entrevistas se preguntó qué innovaciones productivas se estaba introduciendo para mejorar la producción, tanto en la parcela familiar como en las actividades colectivas, incluyendo propuestas frente al cambio climático, el acceso a mercados (nacionales e internacionales), el comercio justo y ecológico, etc. Se preguntó también si las familias campesinas usaban las remesas que recibían de sus familiares en el exterior para hacer inversiones productivas.

En las respuestas no se destaca propuestas nuevas. En general, la población parecía estar muy consciente del deterioro ecológico y del cambio climático. Pero lamentablemente las condiciones económicas y geofísicas en que se vive no permiten pensar en (grandes) innovaciones en el proceso productivo y de mercado. Es más bien al revés: cada vez se observa que las *aynucas* en las tierras altas están desapareciendo, cada vez hay menos tiempo de descanso de la tierra y las áreas de pastoreo poco a poco se están convirtiendo en parcelas cultivables. En las tierras bajas se sigue abriendo chacos y convirtiendo bosques en zonas agrarias. La única zona donde se podría hablar de una mejora económica –gracias a una nueva actividad económica– es Pilón Lajas, pues allí los indígenas se dedican más al turismo que a la actividad agrícola.

La opinión de los representantes de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) es muy clara al respecto: el minifundio no es un problema de superficie, sino solamente la falta de una política productiva dirigida principalmente al mejoramiento de la actividad agropecuaria.[10] Sin embargo, se olvida señalar que los minifundistas no tienen dinero suficiente para relizar tales inversiones. Si no se resuelve el problema de la escasez de terrenos agrícolas, las inversiones necesarias para hacer los pedazos agrícolas más rentables son enormes, pues se debe poner especial atención a mejorar la fertilidad del suelo, al control de los procesos erosivos, al manejo de áreas cultivables y no cultivables, a la captación, conducción y aplicación del agua de riego, etc. En este sentido, el trabajo de las organizaciones no gubernamentales debería merecer mayor apoyo, porque ellas

10 La CAO critica todas las reformas agrarias que ha habido en Bolivia porque, en su criterio, sólo solucionan temas de justicia social pero no el tema de la productividad.

ejecutan proyectos productivos para las pequeñas parcelas (construcción de atajados, proyectos de agroforestería, protección de laderas, forestación en las cuencas y protección de las riberas).

Las remesas que reciben las familias campesinas del extranjero no son utilizadas para inversiones productivas, sino más bien para comprar alimentos y material escolar, o para construir viviendas y comprar vehículos. La ausencia de inversión productiva significa probablemente que no se espera gran cosa de la parcela.

Por tanto, el Estado tendrá que retomar el liderazgo en la recuperación de tierras, implementar nuevas políticas de acceso al crédito –no se debe olvidar que los minifundistas no pueden hipotecar sus terrenos–, una política de precios, apoyar en la apertura de mercados internacionales alternativos y proponer una renovada acción de investigación y extensión agropecuaria y forestal.

4.5 Reagrupamiento de predios y reconstitución de unidades productivas rentables[11]

Era de esperar que la gran mayoría de la población entrevistada para este trabajo no estuviera de acuerdo con un posible reordenamiento y mucho menos con una reconstitución de parcelas, ya que es un tema conflictivo y difícil de resolver, porque a primera vista pone en peligro la "propiedad privada" de la familia.

En ninguna parte del mundo una política de reagrupamiento y reconstitución de parcelas ha sido un proceso sin conflictos. Es simplemente un proceso doloroso para todos los involucrados. Es cierto que la pertenencia de los seres humanos a su pedazo de tierra impide muchas veces una política innovadora de reagrupamiento, pero también es cierto que esta pertenencia ya no vale para los jóvenes que se ven obligados a migrar a la ciudad, al exterior o a otro asentamiento humano; en otras palabras, a lugares que culturalmente nada tienen nada que ver con su lugar de origen.

Muchas veces los académicos sostienen que hay que respetar el sentido de pertenencia. Entonces, si la pertenencia a un pedazo de tierra es tan importante, ¿por qué no intentar –con una política de reagrupamiento– que también los jóvenes puedan construir su "vivir bien" en su lugar de origen?

No cabe duda de que la sucesión hereditaria es uno de los factores más importantes de la parcelación. Por ejemplo, se procede a la división manteniendo el título de propiedad a nombre del padre de familia y otorgando a un descendiente seis o siete "títulos" de propiedad por cada una de las seis o siete pequeñísimas parcelas, de treinta o cuarenta metros cuadrados de superficie cada una. Esto tiene un altísimo costo administrativo y no ayuda al mantenimiento de tamaños mínimos óptimos para la reproducción de la unidad familiar (véase Urioste 2002: 93).

Un argumento que se escucha a favor de esta múltiple fragmentación es que obedece no solamente a criterios legales de herencia, sino también a criterios de racionalidad económica vinculados a estrategias de disminución de riesgos (heladas, sequías, plagas) porque así se tiene aceso a diferentes pisos ecológicos.[12] Sin embargo, es también válido preguntarse si esta dispersión en diferentes pisos ecológicos no sea una estrategia de "mal menor" por no tener unidades productivas suficientemente grandes y rentables en un solo lugar.

La reconstitución de unidades productivas rentables puede ser considerada como una suerte de reforma agraria dentro de un municipio o de un grupo de comunidades o ayllus. No se trata solamente de cambiar parcelas con títulos de propiedad individual en terrenos de propiedad colectiva, como por ejemplo una TCO. Tampoco de dar un solo título de propiedad para todas las parcelas discontinuas de un mismo propietario. Una política de reconstitución significa intervenir activamente en la forma cómo están parceladas las "propiedades" por medio de cálculos de valor de la tierra y del mercado, incentivos públicos, expropiación y redistribución interna.

11 'Reagrupamiento' significa solucionar el problema de la fragmentación y dispersión de parcelas, y se restringe a juntar parcelas discontinuas mediante intercambio de parcelas entre familias y vecinos (incluyendo indemnización por entregar parcelas más productivas y recibir parcelas menos productivas). 'Reordenamiento' significa constituir unidades productivas rentables mediante reagrupamiento, expropiación e indemnización, así como realizar inversiones productivas tales como caminos, riego, desagüe, etc. Cabe aclarar que tener un buen catastro es fundamental tanto para el reagrupamiento como para la reconstitución.

12 Hay gente que, equivocadamente, se vale de este argumento para señalar que quienes migran a nuevos asentamientos humanos en oriente tienen derecho a mantener sus tierras en los valles y el altiplano.

La nueva política de tierras (véase MDRAyA 2007) considera al reagrupamiento de la pequeña propiedad parcelada como parte integral de la revolución agraria, pero lo reduce generalmente a la reconducción de las organizaciones comunales, entendida como el control comunal sobre el uso de las tierras colectivas en cuanto a sistemas de rotación y diversificación de cultivos. Según la política de tierras, el reagrupamiento se encuentra estrechamente vinculado con la recuperación de la productividad de los suelos, de los cuerpos de agua y de las áreas semiabandonadas o abandonadas. En muchos casos bastará que las comunidades reasuman sus tradiciones y experiencias en el manejo colectivo de las áreas productivas, lo que demanda una decisión y acción comunitaria conjunta. Es, efectivamente, una lástima que esta tradición de controlar la rotación y la diversificación de cultivos esté perdiéndose en el altiplano. Sólo en Colquencha las autoridades ejercen todavía su facultad de controlar el manejo de la tierra en cuanto a qué y cuándo cultivar.

La política de tierras se restringe a apoyar y orientar a las comunidades en un manejo colectivo de la tierra y a formar empresas comunitarias en el ámbito local y regional (*ibid*.: 52). En este contexto, se espera que el reagrupamiento, teniendo como objetivo principal racionalizar y potenciar el uso eficiente de la tierra y de los recursos naturales, pueda surgir como una alternativa favorable a la producción individual y al fortalecimiento de la empresa comunitaria.

Es llamativo que sean justamente los campesinos en Guarayos (los "terceros" dentro de la TCO) quienes estén pensando en una suerte de empresa comunitaria. Quieren reconstituir sus parcelas individuales en una tierra comunitaria para campesinos (TCC). Al preguntarles cómo harían la gestión de la TCC, opinaron que lo harían al igual que una comunidad campesina: un título de propiedad colectivo y *proindiviso*, pero con parcelas individuales (de usufructo) y asociaciones para proyectos productivos que les darían acceso al crédito. Además, consideraron a los bosques como tierra comunal.

La política oficial maneja una definición demasiado restringida del concepto de 'reagrupamiento y reconstitución'; se refiere solamente al manejo colectivo de la tierra mediante –preferiblemente– empresas comunitarias. Sin embargo, una política pública de reagrupamiento de predios no necesariamente implica, para ser exitosa, la constitución de una empresa comunitaria. También puede darse respetando la propiedad privada (o el usufructo), reagrupando las parcelas y seguir produciendo a nivel familiar. La reconstitución, además, debería incluir la expropiación y, por consiguiente, el apoyo e incentivo para que la familia expropiada pueda retomar su vida en otros lugares: ciudad o asentamiento humano rural.

Cualquier política de reagrupamiento debe basarse en un buen cálculo del valor de la tierra y del mercado. El INRA, en su documento *Plan Estratégico Nacional de Administración de Tierras 2009-2020,* propone como variables (INRA 2009b: 96-97):

- Superficie del predio y cantidad de parcelas
- Distancia respecto de caminos troncales
- Distancia respecto de ciudades de más de cien mil habitantes
- Características físicas del suelo
- Características físicas del entorno (clima, precipitaciones, altitud, pendiente)
- Parcelas en diferentes pisos ecológicos
- Infraestructura productiva (riego, galpones, establos)
- Infraestructura de servicios (acceso a caminos, electricidad, agua potable, comunicación)
- Demanda de tierra

Con todo lo dicho, proponer el reordenamiento o la reagrupación de parcelas parece ser como "maldecir en la iglesia". Sin embargo, hay varias propuestas constructivas de la gente entrevistada. En Colquencha se dijo claramente que es un problema tener *sayañas* familiares en diferentes comunidades y no tener un territorio continuo para las comunidades. En otros municipios del altiplano y de los valles, la población reconoce que para muchas familias las parcelas son demasiado pequeñas para aprovecharlas bien o para realizar alguna innovación tecnológica. Opinan generalmente que es bueno tener tierra en varias comunidades porque en una puede llover y en otra no llueve; y así se disminuye los riesgos. Pero opinan también que podría ser mejor tener los terrenos en un solo lugar para tener una mejor planificación con mejores condiciones para la producción. Ha habido alguna experiencia de familias que han

intercambiado y juntado parcelas para tener todo en la comunidad donde viven. Estos acuerdos son comunicados a las autoridades, escritos en actas y transcritos en documentos privados para los interesados.

Como se ha visto, una característica importante en el altiplano y los valles es tener parcelas en diferentes pisos ecológicos para disminuir los riesgos. También en Madre de Dios los campesinos tienen chacos en diferentes lugares (en las alturas siembran arroz, yuca, maíz; en las partes bajas plantan plátanos y algunas leguminosas). A primera vista, es una lógica económica efectiva, pero no hay certeza si un nuevo reordenamiento de parcelas en un solo lugar, y por consiguiente en un solo piso ecológico, no sea más eficiente y no tenga mejores ventajas económicas. Claro está que estas propuestas deben estar acompañadas de buenas compensaciones, inversiones e incentivos por parte del Estado.

A continuación algunas alternativas al respecto recogidas en las diferentes zonas de estudio:

- Agrupar las parcelas alrededor de los predios domiciliarios y no recorrer distancias para cultivar.
- Intercambiar parcelas entre familias que poseen tierras lejanas a su unidad productiva.
- Se puede aplicar en familias que poseen parcelas en distintos lugares y *aynocas*, lejanas a su domicilio.
- En Colquencha, los jóvenes se inclinaron por la reconstitución como una medida para distribuir las tierras de manera equitativa entre los originarios y agregados.
- En Tomina, hay algunas familias que compran las propiedades de familiares o residentes para reconcentrar la tierra e instalar, por ejemplo, microsistemas de riego.
- En Entre Ríos, la gente opinaba que "es posible reagrupar cuando existen acuerdos dentro y entre las familias".
- Los hijos, en Curahuara de Carangas, no confiaban en sus padres y decían que éstos "deban tener el consentimiento de los hijos antes de realizar este tipo de transacciones".
- En Sipe Sipe, se acepta como única opción de reagrupación la venta de los terrenos, dando preferencia a un familiar o, en último caso, al colindante. Se considera que el papel del Estado es muy importante, especialmente para otorgar un solo documento válido y confiable.

En dos comunidades opinaron que era imposible un reagrupamiento porque llevaría a conflictos, peleas y hasta guerra.

La lógica de ocupación en las tierras bajas presupone todavía abundancia de tierras. Según los habitantes, no hay problema de fragmentación y dispersión porque siempre pueden abrir aun más la frontera agrícola. En Pilón Lajas cada comunario va al lugar donde le parece mejor para hacer su chaco; las comunidades de Madre de Dios reclaman las áreas de compensación antes de que sean entregadas a los campesinos del occidente.

Cabe aclarar que la lógica de ocupación en las tierras bajas presupone todavía que hay abundancia de tierras. Para la gente, "el cielo es el límite" y la solución es abrir aun más la frontera agrícola. Según los habitantes de las comunidades de Madre de Dios, la única solución viable para el problema de insuficiencia de tierras debido al incremento de familias sería una nueva demanda de tierras al INRA.[13]

Mención especial merece la posición de los residentes. Ellos mantienen su derecho propietario pese a que han migrado a la ciudad, al exterior o a un asentamiento humano. Dentro de una política neoliberal, esta situación es totalmente correcta, porque nadie puede tocar la propiedad de las personas, ni siquiera el Estado. Sin embargo, dentro de una situación de escasez de tierras y una economía comunitaria, es válido preguntarse cómo se puede aprovechar mejor esas tierras. Esta pregunta es importante para los que se quedan en la comunidad porque, al tener acceso a las tierras de los residentes, podrían tener una superficie económicamente más rentable. Queda claro que nunca se puede expropiar las tierras de los residentes sin indemnización. Primero se verá qué opina la gente y cuáles son los "usos y costumbres" al respecto:

13 Además, hay una opinión equivocada que merece ser refutada públicamente: la opinión de la población de las tierras bajas (indígenas y campesinos colonizadores), que dicen sentirse invadidos (*sic*) por la nueva generación de colonizadores. Proponen ocupar tierras lejanas como medida de protección. En Charagua dijeron que es ventajoso que se vaya ocupando tierras porque "nos quieren avasallar los sindicateros".

- Generalmente los residentes siguen siendo dueños de sus parcelas cuando cumplen con las obligaciones de la comunidad, o sea la función social, entendida solamente como cumplir con los trabajos comunales (o pagar multa) y el pago de las cuotas. La función social no se refiere al uso productivo de la tierra.
- Hay residentes que dan en arriendo o al partir sus tierras a comunarios que no poseen tierras o no poseen suficiente tierras.
- En ninguna comunidad entrevistada existe la norma, pero en algunas sí existe el deseo de redistribuir las tierras de los residentes, porque no cumplen la función económico- social.
- "Cuando los residentes no cumplen con las obligaciones y su *sayaña* está abandonada, hay que revertirla y darla a otro comunario".
- En Tomina, todos los entrevistados coinciden en que no existe abandono de la tierra por migración, pues los migrantes dejan que sus familiares produzcan y cumplan con las responsabilidades que fije la organización. Sin embargo, circula la idea de que se podría revertir las tierras cuando la migración es definitiva (por ejemplo cuando ha pasado cinco años).
- Cuando una familia en San Julián decide irse de la comunidad, se trata de reconocerle por las mejoras realizadas y se vende la parcela a otra familia conocida.

Finalmente es interesante la opinión de la gente en cuanto al papel de la comunidad, el municipio y el Estado nacional. No cabe duda de que en las doce zonas estudiadas la organización comunal (sea sindicato, ayllu, comunidad, cabildo o capitanía) es la organización más importante para legitimar los arreglos de acceso y tenencia de la tierra. Pero también queda claro que en el ámbito local ninguna organización puede dar seguridad jurídica a la sucesión hereditaria o las otras transacciones (compra-venta, alquiler, acaparamiento). Es por ello, probablemente, que los entrevistados ven al Estado como un ente importante para sancionar las decisiones locales. He aquí algunas opiniones:

- Se podría realizar un reagrupamiento, vendiendo las parcelas a los familiares y los colindantes, pero con un papel importante del Estado para llevar a cabo pacíficamente estas transacciones (opinión recogida en Sipe Sipe).
- El Estado tendría que hacer respetar las disposiciones de la comunidad cuando se decide revertir parcelas de residentes (opinión recogida en Curahuara de Carangas).
- El Estado debe jugar un rol importante en la reglamentación para la asignación (opinión recogida en Entre Ríos).

No se preguntó qué opinarían los entrevistados si se les compensara por intercambiar tierras con calidad superior de suelo, tierras con inversiones productivas, tierras en pisos ecológicos menos riesgosos, etc. Es entendible entonces que no quieran el reordenamiento, pues temen que se les vaya a quitar las tierras buenas y se les entregue tierras malas. En otras palabras, hace falta mucha información para que la población rural pueda formarse una opinión equilibrada al respecto.

Se puede concluir esta parte mencionando una experiencia de reordenamiento ocurrida en Holanda. No para replicarla o imitarla ciegamente, sino para saber sobre ella y así generar nuevos conocimientos. En Holanda, la concentración parcelaria fue un instrumento importante para mejorar la agricultura y ganadería. Aproximadamente el 70% de la zona rural en el país se reagrupó con el transcurso del tiempo. La reconstitución de la tierra fue, durante el siglo XX, una de las herramientas más importantes para obtener cambios estructurales en la sociedad agraria. No cabe duda de que se trató de un instrumento drástico que afectó la vida diaria de una manera profunda. La vida económica, la vida social y hasta la cuestión hereditaria se pusieron en discusión, porque tanto el factor de producción 'tierra' como el factor de producción 'trabajo' tenían que ser abordados.

En el mundo entero, y no solamente en Bolivia, quedan cuatro alternativas cuando los campesinos no tienen suficiente tierra: expandir la frontera agrícola cercana, irse a nuevos asentamientos humanos, migrar a las ciudades o al exterior o participar de programas de reconstitución de parcelas para obtener superficies económicamente más viables.[14]

14 Está claro que esta cuarta alternativa implica que otros comunarios deban optar por cualquiera de las tres primeras alternativas, de preferencia con una adecuada compensación por la expropiación y migración.

La reconstitución en unidades productivas rentables en Holanda fue inicialmente diseñada para abordar los problemas de fragmentación de la propiedad, y no se trataba más que de un reagrupamiento de las parcelas. Con el tiempo, sin embargo, la concentración parcelaria se fue convirtiendo en instrumento para una mayor variedad de innovaciones: no sólo se reagrupó las parcelas fragmentadas, sino se mejoró también la gestión del agua y la apertura de las zonas con caminos, mercados, servicios sociales. Esto fue especialmente importante en aquellas áreas donde la fragmentación era una causa importante de la baja eficiencia de las unidades productivas (tan baja que las actividades no podían proporcionar ningún ingreso razonable para la sobrevivencia).

En Holanda, al igual que en Bolivia, hubo un proceso de fragmentación durante varias generaciones, en que se parcelaba la tierra entre los hijos sobre la base de criterios como seco/húmedo, bueno/malo, alto/bajo. Cuando ya no hubo tierra para dividir, se decidió parcelar también las tierras comunales. Las familias defendían la fragmentación porque al tener parcelas en diferentes lugares se disminuía los riesgos que ocasionaban las granizadas, la sequía o las inundaciones; además, se contaba con diferentes tipos de suelo y fertilidad para lograr la diversificación de cultivos. Sin embargo, las desventajas eran que se perdía mucho tiempo en el traslado de una parcela a otra, se perdía tierra productiva entre las parcelas, los costos de producción eran muy altos, no había posibilidad de innovación tecnológica y los sistemas de riego y drenaje –si existían– eran muy complicados y costosos (véase Bergh 2004).

La experiencia holandesa muestra que sin ley y política pública nunca hubiese sido posible ejecutar proyectos de reagrupamiento y reconstitución. Los principales opositores a ese proceso eran: 1) los liberales, porque lo consideraban como una intromisión en el sistema de propiedad privada; 2) los campesinos con mayores extensiones, porque sus parcelas ya eran suficientemente grandes para trabajarlas eficientemente, y 3) los residentes, porque no estaban dispuestos a invertir en tierras que ya no cultivaban.

Los factores de éxito más importantes fueron: políticas públicas de incentivos e intervención directa por parte del gobierno; educación, investigación y extensión en temas agropecuarios, empresariales y sociales (ley de herencia, sistema de propiedad y arrendamiento, etc.); mejoramiento de servicios productivos (caminos, comercialización); ejecución centralizada y, en caso que fuese necesario, imposición legal.

A continuación se da dos ejemplos de reagrupamiento. La primera experiencia data de 1916: contempló 119 propietarios que poseían entre todos 2,659 pequeñas parcelas (algunos tenían más de treinta parcelas). El promedio de parcelas después de la reconstitución bajó diez veces. Si por ejemplo un propietario tenía 269 parcelas antes de la reconstitución, se quedó después con cinco parcelas (pero con la misma superficie). También hubo mejoramiento en los caminos y los sistemas de riego y drenaje. Después de dos años, el valor de la tierra había aumentado 2.5 veces y la producción de leche se había duplicado.

El segundo ejemplo es de 1939, y se dio en una región cuyos problemas eran muy parecidos a los problemas que actualmente se atraviesa en el altiplano y los valles de Bolivia: el sistema de herencia hacía que la tierra se dividiera cada vez más; los derechos de pastoreo en los pastizales comunales impedían un uso eficiente de los pastos; se perdía entre 15% a 20% de las tierras de cultivo por la herradura de los animales, apertura de caminos, el desborde de riachuelos, etc. Por el complejo sistema de tenencia ya no se podía identificar a los propietarios de las parcelas; había parcelas con varios propietarios (por ejemplo, el 0.02% de una parcela pertenecía a un propietario).

Después del proceso de reconstitución, se tenía los siguientes datos:

Cuadro 2. Reconstitución en el municipio de Staphorst, Holanda (1939): datos por familia

Familia		Hectáreas	Parcelas	Promedio por cada parcela (en hectáreas)
A	Antes	4.39	33	0.13
	Después	4.11	4	1.03
B	Antes	6.71	29	0.23
	Después	6.43	5	1.29
C	Antes	5.80	18	0.32
	Después	4.77	4	1.19

Fuente: Simon van der Bergh: *Historia de la reconstitución de parcelas en Holanda desde una perspectiva local, 1890-1985,* Groningen, Nederlands Agronomisch Historisch Instituut, 2004, pág. 105.

Cuadro 3. Reconstitución en el municipio de Staphorst, Holanda (1939): datos generales

	Hectáreas	Propietarios	Parcelas
Antes	1,830	1,670	13,000
Después	1,830	1,350	1,900

Fuente: *ibid*, pág. 107.

Finalmente es importante mencionar que en Holanda también se logró ampliar la superficie de los terrenos porque los ancianos abandonaron voluntariamente su actividad agrícola y se les dio una recompensa extra cuando querían vender sus parcelas. Una segunda medida fue expropiar (indemnización mediante) y redistribuir las parcelas de los jóvenes que habían optado por mudarse a nuevos asentamientos humanos (hacia los *pólders*).[15]

5. Conclusiones

Un aspecto que llama mucha la atención es que los campesinos, indígenas y originarios no se preocupan demasiado por la parcelación y la escasez de tierra, porque están convencidos de que hay suficiente tierra en Bolivia y que el Estado puede y les debe entregar tierras fiscales. Los representantes de los gremios dijeron: "podemos ampliar la frontera agrícola en caso de que haya escasez de tierra; el INRA puede dotarnos nuevas tierras" (opinión recogida en la TCO Pilón Lajas y el TIMI). Los representantes de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) señalaron: "no nos preocupamos porque tenemos el derecho legítimo de ocupar tierras fiscales en otros lugares"; los del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) dijeron: "las tierras fiscales son la solución a la escasez de tierras"; un representante de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) dijo: "la solución a la fragmentación es irse a otros lugares; yo creo que hay tierras todavía suficientes en el país"; las mujeres de la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB) dijeron: "hemos pedido al gobierno un programa de redistribución de tierras fiscales, porque nosotros no tenemos tierra", y finalmente las representantes de la Confederación Sindical de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa" (CSMCIOB-"BS") agregaron: "si ya no hay más tierra para dotar, una solución podría ser tener menos hijos".

Los entrevistados tienen razón al señalar que todavía hay tierra fiscal en Bolivia apta para ser explotada, sea para fines agropecuarios o forestales. Pero también es correcto señalar que sigue habiendo latifundio, que no cumple con la función económico-social, y que legalmente puede ser revertido. Por otro lado, se sabe que en un futuro próximo ya no será posible seguir habilitando más tierras y tarde o temprano el gobierno tendrá que empezar un programa de difusión e información para concienciar a la población de que ya no se puede seguir extendiendo la frontera agrícola.

5.1 Tierras altas

Las familias campesinas, con el respaldo de sus sindicatos, consolidaron su derecho propietario, pero pronto vieron cómo el minifundio erosionaba sus bases productivas mediante la fragmentación de las tierras transferidas por herencia y división entre los miembros de la familia.

Pese a que en la región de valles hay mayor disponibilidad de sistemas de riego, también hay mayor preocupación por buscar nuevas áreas de cultivo. En muchos lugares, las áreas de pastoreo poco a poco se han ido convirtiendo en parcelas cultivables.

En el altiplano, una sola persona puede llegar a tener entre ocho a veinte parcelas dispersas en la misma comunidad, y cada parcela mide entre doscientos a seiscientos metros cuadrados. En las comunidades con título *proindiviso*, cada familia tiene su parcela en calidad de posesión privada, lo que implica una tenencia formal; mientras que la propiedad individual implica tenencia legal de las parcelas. Las *aynocas* prácticamente han desaparecido.

En esta investigación se ha hallado dos casos realmente complicados. Uno es Sipe Sipe, en el valle de Cochabamba, donde las tierras con vocación agrícola están parcelándose en pequeños

15 Los *pólders* son terrenos ganados al mar mediante sistemas artificiales de desecación (acarreo de tierra, construcción de diques y otras obras de retención de agua) en zonas donde la sedimentación marina forma llanuras, pues Holanda tiene una particular situación geográfica: buena parte de su territorio se encuentra por debajo del nivel del mar.

lotes para ser vendidos como lotes urbanos. El otro caso es Sacaca, donde los ayllus originarios experimentan un alto grado de conflictividad. Allí el Estado corre el riesgo de perder poder por la mala interpretación y aplicación de los "usos y costumbres". Gente inescrupulosa, desde afuera y desde adentro, está manipulando el ayllu y así se está creando una peligrosa tierra de nadie, con narcotráfico y contrabando incluidos.

La figura de la tierra comunitaria indivisible ha perdurado en las comunidades andinas merced a la otorgación del título *proindiviso*, pero ello está provocando cuestionamientos. Existe un mercado informal de tierras donde el arrendamiento es una práctica generalizada, pero también la compra-venta que no está regulada ni normada. Los campesinos pobres, sin tierra o sin suficiente tierra, son los que más sufren porque deben vender su fuerza de trabajo o entregar parte de su cosecha, leche o animales bajo condiciones laborales poco favorables.

Pese a que todos los entrevistados defendieron el control comunal sobre los recursos, todos querían un acceso individual a la tierra e inclusive la consideran como su propiedad privada.

Los conflictos internos se están haciendo más visibles en las comunidades debido a que sus poseedores no pueden actualizar su derecho propietario. Liendo (2010) señala que aunque la pequeña propiedad campesina es indivisible, ya se ha dividido.

5.2 Tierras bajas

El minifundio es más una realidad de las tierras altas que de las tierras bajas. Los indígenas de las TCO Pilón Lajas, Guarayos, Charagua y el TIMI tienen un extenso territorio en que el bosque, la tierra y el agua son recursos que les dan muchas posibilidades de generar ingresos sobre la base de actividades productivas y de extracción. También las comunidades campesinas en Pando y Beni tienen mejores condiciones básicas que los minifundistas en el altiplano o en zonas de valle alejados de las ciudades.

En tanto haya posibilidad de manejar el bosque y de ampliar la frontera agrícola, estos indígenas no sienten problema alguno. Sin embargo, tanto los miembros de las TCO de Pilón Lajas y Guarayos como los integrantes de las comunidades campesinas opinaron que en el futuro ya no va a haber chaco para sus hijos y nietos. Una alternativa escuchada es efectivamente mantener la propiedad colectiva para no parcelar. Sin embargo, en la práctica esta alternativa no se está aplicando.

También se observa una tendencia a querer parcelar el uso del bosque. En la TCO Guarayos se está dividiendo las áreas en partes iguales entre los socios; y cada socio controla y decide sobre su parte. Algunos entrevistados manifestaron también que los planes de manejo no van a durar más de cinco años (pero fueron dados "en concesión" por veinte años). El tema no les preocupa demasiado, porque prefieren cambiar los bosques por zonas agrarias cuanto antes.

En las comunidades aledañas a Riberalta se optó también por dividir el bosque donde se recolecta castaña. Pese a que se mantiene la condición de tierra comunal, el área de bosque se parceló debido a que unos recolectaban más castaña que otros. Según los entrevistados, el sistema de parcelación permitió superar los conflictos.

5.3 Alternativas de solución

En las páginas precedentes se ha mostrado varias alternativas de solución al tema. Tres de ellas no tocan el problema del minifundio, sino buscan su solución en otros lugares: educación formal, migración y asentamientos humanos.[16] Dos opciones tratan de solucionarlo en el lugar de origen: se trata de alternativas productivas y reagrupamiento. Los propios campesinos optan principalmente por la educación y la migración. Cabe aclarar que estas opciones no son asumidas voluntariamente, sino por necesidad. No son deseadas, pero a los jóvenes no les queda otra opción.

Probablemente la educación formal y la migración sean las dos alternativas más sensatas, inclusive más viables que marchar a otros asentamientos humanos. Esta última alternativa tiene algunas serias desventajas: para el éxito de los nuevos asentamientos humanos, cada miembro debe tener vocación forestal y no vocación agra-

16 Hay autores que consideran que la eliminación del latifundio podría también solucionar el problema del minifundio, pues se dotaría las tierras revertidas a los minifundistas. Esta alternativa es igual a la de los asentamientos humanos en tierras fiscales, porque exige que el minifundista emigre de su lugar de origen.

ria; pero la mayoría de ellos tiene experiencia de vida y de trabajo en áreas andinas y no en la Amazonía. Si bien es cierto que estas dos desventajas pueden ser vencidas, como lo ha hecho la primera generación de colonizadores (en San Julián, en Pando, y en el norte de La Paz), de todas maneras se necesita, por parte del Estado, mucha inversión para que los asentamientos humanos no sean abandonados después de uno o dos años.[17] Finalmente, no hay que olvidarse que los asentamientos humanos no resuelven el problema del minifundio si los migrantes pueden mantener sus parcelas en los lugares de origen.

En cuanto a las alternativas que tratan de solucionar el minifundio en el propio lugar de origen, se puede concluir que son las menos experimentadas. Además, exigen predisposición, entrega y mucha inversión por parte del Estado. Los campesinos dudan si con buenas inversiones se puede solucionar el problema de la escasez de terrenos agrícolas. El hecho de que las remesas no sean utilizadas para inversiones productivas podría significar que las familias ya no tienen mucha esperanza en que su parcela pueda dar suficientes ingresos para satisfacer las necesidades básicas.

Los campesinos tampoco quieren experimentar con un instrumento como el reagrupamiento, principalmente porque lo desconocen y, por consiguiente, podría haber una mala interpretación de sus características.[18] Sin embargo, un entrevistado de la CSUTCB opinó que reagrupar sería una buena alternativa, porque "seguir dividiendo ese chiquitito, ya no da; entonces, sería una alternativa unir entre varias [parcelas] y que, en palabras concretas, uno nomás sea el dueño". Sin duda, hay que hacer un trabajo de concienciación y convencimiento con todos, pero especialmente con los residentes. Finalmente hay que tomar en cuenta que es un proceso costoso y doloroso.

En síntesis se propone priorizar las dos alternativas intrínsecas –inversiones productivas y reconstitución de parcelas– para desde allí ejecutar también nuevos asentamientos humanos, como un programa integral de la política de reagrupamiento y reconstitución. Asimismo, hay que ver hasta qué punto se puede canalizar mejor la migración de los jóvenes que deciden salir de sus comunidades (políticas de herencia, políticas de incentivos en dinero, especie o educativos).

5.4 Rol de la comunidad y del Estado

El papel que deberían cumplir las autoridades comunales quedó bien claro para la mayoría de los entrevistados y lo consideraron correcto y necesario. Es, efectivamente, un papel de control, seguimiento y resolución de conflictos. En ese sentido, no se necesitaría muchos cambios. Lo que sí llama la atención es que los estatutos y reglamentos que norman las obligaciones y los derechos de los comunarios no son considerados como documentos legales. Es por ello que mucha gente insiste que para ciertos casos el Estado debería ratificar formalmente normas de compra-venta, de alquiler, de arriendo, etc. En palabras de un entrevistado: "el Estado debería hacer respetar las disposiciones de la comunidad", o, como dijo otro entrevistado: "en caso de conflicto, las autoridades políticas, de la República (*sic*), tienen mayor peso". Otra sugerencia fue que las autoridades comunales deberían hacer mejor seguimiento a las tierras abandonadas por los residentes y que el Estado intervenga activamente para regular la compra-venta.

Hay también autores que proponen un mayor reconocimiento del marco normativo dentro de las comunidades, sosteniendo que es la colectividad local (*marka*, ayllu, comunidad, sindicato) la que todavía conserva derechos de control y regulación. Pero las prácticas en las TCO de Guarayos y Charagua, donde ha habido venta ilegal de tierra por parte de las autoridades de antaño, muestran que se necesita más bien una instancia jerárquicamente superior a la organización comunal, pues ésta podría interferir en el ámbito local para sancionar esos actos ilegales.

5.5 Seguridad jurídica

Lamentablemente no hay todavía una adecuada seguridad jurídica en Bolivia con respecto a la tenencia de tierra. Se ha visto que la titulación colectiva, por más que haya sido una reivindicación política, no resuelve los problemas que ge-

17 Los campesinos de Colquencha dijeron que "se debe contemplar programas y ejecución de caminos, escuelas, postas sanitarias y otros servicios complementarios que nos puedan facilitar el vivir bien".

18 Cabe aclarar que tampoco los técnicos de organizaciones no gubernamentales o del gobierno, ni siquiera los académicos, quieren considerar seriamente propuestas de reagrupamiento.

nera el mercado informal de tierras ni regula en forma alguna el sistema de herencia. Por lo tanto, existen miles de arreglos informales que a veces son buenos pero muchas veces perjudican a ciertos grupos de la población. Una distribución equitativa del acceso y uso de la tierra debe incluir también a aquellos sectores de la población que son marginados por la propia gente campesina e indígena: las mujeres y los campesinos sin tierra. También ellos merecen tener seguridad jurídica.

Las mujeres no tienen los mismos derechos hereditarios que sus hermanos varones y los títulos de propiedad se inscriben generalmente sólo a nombre del esposo y no de la esposa. Por su parte, los campesinos sin tierra deben trabajar, en arriendo o al partir, para sus hermanos campesinos e indígenas sin que se cumpla con las leyes laborales.

Cabe mencionar las propuestas que en 2003 hicieron campesinos minifundistas de los valles para un mejor acceso a la tierra y la seguridad jurídica (Fundación Tierra 2003):[19] poner límites a los derechos de propiedad de la tierra de quienes las han abandonado (parcial o definitivamente) en beneficio de la comunidad y de las familias que quedan al cuidado de esas tierras; promover programas comunales de reagrupamiento de predios, resolución de conflictos vía conciliación y reconstitución de parcelas económicamente sostenibles mediante esfuerzos concertados de las instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales y de productores; no titular extensiones menores a la pequeña propiedad, de acuerdo al mandato legal; registrar la compra-venta de tierras; reglamentar su arrendamiento; promover la titulación conjunta de la pareja y el acceso equitativo a la tierra entre comunarios.

Es una lástima que hasta el día de hoy no se haya logrado plasmar esas propuestas en políticas públicas.

5.6 Reforma agraria del minifundio

¿Cómo puede y debe intervenir el Estado en legitimar la tenencia de tierras en las TCO, las comunidades y ayllus respetando los derechos de toda la población rural y resolviendo los conflictos intrafamiliares, comunales e intercomunales? Los estudios de campo han mostrado que no hay una distribución equitativa del uso de la tierra en las comunidades y las TCO. También han mostrado que no hay respuestas estructurales al problema del minifundio, sino que se lo está tapando con parches. Lo más preocupante es que la población está convencida de que hay suficiente tierra y que se puede dotar tierras fiscales hasta el infinito. Llama la atención la facilidad con que se piensa que es el Padre Estado (y no la Madre Tierra) quien soluciona la escasez.

Se puede concluir que los esfuerzos para eliminar el minifundio se han concentrado en acciones fuera del propio minifundio. Se piensa que al eliminar el latifundio o al dotar tierras fiscales a los campesinos e indígenas sin tierra o con insuficiente tierra se resuelve también el minifundio. La historia está mostrando que no es así y que la propia población está asumiendo otras medidas para poder dar respuesta al minifundio: la educación formal y la migración.

Se debe buscar alternativas que resuelvan los problemas intrínsecos del minifundio. Se necesita políticas innovadoras y audaces que toquen al problema en el corazón. En otras palabras, sí es necesario que el Estado intervenga activamente, no solamente dotando tierras fiscales o eliminando el latifundio, sino sobre todo proponiendo reagrupación y reconstitución de parcelas, invirtiendo en mejoras de infraestructura productiva y social, recompensando (financieramente) a los que deciden migrar, dejando su propiedad a otros, etc. Hay que priorizar acciones de capacitación, concienciación, incentivos e indemnizaciones para que los campesinos e indígenas minifundistas logren tener parcelas suficientemente grandes y con inversiones adecuadas para constituirse en unidades productivas económicamente rentables en el ámbito familiar y con normas colectivas de manejo sostenible (incluyendo un mercado de tierras regulado por el Estado). No cabe duda de que esto significa un nuevo papel para el INRA, porque se está proponiendo una *reforma agraria del minifundio*.

19 La cartilla es el resultado de un trabajo realizado por varias organizaciones no gubernamentales: Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA, Qhana y Fundación Tierra. Mencionamos solamente las propuestas relacionadas con el problema del minifundio. La cartilla contiene muchas otras propuestas dignas de ser tomadas en cuenta.

Libros consultados

Almaraz, Alejandro

2010a "En defensa de la propiedad comunitaria de la tierra", en: *Abriendo el debate*, La Paz, INRA.

2010b "Tierras: dúplica a Gonzalo Colque", en semanario *Pulso*, La Paz.

Archetti, E. *et al.*

1979 *Economía campesina*, Lima, DESCO.

Balderrama, Carlos *et al.*

2007 *Estudio para la clasificación de la propiedad agraria*, (prediagnóstico), (mimeografiado), La Paz.

Bergh, Simon van der

2004 *Verdeeld land. De geschiedenis van de ruilverkaveling in Nederland vanuit een lokaal perspectief, 1890-1985* [*Tierra dividida. La historia de la reconstitución de parcelas en Holanda desde una perspectiva local, 1890-1985*], Groningen, Nederlands Agronomisch Historisch Instituut.

Chumacero, Juan Pablo

2010a "Conflicto por la tierra en comunidades aymaras, quechuas y chiquitanas en Bolivia", en Fundación Tierra: *Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*, Informe 2009, La Paz.

2010b "Trece años de reforma agraria en Bolivia. Avances, dificultades y perspectivas", en Fundación Tierra: *Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*, Informe 2009, La Paz.

CIOEC

2009 *Tipología de productores agropecuarios en Bolivia*, La Paz.

Colque, Gonzalo

2010a "¿Nueva ley de tierras?", en AA. VV.: *Abriendo el debate*, La Paz, INRA.

2010b "Tierra a debate, réplica a Alejandro Almaraz", (mimeografiado), La Paz.

Eyzaguirre, José Luis

2005 *Composición de los ingresos familiares de campesinos indígenas*, La Paz, CIPCA, "Cuadernos de Investigación" Nº 63.

Fundación Tierra

2003 "Propuestas para un mejor acceso a la tierra en los valles de Bolivia, sistematización de talleres y mesas radiales" (cartilla educativa de Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA, Qhana y Fundación Tierra), La Paz.

Guzmán, Ismael *et al.*

2008 *Saneamiento de la tierra en seis regiones de Bolivia, 1996-2007*, La Paz, CIPCA, "Cuadernos de Investigación" Nº 69.

INRA

2007 *Plan Estratégico Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos 2008-2013* (borrador), La Paz.

2008 *La Tierra tiene nombre de mujer. Equidad y género en el proceso de saneamiento de tierras*, La Paz.

2009a *Plan Estratégico Institucional 2010-2012*, La Paz.

2009b *Plan Estratégico Nacional de Administración de Tierras 2009-2020*, La Paz.

República de Bolivia

1996 *Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria,* La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.

2006 *Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su Reglamento*, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.

Liendo, Roxana

2010 "Nuevos aportes para el debate agrario. Desde el altiplano y los valles: las voces dicen", (mimeografiado), La Paz.

MDRAyMA
2006 *La Revolución Agraria: nueva política de tierras,* La Paz, Viceministerio de Tierras.

MISEREOR
2009 *El Tiempo ya no es como antes. Mapeo de actores, percepción y adaptación al cambio climático en áreas rurales de la región andina,* (mimeografiado), La Paz.

Morales, Miguel *et al.*
2009 *Evaluación prospectiva del INRA,* La Paz, Embajada Real de los Países Bajos.

Núñez del Prado, José
2009 *Economías indígenas. Estados del arte desde Bolivia y la economía política,* La Paz, CIDES-UMSA.

OXFAM International
2009 *Bolivia: cambio climático, pobreza y adaptación,* La Paz.

Pacheco, Diego y Walter Valda
2003 *La tierra en los valles de Bolivia. Apuntes para la toma de decisiones,* La Paz, Fundación Tierra.

Pacheco, Diego y Susana Rivero
2009 *Resultados alcanzados en las diferentes fases de desarrollo institucional del INRA,* La Paz.

Plaza, O. (ed.)
1979 *Economía campesina,* DESCO, Lima.

Radhuber, Isabella Margarita
2008 *El poder de la tierra,* Plural, La Paz.

Sotomayor, Octavio
2008 *Gobernanza y tenencia de tierras y recursos naturales en América Latina,* Roma, FAO.

Tejada Soruco, Alicia
2010 "Gestión de tierra y territorio en el territorio indígena originario campesino gwarayú", s.l.

Urioste, Miguel
2002 *Desarrollo rural con participación popular,* La Paz, Fundación Tierra.

Urioste, Miguel, Rossana Barragán y Gonzalo Colque
2007 *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia,* La Paz, Fundación Tierra.

¿Cómo entender el minifundio en el contexto boliviano?

*Oscar Bazoberry Chali**

1. Provocación

Abordar hoy el tema del minifundio en Bolivia, o en otras regiones de Sudamérica, requiere reinterpretar ese fenómeno para ubicarlo como una forma de propiedad de la tierra que refleja una situación social y económica compleja. Aquí se intenta describir la amplitud que abarca la aplicación irrestricta del concepto, desde la propiedad minifundista que oculta el sostenimiento de mano de obra para satisfacer la demanda de empleo temporal hasta las posesiones que sostienen vínculos comunitarios e incluso de carácter recreativo. Establecida esa amplitud, este artículo se concentrará en el minifundio duro, aquel que no es sólo la causa fundamental de la pobreza sino también la consecuencia del empobrecimiento.

El minifundio es una característica extrema dentro de las categorías de propiedad de la tierra: no es una situación normal, permanente en los grupos sociales del campo, aunque sí es recurrente. Es por ello que se debe considerar el fenómeno en su estado dinámico, por lo tanto sujeto a una consideración especial en la legislación agraria y en la política pública.

En la actualidad, en Bolivia, no se dispone de datos ciertos que indiquen la dimensión y complejidad del problema.[1] Desde el punto de vista de este artículo, para el estudio del minifundio lo más cercano a la realidad es la información que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) dispone sobre las tierras tituladas desde 1996, a pesar de que para el estudio tiene la desventaja de ofrecer mayores datos sobre la propiedad individual que sobre la propiedad comunitaria. Con todo, como se planteará más adelante, es posible establecer una relación de equivalencia que no tiene que ver con la propiedad sino más bien con el acceso y la disponibilidad del recurso tierra.

Es necesario tomar decisiones claras y sencillas en la nueva clasificación de la propiedad agraria que se encuentra en ciernes en Bolivia. Es imprescindible diferenciar la pequeña propiedad de la propiedad minifundiaria.

También, desde este punto de vista, se puede establecer los límites inferior y superior de la pequeña propiedad en el rango de una a diez hectáreas, puesto que hasta esa superficie cultivada se mantienen las características principales de la economía campesina indígena tradicional. Y para

* El autor es coordinador del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) y docente investigador del Posgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA).

1 El último censo agropecuario es del año 1984. Los datos que de allí se deriven no tienen –o al menos no deberían tener– ninguna utilidad a no ser como proceso, dados los profundos cambios en la propiedad de la tierra ocurridos en los últimos veinte años.

romper con la correlación entre pequeña propiedad y pobreza, en compensación se debe invocar al reconocimiento social y económico –bien sea en forma de compensaciones, seguro agrario u otros mecanismos– que garantice el sostenimiento de los valores y las prácticas campesinas indígenas.

Si se retoma el razonamiento de que el concepto de 'pequeña propiedad' –por las características de la legislación boliviana– no corresponde a la propiedad minifundiaria, esta última se podría establecer en el rango inferior a una hectárea.

En la medida en que es inevitable la subdivisión de las parcelas y por tanto la minifundización es un fenómeno continuo, así como la reconcentración de parcelas, será necesario establecer también políticas e instrumentos que tengan la flexibilidad suficiente para atender a las familias que tienen propensión y voluntad hacia la descampesinización, a dejar el campo; pero con igual o mayor convicción, políticas que atiendan a las familias y colectivos con propensión y voluntad hacia la actividad rural, lo que significa dotar de condiciones y mecanismos para nuevos y permanentes sistemas de redistribución.

2. Delimitación del concepto de minifundio

Minifundio es una superficie de tierra a la que tiene acceso libre una familia –entiéndase propiedad o dotada por derecho comunitario– pero sobre la cual no le es posible desarrollar actividades productivas suficientes para su alimentación, menos aún para su participación en el mercado (lo que le permitiría disponer de suficientes ingresos para llevar una vida digna y un buen vivir en equivalencia con otros sectores sociales). La medida del minifundio es la insuficiencia de la tierra, en superficie y recursos,[2] para garantizar el sostenimiento familiar mediante actividades relacionadas con la agricultura, la pecuaria o la actividad agroforestal.

El minifundio es un problema porque genera condiciones de pobreza en el área rural y porque aleja forzadamente a las familias de la posibilidad de generar sus alimentos e ingresos mediante actividades económicas relacionadas con la tierra. El minifundio genera la expulsión continua de personas fuera del ámbito rural.

Esa situación puede tener diversos orígenes; los más conocidos y comunes son: la presión y enajenación de las tierras familiares y comunitarias, bien por vía violenta o por vía "concertada" mediante la compra-venta, y la constante subdivisión de las tierras mediante la herencia de los derechos propietarios o de acceso y uso.[3]

En el caso de Bolivia, se excluye del concepto de minifundio a otras formas de acceso a la tierra, como el alquiler, el trabajo al partir, el trabajo a destajo o el usufructo como compensación de servicios personales. Se trata de formas que si bien pueden existir, en la práctica son contrarias a la legislación vigente, ya que se considera que muchas de ellas disfrazan formas de enajenación del trabajador y sus familias alejadas de los principios del interés del Estado plurinacional y la protección de los ciudadanos. Si se verifica formas extralegales de sujeción laboral detrás de acuerdos laborales o de acceso a la tierra, corresponde la reversión de los derechos propietarios de quienes incurren en este tipo de contratos o los patrocinan.

3. Minifundio y propiedad colectiva

El fenómeno del minifundio no tiene que ver solamente con la propiedad titulada de manera individual y familiar; tiene también que ver con la situación de las familias e individuos dentro de una propiedad titulada en forma colectiva.

Aunque se dispone de menor información para individualizar los fenómenos sociales en las propiedades colectivas, las herramientas que permiten exponer, medir y valorar los fenómenos relativos al acceso a la tierra son similares a las desarrolladas para la propiedad individualizada, aunque su forma de expresión y las dinámicas de movimiento interno sean distintas.

En las comunidades hay una subdivisión de derechos de acceso, uso y disfrute muy similar a lo que ocurre en las propiedades familiares, de

2 "Minifundio entendido como fragmentación de la propiedad individual y familiar que conllevaría, en las condiciones tecnológicas y de producción existentes, la imposibilidad de que el área rural pueda enraizar a toda su población" (Urioste, Barragán y Colque 2007: 49).

3 Distintas propuestas han manejado la posibilidad de regular el derecho hereditario; la más clara fue la propuesta de la CSUTCB: la Ley Agraria Fundamental de 1984.

manera que en determinado momento una población con derechos colectivos puede llegar a una situación de minifundización.

La caracterización del minifundio y otros tipos de propiedad se complementa con el estudio de situaciones individuales y colectivas, de manera que se puede identificar criterios uniformes para calificar situaciones familiares similares, aunque éstas se encuentren en dos regímenes distintos de propiedad.

Hay que ser taxativos en afirmar que los sistemas asociativos, cooperativos, colectivos –propuestos usualmente como un mecanismo para poner en común el recurso tierra, y de esta manera reducir el problema de la minifundización– no superan el problema de la escasez del recurso y tampoco han podido demostrar que generen en lo cotidiano mejores oportunidades e ingresos para las familias.[4]

Las reformas agrarias establecidas bajo la consideración afirmativa del asociativismo, y que en cierta medida lo han forzado a campos alejados del comunitarismo tradicional, han dado resultados poco alentadores.[5] No se trata de negar la importancia del asociativismo en el proceso de producción, de trasformación y comercialización; de lo que se trata es de alertar que la promoción de la organización, como una externalidad al proceso productivo, no ha dado resultados en mejorar los ingresos de las familias, especialmente cuando ha consistido en poner en gestión común la tierra, haciéndola funcional al conjunto de los otros factores productivos, como el uso de maquinaria.[6]

En contraposición, hay evidencias de que la propiedad colectiva ha encontrado formas para mitigar el proceso de subdivisión disponiendo de mecanismos internos, como la migración definitiva de una parte de la población o la incorporación de nuevas tierras al proceso productivo.[7]

Hay que reafirmar que la propiedad comunitaria es más que una forma de asociatividad; responde a una estructura de gobierno interno que permite gestionar los recursos de los que dispone la comunidad, adoptando mecanismos de distribución y control construidos con el tiempo y dinámicos según las grandes coyunturas –por tanto históricos– para garantizar el acceso familiar, guardar cierta equidad, regular el acceso a sitios de uso común y establecer relaciones de reciprocidad y resolución de conflictos, en el sentido de protección de sus miembros, con las vecindades y el propio Estado.[8]

4. Minifundio contra latifundio

En Bolivia, como en otros lugares del mundo, es común considerar que el minifundio es consecuencia del latifundio, que a un estado de subdivisión de la propiedad corresponde un estado de acumulación de la propiedad, o a la inversa. El minifundio estaría mostrando la desigual distribución de la tierra: una masa muy grande de propietarios con poca superficie de tierra y un pequeño sector de propietarios con mucha tierra.

En general, las estadísticas de distribución de tierras, se apliquen donde se apliquen, arrojan un resultado equivalente; es por eso que en los últimos cincuenta años todos los estudios latinoamericanos sobre la temática comienzan indicando que existe una distribución inequitativa de la tierra y se sustentan en cuadros y gráficos que muestran, aunque en escalas diferentes, una situación estadística muy similar.[9] Sin embargo, la vinculación entre ambos fenómenos –la minifundización como producto de la concentración– no resulta tan sencilla.

Por una parte, hay casos en que la concentración de la tierra se da sobre unidades previamente poseídas por pequeños propietarios y minifundistas; estos casos se dan principalmente por el acaparamiento que se basa en formas de producción con procesos tecnológicos que requieren mucho

4 La Ley Agraria Fundamental proponía poner las tierras minifundiarias en uso común como un mecanismo para superar el problema.

5 Un ejemplo de esta afirmación son los resultados de la reforma agraria del Perú en los años setenta del siglo XX.

6 El caso de las empresas asociativas, y comunitarias, que disponen de suficiente tierra como para combinar las actividades familiares con iniciativas colectivas, es un caso distinto y con mayores posibilidades de éxito.

7 Urioste, Barragán y Colque (2007) presentan datos importantes respecto al funcionamiento de estos mecanismos, lo que permitiría explicar una conclusión que exponen en su trabajo sobre el altiplano boliviano: la superficie cultivada por familia en los últimos treinta años no ha variado significativamente.

8 Alejandro Almaraz, que fue viceministro de Tierras entre 2006 y 2009, ha expuesto en varias oportunidades las virtudes de la propiedad comunitaria como una instancia de gobierno y gestión para disminuir los procesos y efectos de la minifundización (G-DRU 2007).

9 La aplicación del índice de Gini es muy útil para estos estudios, sin embargo es también útil ver casos específicos de empresas e individuos que han concentrado tierras en dimensiones inimaginables en distintos países.

capital y tierra para realizarse, lo que ejerce presión sobre las unidades menores hasta dejarlas fuera del sistema. A diferencia de otros países, en los últimos veinte años este fenómeno es marginal en Bolivia, aunque subsiste en zonas de colonización tradicional.

Por otra parte –y posiblemente sea el fenómeno más característico– los procesos de subdivisión y los procesos de concentración de la tierra son fenómenos de distinto origen, que si bien pueden darse de manera simultánea, en general responden a dos dinámicas geográficamente desconectadas. Esta afirmación se sustenta principalmente en el hecho de que los fenómenos de minifundialización y de latifundialización ocurrieron y ocurren en los países sudamericanos en ámbitos territoriales distintos, sin desconocer que los procesos de concentración de tierras, muchas veces promovidos por el propio Estado, se han dado en territorios de pueblos indígenas a costa de su integridad comunitaria e incluso personal.

Al menos en el caso boliviano, predomina la segunda situación, por lo que tanto las políticas públicas tendientes a controlar la concentración de la tierra como aquellas orientadas a promover una distribución y extensión adecuada para las unidades campesinas e indígenas tienen que responder a las características propias de estos fenómenos, considerándolos de manera independiente, articulados posiblemente por una política de distribución, como ocurrió en las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado.

No cabe duda de que la economía campesina indígena, si cuenta con determinadas condiciones, por ejemplo con la extensión adecuada en terrenos individuales y colectivos, continúa aportando un conjunto de beneficios a la sociedad: fuentes masivas de empleo, generación de ingresos, protección y reproducción de la diversidad genética, entre otros. Por ello es necesario priorizarla en las políticas públicas y en la intervención del Estado.

En cambio, la gran propiedad, inclusive en sus dimensiones establecidas como tamaño máximo en la Constitución Política del Estado, no sólo concentra la tierra, sino también la riqueza y el poder; pero no ha podido resolver aspectos sustanciales para el desarrollo, como el empleo precario, la temporalidad y la discriminación laboral.

También es cierto que en la situación actual, las grandes propiedades son importantes en la producción de alimentos, por lo que los sistemas de redistribución, además de los criterios de equidad, deben acompañarse con criterios de eficiencia y sostenibilidad, de manera que el campo continúe aportando con alimentos, uno de los aspectos esenciales de la estabilidad de los países.

Por lo tanto, controlar la acumulación de tierras así como brindar las condiciones para el acceso y la movilidad campesina indígena corresponde a enfoques y políticas con características propias, aunque complementarias y sin duda convergentes en el tiempo.

5. Perverso minifundio

Es muy común encontrar críticas a la distribución de tierras en pequeñas unidades. Se suele argüir que por esa vía se habría disminuido la productividad y la contribución del campo a la economía; por tanto, se generaría condiciones de empobrecimiento.

Es también común escuchar y leer que la miminifundización, en ciertas regiones, sería consecuencia de las reformas agrarias y que por tanto, en principio, las políticas de distribución de tierras serían erróneas y en muchos casos antihistóricas.[10]

En general, las críticas a la distribución de tierras en el contexto sudamericano –y no es especial el caso boliviano– no comparan el estado actual y el estado anterior a las políticas de distribución, en el cual, además de alentar el mito de la productividad y del abastecimiento de productos, los sistemas agrarios se basaban fundamentalmente en la explotación de familias campesinas indígenas a las que incluso se negaba los derechos fundamentales que acompañan la cualidad ciudadana.

Otros, en cambio, explican el minifundio y la pobreza que éste genera usando como argu-

10 Luis Antezana en 1971 expone desde una coyuntura histórica particularmente importante para el posterior proceso de las políticas públicas la distinta valoración e interpretación que se hacía, y aún se mantiene, entre la producción en pequeñas parcelas y la producción capitalista emergente en Bolivia. Apunta: "lo que predomina es el minifundio y éste amenaza con extenderse a regiones donde no existe. Y lo que es peor, toda la legislación agraria vigente, contra la opinión general, continúa prolongando y extendiendo la existencia de este virus. El minifundio determina la pequeña producción cuando ya nadie puede aceptar el criterio de la superioridad de la pequeña agricultura sobre la grande" (Antezana 1971: 15-16).

mentos el crecimiento de la población, el sistema de herencia y la degradación de los suelos (INRA 2010: 35, 89; Heike Kuhlwein-Neuhoff y Anne Piepenstock en Medeiros 2009).

En una versión más contemporánea y aproximada a los intereses campesinos, se advierte que la ausencia de políticas efectivas de desarrollo rural favorables a estos sectores habría traído como consecuencia el proceso de minifundización, la pérdida de la productividad de la tierra y el deterioro de los recursos naturales (Decreto Supremo 29272).

Desde el punto de vista de este ensayo, es imposible sostener las críticas a la distribución de tierras en pequeñas y medianas unidades productivas sin desconocer que las políticas públicas posteriores a los procesos de reforma agraria han privilegiado al sector agroindustrial en desmedro de la producción campesina indígena.

El debate del minifundio aparece de una manera disfrazada, muchas veces incluso de forma bien intencionada –y no es excepción de los políticos de derecha o izquierda–, para justificar la concentración y administración de la tierra y un continuado desprecio por las prácticas y las potencialidades campesinas indígenas.

Para avanzar en el debate y sostener la crítica a los procesos de distribución de tierras sería necesario mostrar alguna evidencia de que en aquellas regiones donde se ha subdividido la propiedad, bajo el mismo contexto, otras formas agroindustriales de propiedad habrían generado las mismas dinámicas económicas, incluidas las condiciones de residencia y trabajo para las familias ahora minifundistas u obreras asalariadas, además de mejorar sus condiciones de vida, a tiempo de generar ganancias para el inversor, patrón o propietario.

Pero de igual manera, sería necesario demostrar que la distribución de la tierra en unidades menores, equivalentes a la pequeña y mediana propiedad, sería capaz de crear dinámicas económicas equivalentes a las que se han dado en regiones de desarrollo agroindustrial, donde es evidente que mucha gente ha creado condiciones para la generación de ingresos por medio de su articulación con los procesos agroindustriales y las dinámicas económicas que éstos producen.

Planteado de esta manera, en términos de equivalencias y disputas económicas, es evidente que actualmente no se podría sostener que la discusión consiste en oponer el latifundio al minifundio. El debate consiste más bien en demostrar las virtudes de una gestión de acumulación capitalista y una gestión de base campesina indígena, donde ni el latifundio ni el minifundio son jugadores de primera línea.

Es indiscutible que el latifundio pervive y se reproduce porque se basa en intereses y en el poder por acumular un recurso natural, extremadamente valioso y cuyos derechos normalmente los otorga y legitima el Estado.

En cuanto al minifundio, si evidentemente no es jugador de primera línea en la gestión de la producción rural, y más aun si es un problema y el origen del empobrecimiento, ¿qué lo sostiene?, ¿cuáles son las características de esta forma de propiedad que hacen que se mantenga y reproduzca en el tiempo?, ¿qué y quiénes están interesados en su continuidad y reproducción?

Aunque sea como un estado en tránsito –como se definió al inicio–, a la posible explicación se llamará "minifundio funcional", tomando en cuenta la voluntad de las personas y la permisividad e incluso fomento del Estado en determinadas situaciones, incluso en contra de las voluntades individuales y de grupo.

6. Minifundio funcional

Desde la perspectiva de la economía liberal, y por supuesto neoliberal, el minifundio es funcional porque mantiene un conjunto de personas en situación de disponibilidad laboral de bajo costo, un sector eventualmente asalariado y disponible para los requerimientos de las empresas que demandan mano de obra temporal.

Sostener la convivencia entre la pequeña propiedad minifundiaria y la gran propiedad –lo que generalmente suele ocurrir– termina maquillando una relación de explotación temporal de mano de obra, con características permanentes por su reiteración, sin asumir los costos de la seguridad social y de la reproducción del trabajador en épocas de paro laboral.

Según las estadísticas nacionales, el minifundio genera una forma de autoempleo, aunque precario, pero empleo al fin, por lo que el desempleo es prácticamente inexistente en el área rural. Su contribución a las estadísticas nacionales es muy importante porque muestra parámetros de estabilidad y dinámica económica.

Desde una perspectiva y un enfoque diferentes, el minifundio es funcional a un conjunto muy amplio de residentes (personas que ya no viven en la comunidad rural aunque son originarias de ese lugar) para mantener su condición comunaria y por tanto darles un conjunto de derechos y también de obligaciones que los vinculen a la comunidad de origen con fines simbólicos, sociales, políticos e incluso comerciales.

Este fenómeno de minifundización de la propiedad comunitaria, desde el punto de vista económico, responde a una gama muy amplia de necesidades e intereses, desde aquella familia que teniendo como principal residencia una ciudad cercana complementa sus ingresos y necesidades alimentarias con lo que produce su pequeña parcela rural, hasta aquella familia para la cual la propiedad minifundiaria en su comunidad de origen tiene más bien una función de agregación cultural.

No se podría considerar como problema para los propietarios y para quienes poseen derechos de posesión y uso el que la propiedad minifundista familiar o el derecho comunitario no tengan, en la práctica, una actividad económica como función social y cubran otros espectros como el esparcimiento y la residencia vacacional. Aunque, dependiendo de su ubicación concreta, eso podría convertirse en un problema para la colectividad de propietarios y su comunidad, por ejemplo a la hora de gestionar sistemas productivos complejos de interés común, como los sistemas de riego. Es verdad también, que junto al uso no productivo del suelo, la propiedad minifundista familiar podría permitir la privatización de los espacios y los recursos de bien público, como la belleza y los espacios de recreación, en los sitios de mayor interés paisajístico, lo que marginaría a un conjunto más amplio de la población de acceder a esos sitios.

Se intenta mostrar con esos ejemplos que el fenómeno de la minifundización de la propiedad rural no tiene las mismas características en cualquier región y situación, y por tanto los análisis más finos tendrían que poder identificar las distintas demandas y problemáticas que encierra cada uno de los casos.

7. Minifundio y pequeña propiedad en la Constitución Política del Estado

De acuerdo con la normativa enunciada en la Constitución Política de Bolivia, existen dos posibilidades: 1) se asume que la pequeña propiedad es una situación de minifundio, o 2) se asume en la perspectiva legal que el minifundio no es una categoría de la propiedad agraria.

Como se vio más arriba, el minifundio se refiere a una situación de insuficiencia de tierra para cumplir con fines productivos casi en exclusividad laboral. La Constitución Política del Estado (2009), en cambio, se refiere a la pequeña propiedad como un espacio suficiente para sostener una actividad económica; es por esta razón que manda a la ley a fijar un límite inferior.

Idealmente, el límite inferior de la pequeña propiedad, y por tanto el límite superior del minifundio, sería aquel que determina su suficiencia para mantener una actividad económica, la cual mínimamente debe garantizar tanto la seguridad alimentaria de la familia como los ingresos suficientes, o productos suficientes, para su interrelación con el resto de la sociedad, en términos de intercambio y complementariedad.

La Constitución establece, además, que el ideal debe corresponder con las regiones biogeográficas del país, bajo el supuesto de que en cada una de ellas ese límite está determinado por la propia naturaleza. Esta definición permite ubicarse en la misma base conceptual de la discusión sobre la propiedad mediana y empresarial, aunque con principios socioeconómicos y políticos diferentes, por supuesto.

El debate, en ambos casos, tanto en el de la propiedad empresarial como en el de la pequeña propiedad, consiste en determinar si son las condiciones naturales las que determinan las características de la producción, o si el conocimiento local y externo, las técnicas y tecnologías, propias o introducidas, se ajustan a las definiciones de superficie sobre la propiedad de la tierra. En el fondo, un determinismo político-técnico o un determinismo naturalista.

Si se interpreta las posibilidades del cuerpo normativo, un aspecto al parecer evidente es que donde comienza la pequeña propiedad, en su límite inferior, termina el límite superior de la posesión minifundiaria.

El límite entre la pequeña propiedad y la propiedad minifundiaria tiene que ver con el horizonte económico que establece la Constitución para la pequeña propiedad:

> Artículo 397.
> II. La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena-originario-campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades.

Se podría definir a la pequeña propiedad como el espacio al que tiene acceso una familia, ya sea en régimen comunitario o individual, de uso productivo en actividades agrícolas, pecuarias y forestales, destinada a producir bienes para el autoconsumo, el mercado, o para ambos. Se caracteriza por la ocupación intensiva de la fuerza de trabajo familiar y una superficie suficiente para la reproducción, conservación y mejora de los sistemas ecológicos.

Como se puede ver, en la definición sustantiva del tipo de propiedad, tanto pequeña como comunitaria, se continúa acentuando la función social y política antes que la función económica. Una formulación más afín y coherente con los propios retos que luego establece la Constitución boliviana resaltaría de manera complementaria y articulada la relación entre función social y función económica.

Hay que prestar especial atención al horizonte político de la Constitución boliviana cuando establece el pluralismo económico. En términos generales, el documento indica que el Estado privilegia la orientación del sistema económico hacia la pequeña y mediana propiedad y la producción comunitaria; entonces, está claro que el minifundio no tiene cabida en la política pública, a no ser como una problemática a resolverse con la dotación de nuevas tierras.

Esa noción de pequeña propiedad como horizonte inferior de la política pública y de la norma constitucional se refuerza en los artículos de la Constitución que regulan la subdivisión de la propiedad agraria. Nótese que el artículo 400 establece que las propiedades mayores no podrán subdividirse en superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad, en tanto que la pequeña propiedad, con este mismo principio, resulta indivisible.

> Artículo 400.
> Por afectar a su aprovechamiento sustentable y por ser contraria al interés colectivo, se prohíbe la división de las propiedades en superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad reconocida por la ley, que, para su establecimiento, tendrá en cuenta las características de las zonas geográficas. El Estado establecerá mecanismos legales para evitar el fraccionamiento de la pequeña propiedad.

Con el principio y la doctrina de la Constitución, se puede decir que existe un acuerdo generalizado. Sin embargo, es en el establecimiento de los parámetros por tipo de propiedad, exceptuando el límite superior de la propiedad empresarial,[11] donde se disputan distintas percepciones, intereses y orientaciones que dificultan disponer de legislación y normativa complementaria en el corto plazo. Se está ante una situación donde la diversidad de criterios puede paralizar una intervención estatal oportuna.

8. Determinación de la superficie a considerarse minifundio

En este punto, el simplificar el alcance de los conceptos –conceptos al fin– puede ayudar mucho a generar interpretaciones y políticas alternativas, con el riesgo evidente de perder riqueza y complejidades particulares, ya sean territoriales, sociales, culturales o políticas, entre otras.

Como está planteado el debate, cualquier consideración teórica y descriptiva que se haga sobre el minifundio o cualquier otra clasificación agraria que confluya en superficie, tendrá que iniciar o terminar con una unidad de medida.

En la legislación agraria que estuvo vigente desde 1953 hasta 2009, el límite inferior de la pequeña propiedad variaba según región y según

11 En el caso de Bolivia, la propiedad empresarial se limitó constitucionalmente a cinco mil hectáreas, aunque con algunos dobleces que permiten propiedades mayores. En todo caso, el solo hecho de establecer el límite, y refrendarlo con participación de la población, ha generado una frontera moral muy importante, retornando al Estado, ante la opinión pública, la capacidad de tomar decisiones sobre un recurso tan importante.

uso del suelo, desde tres hectáreas en terrenos vitivinícolas de los valles hasta ochenta hectáreas en zonas ganaderas del Chaco.[12] Se podía suponer que bajo el límite inferior de la pequeña propiedad se consideraba el minifundio, aunque la ley incluía la categoría de 'solar campesino', el espacio de la vivienda en sentido amplio, que no tenía una delimitación muy nítida de superficie.

Otras aproximaciones más recientes han intentado definir unidades "viables" económica y socialmente; por debajo de su límite inferior se supondría una situación de minifundio. Se puede encontrar consideraciones de lo más variadas, aunque por lo común se indica superficies de cinco, diez e incluso cincuenta hectáreas como unidades mínimas de pequeña propiedad para sostener los principios de producción y reproducción de los sistemas agrarios. Hay que agregar que en la mayoría de los casos las superficies consideradas en estos sistemas de clasificación abordaban solamente las tierras aptas para los cultivos anuales y su combinación con la ganadería doméstica.[13]

Desde el presente ensayo se quiere provocar la búsqueda de definiciones prácticas y razonadas, por lo que se expondrá un enfoque alternativo aprovechando que la Asamblea Legislativa, a febrero de 2011, aún no había iniciado la discusión sobre la reclasificación agraria.

Una primera constatación es que la economía campesina indígena, en lo que hace exclusivamente a la superficie cultivada, y por tanto a la clasificación de pequeña propiedad establecida en la Constitución Política del Estado, en la actualidad se desarrolla mayoritariamente en el rango de tres hectáreas cultivadas.

En el cuadro 1 se observa una muestra representativa para Bolivia realizada por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) sobre los ingresos familiares anuales, que incluye familias campesinas indígenas, en tierras colectivas e individuales. Los datos mantienen en esencia las consideraciones que hacen a la producción del grupo estudiado, reiterando un uso intensivo de mano de obra familiar en contraposición a la primacía y uso de la maquinaria.

Cuadro 1. Superficie cultivada por familias campesina indígena según región

Rango (en hectáreas)	Mojos	Valles	Chaco	Altiplano norte	Norte Amazónico	Guarayos	Promedio general
0 - 1	37.7%	43.5%	24.9%	82.5%	23.3%	22.7%	45%
1 - 2	45.1%	26.6%	36.2%	12.8%	38.8%	20.5%	28%
2 - 3	12.3%	14.0%	19.8%	3.0%	20.4%	11.4%	13%
3 - 4	1.6%	7.2%	7.9%	0.9%	10.7%	12.5%	6%
4 - 5	2.5%	2.4%	6.8%	0.4%	2.9%	5.7%	3%
5 - 10	0.8%	4.8%	3.4%	0.4%	3.9%	9.1%	2%
10 ó +	0.0%	0.5%	1.1%	0.0%	0.0%	5.7%	2%

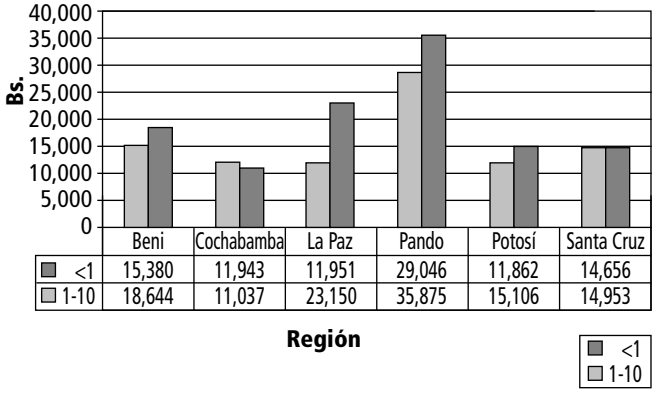
Fuente: CIPCA 2009, borrador del estudio IFA 2007.

Sobre la base de los datos del gráfico 1 y de los siguientes gráficos es necesario hacer dos consideraciones: por una parte, que el tamaño de la superficie cultivada y su correlación con los ingresos de las familias campesinas indígenas no son directamente proporcionales; por otra parte, que la productividad por región biogeográfica posiblemente no es lo suficientemente distinta como para merecer clasificaciones diferenciadas en cada uno de los tipos de propiedad, al menos si se toma distancia de las consideraciones histórico-naturalistas de los sistemas productivos en los que se basan los modelos de clasificación discutidos habitualmente.

12 Los datos que se obtenían con estos parámetros sin duda abren una brecha muy grande en la distribución de la tierra y las consecuencias internas de este criterio: "de los 550 mil minifundistas campesinos bolivianos, sin embargo, hay importante márgenes de diferencia en el tamaño de la propiedad. Desde los que poseen hasta cincuenta hectáreas como máximo en algunas zonas de colonización del oriente, hasta los campesinos del borde del lago Titicaca o del valle de Cochabamba, cuyas tierras no alcanzan a una hectárea" (Urioste 1986: 21). Otro dato que arroja el II Censo Nacional Agropecuario de 1984 es que 214,437 unidades agropecuarias poseían menos de cinco hectáreas; éstas ocupaban el 1,43% de la superficie asignada en propiedad con un promedio de 1.5 hectáreas por unidad (UDAPE 2005: 4).

13 Como alertamos en otra oportunidad, la reflexión sobre la superficie de TCO y zonas con área forestal es distinta; la dejamos de lado porque no está en el centro de la discusión sobre el minifundio.

Gráfico 1. Ingreso familiar anual (IFA) por región y rango de superficie cultivada



Fuente: CIPCA, elaboración con datos del estudio IFA 2007.

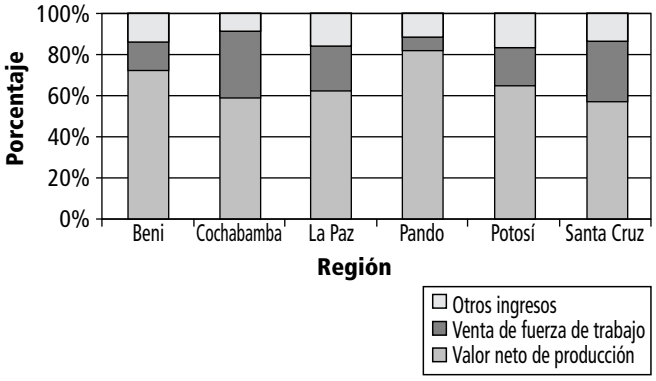
No se está afirmando que la superficie cultivada sea un dato irrelevante, lo que se busca demostrar es que es necesario disponer de estudios y análisis más exhaustivos.

De todas maneras, con la muestra del gráfico 1 se puede decir que, a excepción del altiplano paceño, donde a mayor superficie reporta mayores ingresos, en los otros lugares se requiere alguna explicación. En el caso de Cochabamba, y parcialmente de Potosí, se puede indicar que los que reportaron menor superficie cultivada en su mayoría disponían de riego, producto de los proyectos que viene trabajando CIPCA en los municipios estudiados. En otros lugares, especialmente en Beni, Santa Cruz y Pando, los ingresos no son progresivos a la superficie; esto tiene que ver con rendimientos y otros factores. Cabe indicar que en este caso los ingresos forestales, caza y pesca son importantes; pero eso no se ve en el cuadro porque se aboca a la superficie cultivada.

Es necesario tener en cuenta que la mayoría de estos datos se ha recogido en familias establecidas en régimen comunitario; eso quiere decir que, además de las parcelas cultivadas, esas familias tienen acceso, muchas veces, a otros recursos que complementan sus ingresos.

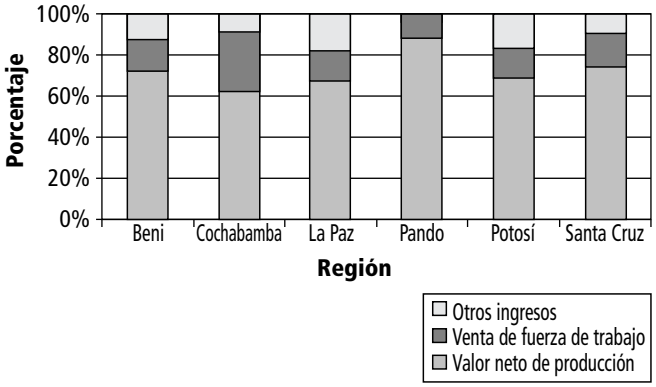
De manera complementaria, en los gráficos 2 y 3 se puede apreciar que a mayor superficie cultivada menor es la importancia de la venta de fuerza de trabajo y los otros ingresos extraprediales. Esta consideración, que puede ser obvia, es importante tomarla en cuenta ya que corresponde a la discusión del minifundio funcional, por una parte, y por otra a la lógica de complementación de ingresos, que es muy común en la economía de los bolivianos, más aun en la rural.

Gráfico 2. Composición del ingreso familiar en cultivos de menos de una hectárea



Fuente: base de datos de CIPCA 2007.

Gráfico 3. Composición del ingreso familiar en cultivos entre una a diez hectáreas



Fuente: base de datos de CIPCA 2007.

Los datos y ejemplos expuestos tienen la finalidad de mostrar la sensibilidad de los indicadores, que podría ser útil para determinar la superficie mínima de la pequeña propiedad. Por ejemplo, si se tomara como criterio que los dueños de las pequeñas propiedades deben ser autosuficientes en su alimentación y que deben generar exclusivamente sus ingresos con sus unidades productivas, los mínimos tendrán que ser abundantes; pero a su vez éstos tendrán que confrontarse con las posibilidades reales de su aplicación en cada una de las regiones del país, tomando siempre en cuenta que la tierra es un recurso limitado y finito.

Desde el punto de vista de este artículo, es necesario y urgente continuar realizando mayores estudios. Sin embargo, es poco probable que antes del censo agropecuario, e incluso con éste, se tenga la suficiente cantidad de información y su procesamiento oportuno como para resolver el

mandato constitucional de la reclasificación de la propiedad agraria.

Para poder atender la urgencia de la reclasificación y determinar la superficie mínima de la pequeña propiedad se debe responder a un criterio ágil porque, como se ha visto en el ejercicio anterior, el camino de los ingresos y las regiones biogeográficas puede resultar tan complejo que finalmente puede generar mayor debate que acciones concretas; y si se lograra un consenso, éste tendría un horizonte histórico determinado, lo que generaría sistemáticas revisiones y por tanto un estado permanente de incertidumbre.

Con el razonamiento de la superficie cultivada (ver cuadro 1), de los ingresos familiares (ver gráficos 1, 2 y 3) y los datos de los que se dispone sobre la titulación hasta diciembre de 2009 (ver cuadros 2, 3, 4 y 5) se puede hacer el ejercicio de delimitar la pequeña propiedad en su límite inferior de una hectárea; en consecuencia, toda propiedad menor sería considerada minifundio. Hay dos argumentos para sustentar el límite mínimo de la pequeña propiedad en una hectárea.

El primero es que diversos estudios han determinado que la superficie promedio inferior cultivada por una familia campesina es escasamente superior a una hectárea (sin considerar por supuesto las áreas de uso colectivo, tierras en descanso, bosque, fuentes de agua, etc.). Dentro del rango de una a diez hectáreas cultivadas se puede considerar que se reproducen las condiciones y cualidades de producción campesina indígena, otra vez teniendo en cuenta las limitaciones y virtudes que ésta tiene, principalmente el uso de la mano de obra y la baja incorporación de insumos externos.

El segundo argumento es que de los diversos aprendizajes del proceso de saneamiento, uno que se puede rescatar es que el criterio adoptado debe ser muy práctico, de manera que se convierta en una herramienta útil para la orientación de las políticas públicas y la orientación de la demanda de los distintos sujetos relacionados con la tierra.[14]

Luego de estos ejercicios generales se puede ir afinando la clasificación de la propiedad agraria con respecto a los criterios de sostenibilidad y la inmensa variedad de formas de complementariedad entre el espacio domesticado con cultivos y animales y el aprovechamiento y cuidado de los recursos naturales comunitarios que rodean el ámbito familiar.

9. Datos que pueden orientar en la toma de decisiones

Siguiendo la reflexión anterior, si se optara por establecer como minifundio en todo el país a las superficies menores a una hectárea, y tomando en cuenta el total de la superficie a la que tiene acceso una familia (y no sólo el área cultivada), se puede anticipar los siguientes resultados y sus consecuencias.

Como se puede ver en los cuadros 2 y 3, según los datos que se dispone, provistos por el INRA en enero del 2009 –los más representativos para este tipo de análisis, dada la información existente en Bolivia–, si se tomara como base una hectárea, hay que considerar que el 27% de los actuales propietarios individuales se encontraría en una situación de minifundio, la gran mayoría ubicada en Cochabamba, Chuquisaca y Tarija.[15]

14 La complejidad del proceso de saneamiento ha extendido los procedimientos y los conflictos a periodos innecesariamente largos y costosos (Guzmán 2008).

15 Los datos corresponden al INRA (30 de enero de 2009), elaborados para debatir la reclasificación agraria propiciada por el viceministerio del área.

Cuadro 2. Número de propiedades por rango de superficie y departamentos

	Propiedad individual						
Departamentos	**< 1 Ha**	**1-10 Ha**	**10-500 Ha**	**500-5,000 Ha**	**> 5,000 Ha**	**Total**	**Porcentaje**
Beni	8	15	1,118	94	20	1,255	17.0
Chuquisaca	3,844	4,190	2,995	90	1	11,120	15.3
Cochabamba	12,823	14,286	9,642	3	0	36,754	50.6
La Paz	659	2,327	5,505	41	3	8,535	11.8
Oruro	41	10	19	0	0	70	0.1
Pando	31	40	571	38	1	681	0.9
Potosí	9	13	29	0	0	51	0.1
Santa Cruz	336	1,914	8,558	366	45	11,219	15.5
Tarija	1,797	706	368	50	1	2,922	4.0
Total general	19,548	23,501	28,805	682	71	72,607	100.0
% rangos	26,9%	32,4%	39,7%	0,9%	0,1%	100,0%	

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Cuadro 3. Superficie en hectáreas por rango de superficie y departamento

	Propiedad individual						
Departamentos	**< 1 Ha**	**1-10 Ha**	**10-500 Ha**	**500-5.000 Ha**	**> 5.000 Ha**	**Total**	**Porcentaje**
Beni	3	95	82,492	212,194	181,753	476,537	14.4
Chuquisaca	1,268	15,548	313,446	123,514	5,924	459,701	13.9
Cochabamba	4,186	71,502	175,685	7,539	0	258,912	7.8
La Paz	268	10,683	132,485	54,420	22,435	220,291	6.7
Oruro	14	33	1,020	0	0	1,067	0.0
Pando	17	147	95,233	53,637	5,080	154,114	4.7
Potosí	2	65	2,227	0	0	2,295	0.1
Santa Cruz	159	10,149	541,187	654,303	424,221	1'630,019	49.3
Tarija	440	2,738	32,744	62,648	6,974	105,544	3.2
Total	6,358	110,961	1'378,520	1'168,255	646,387	3'308,481	100.0
% rango	0.2%	3.4%	41.6%	35.3%	19.5%	100.0%	

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Lamentablemente, no se pudo depurar de la base de datos la doble y triple titulación en pequeñas parcelas. De todas maneras, en la mayoría de los casos la agregación de éstas no parece resolver el problema de fondo, aunque a nivel agregado algunos podrían más bien ser considerados como pequeños propietarios.

Con esta salvedad, que podría ser trabajada más detalladamente a la hora de determinar una política pública, según este razonamiento y tomando en cuenta que no todos los propietarios individuales son campesinos indígenas, un cuarto de la población campesina se encontraría en tránsito a la descampesinización o requeriría conseguir mayor superficie para concentrarse en su unidad productiva rural.

Por otra parte, en el caso de las tierras colectivas, en sus categorías de tierras comunitarias campesinas y tierras comunitarias de origen, se puede apreciar un conjunto de fenómenos que habrá que tomar en cuenta. En el análisis de los cuadros 4 y 5 es posible asumir que todas aquellas propiedades tituladas como comunitarias, menores a diez hectáreas, corresponden a espacios de uso comunitario, como por ejemplo escuelas, lugares de ferias o canchas deportivas; se puede decir que son centros comunales de servicio dentro de un contexto de titulación individual, lo que da pie a explicar la idea de que la comunidad campesina indígena no necesariamente corresponde a formas de titulación colectiva; existen ambos tipos.

Por otra parte, es evidente que existen comunidades y tierras comunitarias de origen tituladas en las que su población se encuentra en una situación de minifundización; por ejemplo aquellas que reportan entre diez y quinientas hectáreas. Más aun, es posible que en este grupo todavía no

se tenga registrada la mayoría de las comunidades que se encuentran en este rango de superficie. Hay que tomar en cuenta que en muchos casos las comunidades que no tienen expectativa de ampliar su superficie, principalmente por su colindancia con otras comunidades, y que no consideran tener conflictos internos graves, aún no han acudido al INRA para iniciar su proceso de saneamiento.

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, hay aspectos de la propiedad colectiva que no se ha estudiado adecuadamente y en la mayoría de los casos se ha quedado con la apariencia.

Cuadro 4. Propiedad colectiva: propiedades según rango de superficie y departamento

Departamento/rango de superficie	<1	1 a 10	10.01 a 500		500.01 a 5,000		Más de 5,000		Total
	Comunitaria	Comunitaria	Comunitaria	TCO	Comunitaria	TCO	Comunitaria	TCO	
Beni	-	2	51	-	86	3	21	23	186
Chuquisaca	53	22	20	-	78	4	16	12	205
Cochabamba	569	388	319	-	35	-	4	4	1,319
La Paz	75	57	78	1	52	15	12	16	306
Oruro	-	-	2	1	7	13	4	21	48
Pando	1	2	10	-	67	-	146	3	229
Potosí	-	4	9	1	30	20	9	35	108
Santa Cruz	30	54	132	2	139	7	25	30	419
Tarija	26	8	16		27	-	5	4	86
Total	754	529	637	5	521	62	242	148	2,898
%	26	18	22	0	18	2	8	5	100

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Cuadro 5. Propiedad colectiva, superficie en hectáreas por rango de superficie y departamento

Departamento/ rango de superficie	<1	1 a 10	10.01 a 500		500.01 a 5,000		Más de 5,000		Total
	Comunitaria	Comunitaria	Comunitaria	TCO	Comunitaria	TCO	Comunitaria	TCO	
Beni		19	6,961	-	200,712	7,350	190,080	3'756,086	4'161,208
Chuquisaca	15	75	3,192	-	166,621	10,513	190,387	302,662	673,465
Cochabamba	202	1,646	19,101	-	47,001	-	37,582	474,844	580,376
La Paz	25	234	12,192	58	82,211	47,649	192,719	1'542,490	1'877,578
Oruro			734	268	18,433	30,557	37,942	1'183,782	1'271,716
Pando	1	13	1,611	-	189,235	-	1,964,348	433,260	2'588,468
Potosí		14	2,203	238	64,380	59,834	100,807	1'582,904	1'810,380
Santa Cruz	7	231	13,676	446	273,660	14,687	337,678	3'609,118	4'249,503
Tarija	5	28	3,056	-	53,080	-	62,283	142,204	260,656
Total	255	2,260	62,726	1,010	1'095,333	170,590	3'113,826	13'027,350	17'473,350
%	0	0	0	0	6	1	18	75	100

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Lo importante aquí es dejar establecido que en las propiedades comunitarias también se puede encontrar situaciones de minifundización, por lo que es necesario considerar que habrá en esos casos nuevas demandas por acceso a tierra.

Si se recurre a la imaginación, con el propósito de establecer metas de corto plazo en lugar de esperar que concluya el proceso de saneamiento y las largas discusiones sobre la reclasificación de la propiedad agraria, se puede razonar de la siguiente manera: al momento se ha titulado 19,548 unidades de menos de una hectárea. Como esto corresponde solamente a propiedades individuales se supondrá que al menos se duplicaría la cifra si se considera propiedades comunitarias; es decir, resultarían 39,096 unidades minifundiarias. Si se considera que esta cifra, deducida del proceso de saneamiento, representa un tercio de lo que existirá al culminar el saneamiento (se asume que faltarían dos tercios por sanear), entonces se puede esperar que el total de minifundios, tanto en propiedad colectiva como individual, ascienda

a un total de 117,228 familias.[16] Si se asume que un promedio razonable para la pequeña propiedad en buenos suelos es de tres hectáreas, entonces se puede esperar una demanda de 351,864 hectáreas de tierras cultivables. A esto habrá que agregarle las tierras de otros usos, que bajo el principio de organización comunitaria pueden tener dinámicas, ahora sí, diferenciadas en cada región y pueblo indígena, originario y campesino.

Vista en términos globales, una demanda de medio millón de hectáreas parecería ser perfectamente atendible en el corto plazo. Y si se asume que no todos los minifundistas requerirían tierra, por alguna de las características que se describe en el minifundio funcional, entonces esa demanda sería incluso menor. Pero por otra parte, si se agrega la demanda de los asalariados rurales y de las familias sin tierra que desean retornar a las actividades rurales, fácilmente se podría estimar que la cifra estimada líneas arriba se podría duplicar si se tratara de atender al conjunto de los bolivianos que requieren voluntariamente acceder a tierras para reconvertir su actividad económica principal.

Finalmente, el límite de la demanda de tierra estará determinado por las oportunidades que encuentre la población en otras áreas laborales. En la medida que no se concreten mejores opciones, la población legítimamente seguirá requiriendo, y presionando, por establecer o mantener una pequeña parcela de tierra como su único seguro de vida, por llamarlo de alguna manera; y ése es el caso de Bolivia.

Puesto que todos los tipos de propiedad han creado situaciones de posesión de tierras que no cumplen la función social, la generación de una dinámica de redistribución podría cubrirse desde distintas perspectivas. En unos casos podrá resolverse internamente, dentro de las comunidades y tierras comunitarias de origen. En otros, necesariamente con la ubicación de nuevas tierras y la constitución de nuevos asentamientos.

Lo que sí establece la Constitución Política del Estado es que toda nueva dotación de tierras fiscales será otorgada a título colectivo, por lo que se puede anticipar la ampliación de la propiedad colectiva.

16 Balderrama en su recopilación de la información de la titulación entre 1953 y 1993, establece 58,466 unidades familiares de menos de una hectárea, lo que en ese momento significaba el 21% de propietarios.

10. El complejo y alentador mundo de la propiedad comunitaria y la pequeña propiedad

Trabajar sobre el minifundio, brindarle atención, políticas y recursos significa, como se dijo en inicio, considerar un estado de tránsito, puesto que una buena parte de las familias que viven en esa situación busca profundizar su actividad y su sistema de vida en el área rural; por tanto, requiere ampliar la superficie de que dispone para gozar de una base mínima para sostener sus requerimientos alimentarios, culturales y de ingresos, además contar con una superficie suficiente para darle una mínima proyección y sostenibilidad a sus actividades.

Se debe confiar, pues, en la pequeña propiedad y –¿por qué no?– en la mediana e incluso la gran propiedad empresarial, y su equivalente en la propiedad colectiva, como el estado en el cual las familias campesinas indígenas habrían resuelto su problema de acceso a recursos y por tanto contribuirían de manera más estable a la producción de alimentos para el país, así como a la explotación sostenible de un conjunto más amplio de recursos naturales.

A diferencia del contexto que describió la teoría clásica del minifundio y la pequeña propiedad, que se basaba principalmente en la explotación de la tierra mediante cultivos de ciclo anual, hoy existe una gama mucho más amplia que debe ser incorporada al complejo económico familiar y comunal; y ahí se encuentra la posibilidad de reconceptualizar las unidades rurales.

Las unidades campesinas indígenas que mantienen entre sus características aspectos que es necesario valorar y fomentar –como la diversificación, el nivel bajo de insumos externos, el resguardo y reproducción del patrimonio genético o su relativa independencia de los grandes cambios del mercado– también enfrentan una serie de limitaciones para extender sus cultivos y por esa vía mejorar sus ingresos; el más inflexible es la mano de obra disponible.

Es necesario debatir si el fomento y el sostenimiento de este tipo de unidades campesinas indígenas significa también aceptar unos niveles elevados de pobreza en comparación con el resto de la sociedad. Eso sería inaceptable; y tampoco

parece una buena respuesta redefinir la pobreza, o decir que quizá no son estados de pobreza desde otros acercamientos epistemológicos.

Según los enfoques de desarrollo y la responsabilidad del Estado, se está en un contexto en el que es necesario y posible incorporar las características de la producción campesina a los valores sociales universales, lo que significará también encontrar los mecanismos para que estos valores sean reconocidos económica y socialmente.

Algunos ejemplos: es cada día más sensible la relación campo-ciudad; las ciudades cada día son más conscientes de que requieren de un conjunto de recursos que se ubican o transitan por el área rural para ser consumidos finalmente en éstas (para no hablar del problema de los desechos urbanos, que es sabido dónde van a parar). En la mayoría de los casos, la población campesina indígena es indispensable para generar las condiciones de sostenibilidad en la producción de recursos, por ejemplo el agua. Muchos de los recursos paisajísticos, forestales y en general la biodiversidad dependen cada día más de intervenciones para su protección y reproducción; contrariamente al criterio común, puede resultar más eficiente el establecimiento de políticas y metas allí donde existe una sólida presencia humana.

Todo esto se puede hacer sin dejar de lado las habituales actividades productivas de la economía campesina indígena, pero sin pretender modificarlas al extremo de que pierdan sus principales características.

11. Temas a resolver

Es de esperar que se haya introducido algunos criterios para mirar de una manera complementaria el minifundio. A continuación se indica algunas acciones que podría ser pertinente ejecutar a corto plazo para ir resolviendo la correlación que el minifundio genera entre propiedad de la tierra, habitar en el área rural y reproducción de la pobreza:

- Establecer criterios nítidos para diferenciar las unidades agrarias dentro de la legislación que determine la nueva clasificación de la propiedad agraria; simplificar y establecer variaciones razonables (pequeñas) entre unidades biogeográficas.
- Establecer, en concordancia con la Constitución Política del Estado, una diferenciación nítida entre la pequeña propiedad y el minifundio; en el último caso será necesario resolver el vacío jurídico que existe para su clasificación y para diferenciarlo de la pequeña propiedad.
- Definir la pequeña propiedad de manera que incorpore las principales características de la economía campesina indígena. Al mismo tiempo, introducir políticas y mecanismos para que esas características sean valoradas social y económicamente.
- Establecer criterios, herramientas legales, ordinarias y comunitarias que faciliten el acceso de las familias minifundiarias que así lo deseen y requieran mayor superficie de tierra y recursos, equivalentes a otros sistemas de clasificación agraria.
- Combatir el minifundio funcional como soporte para la provisión de mano de obra barata y temporaria; en muchos casos su solución no pasaría por la legislación agraria, sino más bien por la legislación laboral.
- Establecer incentivos para que las comunidades campesinas indígenas establezcan mecanismos para redistribuir internamente las tierras cuyos "propietarios" no las ocupen habitualmente y por lo tanto no contribuyan a generar articulaciones que les permita encarar acciones y decisiones productivas comunitarias.
- Fomentar discusiones en las comunidades para que encuentren mecanismos alternativos donde los derechos sociales, culturales y políticos se mantengan y se fortalezcan, y al mismo tiempo liberen la propiedad agraria para uso y usufructo de los vivientes en la comunidad.
- En la medida en que es inevitable la subdivisión de las parcelas, y por tanto el fenómeno es reiterativo, será necesario establecer también criterios, medidas e instrumentos que tengan una flexibilidad suficiente para resolver la situación de manera también continua. En esta categoría entraría la reagrupación de parcelas, la distribución de nuevas tierras, el establecimiento de nuevas comunidades en distintas regiones del país.
- El ideal sería que todos los campesinos indígenas puedan acceder a recursos suficientes,

en calidad y cantidad, para garantizar sus actividades productivas y reproductivas, económicas y culturales. En la práctica, resolver la demanda territorial en los términos de lo que se denominó originalmente "tierra comunitaria de origen" y ahora es "territorio indígena originario campesino". En correlato, todos los campesinos con propiedad individual/familiar gozarían de extensiones que alcancen a la propiedad mediana o empresarial.

- No se debe renunciar a un modelo de abundancia de recursos, es lo óptimo para sostener la economía, principalmente indígena, pero como respuesta al fenómeno del minifundio que reproduce pobreza y enajena fuerza de trabajo a bajo costo. Es necesario concentrarse en los mínimos indispensables para resolver la demanda de un conjunto muy amplio de la población rural que vive en situaciones extremas.

Libros y otros documentos consultados

Antezana, Luis
1971 *El problema del minifundio en Bolivia*, La Paz.

Balderrama, Carlos
2002 *Estadísticas agrarias (1953-1993)*, (mimeografiado), La Paz, INRA-DANIDA.

G-DRU
2007 "La opción comunitaria de la revolución agraria: entrevista con el Dr. Alejandro Almaraz, viceministro de tierras", en revista *Procampo*, N° 99, La Paz, Plural.

Guzmán, Ismael (coordinador)
2008 *Saneamiento de la tierra en seis regiones de Bolivia: 1996-2007*, La Paz, CIPCA.

Instituto Nacional de Reforma Agraria
2010 *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia: resultados de la reconducción comunitaria de la reforma agraria en Bolivia*, tomo I, La Paz, INRA.

Medeiros, Gustavo
2009 *El sector agropecuario: diagnósticos sectoriales*, tomo VII, La Paz, UDAPE.

Paz Ballivián, Danilo y Hernán Zeballos
2003 *Diagnóstico de la reforma agraria boliviana: 50 años después de la promulgación de la ley*, La Paz, INRA.

UDAPE
2005 *Sector agropecuario en Bolivia (1990-2004)*, La Paz, UDAPE.

Urquidi, Arturo
1990 *El feudalismo en América Latina y la reforma agraria boliviana*, La Paz, Editorial Juventud.

Urioste, Miguel
1986 *Apuntes sobre el minifundio*, La Paz, CEDLA.

Urioste, Miguel, Roxana Barragán y Gonzalo Colque
2007 *Los nietos de la reforma agraria: tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*, La Paz, Fundación Tierra.

Leyes y decretos relevantes sobre el minifundio en Bolivia

Gobierno de Bolivia: *Decreto Supremo N° 29272*, 12 septiembre de 2007.

Ley Agraria Fundamental (proyecto elaborado por la CSUTCB), 1984.

Estado Plurinacional de Bolivia: *Constitución Política del Estado*, 2009.

El tamaño sí importa

*Miguel Morales Sánchez**

El objetivo del presente artículo es reflexionar sobre las definiciones de minifundio y sus implicaciones económicas en el contexto de la realidad rural boliviana.

1. ¿Qué es el minifundio?

En el lenguaje común, la palabra 'minifundio' hace referencia a una propiedad agraria pequeña. Pero no toda propiedad agraria pequeña puede llamarse minifundio. El problema es que el tamaño es siempre un concepto relativo: se es pequeño con relación a algún parámetro. ¿Cuál es este parámetro? ¿Cuál es la superficie mínima para que una pequeña propiedad sea considerada minifundio?

En realidad, el concepto de minifundio está más asociado a la idea de insuficiencia; minifundio es una propiedad agraria de extensión insuficiente. Aquí se abre una nueva interrogante: ¿insuficiente para qué? Puede identificarse dos respuestas: 1) una propiedad agraria es minifundio cuando su extensión es insuficiente para generar un ingreso de subsistencia, y 2) una propiedad agraria es minifundio cuando su extensión es insuficiente para ocupar plenamente la mano de obra que dispone el propietario.

A continuación se hace un análisis de ambos conceptos.

2. El minifundio como insuficiencia para alcanzar el ingreso de subsistencia

En este concepto, el minifundio es una pequeña propiedad agraria incapaz de asegurar el sustento básico para todos los miembros de la unidad familiar (Ferrás Sexto *et al*. 2004). De manera más precisa puede definirse como aquella propiedad agraria que cuando se pone en producción genera ingresos inferiores al mínimo de subsistencia (ingreso mínimo también llamado por los economistas como el umbral de reproducción de la mano de obra).

Se debe tomar en cuenta que el ingreso mínimo de subsistencia no es absoluto ni definitivo, sino que varía en el tiempo y el espacio, en función del grado de desarrollo económico de la sociedad.

¿Cuál es ingreso mínimo de subsistencia para una familia campesina?

Para responder a esta interrogante, en rigor, se debería hacer un estudio socioeconómico regionalizado para determinar las necesidades básicas de una familia campesina tipo. Otra forma de abordar el tema es tomando como referencia

* El autor es econometrista especializado en desarrollo rural.

el salario mínimo nacional determinado por el gobierno precisamente sobre la base de estudios socioeconómicos nacionales.

Así, tomando en cuenta que en la región andina boliviana la agricultura es familiar y que una familia tipo está compuesta por cinco personas (dos adultos y tres niños), se puede asumir que esta familia requiere para sobrevivir el equivalente a tres salarios mínimos nacionales.

El monto actual del salario mínimo nacional es de 97 dólares por mes, lo cual significa que una familia campesina necesitará un ingreso anual de 3,492 dólares, equivalentes a tres salarios mínimos nacionales por año.

¿Cuánto de tierra se requiere cultivar para poder generar un ingreso anual de 3,492 dólares?

Todo depende del nivel de rendimientos, de la productividad y de los precios de los productos cultivados. Según las cifras oficiales, los rendimientos agrícolas para los principales productos cultivados en la región andina de Bolivia son los siguientes:

Cuadro 1. Rendimientos nacionales promedio (año 2008)

Cultivo	Toneladas por hectárea
Cebada en grano	0.85
Maíz en grano	2.68
Trigo	1.30
Papa	5.22

Fuente: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

Las cifras oficiales son promedios nacionales, no diferencian los rendimientos por regiones. Sin embargo, lo que interesa, en el marco de este artículo, son las regiones de alturas y valles sin riego,[1] que es donde predomina el minifundio.

Para conocer los rendimientos en tierras de minifundio es necesario recurrir a estudios específicos realizados por instituciones que trabajan en dichas zonas. El proyecto PIED Andino realizó una medición precisa de los rendimientos agrícolas en los años 1992-1994 en la zona andina de Potosí y Chuquisaca; a partir del pesaje de la producción en parcelas de 156 productores en un año regular (ni muy bueno ni muy malo), se obtuvo un parámetro confiable para estos rendimientos.

Cuadro 2. Rendimiento promedio de los principales cultivos en región andina a secano (en toneladas por hectárea)

Ecosistema	Papa	Maíz	Trigo	Cebada
Puna húmeda	9.22		0.92	1.18
Puna seca	3.88			0.94
Valles	4.42	0.78	0.76	

Fuente: PIED Andino.

En el cuadro anterior se observa que existe una marcada diferencia entre los rendimientos de las zonas húmedas y de las zonas secas. En la región andina de Bolivia, las zonas húmedas son muy escasas, pues requieren una configuración y ubicación geográficas especiales que hagan posible la concentración de las lluvias; suelen tener precipitaciones superiores a novecientos milímetros por año y humedad ambiental permanente.

La gran mayoría de las comunidades andinas (con seguridad más del 90%) se encuentra en zonas secas, tanto en valles como en alturas, con precipitaciones promedio del orden de seiscientos milímetros por año.

3. Valor agregado por hectárea

Empleando estos rendimientos, la rotación de cultivos predominantes, los costos de producción para estos cultivos y los precios al productor vigentes a la fecha se puede hacer una estimación del valor agregado familiar generado por la economía campesina de la región andina de Bolivia. En el presente artículo se asumirá que el valor agregado de la unidad de producción campesina es equivalente al ingreso familiar.[2] Este supuesto es razonable, pues el margen de error es pequeño y permite emplear cálculos mucho más simples.

1 Según el Inventario Nacional de Riegos, la superficie con riego en Bolivia apenas alcanza al 10% del total de tierras cultivadas. Se sabe que también en las tierras con riego existe una gran fragmentación de la tierra y de los derechos de agua, sobre todo en los valles de Bolivia. El análisis del minifundio en zonas irrigadas no se aborda en el presente artículo, por ser un caso muy específico.

2 En rigor, el ingreso familiar campesino es: el valor agregado menos los impuestos, las rentas, los intereses y los salarios del personal permanente que trabaja en la finca. En la economía campesina estos gastos son prácticamente nulos, por lo que se puede asumir que el ingreso será igual al valor agregado.

Cuadro 3. Valor agregado por hectárea para cultivos de valles

Zona de valles	Papa	Maíz	Trigo	Cebada	Total
Superficie cultivada (ha)	1	1	1		
Rendimiento (t/ha)	4.42	0.78	0.76		
Precio al productor ($us/t)	304	287	261		
Valor de la producción ($us/ha)	1,346	223	199		
Valor de insumos ($us/ha)	498	29	26		
Valor agregado ($us/ha)	848	194	174		
Proporción de la superficie destinada a cada cultivo	33%	33%	33%		100%
Valor agregado neto en una hectárea cultivada ($us)	280	64	57		401

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4. Valor agregado por hectárea para cultivos de alturas secas

Zona de alturas secas	Papa	Maíz	Trigo	Cebada	Total
Superficie cultivada (ha)	1			1	
Rendimiento (t/ha)	3.88			0.94	
Precio al productor ($us/t)	304			148	
Valor de la producción ($us/ha)	1,181			139	
Valor insumos ($us/ha)	461			21	
Valor agregado ($us/ha)	721			118	
Proporción de la superficie destinada a cada cultivo	50%			50%	100%
Valor agregado neto en una hectárea cultivada ($us)	360			59	419

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 5. Valor agregado por hectárea para cultivos de alturas húmedas

Zona de alturas húmedas	Papa	Maíz	Trigo	Cebada	Total
Superficie cultivada (ha)	1		1	1	
Rendimiento (t/ha)	9.22		0.92	1.18	
Precio al productor ($us/t)	304		261	148	
Valor de la producción ($us/ha)	2,805		240	175	
Valor insumos ($us/ha)	1,122		29	24	
Valor agregado ($us/ha)	1,683		211	150	
Proporción de la superficie destinada a cada cultivo	33%		33%	33%	100%
Valor agregado neto en una hectárea cultivada ($us)	555		70	50	675

Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, tomando la rotación predominante de cultivos y los rendimientos promedio medidos en cada región, se puede afirmar que una hectárea cultivada en los valles genera un valor agregado de 401 dólares, mientras que una hectárea cultivada en las alturas secas genera un valor agregado de 419 dólares y en las alturas húmedas genera 675 dólares.

Con estos datos se pueda ahora dar respuesta a la pregunta principal planteada líneas arriba: ¿cuál es la superficie mínima necesaria para generar un ingreso de subsistencia, asumiendo que la familia se dedica únicamente a la agricultura?

La respuesta es contundente: se necesitaría al menos ocho hectáreas por familia en las zonas secas; en las zonas húmedas al menos cinco hectáreas, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 6. Superficie requerida por familia para alcanzar el ingreso de subsistencia, en año normal

	Valles secos	Alturas secas	Alturas húmedas
Rotación principal	papa-maíz-trigo	papa-cebada	papa-trigo-cebada
Valor agregado total por hectárea ($us)	401	419	675
Superficie requerida para alcanzar el ingreso de subsistencia (ha)	8.7	8.3	5.2
Ingreso familiar de subsistencia ($us/año)	3,492	3,492	3,492

Fuente: elaboración propia.

En síntesis, en las zonas secas de la región andina, en un año agrícola normal, toda superficie agraria inferior a ocho hectáreas es minifundio; en las zonas húmedas, son minifundio las superficies menores a cinco hectáreas.

El umbral para el minifundio es alto debido a que los rendimientos son muy bajos. Así, empleando rendimientos mayores, por ejemplo, los obtenidos en un año bueno,[3] el umbral es diferente, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

3 La base de datos del PIED Andino establece que los rendimientos para un "año bueno" (datos obtenidos en entrevistas con jefes de familia), en promedio, son los siguientes para la región: en un ecosistema de puna húmeda, por cada hectárea, se puede obtener 11.20 toneladas de papa; 1.85 toneladas de trigo, y 2.90 toneladas de cebada. En puna seca, por cada hectárea se obtiene 7.10 toneladas de papa y 1.50 toneladas de cebada. En un ecosistema de valles se obtiene por cada hectárea: 6.90 toneladas de papa; 2.45 toneladas de maíz y 1.98 toneladas de trigo.

Cuadro 7. Superficie requerida por familia para alcanzar el ingreso de subsistencia, en año bueno

	Valles	Alturas secas	Alturas húmedas
Rotación principal	papa-maíz-trigo	papa-cebada	papa-trigo-cebada
Valor agregado total por hectárea ($us)	776	802	951
Superficie requerida para alcanzar el ingreso de subsistencia (ha)	4.5	4.4	3.7
Ingreso familiar de subsistencia ($us/año)	3,492	3,492	3,492

Fuente: elaboración propia.

El cuadro revela que en los valles, en un año bueno, la superficie mínima para alcanzar el ingreso de subsistencia sería de 4.5 hectáreas por familia; en las alturas secas sería 4.4, y en las húmedas 3.7 hectáreas.

Como se puede ver, no existe un límite absoluto para definir lo que es minifundio; todo depende de los rendimientos y de los precios y, por lo tanto, depende del lugar y de la época. Esto significa que cada año debería hacerse este cálculo de manera regionalizada.

Sin embargo, para tener una referencia global, con los promedio generales presentados en este artículo, se puede establecer que, en la región andina del país, el umbral del minifundio oscilará en alrededor de cinco hectáreas por familia.

4. El minifundio como insuficiencia para ocupar la mano de obra familiar

Mazoyer establece que, en una agricultura campesina, el minifundio es aquella superficie que es insuficiente para emplear plenamente la mano de obra familiar y asegurar su sobrevivencia (Mazoyer 1997: 467).

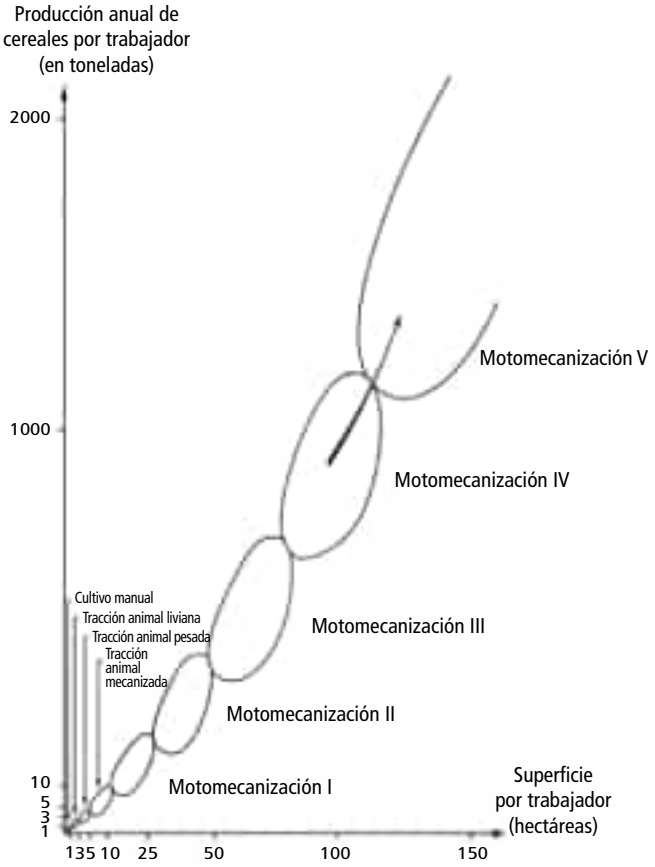
En principio, poder ocupar plenamente la mano de obra familiar depende en primer lugar de la extensión de tierra agrícola disponible; mientras mayor sea la superficie, mayor cantidad de mano de obra se puede emplear. Pero por otro lado, el pleno empleo de la mano de obra depende del sistema de producción empleado en la agricultura; es decir, depende del equipamiento con que se cuente, de la disponibilidad de riego, de los medios de transporte, de los cultivos practicados, entre otros.

¿Cuál es la extensión mínima de tierra cultivada por familia para ocupar plenamente la mano de obra familiar? Para poder responder a esta interrogante es necesario, entonces, recurrir al estudio de los sistemas de producción.

Sobre la base de detallados estudios comparados sobre la agricultura, Mazoyer logra determinar la relación existente entre la productividad del trabajo y la superficie mínima por trabajador para cada uno de los sistemas de producción cerealeros de Europa, desde el origen de la agricultura hasta nuestros días. Establece que a lo largo de la historia los sistemas de producción han ido evolucionando; ante la entrada en crisis de uno surge uno nuevo, que es más productivo.

Pero el aporte que es importante rescatar en el marco de este artículo es que Mazoyer demuestra que para cada sistema de producción existe un límite máximo que un trabajador puede cultivar, así como un nivel de productividad que no puede rebasar.

Gráfico 1. Etapas de la evolución del equipamiento y la motomecanización en el cultivo de cereales



Fuente: M. Mazoyer y L. Roudart: *Histoire des agricultures du monde*, Ed. du Seuil,1997, pág. 386.

Mazoyer demuestra también que para cada sistema de producción existen límites mínimos, tanto en superficie cultivada como en productividad, que no deben ser rebasados para asegurar la reproducción del sistema.

Retomando los estudios de Mazoyer se puede establecer que en una agricultura campesina, donde la unidad de producción es familiar, la extensión que una familia puede cultivar está determinada principalmente por: el tipo de cultivo, la forma de laboreo del suelo, la forma de restitución de la fertilidad de los suelos, la topografía y la accesibilidad de las parcelas y el medio de transporte usado en la finca.

Interesa particularmente, en el marco de la temática que se aborda en este artículo, los sistemas de producción existentes en las zonas de minifundio, vale decir en la región andina de Bolivia. Con este fin, recurriendo a la información de estudios realizados en Bolivia, se ha clasificado los sistemas de producción predominantes en esta región; no se ha encontrado en la bibliografía estudios sobre sistemas de producción destinados a cultivos plurianuales, por lo que la clasificación que se presenta a continuación sólo hace referencia a cultivos anuales.

Cuadro 8. Sistemas de producción de cultivos anuales en la región andina de Bolivia

Sistema de producción	Características	Superficie mínima por familia, en hectáreas
Agricultura manual irrigada	Laboreo del suelo manual, restitución de la fertilidad química y orgánica, transporte con animales de carga, riego permanente y suficiente	0.5-1
Agricultura irrigada semimecanizada	Laboreo del suelo combinando tracción animal, manual y animal, fertilización química, transporte motorizado, riego permanente	2-3
Agricultura a secano, asociada con ganadería, con tracción animal liviana en ladera	Laboreo del suelo empleando tracción animal con arado de palo, restitución de la fertilidad de los suelos mediante la asociación ganadería-agricultura, transporte con animales de carga	4-5
Agricultura a secano asociada con ganadería, con tracción animal liviana en planicie	Laboreo del suelo empleando tracción animal con arado de palo, restitución de la fertilidad de los suelos mediante la asociación ganadería-agricultura, transporte con animales de carga	5-6
Agricultura a secano asociada con ganadería en planicie, con motomecanización parcial, combinada con tracción animal	Laboreo del suelo combinando tractor y tracción animal, fertilización del suelo combinando fertilizantes químicos y orgánicos, con asociación agricultura-ganadería, transporte con animales de carga y camión	10-15

Fuente: elaboración propia basada en Marcel Mazoyer *(Histoire des agricultures du monde)*, Miguel Morales y Carlos Espinoza *(Los sistemas agrarios en los valles de Chuquisaca y Cochabamba)*, Miguel Morales ("La crisis de los sistemas de producción y el medio ambiente. El caso de Tomina-Chuquisaca", en *Ruralter* 10), Miguel Morales (*Estudios de sistemas de uso y tenencia de la tierra,* FAO-Bolivia), Pierre Morlon, compilador y coordinador (*Comprender la agricultura campesina en los Andes Centrales*, Lima, IFEA-CBC)

El sistema de producción predominante en la región andina de Bolivia es la agricultura a secano con tracción animal liviana y asociada con la ganadería, tanto en pampa como en laderas. En estos sistemas de producción, la superficie mínima para tener plenamente ocupados los recursos productivos es de cuatro a seis hectáreas por familia. En las zonas donde existe motomecanización, la superficie mínima es de diez a quince hectáreas por familia.

Esto significa que en las zonas andinas donde predomina la tracción animal, toda superficie inferior a cuatro hectáreas es minifundio; en zonas donde predomina la tracción motorizada, es minifundio toda extensión inferior a diez hectáreas. En zonas donde el laboreo del suelo es manual, la superficie mínima es de una hectárea.

5. Situación de la tenencia de tierras en la zona andina del país

La tenencia de tierra en la zona andina de Bolivia se caracteriza por un minifundio generalizado. Así lo confirman los datos de saneamiento proporcionados por el INRA. Según esta información, más de dos terceras partes de los productores de los valles en las provincias saneadas pueden ser considerados como minifundistas, pues tienen superficies inferiores a cinco hectáreas (ver anexo).

Esta situación está ampliamente confirmada por numerosos estudios de caso realizados por entidades privadas en la región andina.

6. Cuestionamientos a la existencia del minifundio

En el mundo académico vinculado con la economía campesina se escucha voces que cuestionan la existencia de minifundio o, al menos, que cuestionan que el minifundio sea necesariamente negativo.

6.1 El minifundio es una estrategia para diversificar riesgos

Esta idea parte de la constatación, acertada por cierto, de que una de las estrategias de la economía campesina andina es la diversificación de riesgos. Pierre Morlon, en un estudio muy completo sobre la agricultura andina, demuestra que los campesinos tratan de dispersar los riesgos entre el mayor número de posible de especies y de variedades, producidas en el mayor número posible de situaciones ecológicas (Morlon 1992: 190).

Estas estrategias se aplican tanto en el interior de una misma parcela, empleando diferentes asociaciones de cultivos, escalonamiento de fechas de siembra, como en diferentes parcelas y pisos ecológicos, produciéndose de esta manera una gran dispersión de áreas de cultivo.

Sin embargo, Morlon no afirma en momento alguno que esta estrategia de diversificación de riesgos implique minifundio. El que un campesino busque cultivar en diversos pisos ecológicos no significa que busque que su propiedad sea pequeña; significa simplemente que busca que su propiedad esté distribuida en diferentes lugares, con el fin, precisamente, de poder tener un ingreso suficiente para mantener a su familia, aun en caso de accidentes climáticos.

6.2 Pequeños pero eficientes

Schultz (citado por Bruno Kervin) lanzó en los años sesenta la tesis de que el campesino es pequeño pero eficiente. Se afirmaba que por tener pequeñas extensiones de tierra, el productor las trabaja más intensamente, más ecológicamente, más óptimamente, buscando sacar el mayor provecho de este escaso recurso. En consecuencia, el minifundio hace que las tierras se usen de mejor manera.

En la teoría de la economía campesina se establece que la unidad minifundista tenderá a optimizar la productividad de su recurso más escaso, en este caso, la tierra; tratará de sobreemplear los recursos abundantes, como la mano de obra, con el fin de obtener el máximo beneficio de su tierra. Es por ello que el minifundista puede llegar a obtener mejores rendimientos que el resto de los productores, tal como lo señala Kervin.

Sin embargo, esta estrategia tiene un límite, tal como lo demuestra Dufumier (2004):

> Los agricultores minifundistas no tienen muchas otras alternativas que "intensificar" aún más sus sistemas de producción [...]. Pero se tiene buenas razones para pensar que, con equipamiento constante, la productividad marginal del trabajo sólo puede evolucionar hacia la baja. El suplemento de ingreso generado por unidad de trabajo suplementario puede llegar a ser muy pequeña. ¿Para qué desyerbar una tercera vez si la parcela ya prácticamente no tiene ni una sola mala yerba debido a los trabajos precedentes?

Estudios de campo revelan que no es siempre evidente que los minifundistas tengan mejores rendimientos y que, al contrario, existen minifundistas que obtienen rendimientos inferiores a los promedios nacionales. Esto sucede cuando los minifundistas se encuentran en situación de pobreza y no pueden comprar las semillas o los insumos adecuados para asegurar la producción.

Donde no hay duda es que la productividad del trabajo en las áreas de minifundio es notablemente inferior al promedio nacional. En efecto, como el campesino minifundista tiene exceso de mano de obra con relación a la tierra que dispone, no le preocupa mejorar la productividad del trabajo, sino la de la tierra.

Sin embargo, en economía, la eficiencia se mide en términos de la productividad del trabajo; el incremento de los ingresos en el largo plazo depende directamente del incremento de la productividad del trabajo.

Por lo tanto, se puede concluir que es falsa la idea de que los minifundistas son pequeños pero eficientes; son pobres e ineficientes.

6.3 No existe el minifundio

Este punto de vista sostiene que el minifundio no existe, pues cualquier tamaño de tierra puede generar suficiente ingreso para subsistir; sólo depende de la tecnología que se incorpore en la producción. Detrás está el supuesto de que es siempre posible encontrar un sistema de producción que pueda emplear adecuadamente la tierra disponible y dar ocupación plena a todos los factores de producción.

Así, aun con superficies menores a una hectárea, siempre es posible encontrar un cultivo y una tecnología que hagan rentable esta superficie. Esto es verdad en determinadas circunstancias, como por ejemplo en los cultivos hidropónicos, que cultivan sin tierra, y en los cultivos hortícolas en invernaderos, con clima controlado.

Esta concepción tiene el supuesto de que ante una restricción en la disponibilidad de tierras, los restantes factores son abundantes y totalmente movibles e intercambiables, de modo que la escasez de tierra pueda compensarse con el uso de la mano de obra y el capital. Así, el minifundio puede dejar de ser minifundio sin incrementar la tierra; será suficiente emplear sistemas de producción diferentes.

¿Qué sistemas de producción pueden convertir el minifundio en unidades rentables? Se trata en general de sistemas que usan irrigación, que mejoraron los sistemas de fertilización de los suelos, que usan semillas mejoradas, que emplean sistemas mejorados de control de plagas y enfermedades; se trata de sistemas que transforman su producción, que tienen acceso al mercado.

Es decir se trata de sistemas que requieren de una inversión importante de capital productivo. En los estudios efectuados por Mazoyer se demuestra que el cambio de un sistema de producción a uno más productivo requiere multiplicar al menos cinco veces el capital productivo inicial. Pero no es sólo cuestión de capital productivo; son necesarias además importantes condiciones de producción, como disponibilidad de fuentes de agua, disponibilidad de suelos adecuados, acceso a insumos, acceso a tecnología, o cercanía a mercados. De ahí que son muy pocas las unidades minifundistas que pueden autónomamente realizar esta transformación.

Los minifundistas no pueden dejar de ser minifundistas por la sencilla razón de que tienen ingresos demasiado bajos, no generan ahorro suficiente y, por lo tanto, no tienen suficiente capital para invertir en la transformación de sus sistemas de producción.

Finalmente, pretender que no existe minifundio implica eludir el tema agrario principal: la distribución de la tierra. Implica que la solución al minifundio es de naturaleza tecnológica y que, por lo tanto, hay que capacitar a los agricultores, impidiendo ver que la verdadera solución pasa por cambiar la estructura de la tenencia de la tierra.

7. A manera de conclusiones

En el artículo se ha demostrado que el minifundio es una realidad lacerante en Bolivia; en la región andina del país existe una gran cantidad de productores (más de la mitad) que tiene superficies de tierra insuficientes para generar un ingreso mínimo de subsistencia y para ocupar plenamente la mano de obra familiar.

La productividad del trabajo en la unidad minifundista es baja y, en cierto modo, está estancada. La lógica económica de la unidad minifundista es optimizar la productividad del recurso más escaso, es decir la tierra; empleará la mano de obra necesaria para hacer que sus escasas tierras produzcan mejor. Se logran rendimientos relativamente altos, pero a costa de mucha dedicación. Al hacer esto, descuida la productividad del trabajo.

Por otro lado, el minifundio inhibe las inversiones en equipamiento, pues éste no puede ser empleado plenamente por la escasez de tierras; no son inversiones rentables. Asimismo, el minifundio inhibe las inversiones que faciliten el trabajo o reduzcan su penuria, pues la mano de obra es un recurso abundante en esta economía. De ahí que la productividad del trabajo en los minifundistas tienda a estancarse.

El minifundio, al no poder emplear plenamente la mano de obra familiar, es expulsor de mano de obra temporal. En una economía de mercado, el umbral de reproducción de la mano de obra está determinado por las unidades que emplean plenamente sus factores de producción; por este motivo, los ingresos que generan las unidades minifundistas no son suficientes para asegurar la sobrevivencia de la familia.

De este modo, es inevitable que las familias minifundistas, para poder subsistir, deban generar

ingresos complementarios fuera de la chacra, buscando emplear la mano de obra que queda ociosa en la unidad de producción. De ahí que las unidades minifundistas tiendan a la pluriactividad y se dediquen a otras actividades económicas para complementar el ingreso agropecuario familiar. En este contexto se explica que el jornaleo agrícola y la migración temporal sean actividades de mucha importancia para las familias minifundistas.

Cuando el minifundio es generalizado, la oferta de mano de obra temporal es muy grande, lo que empuja los salarios hacia abajo; así, este exceso de mano de obra temporal se constituye en una traba para la mecanización y para el desarrollo de la productividad agrícola. Para el empresario agrícola resulta más rentable en el corto plazo contratar mano de obra barata que invertir en la compra de equipamiento o la introducción de nuevas tecnologías. De este modo la agricultura pierde dinamismo y se estanca en tecnologías que con el tiempo devienen obsoletas y con bajos niveles de productividad del trabajo.

En otras palabras, la consecuencia principal del minifundio para la economía de Bolivia es el nivel bajo de la productividad del trabajo en todo el sector agropecuario. Una de las leyes de la economía es que el nivel del ingreso depende directamente de la productividad del trabajo; a niveles bajos de productividad se tienen bajos niveles de ingreso. En síntesis, una de las consecuencias directas del minifundio es la pobreza rural.

La tenencia de tierras en la región andina de Bolivia (Anexo)

Miguel Morales Sánchez

Actualmente no existen datos oficiales completos sobre la tenencia de tierras en la región andina del país, puesto que el proceso de saneamiento empezó por las tierras bajas y está avanzando progresivamente hacia las tierras altas. Un resumen de lo avanzado en los valles hasta la fecha se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Tierras saneadas en Cochabamba, Chuquisaca y Tarija hasta septiembre de 2010

Departamentos y provincias	Número de títulos emitidos según superficie (en hectáreas)				Total de títulos	Total de beneficiarios	Superficie total (en hectáreas)
	0 a 1	1 a 2	2 a 5	más de 5			
Chuquisaca	**10,390**	**1,597**	**1,950**	**5,008**	**18,945**	**35,013**	**508,891**
Hernando Siles	855	408	706	1,358	3,327	6,101	112,596
Luis Calvo	120	105	176	493	894	1,688	74,933
Nor Cinti	4,004	350	195	145	4,694	10,335	98,009
Oropeza	4,081	177	164	958	5,380	8,743	51,443
Sur Cinti	437	176	177	250	1,040	1,544	41,271
Tomina	446	274	405	1,569	2,694	4,892	117,297
Yamparáez	423	101	120	193	837	1,513	11,751
Zudáñez	24	6	7	42	79	197	1,590
Cochabamba	**18,826**	**3,568**	**5,945**	**20,434**	**48,773**	**70,491**	**335,092**
Arani	588	58	13	1	660	995	325
Capinota	2,608	114	55	16	2,793	4,117	1,457
Carrasco	8,187	2,138	2,980	12,168	25,473	38,806	221,755
Cercado	387	46	34	46	513	848	801
Chapare	1,776	657	2,122	6,745	11,300	14,204	86,499
Esteban Arze	641	213	203	209	1,266	2,057	5,646
Mizque	168	63	21	7	259	379	1,709
Punata	2,084	76	17	1	2,178	3,134	682
Quillacollo	2,153	56	9	2	2,220	3,305	537
Tiraque	234	147	491	1,239	2,111	2,646	15,681
Tarija	**14,652**	**475**	**238**	**242**	**15,607**	**25,228**	**215,272**
Arce	1	2	5	5	13	19	5,277
Avilés	3,346	70	34	22	3,472	5,205	43,059
Gran Chaco	13	7	37	125	182	398	8,471
Méndez	11,292	396	162	90	11,940	19,606	158,465
Total general	**43,868**	**5,640**	**8,133**	**25,684**	**83,325**	**130,732**	**1'059,255**

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el INRA.

El cuadro permite observar que hasta septiembre de 2010 se ha saneado un poco más de un millón de hectáreas en los departamentos de Cochabamba, Tarija y Chuquisaca, con cerca de 83 mil títulos y 130 mil beneficiarios. Se observa que en algunas provincias, el saneamiento recién empezó pero que en otros ya prácticamente está concluido.

Para determinar cuántos minifundistas existen se clasifica los títulos en dos grupos: los que tienen más de cinco y los que tienen menos de cinco hectáreas.

Cuadro 2. Títulos emitidos hasta septiembre 2010 en función de la extensión

Departamentos y provincias	Total de títulos	Menos de 5 hectáreas		Más de 5 hectáreas	
		(Anexo)	%	Títulos	%
Chuquisaca	**18,945**	**13,937**	**74**	**5,008**	**26**
Hernando Siles	3,327	1,969	59	1,358	41
Luis Calvo	894	401	45	493	55
Nor Cinti	4,694	4,549	97	145	3
Oropeza	5,380	4,422	82	958	18
Sur Cinti	1,040	790	76	250	24
Tomina	2,694	1,125	42	1,569	58
Yamparáez	837	644	77	193	23
Zudáñez	79	37	47	42	53
Cochabamba	**48,773**	**28,339**	**58**	**20,434**	**42**
Arani	660	659	100	1	0
Capinota	2,793	2,777	99	16	1
Carrasco	25,473	13,305	52	12,168	48
Cercado	513	467	91	46	9
Chapare	11,300	4,555	40	6,745	60
Esteban Arze	1,266	1,057	83	209	17
Mizque	259	252	97	7	3
Punata	2,178	2,177	100	1	0
Quillacollo	2,220	2,218	100	2	0
Tiraque	2,111	872	41	1,239	59
Tarija	**15,607**	**15,365**	**98**	**242**	**2**
Arce	13	8	62	5	38
Avilés	3,472	3,450	99	22	1
Gran Chaco	182	57	31	125	69
Méndez	11,940	11,850	99	90	1
Total general	**83,325**	**57,641**	**69**	**25,684**	**31**

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Como ya se indicó, aún falta mucho para concluir el saneamiento en estos departamentos, por lo que las cifras podrán cambiar; sin embargo, analizando lo que se tiene avanzado a la fecha, se puede identificar claramente algunas tendencias.

Se observa, por ejemplo, que en los tres departamentos se ha entregado hasta la fecha 83,325 títulos agrarios. De ellos, el 69% tiene menos de cinco hectáreas. Es decir que, al menos, dos terceras partes de los títulos pueden considerarse como minifundios.

La situación parece muy crítica en algunas provincias, donde el porcentaje de minifundistas supera el 80%, como es el caso de las provincias Oropeza, Nor Cinti y Sud Cinti en el departamento de Chuquisaca; o las provincias Arani, Capinota, Punata, Quillacollo en Cochabamba; o las provincias Avilés y Méndez en Tarija.

Cuadro 3. Superficie promedio por título emitido hasta septiembre 2010

Departamentos y provincias	Menos de 5 hectáreas			Más de 5 hectáreas		
	Títulos emitidos	Superficie total	Superficie promedio por título	Títulos emitidos	Superficie total	Superficie promedio por título
Chuquisaca	**13,937**	**11,197**	**0.8**	**5,008**	**497,694**	**99.4**
Hernando Siles	1,969	3,175	1.6	1,358	109,421	80.6
Luis Calvo	401	772	1.9	493	74,162	150.4
Nor Cinti	4,549	2,117	0.5	145	95,892	661.3
Oropeza	4,422	1,554	0.4	958	49,889	52.1
Sur Cinti	790	990	1.3	250	40,281	161.1
Tomina	1,125	1,889	1.7	1,569	115,408	73.6
Yamparáez	644	665	1.0	193	11,086	57.4
Zudáñez	37	36	1.0	42	1,554	37.0
Cochabamba	**28,339**	**31,726**	**1.1**	**20,434**	**303,365**	**14.8**
Arani	659	311	0.5	1	14	14.5
Capinota	2,777	967	0.3	16	490	30.6
Carrasco	13,305	16,019	1.2	12,168	205,736	16.9
Cercado	467	274	0.6	46	528	11.5
Chapare	4,555	9,410	2.1	6,745	77,089	11.4
Esteban Arze	1,057	1,201	1.1	209	4,444	21.3
Mizque	252	224	0.9	7	1,485	212.2
Punata	2,177	676	0.3	1	6	6.2
Quillacollo	2,218	524	0.2	2	13	6.5
Tiraque	872	2,122	2.4	1,239	13,559	10.9
Tarija	**15,365**	**3,915**	**0.3**	**242**	**211,358**	**873.4**
Arce	8	23	2.9	5	5,254	1,050.8
Avilés	3,450	669	0.2	22	42,390	1,926.8
Gran Chaco	57	141	2.5	125	8,330	66.6
Méndez	11,850	3,081	0.3	90	155,384	1,726.5
Total general	**57,641**	**46,838**	**0.8**	**25,684**	**1,012,417**	**39.4**

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Se observa que las propiedades –que en este artículo se ha considerado como minifundistas, es decir aquellas que tienen menos de cinco hectáreas– tienen en realidad una extensión muy pequeña; el promedio para los tres departamentos es de tan sólo 0.8 hectáreas por título.[1] Llama la atención la situación de las provincias Méndez y Avilés, de Tarija, donde la superficie promedio de los minifundistas es menos de cuarta hectárea por título.

En conclusión, no solamente que el minifundio está muy generalizado en las zonas saneadas hasta la fecha, sino que además tiene una intensidad elevada; los minifundistas son numerosos, pero además son intensamente minifundistas.

Por otro lado se observa que la superficie titulada en extensiones mayores a cinco hectáreas alcanza a más de un millón de hectáreas, lo cual representa más del 95% de la superficie titulada. Esto significaría que más del 95% de la tierra está en manos de no minifundistas.

Sin embargo estos datos están distorsionados por la titulación de las áreas comunales. Como es sabido, en toda la región andina del país, las comunidades cuentan con áreas de pastoreo comunitario (no cultivables) que se titularon en propiedad colectiva.

1 Los títulos emitidos se refieren a toda la propiedad familiar, incluyendo las áreas productivas y las no productivas; por lo tanto es probable que la superficie utilizable para la agricultura sea menor a la superficie de cada título. Por otro lado, los títulos sólo muestran la propiedad, pero no el acceso; es probable que en las áreas de minifundio, los campesinos puedan acceder a más tierras vías alquiler o aparcería.

Cuadro 4. Titulación según tipo de propiedad (a septiembre de 2010)

Departamentos y provincias	Propiedad individual			Propiedad comunitaria		
	Títulos	Superficie (hectáreas)	Superficie por título (hectáreas)	Títulos	Superficie (hectáreas)	Superficie por título (hectáreas)
Chuquisaca	**18,512.0**	**250,063.9**	**13.5**	**433**	**258,826.9**	**597.8**
Hernando Siles	3,292.0	84,132.6	25.6	35	28,463.9	813.3
Luis Calvo	876.0	34,123.9	39.0	18	40,809.5	2,267.2
Nor Cinti	4,593.0	3,028.2	0.7	101	94,980.9	940.4
Oropeza	5,246.0	29,114.3	5.5	134	22,328.6	166.6
Sur Cinti	1,009.0	21,681.4	21.5	31	19,589.8	631.9
Tomina	2,599.0	73,487.6	28.3	95	43,809.6	461.2
Yamparáez	825.0	3,234.4	3.9	12	8,516.7	709.7
Zudáñez	72.0	1,261.5	17.5	7	328.1	46.9
Cochabamba	**47,223.0**	**301,306.2**	**6.4**	**1550**	**33,785.6**	**21.8**
Arani	654.0	308.5	0.5	6	16.5	2.7
Capinota	2,770.0	1,105.4	0.4	23	351.3	15.3
Carrasco	24,501.0	196,243.6	8.0	972	25,511.7	26.2
Cercado	496.0	571.9	1.2	17	229.4	13.5
Chapare	10,955.0	82,079.5	7.5	345	4,419.4	12.8
Esteban Arze	1,220.0	4,859.8	4.0	46	786.0	17.1
Mizque	250.0	229.2	0.9	9	1,479.9	164.4
Punata	2,167.0	671.5	0.3	11	10.3	0.9
Quillacollo	2,193.0	520.7	0.2	27	16.2	0.6
Tiraque	2,017.0	14,716.0	7.3	94	964.9	10.3
Tarija	**15,376.0**	**12,114.7**	**0.8**	**231**	**203,157.7**	**879.5**
Arce	11.0	49.2	4.5	2	5,227.8	2,613.9
Avilés	3,419.0	705.0	0.2	53	42,354.0	799.1
Gran Chaco	179.0	7,620.9	42.6	3	850.3	283.4
Méndez	11,767.0	3,739.6	0.3	173	154,725.7	894.4
Total general	**81,111.0**	**563,484.7**	**6.9**	**2214**	**495,770.3**	**223.9**

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

1. Propiedad familiar y títulos de propiedad

Las bases de datos del INRA no permiten saber exactamente cuánto de tierra posee cada familia porque no se puede saber cuántos títulos tiene una familia. Para conocer este dato se tiene que hacer un análisis comunidad por comunidad, identificando los grupos familiares por parentesco y agrupando los títulos correspondientes.

Para este efecto se analizó una muestra de doce comunidades[2] en las que el saneamiento concluyó, seleccionadas en función del grado de minifundio existente, y se obtuvo los siguientes datos.

2 En Chuquisaca se estudió cinco comunidades de la provincia Nor Cinti, primera sección; en Tarija se estudió cuatro comunidades de la provincia Avilés, segunda sección; en Cochabamba se estudió tres comunidades de la provincia Chapare, cantón Colomi.

Cuadro 5. Resumen de la superficie titulada por familia en doce comunidades de los valles

Departamento	Rango de tenencia (en hectáreas)	Número de familias	Número de títulos	Número de títulos por familia	Superficie por familia (hectáreas)	Superficie por título (hectáreas)
Chuquisaca (5 comunidades)	Menos de 5	354	959	2.7	0.9	0.3
	Más de 5	14	112	8.0	9.5	1.2
	Área comunal	5	14	2.8	3,604.3	1,287.2
Tarija (4 comunidades)	Menos de 5	240	814	3.4	0.9	0.3
	Más de 5	1	6	6.0	6.0	1.0
	Área comunal	4	8	2.0	3,716.6	1,858.3
Cochabamba (3 comunidades)	Menos de 5	97	149	1.5	2.1	1.4
	Más de 5	8	14	1.8	6.7	3.8
	Área comunal	3	13	4.3	264.2	61.0
Total muestra	Menos de 5	691	1922	2.8	1.0	0.4
	Más de 5	23	132	5.7	8.4	1.5
	Área comunal	12	35	2.9	2,806.7	962.3

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

En el cuadro anterior se puede observar que las familias minifundistas (es decir, las que poseen menos de cinco hectáreas) tienen en promedio 2.8 títulos, con una superficie total de una hectárea por familia. Estas familias representan el 97% de todas las familias de las comunidades estudiadas.

Las familias no minifundistas (que poseen más de cinco hectáreas), tienen en promedio 5.7 títulos, con una superficie promedio de 8.4 hectáreas por familia.

En el caso de las comunidades de Chuquisaca, se observa que de 368 familias, el 96% es minifundista, con un promedio de 0.9 hectáreas por familia. En las comunidades seleccionadas de Tarija, el 99% es minifundista, con un promedio de 0.9 hectáreas por familia. En las comunidades estudiadas en Cochabamba, el 92% es minifundista, con un promedio de 2.1 hectáreas por familia.

No hay duda de que la muestra es demasiado pequeña para sacar conclusiones que sean válidas para todo el departamento o para la región andina. Pero lo que sí se puede comprobar con estos datos es que existen comunidades donde la situación de minifundio es extrema.

Cuadro 6. Superficie titulada por familia en una muestra de doce comunidades

Departamento	Comunidad	Rango de tenencia (hectáreas)	Número de familias	Número de títulos	Número de títulos por familia	Superficie por familia (hectáreas)	Superficie por título (hectáreas)	Índice de Gini
Chuquisaca	Wakakancha	Menos de 5	42	119	2.8	1.3	0.5	0.40
		Más de 5	8	66	8.3	8.8	1.1	
		Área comunal	1	4	4.0	2,869.0	717.3	
	Uturunku	Menos de 5	74	227	3.1	0.9	0.3	0.16
		Más de 5	1	13	13.0	6.0	0.5	
		Área comunal	1	2	2.0	3,078.6	1,539.3	
	Mokhopata	Menos de 5	52	148	2.8	1.0	0.4	0.19
		Más de 5	1	13	13.0	8.9	0.7	
		Área comunal	1	1	1.0	5,198.6	5,198.6	
	Sukistaka	Menos de 5	110	266	2.4	0.5	0.2	0.37
		Más de 5	4	20	5.0	11.8	2.4	
		Área comunal	1	2	2.0	6,403.0	3,201.5	
	Likimayu	Menos de 5	76	199	2.6	1.0	0.4	0.13
		Más de 5	0	0	0.0	0.0	0.0	
		Área comunal	1	5	5.0	472.1	94.4	
Tarija	San Pedro	Menos de 5	69	141	2.0	0.8	0.4	0.13
		Más de 5	0	0	0.0	0.0	0.0	
		Área comunal	1	1	1.0	2,597.8	2,597.8	
	Buena Vista	Menos de 5	59	224	3.8	0.9	0.2	0.17
		Más de 5	1	6	6.0	6.0	0.2	
		Área comunal	1	3	3.0	4,458.1	1,486.0	
	Ramadas	Menos de 5	47	157	3.3	0.8	0.2	0.09
		Más de 5	0	0	0.0	0.0	0.0	
		Área comunal	1	2	2.0	3,211.1	1,605.5	
	Chilcayo	Menos de 5	65	292	4.5	0.9	0.2	0.15
		Más de 5	0	0	0.0	0.0	0.0	
		Área comunal	1	2	2.0	4,599.6	2,299.8	
Cochabamba	Liriuni	Menos de 5	53	88	1.7	1.7	1.0	0.14
		Más de 5	1	1	1.0	6.7	6.7	
		Área comunal	1	1	1.0	267.5	267.5	
	Cayarani	Menos de 5	12	19	1.6	2.4	1.5	0.16
		Más de 5	4	6	1.5	6.4	4.3	
		Área comunal	1	5	5.0	52.7	10.5	
	Santa Bárbara	Menos de 5	32	42	1.3	2.7	2.0	0.10
		Más de 5	3	7	2.3	7.1	3.0	
		Área comunal	1	7	7.0	472.5	67.5	

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Libros consultados

Instituto Nacional de Estadística
2009 *Encuesta nacional agropecuaria*, La Paz, Instituto Nacional de Estadística.

Domínguez M., Rafael
1993 *Caracterizando al campesinado y a la economía campesina: pluriactividad y dependencia del mercado como nuevos atributos de la campesinidad,* Nº 66, Madrid, Agricultura y Sociedad.

Dufumier, Marc
2004 *Les projects de développement agricole*, París, CTA-Karthala.

Ferrás, C.; X.C Macía, M.Y García y F.X. Armas
2004 "El minifundio sostenible como un nuevo escenario para la economía gallega", en *Revista Gallega de Economía,* vol. 13, número1-2, Madrid.

INRA
2010 *Bases de datos del saneamiento en los valles*, La Paz, INRA.

Kervin, Bruno
1987 *La economía campesina en el Perú: teorías y políticas,* (documento preparado para el Segundo Seminario Permanente de Investigación Agraria-SEPIA II), Lima.

Mazoyer, M. y L. Roudart
1997 *Histoire des agricultures du monde*, París, Ed. du Seuil.

Morales, Miguel

1995a *Estudios de sistemas de uso y tenencia de la tierra en Bolivia,* (mimegrafiado), s. l., FAO-Bolivia.
1995b *"La crisis de los sistemas de producción y el medio ambiente. El caso de Tomina-Chuquisaca"*, en *Ruralter,* Nº 10, La Paz, CICDA.

Morales, Miguel y Carlos Espinoza
1997 *Los sistemas agrarios en los valles de Chuquisaca y Cochabamba,* (mimeografiado), Cochabamba, ATICA.

Morlon, Pierre (compilador y coordinador)
1992 *Comprender la agricultura campesina en los Andes Centrales*, Lima, IFEA-CBC.

PIED Andino
1998 *Las estrategias campesinas en el sur andino de Bolivia*, La Paz, Plural.

Resumen de los estudios de campo*

1. Introducción

Para que el lector pueda tener una mejor visión de las opiniones, sugerencias y pensamiento de la gente que se entrevistó en doce municipios de Bolivia para realizar los trabajos que conforman este capítulo, a continuación se resume los hallazgos más importantes de las entrevistas y talleres grupales realizados en esos lugares. En la primera parte se habla sobre los municipios de las tierras altas y en la segunda sobre los de tierras bajas. Pero antes es oportuno hacer algunas reflexiones metodológicas:

- Pese a que el problema de la parcelación y fragmentación de la propiedad es más agudo en las tierras altas que en las tierras bajas, se ha podido constatar que la parcelación del chaco (y hasta del bosque) está empezando a generar problemas también en las tierras bajas. Lamentablemente, en las entrevistas realizadas en esta región no siempre se tocó el tema del minifundio, suponiendo equivocadamente que el problema no existe en esos lugares.
- En las tierras bajas hubo poca participación de las mujeres en las entrevistas y los talleres grupales. Es una lástima que no se haya insistido más en que hubiera mayor participación de las mujeres indígenas y campesinas.
- Cuando la gente se refería a usos y costumbres, los entrevistadores apuntaban "usos y costumbres" como una respuesta suficiente y explícita y no seguían preguntando en qué consistían esos usos y costumbres y cuáles eran sus características específicas. Como consecuencia, no se ha podido rescatar valiosa información sobre usos y costumbres en temas de herencia, matrimonio, parcelación y fragmentación de la propiedad, ni tampoco sobre reagrupación de parcelas fragmentadas y dispersas.
- Tampoco se logró rescatar importante información que tiene que ver con el tema de reconstitución de parcelas. Por ser un tema desconocido, la primera reacción de la gente era de rechazo. Los entrevistadores se contentaban con respuestas superficiales y como no se explicó en qué consistía dicha reconstitución no se pudo profundizar en el tema. Sin embargo, las repuestas de la gente han mostrado claramente que es un tema que merece más atención por parte del INRA y otras autoridades.

* Resumen elaborado por Vera Gianotten, a partir de los informes de campo preparados por Roxana Liendo, Ismael Guzmán y Saúl Arias

2. Tierras altas

Éstos son los seis municipios de tierras altas donde se realizó el estudio (en orden alfabético): Colquencha, Curahuara de Carangas, Entre Ríos, Sacaca, Sipe Sipe y Tomina.

2.1 Colquencha

El municipio de Colquencha está organizado en dos ayllus: el ayllu Colquencha y el ayllu Santiago de Llallagua. Tiene autoridades tradicionales y autoridades sindicales representadas en su central agraria. Hay tres grupos socioeconómicos distintos: a) 46 familias originarias, que tienen derecho a mayor cantidad de tierra (*sayañas*) y tienen mayores obligaciones comunales; b) diecinueve familias de agregados, que son descendientes de indígenas huidos de la *mita*, con menores extensiones de tierra y menores obligaciones con la comunidad, y c) campesinos sin tierra (*utawawas*), que en los últimos años han recibido pequeñas extensiones de tierra, pero que originalmente no podían acceder a ella y trabajaban como peones o al partir.

La comunidad conserva todavía un viejo título de propiedad, escrito en cuero, como reconocimiento de sus derechos por parte de la Corona española. Pero su título actual es el título *proindiviso* conferido por la reforma agraria. Aunque las tierras son colectivas, cada familia trabaja en su parcela utilizando tecnología tradicional y algunas familias alquilan tractor. El 60.9% de la población tiene un promedio de cinco hectáreas; el 29.2% posee tierras entre cinco y diez hectáreas; el 6.9% posee entre diez y quince hectáreas; un 1.8% tiene entre quince y veinte hectáreas y el 1.2% posee más de veinte hectáreas.

La tierra se transfiere a los hijos mediante la sucesión hereditaria. Se la reparte entre uno o dos hermanos y los otros deben migrar. Las mujeres deben ir a la comunidad del marido. Todos reciben algún tipo de compensación (también las mujeres que se van a otra comunidad por matrimonio). Existe la costumbre de intercambiar parcelas entre familias que viven dentro de la comunidad. No se permite transferir la tierra a gente ajena, a no ser que sea el yerno. La compra y venta de tierras no está permitida; pero como es una transacción privada entre familias de la misma comunidad, esta práctica es aceptada.

La presión sobre la tierra hace que las *sayañas* tengan una extensión que oscila entre superficies de treinta por treinta y cuarenta por cuarenta metros. En algunos lugares se suele juntar las parcelas porque la producción ya no alcanza para la mantención de las familias. Hay familias con varios "propietarios" que distribuyen la parcela por surco para que el riesgo sea equitativo.

Las fuentes de ingreso más importantes en Colquencha son: la explotación de los yacimientos de calizas; trabajar como obrero, albañil, chofer o voceador en la ciudad de La Paz, y la agricultura y la ganadería. Además, algunas familias reciben remesas de los parientes que han migrado.

Hay diferencias económicas en la comunidad: familias con escasa tierra optan por arrendarla de otros comunarios para los cultivos y el pastoreo. También trabajan al partir, cultivando en tierras ajenas, donde los dueños aprovechan la mitad de la cosecha. Las alternativas que se presentan para solucionar la escasez de tierras son la migración al exterior, la migración al oriente y los asentamientos humanos. Los jóvenes no están contentos con el actual sistema de distribución de la tierra. Quieren más extensión de tierra y quieren otro tipo de organización que los tome en cuenta.

El reagrupamiento y la reconstitución han merecido estos comentarios de parte de los pobladores:

- "Nosotros quisiéramos tener títulos de propiedad privada de las *sayañas*".
- "El agrupamiento de predios en un solo lugar no es viable para nosotros, porque entendemos que tener terrenos en otros lugares es más ventajoso; pensamos que la tierra no es igual, por lo tanto no podemos tener en un solo lugar; debemos tener en otros lugares para aprovechar mejor".
- Para algunas familias es un problema que las parcelas sean demasiado pequeñas porque no se las puede aprovechar a gran escala ni tampoco se puede introducir tecnología.
- Algunas familias prefieren tener terreno en un solo lugar, porque se puede hacer una mejor planificación y con mejores condiciones para la producción.
- "No sería mala idea agrupar las parcelas alrededor de los predios domiciliarios para no

recorrer grandes distancias y para que estas parcelas tengan riego".
- Quienes son originarios del lugar son, sobre todo, los que rechazan la idea de una reconstitución, mientras que los jóvenes proponen distribuir las tierras de manera más equitativa entre los originarios y los agregados.
- A veces se efectiviza una permuta de terrenos entre familias de diferentes comunidades. Cuando llegan a un acuerdo se comunica a las autoridades originarias. Éstas autorizan las permutas, las inscriben en actas de la comunidad y son transcritas en documentos privados para los interesados.

2.2 Curahuara de Carangas

La *marka* Curahuara pertenece al municipio de Curahuara de Carangas, en el departamento de Oruro. Dentro de su territorio se ubica el parque nacional Sajama, con una extensión de 652 kilómetros cuadrados. El municipio tiene una superficie de 2,782 kilómetros cuadrados y una población de casi seis mil habitantes, lo que significa 1.8 habitantes por kilómetro cuadrado. La *marka* está compuesta por cinco ayllus, con sus autoridades tradicionales (*jilakata y mamat'alla*, elegidos por el sistema rotativo de cargos).

Cada familia tiene 121 hectáreas como promedio. De estas 121 hectáreas, 78 son áreas de pastoreo (en el mejor de los casos, el 3% corresponde a bofedales) y seis hectáreas son para la agricultura. El proceso de saneamiento interno ha quedado inconcluso por diversos problemas. Actualmente está en curso otro proceso de saneamiento con la modalidad de tierra comunitaria de origen. Se evidencia contradicción de opiniones entre los que optan por una titulación individual y los que prefieren ser TCO. La mayoría se inclina por la propiedad individual.

Una parte de los comunarios tiene títulos ejecutoriales de consolidación en lo *proindiviso*, emitidos por el antiguo Consejo Nacional de Reforma Agraria. En términos legales, esto significa que ninguna de las familias tiene definidos los límites de su propiedad individual. De las 587 *sayañas* que conforman la *marka* Curahuara, 177 cuentan con este tipo de título. Los demás tienen testamentos o algún tipo de reconocimiento como herederos: empadronamientos territoriales, actas de transferencia de *sayaña*, boletas de contribución, certificaciones de posesión pacífica. Es así que la situación jurídica de los *sayañeros* se clasifica en "titulares", "beneficiarios" y "poseedores", que muchas veces comparten una misma *sayaña*. Finalmente, el 5.6% no cuenta con ningún tipo de documentos.

La tierra no se divide y por acuerdos intrafamiliares un solo miembro es el titular ante los ojos de la comunidad, representando a toda la familia. La delimitación referencial de las *sayañas* se hace con cercos de alambrado. El uso colectivo de espacios de pastoreo desaparece, con mayor incidencia, en áreas donde existen bofedales.

He aquí algunas opiniones, actitudes y situaciones recogidas en la población:

- "Necesitaríamos títulos individuales que nos garanticen préstamos para mejorar nuestros ganados".
- No hay mucho interés de la gente en el saneamiento como TCO.
- En el futuro habrá un problema de acceso para los hijos, porque no hay suficiente tierra.
- Hay mucha dispersión y parcelación de tierras: un mismo propietario posee varias parcelas dispersas.
- "Cuando los residentes no cumplen con las obligaciones y su *sayaña* está abandonada, sería bueno revertirlo y darlo a otro comunario".
- La posibilidad de reagrupamiento y recomposición no es considerada como una opción, la pertenencia al ayllu hace que se acepte la forma de distribución de la tierra como inamovible.

2.3 Entre Ríos

Entre Ríos es un municipio en la provincia O'Connor del departamento de Tarija. Cuenta con 93 comunidades: 65 comunidades campesinas y veintiocho comunidades guaranís, con una población de más de diecinueve mil habitantes. Cada familia posee como promedio entre una a cinco hectáreas. Los campesinos tienen propiedad individual y comunal y los guaranís se han organizado en una TCO.

El problema agrario fundamental es que las tierras no tienen título y quienes tienen dinero pueden comprar tierras. El endeudamiento por

créditos hace que la gente venda sus tierras. Según la opinión de varios comunarios, la Ley INRA se hizo para asegurar las grandes propiedades "de los que tienen plata".

Algunas familias van adquiriendo la tierra de los que migran y en algunos casos necesitan contratar a peones para la cosecha. La migración definitiva es un recurso para ya no dividir más la tierra. Por tanto, la compra-venta de tierras es dinámica y la comunidad no puede hacer nada ante la venta a ajenos. La organización no interviene en la gestión territorial, ni en el acceso a la tierra ni en las decisiones familiares sobre su uso. Hay padres que ven con preocupación que sus hijos quieran tener tierras por separado: "no podemos hacer nada, porque cuando nos morimos, los hijos seguirán dividiendo". No obstante todo lo señalado, existen algunas normas comunales sobre el manejo del bosque para uso doméstico. No existe en la población interés alguno por el reagrupamiento y algunos defienden la posesión de múltiples parcelas como una forma de aminorar el riesgo.

Alrededor del año 2003, en Entre Ríos se hizo un intento de saneamiento con apoyo de Transredes. Entonces se impulsó la titulación colectiva de la tierra bajo el argumento que así toda la comunidad iba a ser dueña y por tanto se demandó la renuncia a los títulos individuales. La opinión ahora es que el título comunal acarreó muchos problemas y conflictos: "con el saneamiento comunal los recursos forestales son de nadie, eso está dando lugar a peleas y enfrentamientos porque cualquiera quiere invadir a los terrenos; por esos motivos ese proceso se ha parado y no han llegado los títulos".

He aquí algunas opiniones sobre el reagrupamiento:

- Es imposible por incertidumbre en la tenencia de tierras.
- Es posible reagrupar cuando existen acuerdos dentro de una familia.
- El Estado debería jugar un rol importante en la reglamentación para la asignación.
- Hay que incentivar la inversión en predios familiares para reducir la fragmentación de las tierras.
- Mejor sería asignar tierras fiscales para uso agrícola.

2.4 Sacaca

El municipio de Sacaca pertenece a la provincia Alonso de Ibáñez, en el departamento de Potosí, que cuenta con 152 organizaciones sociales. Está organizado en tres cantones con base legal y ocho cantones sin base legal. Hay cuatro distritos con 148 comunidades y cuatro juntas vecinales. El ayllu Sacaca está organizado en dos parcialidades: Alaxsaya, con cinco ayllus menores, y Manq'asaya también con cinco ayllus menores. La población es de 18,725 habitantes, la mayoría quechua y aymara hablante.

El 95.8% de la población se autoidentifica como indígena originario. Sin embargo, hay pocos *taseros* u originarios (alrededor del 5%). Los agregados llegan al 35% y los *kantu runas* a 60 % (los agregados eran antes *taseros*, pero para evadir el impuesto se cambiaron de categoría). Las organizaciones que existen son la originaria, la sindical, la cantonal (con los corregidores), la distrital y la municipal. Además, la población está organizada en asociaciones productivas: ganaderos, paperos, haberos, fruteros, apicultores, piedralajeros.

La población se dedica a la producción agrícola, pecuaria, artesanal y minera (con la explotación de piedra caliza, piedra laja, hierro y oro). Existe un uso individual de la tierra: cada quien decide qué cultivar. No hay pasto comunal; cada cual pastea en sus parcelas de forma individual para no crear problemas familiares y vecinales.

El titulo propietario es colectivo e individual. Las tierras son colectivas, pero cada familia trabaja en su parcela. La tenencia no es equitativa: los originarios tienen mayor cantidad de tierra (entre diez a quince hectáreas), los agregados tienen entre cinco a siete hectáreas y los *kantu runas* alrededor de una hectárea. El promedio de la propiedad familiar es de cinco hectáreas y cada familia cuenta con sus propias praderas para el pastoreo. Algunos opinan que se podría lograr una distribución más equitativa que favorezca a los que son considerados todavía forasteros pero que han vivido por generaciones en este lugar.

En el lugar el mercado de tierras es muy dinámico. Se permite la compra-venta de tierras entre familias de la misma comunidad, pero se prohíbe la venta a gente ajena. El reagrupamiento es considerado inviable, hasta se dijo que podría provocar guerras y peleas internas. "Es mejor comprar

o colonizar tierras vacantes en las tierras bajas" (con el apoyo del Estado), dijeron los pobladores consultados al respecto.

El saneamiento como TCO no ha avanzado en Sacaca. Se respeta el título heredado de generación en generación y todos los familiares en línea directa conservan su derecho y su acceso sobre la base de ese título. Los hijos hombres tienen prioridad en la herencia; para las mujeres hay animales como compensación. Las tierras se dividen por igual entre todos los hermanos varones, mediante una declaratoria de herederos. Los residentes dejan la tierra a sus familiares, quienes la siembran para mantener la propiedad. Actualmente nadie tiene el título de propiedad a su nombre.

La figura del ayllu es fuerte en lo simbólico pero ha perdido fuerza en el manejo del territorio y de los recursos. La sola idea de reagrupamiento de tierras provoca una cerrada resistencia debido a la conflictividad que puede generar entre vecinos, entre comunidades y entre provincias. Un entrevistado dijo al respecto: "corremos un grave riesgo, como Estado, de perder esta parte del territorio, donde se está haciendo mal uso de los 'usos y costumbres' y manipulando al ayllu; se está creando una peligrosa tierra de nadie (con narcotráfico y contrabando)".

2.5 Sipe Sipe

El municipio de Sipe Sipe, que está en la segunda sección municipal de la provincia Quillacollo del departamento de Cochabamba, está dividido en tres cantones y 72 comunidades. Tiene una población de 31,337 habitantes y una central campesina con tres subcentrales para los 72 sindicatos agrarios.

Aparte de la agricultura y la ganadería, también hay una mina de cal y yeso que genera recursos económicos significativos para la zona. La mayoría de la producción agropecuaria se destina al mercado de la cercana ciudad de Cochabamba. Además, hay mucha migración hacia dicha ciudad, España, Argentina y el Chapare.

Si bien hay gente que sólo posee un terreno de ochocientos metros cuadrados, la mayoría de la población tiene como promedio entre dos mil a tres mil metros cuadrados y un mismo propietario puede poseer entre tres y cuatro parcelas dispersas. La propiedad está avalada por títulos dotados por la reforma agraria. Los hijos que contraen matrimonio reciben de parte de cada familia su respectiva herencia en terrenos. Existen pocas áreas comunales porque ya se ha distribuido la mayor parte de ellas. No ha habido saneamiento en Sipe Sipa y la gente confunde al INRA con la oficina de registro de derechos reales.

El fraccionamiento de la tierra ha llegado a parcelar terrenos pequeños, que oscilan entre doscientos a trescientos metros cuadrados. Eso, además, ha desembocado en un proceso de urbanización: la gente ya no utiliza el terreno para sembrar sino para construir viviendas; así aparecen nuevas poblaciones urbanas. Por tanto, hay un gran problema en la mercantilización de la tierra en desmedro de las tierras productivas.

En ese proceso, ha aparecido gente inescrupulosa –los loteadores– que se dedica al tráfico de tierras. No existe claridad en la delimitación de la frontera agrícola y la urbana. Sí existen terrenos con dos o más documentos de propiedad y no hay claridad en las transacciones de compra-venta de la tierra. Las diferentes formas de documentación son: por herencia, títulos ejecutoriales, minutas elaboradas por abogados, documentos avalados por normas comunitarias, documentos registrados en Derechos Reales, etc.

La comunidad de Combuyo –en este municipio–, que realizó su saneamiento como tierra comunal, ahora desea sanear con títulos individuales para poder entrar en ese mercado de tierras. Por eso, sus pobladores solicitan también que la ley permita la venta de terrenos saneados.

He aquí algunas opiniones a favor y en contra del reagrupamiento:

- Para no dividir más se sugiere que entre los hijos se trabaje las tierras de forma rotativa.
- Mucha gente opina que la dispersión es un problema, porque las parcelas son tan pequeñas que no se las puede trabajar con tractor.
- "No conviene reagrupar, trae peleas; mejor título individual".
- "Sería bueno evitar la mayor división de los predios, pero qué puedo hacer yo; a mis hijos se los tengo que dar su parte, incluso a los que están en España. Para que no haya miramientos, ni peleas".

2.6 Tomina

El municipio de Tomina tiene veinticuatro comunidades campesinas afiliadas a las subcentrales de Tomina (diecinueve comunidades) y Tarabuquillo (cinco comunidades). Se encuentra en la provincia homónima, en el departamento de Chuquisaca. La población es de origen quechua y las comunidades pertenecían antes a las haciendas expropiadas con la reforma agraria de 1953.

Los títulos de propiedad en la zona provienen, pues, de la reforma agraria de 1953; por tanto, los papeles están a nombre de los abuelos y bisabuelos de los actuales agricultores. Pero los herederos ya no dividen más la tierra. La práctica más general de herencia es que se reparta entre uno o dos hermanos; los otros migran o, en el caso de las mujeres, van a la comunidad del marido. Los que no heredan tierra, reciben algún tipo de compensación (este arreglo es menos frecuente para las mujeres).

La tenencia promedio de las parcelas es de dos hectáreas por familia, en las alturas, y 2.70 hectáreas por familia en los valles; se hallan dispersas en distintos pisos ecológicos. De un total de 2,093 familias en el municipio, 472 tienen título de propiedad. El 23% del área total (72,400 hectáreas) es de propiedad comunitaria.

No hay normas escritas sobre los derechos de propiedad y de uso de la tierra en el lugar. Lo que vale es la norma establecida por la reforma agraria de 1953, que da a la organización sindical la potestad de regular la reversión, distribución o venta de la tierra. Los propietarios pueden vender su tierra libremente dentro de la comunidad; pero deben tener autorización de la organización sindical si quieren vender a gente de afuera. La función social es definida por el cumplimiento de obligaciones comunales y no por el uso de la tierra: pagar cuotas y multas es suficiente para cumplir con la función social.

En la zona ya se ha realizado el saneamiento interno y el INRA ha empezado el saneamiento legal. Hay problemas, porque el saneamiento legal no coincide con los acuerdos del saneamiento interno. Han aparecido patrones que ya no trabajan la tierra y no cumplen con la función social, pero han regresado con papeles de antaño. Hasta aparecen "patroncitos" que dicen ser dueños de las tierras comunitarias. Hay antiguos patrones que se han afiliado como miembros del sindicato.

También hay problemas hereditarios y en muchas comunidades los terrenos colectivos (pastizales) han sido repartidos entre las familias. Para no dividir más, la solución más acertada ha sido la migración (a la ciudad de Sucre o al exterior) y en segundo lugar, acceder a la educación superior. Los que han migrado han cedido sus terrenos a sus familiares para que los trabajen al partir o los han alquilado a personas no ligadas a la familia. Este tipo de mercado de tierras es informal y se da entre miembros de la propia comunidad.

En Tomina, las tierras son de propiedad individual y su gran problema es el tamaño. Sin embargo, no se ha pensado todavía en reagruparlas. Se argumenta que hay impedimentos técnicos que no tienen solución, por ejemplo que los terrenos están en diferentes pisos ecológicos o que los suelos no tienen los mismos nutrientes. Por otro lado, los comunarios comentan que la reagrupación sí se realiza entre miembros de una misma familia, redistribuyendo y comprando entre ellos los terrenos. Asimismo, opinan que se podría reagrupar las tierras colectivas para pastoreo. La TCO es considerada como un modelo algo extraño, "que ha llegado del oriente". Los comunarios temen que con una TCO los dirigentes sean los nuevos dueños.

El papel de los residentes es complicado. No hay casos de expropiación de tierras vacantes. Y todos los entrevistados coinciden en que no existe abandono de la tierra por migración, pues los que se van dejan que sus familiares produzcan los terrenos y cumplan con las responsabilidades que fija la organización. Sin embargo, circula la idea de que se debe revertir las tierras cuando la migración es definitiva (cuando han pasado cinco años desde la partida del propietario).

Se considera que se debe tener cinco hectáreas como mínimo y diez hectáreas como máximo por familia (sin riego). Como innovaciones productivas, en la zona se está pensando en hacer atajados para riego, construir terrazas en las laderas y hacer forestación en las cuencas y zonas ribereñas. Los comunarios solicitan el apoyo del Estado para recuperar tierras de migrantes y tierras de las riberas de los ríos y para crédito. Algunas personas han escuchado hablar de nuevos asentamientos humanos en tierras fiscales, pero no saben dónde.

3. Tierras bajas

Los seis municipios de tierras bajas donde se realizó el estudio son (en orden alfabético): Charagua, Guarayos, Madre de Dios, Pilón Lajas, San Julián y el Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI).

3.1 TCO Charagua Norte

La TCO Charagua Norte cuenta con treinta comunidades y alrededor de 1,100 familias. La capitanía de Charagua tiene una extensión territorial de 227,447 hectáreas. Cada comunidad cuenta con una dirigencia comunal, bajo la supervisión de la capitanía zonal de Charagua Norte. La TCO tiene una superficie de casi 70,500 hectáreas, de las que 3,800 son superficies cultivadas (el 5.4%). La superficie cultivada por familia tiene un promedio de 3.3 hectáreas. Hay comunidades con un promedio de solamente una hectárea, pero también hay comunidades donde las familias tienen un promedio de ocho hectáreas.

Según los estatutos comunales, no se puede vender o alquilar la tierra a terceros. También está prohibida la extracción o venta de recursos maderables. Como sanción existe la posibilidad de quitar la tierra y expulsar a la persona de la comunidad. Los que han salido voluntariamente de la comunidad no encuentran problema alguno para retornar y acceder a la tierra (pero el tiempo que se respeta ese derecho al retorno varía entre uno y tres años).

Por falta de recursos y de apoyo con servicios como caminos y agua, las familias indígenas no pueden utilizar la tierra en los lugares más alejados dentro del territorio. Su propósito es ocupar esas lejanas tierras principalmente porque temen que los "sindicateros" vengan a "avasallar su territorio".

Ha habido gente que ha vendido tierra de la TCO a terceros. También hubo autoridades que negociaron con la tierra. Y actualmente existe un conflicto de límite municipal entre Charagua y el municipio de Cabezas, que divide geográficamente la TCO en dos partes. La titulación no ha terminado todavía, lo que da cierta inseguridad a la organización para defender las áreas de recorte.

Los comunarios que trabajan la tierra de manera mecanizada son migrantes que han llegado de otras partes del país, de Entre Ríos por ejemplo. Un entrevistado dijo tener ahora cuatro parcelas, pero que había empezado con una parcela chiquita; luego se juntó en una comunidad de trabajo, donde tres grupos cultivaron una superficie de 106 hectáreas; de allí que ahora tenga un chaco de cuatro hectáreas de superficie, mecanizado y con riego por goteo. Los miembros de la comunidad no suelen migrar a la ciudad para ganar dinero, y dan su terreno en herencia por igual a todos los hijos; no se le ocurre otra alternativa.

Varias personas proponen el desmonte para solucionar el problema de la fragmentación. Sin embargo, hay casos como el de tres familias que tienen encerradas doce hectáreas, que no pueden desmontar porque están a orillas del río. Cada familia ha guardado 83 mil bolivianos para desmontar un nuevo chaco. Un entrevistado señala su deseo de que se reparta por igual el terreno asignado, para que cada familia tenga su propio chaco: "nos dieron trescientas hectáreas; somos 35 familias y estamos queriendo repartir equitativamente por familia. Así me tocaría diez hectáreas".

En Charagua Norte, el acceso a la tierra es libre. Con la sola intención de trabajarla, un comunario adquiere el derecho a la tierra. Pero debe cumplir con todos los trabajos que señala la comunidad y con los respectivos aportes. Las mujeres también tienen derecho a la tierra.

Cuando no se cumple con las obligaciones comunales por un periodo de dos años, se pierde los derechos y el acceso a la tierra. No hay compra-venta de tierra, pero si "préstamos de solidaridad" (eufemismo de un préstamo común y corriente entre los comunarios de la capitanía): se da un chaco en calidad de préstamo, que puede ser reconocido con parte de cosecha o dinero.

3.2 Guarayos

La TCO Guarayos tiene organizaciones indígenas pertenecientes a la Central de Organizaciones del Pueblo Nativo de Guarayos (COPNAG) y varias comunidades campesinas pertenecientes a la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia. Administrativamente, la zona comprende los municipios de Ascensión de Guarayos, Urubichá y El Puente. La TCO tiene una superficie de 1'350,000 hectáreas. Falta sanear y

titular el polígono 5, con una superficie de 109,222 hectáreas.

Los productos más importantes de la zona son arroz, yuca, frejol y maní. Todos tienen también ganadería en pequeña escala y los indígenas tienen acceso al bosque mediante "planes de manejo", pero solamente para sacar madera. Aspiran a que, en pocos años, partes del bosque puedan convertirse en zonas agrarias. Los indígenas ya han empezado a dividir sus parcelas en el bosque.

Los campesinos quieren título individual de sus terrenos, no para venderlos sino para tener seguridad jurídica y poder acceder a créditos. Aunque también hay quienes proponen un título colectivo (una suerte de tierra comunitaria campesina o TCC).

Los indígenas tienen acceso a una parcela de entre diez y doscientas hectáreas en una de las zonas agrarias de la TCO. Los campesinos tienen entre diez y cincuenta hectáreas. Los campesinos ya no pueden solicitar más terreno, mientras que los indígenas pueden tener acceso a nuevas zonas agrarias.

Los principales problemas en la zona giran alrededor de la compra-venta de tierras colectivas pertenecientes al pueblo guarayo. Estas transacciones son ilegales y han sido realizadas por exdirigentes (entre 2000 y 2005). Por parte de los indígenas, también hay venta ilegal de las tierras de usufructo individual en las zonas agrarias. Las mujeres indígenas no tienen acceso a tierras en las zonas agrarias. La asignación se realiza solamente al esposo. También hay familias indígenas que no tienen tierras, entre otras cosas porque la asignación de parcelas a las familias miembros de la TCO no está debidamente normada. Algunos jefes de las zonas agrarias dan preferencia a familiares y amigos.

Los indígenas tienen muchos problemas con los planes de manejo. Para evitar que los coordinadores de esos planes se aprovechen de la venta de madera –mientras los demás socios sólo pueden ser peones (mal pagados)– están dividiendo las áreas en partes iguales entre los socios; cada socio controla y decide sobre su parte. Algunos entrevistados manifestaron que los planes de manejo no van a durar más de cinco años (mientras, han sido dados "en concesión" por veinte años). No les preocupa demasiado, porque prefieren cambiar los bosques en zonas agrarias cuanto antes.

El problema principal de los campesinos es la inseguridad jurídica. Ellos han accedido a tierras mediante terrenos ofrecidos en venta (ilegal) por los dirigentes de la COPNAG (entre 2003 y 2004). Además, no saben si sus derechos propietarios obtenidos con el saneamiento del INRA serán respetados. Los campesinos consideran el título de propiedad individual importante para obtener crédito, dar herencia a los hijos, tener seguridad jurídica, tranquilidad con los vecinos y poder tomar decisiones en bien de la familia. La venta de la propiedad no es considerada como una alternativa, salvo en caso de que se hayan agotado las otras alternativas de sobrevivencia. Son los campesinos pobres los que venden su propiedad.

Varios campesinos entrevistados manifestaron estar a favor de un título comunal, porque "los grandes no nos comen cuando tenemos un solo título", dicen. La desventaja es que no pueden obtener créditos con un título colectivo. Al preguntarles cómo harían la gestión de la TCC, dijeron que lo harían al igual que una comunidad campesina: internamente con parcelas individuales (de usufructo) y asociaciones para proyectos productivos (con crédito). Además, los bosques serían considerados como tierra comunal.

El problema más importante en la zona es la relación conflictiva entre indígenas y campesinos, gente de la misma clase social pero que se percibe como enemiga.

3.3 Comunidades de Madre de Dios

En esta zona, el trabajo de campo se realizó con campesinos que pertenecen a la Federación Única de Trabajadores Campesinos-Regional Madre de Dios, que si bien se ubican en el departamento de Pando se encuentran muy cerca de Riberalta (Beni). Las tierras eran antes barracas, donde los siringueros conformaron las denominadas "comunidades libres". En la mayoría de los casos ocuparon esas tierras de hecho y, en otros, les fueron vendidas por sus antiguos patrones.

Las comunidades tienen generalmente título colectivo, inscrito en derechos reales; también tienen estatuto comunal y estatuto de ordenamiento predial. Mayormente, cada familia tiene quinientas hectáreas y cultiva entre una y cinco hectáreas. Falta titular las áreas de compensación. Las comunidades nuevas aún no tienen título (el proceso está

en la fase final) y tampoco han logrado consolidar las quinientas hectáreas por familia.

Hay muchos problemas con las áreas de compensación: la población teme que se vaya a recortar tierras a las comunidades para entregarlas a gente inmigrante. La ausencia de caminos de acceso, escuelas, postas sanitarias y otros servicios básicos impide a las familias irse a vivir en las áreas de compensación. Las áreas de cultivo están en las tierras donde está asentada la comunidad y las áreas de extracción de castaña están en las áreas de compensación, ubicadas en sitios alejados de la comunidad. Irse a vivir a las áreas de compensación, en muchos casos, implicaría abandonar las tierras donde están los actuales asientos humanos. Los pobladores de estas comunidades temen que el gobierno disminuya la superficie per cápita para comunidades nuevas con el objetivo de entregar tierras a campesinos del occidente. Además, piensan que detrás de la intención de dotar sólo cincuenta hectáreas a cada familia, el gobierno quiere dar tierras de uso forestal para uso agrícola. Se necesita un tamaño mínimo de quinientas hectáreas de terreno porque se trata de actividades extractivistas, dicen; menos superficie les induciría a optar por otras alternativas productivas como la agricultura, y eso significa deforestar.

El área para cultivos agrícolas es trabajado mancomunadamente; es decir, primero se chaquea en común, se siembra en común y recién se reparte superficies para el aprovechamiento estrictamente familiar. Los chacos para agricultura no se han parcelado debido a que no hay propiedad sobre las parcelas y la recolección de la castaña se realiza de forma conjunta. Sí hay dotación de parcelas vacantes a nuevas familias. También existen transacciones entre los comunarios: lo que se vende son las mejoras en el interior de la parcela. La instancia reguladora es la organización comunal. Los estatutos comunales estipulan la prohibición de cualquier tipo de transacción en el área de recolección. Asimismo, está prohibida cualquier transacción con gente de afuera. Los estatutos estipulan también que cuando la familia abandona la comunidad sin previo aviso, se le espera un año y luego esa familia pierde el derecho sobre la tierra asignada.

Puesto que se trata de comunidades relativamente nuevas, la población aún no se ha topado con el problema de fragmentación de la tierra. Sin embargo, hay preocupación de que pronto se deba compartir el chaco familiar con los hijos, debido a que la comunidad ya no posee tierras para dotar. Los hijos buscan formar su propia familia, pero ante la carencia de espacio, los padres se ven obligados a compartir sus propias tierras y su área de bosque, situación que limita el sustento familiar. Para frenar el problema de insuficiencia de tierra, los miembros de las comunidades están pensando realizar un censo de nuevas familias para hacer una nueva demanda ante el INRA.

En varias comunidades se hizo la distribución de la tierra sobre la base de propiedades individuales con título, pero para fines de saneamiento se solicitó tierras de manera colectiva. Hay gente que compraría tierra, si esto estuviera permitido. En cuanto a la idea de reagrupamiento, un entrevistado opinaba lo siguiente:

> Tendría que haber una reagrupación bastante grande y numerosa. Y en caso de migración, el migrante tendría que perder automáticamente su parcela. Pese a que esté el título a su nombre tendría que perder porque la constitución y la reforma agraria decía que la tierra estaba para quien la trabaje. Si se va a otro lado, no la trabaja. Si el dueño no la trabaja y está lejos, tiene que entrar a trabajar otra persona que la necesita ¿no? Igual, si alguien va a agarrarse otra parcela en otra comunidad, yo creo que la primera parcela que se le entregó en la primera comunidad tendría que devolvérselo ¿no? porque no puede ser que esté allá y acá.

3.4 Pilón Lajas

La zona de estudio corresponde al Área Protegida, Reserva de Biosfera y TCO Pilón Lajas. Geográficamente, forma parte de los municipios de Rurrenabaque y San Borja, en el departamento de Beni, y de los municipios de Apolo y Palos Blancos, en el departamento de La Paz. En total son veintidós comunidades de origen tsimane, mosetén y tacana, con una población de 2,500 habitantes. Cabe aclarar que los entrevistadores habían decidido no tocar el tema de minifundio.

La TCO tiene título ejecutorial y una extensión de 346,126 hectáreas. Las actividades que se realiza son: agricultura diversificada a pequeña escala; cría extensiva de animales menores; aprovechamiento familiar de recursos forestales no maderables para consumo familiar; caza y pesca para consumo

familiar, y, sobre todo, el turismo. La tenencia de tierra es colectiva y las comunidades definen los sectores donde pueden ir a cultivar. Las familias poseen un promedio de menos de una hectárea, pero cultivan hasta dos (mediante chaqueo).

Al igual que en otras zonas, la población se siente "invadida" por la penetración de campesinos colonizadores. Hace falta un deslinde físico del territorio con las comunidades campesinas. Opinan que la conversión de TCO a TIOC puede motivar la invasión por parte de campesinos colonizadores (en el concepto de TIOC está incluida la palabra 'campesino').

En algunas comunidades del territorio, el acceso a la tierra es libre: cada comunario ve el lugar donde le parece mejor cultivar y ahí hace su chaco, siempre y cuando no perjudique a alguien. Después de dos a tres años de uso del chaco, deja esa superficie en descanso hasta que recupere su fertilidad para volver a sembrarla. Esa área en descanso continúa siendo de uso exclusivo para la familia que la chaqueó; no puede ingresar otra familia. En otras comunidades, en reunión comunal se hace una distribución de áreas exclusivas de cultivo; entonces se mide el frente, que puede ser unos doscientos metros, y el fondo queda a la libertad del beneficiario, de modo que no existe una superficie definida para cada familia.

Hay casos en que grupos de familias, por problemas internos o porque no quieren cumplir con las normas y obligaciones de la comunidad, hacen desdoblamiento de la comunidad. Es decir, salen de su comunidad originaria y a poca distancia forman una nueva comunidad. Así ya han hecho varias comunidades: por pelea entre las familias, por su crecimiento o porque la tierra ya no producía.

La gente que se entrevistó para el estudio está preocupada de que en el futuro, cuando los hijos crezcan, ya no haya suficiente tierra. Como solución plantean abrir nuevos chacos en áreas de la reserva de la TCO. Sin embargo, el turismo les genera por el momento mejores ingresos que cualquier otra actividad y los jóvenes y las jóvenes indígenas prefieren trabajar como cocineras, guías, motoristas, camareras y camareros, etc.

3.5 San Julián

El municipio tiene una extensión total de 7,600 kilómetros cuadrados, con 78,800 habitantes. Hay 209 comunidades: quechuas, aimaras, guaranís, chiquitanas, ayoreas, etc. La organización campesina es sindical, se cuenta con una central agraria y la Federación Departamental de Comunidades Interculturales (antes llamados "colonizadores").

Las familias poseen entre veinte y cincuenta hectáreas de terreno dotadas por la reforma agraria, para usarse con agricultura mecanizada, ganadería y otros. Hay latifundistas en la zona que poseen entre mil y siete mil hectáreas. El 30% de las tierras de los colonos ha sido saneado. Los propietarios colonos no pueden vender sus tierras libremente, pues la comunidad pone algunas restricciones. La venta es preferentemente a nacionales y no a extranjeros, aunque hay casos en que brasileños se han inscrito en el padrón comunal como "comunarios".

No hay normas para la herencia, pero generalmente se le da la tierra al hijo mayor y se busca dónde ubicar a los demás; o se la da a uno de los hijos y éste compensa a los demás. La opinión generalizada es que el hermano mayor debería heredar la parcela y él debe hacerse cargo de los demás hermanos. Las hijas mujeres tienen la posibilidad de que su marido consiga tierras; por tanto son los varones los que tienen preferencia. Cuando la gente migra, se espera un tiempo (hasta dos años) y luego se revierte la parcela a favor de la comunidad.

La transacción más importante dentro de la comunidad es la compra-venta, con certificado y con título. La transacción con personas de afuera es también la compra-venta, con certificado y título. Los de afuera deben cumplir con los estatutos comunales y no pueden ser empresarios. El límite de compra-venta es de cien hectáreas por familia, para evitar la concentración de la tierra en pocas manos. En algunas comunidades tampoco se puede vender menos de cincuenta hectáreas, para evitar la fragmentación. Por norma comunal no se permite la división de la parcela. Si alguien quiere vender, debe vender todo, o sea las cincuenta hectáreas. Es una forma de evitar la fragmentación de la tierra. Cabe aclarar que hay otras comunidades donde sí se puede dividir la parcela y vender menos de cincuenta hectáreas.

No hay necesidad de reagrupar las parcelas, porque cada familia tiene una sola que tiene mínimamente cincuenta hectáreas (hay pocas ex-

cepciones). Quienes se van al exterior, en algunos casos, pueden mantener su parcela a cambio de continuar con los aportes comunales. En otros casos, se revierte su parcela a la comunidad para dotar a otra familia. Hay también comunidades donde se reconoce las mejoras realizadas antes de que haya pasado la parcela a otra familia que necesita mayor cantidad de terreno.

La fragmentación de la tierra por herencia es un problema que se plantea a futuro: ya no hay tierras para distribuir. Éstas son las alternativas de solución que plantearon los entrevistados: a) hacer estudiar a los hijos para que sean profesionales, b) comprar parcelas para distribuirlas, c) revertir tierras a los empresarios que tienen grandes extensiones.

Hay comunidades donde la tierra es de propiedad comunal y cada familia recibe una superficie de cincuenta hectáreas para uso familiar. Sin embargo, en varias comunidades ven por conveniente que los títulos sean individuales y están haciendo las gestiones para ajustar el proceso de saneamiento en este sentido.

3.6 TIMI

El Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI) tiene diecinueve comunidades con 2,485 habitantes y una superficie de 480 mil hectáreas. Su organización comunal principal es el cabildo indígena (como subcentral) y también existe una subcentral de mujeres del TIMI. Al igual que en la TCO Pilón Lajas, en el TIMI tampoco se abordó el tema del minifundio.

Algunas comunidades tienen estatutos y reglamentos sobre el uso del espacio comunal, pero la explotación del bosque está menos regulada. Algunas comunidades ya han prohibido la venta de madera y la cacería para comercio. Todo el territorio es de propiedad comunitaria y las familias tienen el usufructo exclusivo del área que están cultivando. Cuentan con un promedio de dos hectáreas, pero cultivan hasta tres (que obtienen de la tierra comunal colectiva). Una hectárea se dedica a cultivos agrícolas anuales y las otras dos a cultivos perennes y sistemas agroforestales. La introducción de sistemas agroforestales que realizó la organización no gubernamental CIPCA ha tenido mucho éxito en términos económicos (sobre todo por la producción de chocolate) y en la protección del bosque.

No existe el alquiler ni la venta de tierras; ya que la tierra es de propiedad colectiva, este tipo de prácticas está prohibido. Un entrevistado cuenta cuál es la práctica agrícola generalizada en el TIMI: se utiliza unas diez hectáreas y se las cultiva hasta agotar su capacidad productiva; después se las destina para sembrar pasto. La familia elige el lugar donde hará su chaco de acuerdo con los cultivos que quiere producir. El cabildo aprueba y asigna el terreno.

Vera Gianotten

II
GESTIÓN TERRITORIAL

Introducción

En la última década se han realizado varios esfuerzos de sistematización de experiencias en gestión territorial, tanto de tierras comunitarias de origen o TCO, en las tierras bajas del país, como de las comunidades en las tierras altas. Estas investigaciones han visibilizado que las comunidades indígenas originarias campesinas cuentan con mecanismos y positivas prácticas de gestión y de resolución de conflictos basados en normas tradicionales propias. Recientemente, Jorge Manuel Salgado[1] ha aseverado, incluso, que las organizaciones indígenas originarias campesinas han desarrollado tanto capacidades de proceso (estatuto, planificación, ordenamiento territorial, administración, sistema de gobierno por medio de asambleas, justicia comunitaria, etc.), como competencias temáticas (recursos naturales, control territorial, producción, salud, educación, conservación, administración de áreas protegidas, turismo, etc.) acordes con las características de su territorio y útiles para el desarrollo social, económico y productivo de su población.

En diciembre de 2009, el INRA y la Embajada Real de los Países Bajos encomendaron una evaluación prospectiva que perseguía dos objetivos: a) sistematizar los resultados del trabajo desarrollado por el INRA y b) identificar las perspectivas y el rol futuro del INRA así como las líneas de acción correspondientes.

Una de las conclusiones fundamentales de dicha evaluación fue que el INRA debería trascender su visión "saneadora" para contemplar el desarrollo rural integral y sustentable del país, dotándose de mayores capacidades de reflexión y análisis que le permitan traducir su experiencia en propuestas para mejorar el diseño y la ejecución de las políticas agrarias.

En cuanto a la gestión de territorios indígenas originarias campesinas[2], la evaluación reflejó que indígenas, originarios y campesinos tienen mucho en común; los evaluadores juzgaron acertado hablar de una "economía indígena originaria campesina". Subrayaron, por otra parte, la necesidad de normativas más precisas que incluyan procedimientos y criterios para verificar el cumplimiento de la función social, ya que las propiedades colectivas y las pequeñas propiedades no están eximidas del cumplimiento de las normas sociales y ambientales.

Este libro profundiza algunas cuestiones críticas vinculadas con la gestión de la tierra y de

1 Salgado, Jorge Manuel: "La gestión territorial indígena en tierras bajas: ¿autonomías indígenas?", en AA. VV.: *Informe 2009: reconfigurando territorios,* La Paz, Fundación Tierra, 2010.

2 A efectos de este trabajo, se entenderá por "territorios indígenas originarios campesinos" tanto a los espacios territoriales de propiedad colectiva como a los comunales conformados por propiedades privadas individuales/familiares.

los recursos naturales en los territorios indígenas originarios campesinos y sus perspectivas.

En la primera problemática, el análisis se centra en la regulación[3] del acceso a la tierra y su uso y en los mecanismos y prácticas de planificación del territorio. Asimismo, se ha querido prestar una atención particular a los mecanismos y prácticas de control social del cumplimiento de la función social de las propiedades colectivas y las pequeñas propiedades.

En la segunda problemática, se indaga sobre las prácticas existentes en conservación de condiciones agroecológicas o recuperación de condiciones degradas, las políticas internas de formación/capacitación y de fomento a prácticas productivas con perspectivas de sostenibilidad ambiental. Asimismo, se presta atención particular a las prácticas de mitigación/adaptación a cambios climáticos.

Los insumos recogidos en un trabajo de campo desarrollado en doce regiones del país, las entrevistas a dirigentes de los movimientos sociales y reflexiones y aportes de expertos en la materia permiten a Marc Devisscher desarrollar su artículo "Gestión territorial indígena originaria campesina en Bolivia", donde arroja conclusiones y recomendaciones con miras a coadyuvar al Estado con insumos para la definición de políticas agrarias.

En su artículo "Gestión de recursos naturales y de la tierra y el territorio en las comunidades indígenas campesinas del norte amazónico de Bolivia", Julio Urapotina se refiere específicamente a las comunidades tituladas colectivamente en el transcurso de la última década.

En el artículo "Gestión territorial originaria: la vivencia de Salinas en el altiplano sur de Bolivia", Sarah Metais expone reflexiones y propuestas emanadas de la experiencia de AVSF en los ayllus de la región intersalar.

Más al sur de Bolivia, Sergio Paita y Carlos Espinoza consideran la gestión territorial en la Reserva de Fauna y Flora Tariquía.

Finalmente, en un artículo titulado "Gestión de tierra y territorio en el Territorio Indígena Originario Campesino Gwarayú", Alicia Tejada analiza la problemática del pueblo guarayo en relación con otros actores de su entorno.

3 Por "regulación" se entiende tanto a las normas existentes como a sus mecanismos y prácticas de aplicación y control.

Gestión territorial indígena originaria campesina en Bolivia

*Marc Devisscher**

1. Gestión de la tierra

Cualquiera sea la forma de propiedad de la tierra y considerando sus características diversas en el país, en el presente capítulo se enfoca su gestión desde la regulación1 del acceso y del uso por parte de las familias y desde los mecanismos y prácticas de planificación y de control social del cumplimiento de la función social de la propiedad.

Talleres zonales realizados en doce regiones del país pusieron en relieve dos problemáticas que expresan la inseguridad jurídica percibida por las organizaciones indígenas, originarias y campesinas con respecto al acceso a la tierra.

1.1 Riesgo de avasallamiento

En el taller realizado en Pilón Lajas, los indígenas participantes mencionaron el riesgo de avasallamiento de su tierra comunitaria de origen por parte de campesinos que buscan habilitar terrenos para cultivos. En Charagua manifestaron que el Movimiento Sin Tierra (MST) está "constantemente pendiente de dónde asentarse". En Guarayos, finalmente, expresaron que los campesinos compiten con los indígenas por las tierras de recorte a propiedades (recorte que se da cuando éstas incumplen la función económico-social que manda la ley).

La Constitución Política del Estado expresa que "el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria" (artículo 397, I), y desde esta perspectiva el campesino no concibe que los estudios de identificación de necesidades espaciales de los pueblos indígenas demandantes de tierras comunitarias de origen hayan desembocado en dotación de semejantes extensiones para tan poca población. Este sentimiento es compartido, además, por los dirigentes entrevistados del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). Campesinos y originarios tampoco conciben que los indígenas siquiera puedan mantener los deslindes (brechas) de su territorio.

Por otra parte, las entrevistas realizadas en la tierra comunitaria de origen de Guarayos pusieron de manifiesto que los indígenas vendieron tierras a campesinos. Probablemente tengan razón los entrevistados cuando hacen referencia a la corrupción de sus dirigentes; sin embargo, ello no hace más que reflejar que los mecanismos de usos y costumbres no supieron controlar o no hubo interés en hacerlo porque, de algún modo,

* El autor es agrónomo y sociólogo, especializado en desarrollo rural y gestión de organizaciones campesinas. Fue responsable por varios años de programas de cooperación en Bolivia y coordinador para la región andina del Fondo de Cooperación al Desarrollo de Bélgica (FOS).

1 El concepto 'regulación' se refiere tanto a las normas existentes como a sus mecanismos y prácticas de aplicación y control.

la actitud de los dirigentes también genera oportunidades de negocio (de beneficio oportunista individual/familiar) para las familias que vendieron sus parcelas.

En todo caso, lo anterior lleva a pensar que la extensión de las tierras comunitarias de origen (TCO) tomadas en cuenta para este estudio no guarda relación con la capacidad de gestión de la organización.

1.2 Gestión municipal

Los talleres realizados en Pilón Lajas y Charagua fueron ocasiones para visibilizar dificultades sentidas por los pueblos indígenas debido a los límites administrativos que dividen sus territorios; eso complica su gestión ya que tienen que tomar en cuenta prioridades y políticas de ámbitos gubernamentales distintos. Esta problemática no parece afectar tan sólo a los pueblos indígenas, ya que también en San Julián los participantes manifestaron que los límites municipales indefinidos derivaban en conflictos en el proceso de saneamiento de tierras. Como ejemplo señalaron que expedientes de determinada comunidad aparecían de repente figurando en la jurisdicción de otros municipios.

En los talleres de Sipe Sipe y Entre Ríos se expresó preocupación por la superposición de derechos que generan las municipalidades al otorgar concesiones para la explotación de recursos naturales (a las yeseras y empresas de explotación de áridos y agregados) sin mayor claridad en la reglamentación.

1.3 Regulación del acceso a la tierra en territorios de propiedad colectiva

1.3.1 Constitución y conservación del derecho familiar

En las TCOs indígenas visitadas, el factor constitutivo del derecho y de su conservación es, básicamente, la pertenencia al pueblo indígena y la residencia en la comunidad. Personas de otras culturas pueden integrarse a la comunidad –mediante lazos matrimoniales, por ejemplo–, pero se verán condicionadas a adaptarse a las formas de vida comunal.

Indica Celso Saavedra,[2] productor y corregidor comunal del Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI), que esas personas estarán sujetas al cumplimiento de un periodo de prueba. Viviendo en la comunidad y cumpliendo con la forma de vida y las obligaciones comunales, todos los integrantes de la comunidad (hombres y mujeres) pueden acceder al territorio, a los recursos que éste tiene y a un chaco donde producir de acuerdo con sus necesidades.

Aunque existen varias modalidades, el chaco es otorgado en calidad de usufructo. Una modalidad extrema –el caso de Mojos– es la libre elección del lugar dónde chaquear y el usufructo de chacos de tamaño reducido durante un año. Gabriela Canedo (2009: 11) indica que "las familias pueden cambiar de una comunidad a otra con gran facilidad, buscando mejores opciones de caza y pesca o lugares donde cultivar, por motivos familiares o por problemas con otros miembros de la comunidad de donde salen". Si la familia llega a instalar cultivos perennes en su chaco, los hijos pueden heredar dichas "mejoras", mas no la tierra, ya que no existe el concepto de herencia de la tierra.

En el otro extremo –el caso de Guarayos–, está la asignación de parcelas de entre treinta a cincuenta hectáreas en áreas exclusivamente destinadas a cultivos ("zonas agrarias"), en las que las familias cultivan chacos de extensión limitada, durante ciclos de dos a tres años. Si bien la parcela también es asignada en calidad de usufructo, el hecho de que la familia pueda disponer de ella durante muchos años y pueda incluso transferir el acceso a sus hijos la asemeja a una cuasipropiedad. Tomás Perez[3] indica que "[…] casi todas [las familias] han vendido. El que más ha vendido, porque yo he visto los documentos, ha sido por ocho mil dólares y el que menos ha vendido es por tres mil dólares […]. Antes del saneamiento se vendía en dos mil bolivianos". Si bien el informante aclara que el acta de compra-venta no se traduce en título de propiedad, deja en claro que los dirigentes llevan registro y certifican las transacciones. Coincidentemente, Guarayos es el único caso donde los entrevistados expresaron quejas frente al

2 Entrevista realizada en Santa Anita del Mátire (región de Mojos), el 15 de junio de 2010.

3 Entrevista realizada en Yotaú (región de Guarayos), el primero de junio de 2010.

procedimiento interno de asignación de parcelas, en sentido de que era moroso e inequitativo.

La compra-venta de parcelas en la TCO Guarayos tiene consecuencias interculturales muy complejas. En su interior, las familias indígenas suelen habilitar chacos de extensión limitada para cultivos de autoconsumo y guardan una reserva del bosque para caza, pesca y extracción de insumos de uso doméstico (madera de construcción, hojas, leña, etc); mientras que los campesinos que compran parcelas en las "zonas agrarias" acostumbran habilitar toda la extensión y su producción tiene mayor vinculación con el mercado. En el caso chiquitano ocurre también lo mismo. Juan Pablo Chumacero (2010: 79) destaca esta contradicción como un elemento de conflicto pues afrenta usos y costumbres indígenas. Refiriéndose al migrante que se ha afiliado a la comunidad, Chumacero manifiesta que "tiene tierras y cumple con los deberes y obligaciones comunales, pero –dado su origen agricultor valluno o altiplánico, más incorporado al mercado y al comercio– su visión sobre la naturaleza y el bosque es distinta a la de los pueblos chiquitanos de la región, tropezando a veces con la perspectiva indígena chiquitana, menos agrícola y más comunal". Estos conflictos interculturales no parecen tener solución en normativas internas del pueblo indígena ni conllevan sanciones.

En el caso de las comunidades campesinas de la provincia Madre de Dios (Pando), el proceso de saneamiento resultó en titulación colectiva de territorios comunales de gran extensión. En vista de que la economía campesina regional está fundamentalmente basada en la recolección de productos no maderables –esencialmente castaña–, las organizaciones comunales han recurrido a una modalidad de asignación de áreas (llamadas "centros castañeros")[4] a cada familia, no por igualdad de extensión sino de acuerdo al potencial de recolección y a derechos adquiridos desde el tiempo de las barracas. El acceso a esas áreas se da en herencia a los hijos cuando cumplen los dieciocho años o forman familia, con lo que se convierte en una explotación cuasi-privada de un recurso natural específico. En la actualidad, en la mayoría de las comunidades, todas las áreas de recolección ya han sido distribuidas entre las familias; nuevas familias que quieran incorporarse podrán hacerlo después de pasar una prueba, pero tendrán que asentarse en las áreas de compensación.

Por otra parte, las comunidades tienen definidas áreas agrícolas en lugares que no cuentan con recursos forestales, donde las familias pueden habilitar y usufructuar chacos. Generalmente, éstos suelen tener pequeña extensión y son cultivados para el autoconsumo. Con el tiempo, las familias pueden realizar inversiones ("mejoras") en sus chacos, las cuales se puede vender y comprar. Esas inversiones llevan, empero, a tumbar con cierta frecuencia extensiones mayores para establecer pastizales.

Julio Urapotina advierte en el artículo que figura en este libro que: "derechos parciales sobre un recurso de extractivismo y derechos temporales sobre unas mejoras tienden a ser transformados en derechos absolutos y permanentes" sobre la tierra (véase su artículo).

Con todo, para conservar el acceso a la tierra, la familia debe contar con vivienda propia en la comunidad, y, sobre todo, debe trabajar, incorporar y mantener las "mejoras" en los centros castañeros y en los chacos.

La familia debe cumplir con obligaciones comunales formalizadas en estatutos: participar en reuniones y trabajos comunales, asumir cargos, etc. De abandonar la comunidad sin previo aviso, se esperará a la familia un tiempo prudencial (posiblemente un año), pero luego perderá sus derechos. La comunidad puede quitarle el acceso a la tierra –es decir expulsarla– si alguno de sus miembros comete algún delito grave, como asesinato o violación.

Finalmente, tanto en las comunidades indígenas como en las campesinas, llama la atención que la afiliación de nuevas familias a la comunidad esté vinculada a la posibilidad de inscribir niños en las escuelas para justificar las unidades educativas instaladas. Este factor parece ser un requisito adicional para poder acceder a la tierra.

1.3.2 "Transacciones" familiares

Se autoriza el préstamo temporal de tierras por asignación voluntaria de una familia a otra

4 Los "centros castañeros" están conformados por uno o más grupos (archipiélago) de árboles de recolección de castaña, las sendas y los "payoles" de almacenamiento de la producción. Por lo general, un "centro castañero" puede tener varias decenas de árboles, dispersos en una superficie de cientos de hectáreas.

de la misma comunidad, porque esto se considera como "un favor a alguien que lo necesita". Sin embargo, la compra-venta de tierras, el alquiler u otra forma de arrendamiento o transacción están prohibidos por normas internas de las comunidades y de las TCO, en concordancia con el Decreto Supremo 29215 (su artículo 165). La comunidad entera participa en el control y en caso de incumplimiento sanciona al infractor con multas, suspensión temporal o incluso pérdida del derecho sobre la tierra y expulsión de la familia.

Alicia Tejada indica en otro artículo de este libro que en la TCO Guarayos se renta la tierra a terceros. "En dicha relación, la comunidad adquiere la responsabilidad contractual percibiendo pagos en especie, tras cada cosecha. De otra parte, quienes gestionan el contrato, generalmente dirigentes comunales, perciben montos de dinero que se establecen en otro documento y por concepto de 'seguridad jurídica' del contrato. No se establece cláusulas de consecuencias de derecho y no se establece obligatoriedad de sujeción a los derechos colectivos del pueblo indígena gwarayú", dice Tejada (véase su artículo).

1.3.3 Control de la concentración y la fragmentación

Por todo lo mencionado anteriormente, es prácticamente imposible la concentración privada de tierras. Incluso en el caso de Guarayos, donde las parcelas en "zonas agrarias" se han vuelto cuasi-privadas (transables), la regulación comunal interna impide su acumulación o fragmentación. Se sabe, sin embargo, de casos –en la TCO Kaipipendi Karovaicho, por ejemplo– donde familias con capacidad de contar con maquinaria están concentrando tierras en desmedro de otras menos pudientes, y no hay intervención de la organización.

También existen riesgos de fragmentación en los así llamados "centros castañeros" de la provincia Madre de Dios, ya que el derecho de uso es heredable a los hijos. Por de pronto, las comunidades sólo ven como posible solución al problema la asignación de nuevos centros en las tierras de compensación, lo cual implica una virtual migración de las familias.

1.4. Regulación del acceso a la tierra en territorios con propiedades privadas individuales/familiares

1.4.1 Constitución y conservación del derecho familiar: la sucesión hereditaria

En las comunidades campesinas, el acceso a la tierra se da mayormente por sucesión hereditaria (y en menor medida, por compra-venta). La herencia y el fraccionamiento, o no, de la tierra responden generalmente a acuerdos intrafamiliares, y la comunidad sólo interviene en caso de conflicto. Participantes de los talleres expresaron que, en esos casos, la comunidad suele privilegiar a las familias constituidas por sobre los jóvenes solteros o madres solteras.

A lo largo de las últimas décadas, se ha ido generando un alto grado de fragmentación de la tenencia de tierras: una familia puede llegar a poseer varias parcelas pequeñas, y además dispersas, ya que los hijos, al constituir pareja, fueron recibiendo su respectiva herencia de parte de cada familia.

Hasta hace poco, las hijas mujeres no heredaban, y apenas estaban compensadas. Inés Miranda[5] denuncia: "en su nombre del hombre salía el título, todo, ejecutoriado todo eso, salía en su nombre del hombre. Si era casado, del hombre nomás, no era de la mujer. [Las mujeres] han tenido mucho problema cuando se han muerto sus maridos, no podían acceder a esa tierra, no podían hacer saneamiento y no podían trabajar esa tierra tampoco. En algunas partes, conflictos hemos tenido que tenían que botarla a la mujer o 'desherenciarla'". Sin embargo, su testimonio concuerda con varios otros en sentido de que la situación está cambiando y que los padres están actuando con mayor equidad al momento de repartir la tierra entre sus hijos.

La compra-venta de tierra es una práctica generalizada en todas las regiones que se visitó. Se trata de transacciones privadas y la comunidad no interviene a menos que se quiera vender a personas ajenas a ella, lo cual está prohibido por

5 Inés Miranda, secretaria de tierra y territorio de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa" (CNMCIOB-BS). Esta cita y las siguientes corresponden a una entrevista realizada en la ciudad de La Paz el 19 de agosto de 2010.

norma interna. Ningún entrevistado pudo asegurar que se haya dado el caso, pero de producirse venta a ajenos, la familia infractora sería pasible a expulsión y la parcela sería intervenida por la comunidad para ser readjudicada, sea para uso comunal o para dotación interna a alguna familia necesitada.

Recientemente, durante el proceso de saneamiento de la TCO indígena en la provincia Guarayos, se relató que muchas familias campesinas (individuales) habían optado por la titulación colectiva de la tierra de su comunidad para evitar ser clasificadas como "terceros", sujetos a demostrar función económico-social en lugar de sólo función social. Pese al cambio de situación, la compra-venta de tierras prosigue dentro de la comunidad con la venia de la organización –transferencia certificada por el sindicato– y con el único requisito de que las tierras sean trabajadas previamente.

Para poder consolidar y mantener el acceso a la tierra dentro de la comunidad campesina, la sucesión hereditaria –o la compra-venta– no es suficiente: la familia debe cumplir, además, con obligaciones comunales en forma de cuotas sindicales, aportes para la escuela, trabajo comunal, cumplimiento de cargos en la organización, fiestas, etc. En contrapartida, la comunidad reconoce y defiende los derechos de la familia ante miembros de la comunidad y ante extraños. Juan Pablo Chumacero (2010: 91) considera que "en algunos casos –dada la debilidad del Estado y de sus instituciones–, la comunidad llega a ser la única institución que brinda seguridad en el acceso y la tenencia de la tierra a todos sus miembros".

En el caso de los ayllus, las familias poseen *sayañas* –de uso agrícola o pecuario– que son eminentemente privadas. En la región de Colquencha existen todavía *aynocas* –de uso agrícola– que son tierras comunales, pero donde cada familia posee una o varias parcelas (*qallpas*). El derecho de una familia a ocupar sus *sayañas* y sus *qallpas* se transmite de generación en generación. Como el origen de la propiedad se asienta en la sucesión hereditaria, existe dispersión y parcelación de tierras: una misma familia puede poseer varias parcelas dispersas en varias *sayañas*.

Hasta hace poco, las hijas mujeres no heredaban y se menciona incluso que en Sacaca se solía exigir al yerno adoptar el apellido de la mujer para preservar el sistema propietario vinculado a la familia (el ayllu). Actualmente, son todavía pocas las mujeres que tienen derecho legítimo a una *sayaña* dentro de las comunidades, pero esta situación está cambiando, como lo indica Agustín Chirinos:[6] "la mujer también tiene su derecho de tener el terreno y cultivar según necesidad. También los hijos jóvenes tienen derecho a utilizar la propiedad de terreno en *aynoca"*.

La venta de tierras está prohibida, como claramente confirma Rosenda Fernández, *mama t'alla* [autoridad femenina comunal] del cantón Colquencha:[7] "no se puede vender, no somos dueños, no tenemos títulos nada, hay normas que no se puede vender". Sin embargo, en Sacaca –y recientemente en Curahuara Marka– se ha venido dando la compra-venta de tierras entre comunarios. Aun así, las ventas son estrictamente prohibidas a personas ajenas a la comunidad.

Para conservar el derecho al acceso a la tierra en las comunidades originarias, cada familia está obligada a realizar contribuciones[8] y cumplir usos y costumbres, principalmente, el ejercicio obligatorio y rotativo de autoridad (*t'aqui*).

1.4.2 Otras formas de acceso

En las comunidades campesinas, son comunes las prácticas de alquiler, anticrético, aparcería, etc. Generalmente, esas transacciones se realizan entre familiares o comunarios sin mayor intervención de la organización comunal. Al respecto, Laureano Pari[9] menciona que "hay problemas cuando hacemos internamente (entre los dos), pero cuando se le avisa al dirigente, entonces el dirigente certifica o queda un documento, un acta, otro documento para ambos, para que cuando llegue el tiempo, nadie haga problemas".

En los ayllus, la tierra puede transferirse mediante trueque o intercambio de parcelas entre familias que viven dentro de la comunidad,

6 Entrevista realizada en Machacamarca (región Colquencha), el 10 de junio de 2010.

7 *Idem*.

8 La contribución territorial es un "impuesto" local que sigue vigente en algunas zonas de Bolivia. Actualmente, suele ser pagado en forma monetaria o con trabajos comunales.

9 Laureano Pari es secretario de defensa de la hoja de coca de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Esta cita y las siguientes corresponden a una entrevista realizada en la ciudad de La Paz el 12 de julio de 2010.

previa consulta y aprobación del ayllu. Fuera de ello, no se acepta forma alguna de transacción. Sin embargo, Zacarías Mamani[10] indica que en Sacaca están generalizándose prácticas de alquiler y aparcería: "por falta de tierras, el alquilarse es una salvación". Los testimonios recogidos en Curahuara Marka reflejan que hay tendencias en ese mismo sentido. Las transacciones de alquiler o de aparcería se realizan sobre la base de acuerdos con pago en especie o en producto, y suelen ser formalizadas en un acta suscrita ante los *jilankus* [autoridades locales]; en caso de presentarse algún conflicto que no pueda ser resueltos en ese ámbito, se acude a las autoridades políticas locales (los corregidores) o regionales (los subgobernadores).

Cabe mencionar que, cualquiera sea el caso, el alquiler y la aparcería están estrictamente prohibidos con personas ajenas a la comunidad. Es de destacar también que los contratos no cumplen prácticamente nunca con lo estipulado en la disposición final vigésima primera del Decreto Supremo 29215.

1.4.3 Migración

En todas las regiones visitadas, la migración es común respuesta al minifundio y a las limitaciones agroecológicas, y es un medio para evitar el fraccionamiento de la tierra. No obstante, la práctica tiene sus matices.

Las más de las veces, la migración es estacional para generar alguna liquidez económica. En estos casos, los migrantes temporales suelen dejar sus tierras a algún familiar para que produzca y cumpla con las obligaciones comunales, sea bajo modalidad de producción en aparcería o en alquiler u otra forma de arrendamiento. De este modo, los migrantes pueden ausentarse un tiempo sin perder su derecho propietario a la tierra, ya que siguen cumpliendo con la función social de la misma. Zacarías Mamani[11] señala que "sus tierras son respetadas, nadie puede tocar sin la autorización del dueño, pero tienen que cumplir con obligaciones a la comunidad, y también con las cuotas". Hay, sin embargo, otros migrantes que se van, advirtiendo formalmente a la comunidad de su intención de ausentarse por un largo tiempo. En este caso, suelen recibir un permiso temporal que puede durar varios años, pero no están liberados de las obligaciones, y a su regreso tendrán que ponerse al día.

Muy pocas veces, la migración es definitiva. Hay migrantes que abandonan la comunidad cediendo sus tierras a uno de sus familiares que define quedarse (sucesión hereditaria) o vendiéndolas a otra familia de la comunidad. Aunque conserven su casa o parte de ella –en previsión, por ejemplo, de su vejez–, quedan liberados de las obligaciones comunales, ya que éstas están estrechamente ligadas al trabajo de la tierra. También hay migrantes que abandonan literalmente sus tierras sin mayor aviso a la comunidad.

Laureano Pari dice: "si se ha ido sin avisar, ellos le esperan dos años. Si no ha aparecido, si no tiene a nadie, si no le da la función a esa parcela, automáticamente ésa se revierte al sindicato". Ningún entrevistado pudo asegurar que se haya dado el caso pero, de darse, se coincidió en señalar que la organización comunal estaría facultada para revertir las tierras después de un tiempo (probablemente cinco años) y readjudicarlas, sea para uso comunal o para dotación interna a alguna familia necesitada. La aplicación de dicha normativa recae sobre la dirigencia comunal y la subcentral sindical. En ello, cabe destacar que la mencionada "reversión automática" es considerada como regulación interna, cuando, legalmente, debería seguirse el procedimiento normado por el Decreto Supremo 29215 (en su artículo 203), conducente a expropiación por incumplimiento de la función social por abandono por más de dos años consecutivos.

En el caso de los ayllus, si la migración es definitiva, la tierra queda sencillamente dentro de la familia. Respecto a los "residentes", Leodegario Sanchez[12] expresa que "ya no tienen ganado, por eso tampoco no se puede molestar. [...] Si van a tener unas cincuenta llamas, ya empezará a funcionar como contribuyente[13] [...]. Puede ser

10 Entrevista realizada en Tarwach'api (región Sacaca) el 25 de junio de 2010.

11 Entrevista realizada en Tarwach'api (región Sacaca), el 25 de junio de 2010.

12 Leodegario Sánchez es *tata mallku* [autoridad] del CONAMAQ. Esta cita y las siguientes corresponden a una entrevista realizada en la ciudad de La Paz el 12 de julio de 2010.

13 Los "contribuyentes" son los comunarios que pagan anualmente su contribución territorial a la comunidad o al *ayllu*.

contribuyente y vivir en la ciudad, si cumple sus funciones: tiene que prestar su cargo, tiene que hacer cuota, tiene que hacer [inscribir] su alumno [...]". En cuanto a los jóvenes, añade que "realmente están ahora medio que no les interesa el campo. Ya mucho estudian y muchos se van al negocio y muchos van estudiando. Nosotros mismos creo que hemos sido culpables, pero es bueno hacerlos estudiar porque la herencia de hoy en día es el estudio, sacar un profesional y luego ya con eso que quede". Este razonamiento es compartido por Leoncio Rivero[14] cuando expresa que "la herencia, aparte del terreno sería enseñar a leer a mis hijos y con lo que aprendan podrían sobrevivir en la vida".

1.4.4 Registro de propiedad

La situación generalizada es que los títulos de propiedad están desactualizados.

Una situación extrema se mencionó en Sipe Sipe donde, al lado de familias que cuentan con título reciente de propiedad emitido por el INRA, coexisten campesinos poseedores de tierras con títulos ejecutoriales de la reforma agraria de 1953 a nombre de sus abuelos, campesinos sin título alguno cuya posesión de tierra por legado de sus padres es reconocida por la comunidad, y otros con documentos de compra-venta de todo tipo (minutas elaboradas por abogados, documentos avalados por normas comunitarias, acuerdos privados basados en títulos ejecutoriales, etc.). Esa situación compleja se hace aun más intrincada por la cercanía con la ciudad de Cochabamba, cuando tierras agrícolas de las comunidades terminan siendo tituladas como propiedad urbana inscrita en Derechos Reales.

Es de lamentar que, hasta ahora, no se esté cumpliendo lo previsto en la disposición final segunda de la Ley 3545, la cual prevé que "toda transferencia de predios agrarios deberá ser registrada, sin más trámite y sin costo, en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, como un requisito de forma para su validez e inscripción en el Registro de Derechos Reales".

Dentro de la comunidad, sin embargo, tal informalidad en la documentación legal de la tenencia de la tierra no parece causar mayor conflicto porque la colectividad (mediante reuniones) conserva la memoria de las transacciones. Todos se conocen y respetan, y además la función mayor del sindicato es proteger a sus afiliados.

Expresa Freddy Torrejón:[15] "la comunidad cumple la función de certificar que se respete donde está trabajando. Se certifica, y con ese certificado, puede hacer un documento privado, para que también pueda ser respetado, para decir 'ésta es mi tierra', [...] para que puedan darle crédito. Si no tiene documento, no tiene acceso a nada, [...] pero si la comunidad le certifica, tiene acceso".

1.5 Restricciones y garantías al poder de disposición y registro de acceso (y uso) de tierras

1.5.1 Conflictos por linderos

En forma general, pese a la falta de claridad en la documentación formal de la tenencia de tierras, los linderos son respetados, tanto entre parcelas como entre comunidades. De presentarse conflictos, se los trata dentro de la familia y casi nunca llegan al ámbito de la organización. En las comunidades tan solamente se mencionó excepciones en San Julián, que pudieron ser superadas por conciliación estrictamente interna, mediada por la organización sindical y sin participación del INRA.

En los ayllus se origina a veces conflictos por invasión de ganado a terrenos colindantes. En Curahuara Marka, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP 2009) opina que la delimitación referencial con alambrados de las *sayañas* (las áreas de pastoreo en este caso) es una de las mejores formas de evitar problemas. En Sacaca, sin embargo, la conflictividad es mayor, y la remoción de mojones (*tinis)* entre familias parece frecuente; se ha llegado a la defensa violenta, como indica Alberto Zunagua:[16] "algunos vecinos tienen la costumbre de mover los *tinis* de las parcelas y eso trae peleas internas a veces entre hermanos o entre vecinos, y cada año se presente ese

14 Entrevista realizada en Quirusillas (región de Tomina) el 27 de mayo de 2010.

15 Freddy Torrejón es secretario de recursos naturales y medio ambiente de la CSUTCB. Esta cita y las siguientes corresponden a una entrevista realizada en la ciudad de La Paz el 14 de julio de 2010.

16 Entrevista realizada en Sillu Sillu (región Sacaca), el 25 de junio de 2010.

tipo de problemas". En Sacaca, los conflictos ya no pasan más por el conocimiento de los *jilankus* y son elevados, directamente, al ámbito del corregimiento.

Para que los límites territoriales de los ayllus y las comunidades colindantes sean respetados, se cuenta con autoridades originarias específicas (*wayraqas*), encargadas de realizar rondas periódicas de mojones. Si constatan usurpación del territorio, la hacen conocer al *mallku* [autoridad originaria zonal], quien convoca a las autoridades de las comunidades implicadas para arreglar las diferencias.

1.5.2 Control y sanciones

Los estatutos de las comunidades no suelen contemplar asuntos vinculados a la tenencia de la tierra. Si se presenta discrepancias, se las trata dentro de la familia y casi nunca llegan al ámbito de la organización. Básicamente, la organización comunal no interviene ni en la sucesión hereditaria del derecho familiar a la tierra ni en los actos de compra-venta, salvo, de repente, para vetar la venta a una persona extraña a la comunidad. La comunidad entera vigila y memoriza las transacciones y las decisiones porque, mayormente, éstas sólo se mantienen con las personas que cumplen cargos y asisten a las reuniones. Los dirigentes sindicales están encargados de velar por el respeto a las decisiones comunales y a las prácticas familiares, y los pocos conflictos tratados terminan resolviéndose en la asamblea comunal.[17] Las sanciones que se aplica van desde el llamado de atención y las multas hasta la expulsión en casos extremos o de reincidencia. En cuanto a los dirigentes sindicales, Moisés Guarachi[18] observa que, a veces, "se aprovechan o usan problemas personales para tratar de sacar a mucha gente. Mejor sería que sea un externo. Creemos que todos los antecedentes se deberían de dar a una instancia, que debería de hacer una evaluación; tanto una evaluación económica, una evaluación ambiental, social".

En los ayllus, las autoridades originarias avalan y legitiman las transacciones, luego de su consulta y presentación en reunión comunal. Son casi inexistentes los conflictos entre comunarios y los pocos que se presentan son solucionados en este ámbito; generalmente, se llega a firmar actas de conciliación y conformidad que son registradas en libros de actas, como constancia para evitar posteriores problemas.

Por decisión de la asamblea comunal, puede decidirse expulsar de la comunidad a aquellos que cometieron faltas graves (asesinato, violación, robo, etc.); en cuyo caso, sus *sayañas* –y sus parcelas en las *aynocas*– son transferidas a parientes de segundo y tercer grado. De no existir éstos, esas tierras son reasignadas.

1.5.3 Control de la concentración y la fragmentación

Básicamente, en las organizaciones campesinas, la concentración o fragmentación de la propiedad es dejada a libre criterio de las familias, sin mayor intervención de la comunidad. Tan solamente en San Julián está reconocido como regla comunal que las parcelas originales no pueden ser fraccionadas. Sin embargo, en los últimos años, ha crecido en todas las regiones la conciencia de que, bajo las condiciones tecnológicas y de productividad existentes, las propiedades ya no son viables por debajo de cierto tamaño.

Son las familias –y no las comunidades– las que están desplegando esfuerzos por no fraccionar las tierras. Los mecanismos son sumamente diversos y van desde acuerdos entre hermanos para que uno solo se quede con la tierra –mientras los demás se quedan con los animales y las mejoras que él les suele comprar–, hasta una suerte de aparcería familiar donde el que se queda con la tierra produce también para los demás, que le vienen a ayudar esporádicamente en momentos de mayor requerimiento de mano de obra.

En Tomina, por medio de este mecanismo y de la compra-venta entre comunarios, algunas familias están logrando reconcentrar tierra, adquiriendo la propiedad de familiares y migrantes.

17 El orden jerárquico del proceso de resolución de conflictos es, generalmente, el siguiente: 1) entre las partes en conflicto; 2) si no se logra acuerdos, las partes acuden a la asamblea comunal para que ejerza de mediadora; 3) si no se logra acuerdos en el ámbito comunal, el conflicto puede ser elevado a la organización comunal superior: la subcentralía o la central provincial; 4) si no hay solución, se acude a las autoridades estatales, sea la policía, el corregidor, el juez agrario, el INRA y otros.

18 Moisés Guarachi es secretario de tierra y territorio de la Confederación de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB). Esta cita y las siguientes corresponden a una entrevista realizada en la ciudad de La Paz el 29 de julio de 2010.

Algunas consiguen incluso capitalizarse e instalar microsistemas de riego adquiriendo bombas de agua con las que intensifican o diversifican su producción agrícola, desmarcándose de las demás familias. Freddy Torrejón opina que "esa misma persona ya se está empezando a dar cuenta que podría comprar de esa gente que se está yendo, para aumentar su parcela. En algún momento, algunos un poquito se han avivado entonces y se han agarrado más grande". La comunidad no cuenta con mecanismos que regulen estas acciones, pero los mecanismos de presión social suelen actuar como freno. Por ejemplo, el encargar fiestas a esas familias o establecer relaciones de compadrazgo son un medio que las obliga a redistribuir riquezas y que permite, a la vez, legitimar y asimilar socialmente las diferencias.

De todas maneras, Moisés Guarachi considera que el problema de la concentración de tierras no es tan preocupante en las zonas de emigración, pero sí lo es en las zonas de inmigración, donde "hay mucha gente que se está aprovechando. Aquí hacen el proceso de saneamiento, con sus pericias de campo; terminan los procesos de verificación de campo y todo, llenan los formularios y de ahí, mañana o pasado, ya lo está ofreciendo". Guarachi considera que por falta de una base de datos actualizada, el INRA no tiene la capacidad técnica suficiente para hacer un control adecuado a los "traficantes de tierras".

En los ayllus no se ha registrado casos de acaparamiento o fragmentación de tierras.

1.6 Regulación del uso de la tierra en territorios de propiedad colectiva

En general, en las TCO indígenas el uso de las tierras colectivas es libre para la recolección de productos no maderables y el corte de madera limitado al uso doméstico: leña, construcción de casas, fabricación de canoas, etc. En este ámbito, cada familia actúa en concordancia con las formas tradicionales de uso de los recursos. Las regulaciones que han ido construyéndose están mayormente enfocadas al tumbado de árboles. En algunas comunidades, se ha llegado a limitar el aprovechamiento de carácter comunal; mientras en otras, se ha definido el pago de un porcentaje en beneficio de la comunidad, dejando la puerta abierta a posibles comportamientos oportunistas individualistas apenas controlados por presión social o multas.

En el caso de la Chiquitanía, Juan Pablo Chumacero (2010: 84) expresa que "ante la existencia de considerables recursos maderables en los montes y bosques comunales [...] no falta el comunario que decide sacar madera del monte para hacer negocio; lo que va en contra de las normas comunales que establecen que la madera sólo puede ser extraída para consumo familiar o para obras de la comunidad". También en Pilón Lajas, si bien su doble condición de reserva natural y TCO conlleva normativas más drásticas (normadas por ley) y prohibición explícita al tumbado de árboles para venta de madera, se está abriendo resquicios a posibles comportamientos individualistas por fuera de la norma. Al respecto, indica José Caimani:[19] "ahora estamos entrando de acuerdo que cuando es para negocio se tiene que dejar algo para la comunidad; botes que se vendan también tienen que dejar aportes a la comunidad; tienen que dar como 10% a la comunidad para su beneficio".

Por su parte, las comunidades campesinas de la provincia Madre de Dios fueron elaborando estatutos (escritos y formales) que norman y regulan la gestión de sus territorios. Sobre esta base, las familias fueron asumiendo prácticas de sostenibilidad del bosque tales como el aprovechamiento ordenado de la castaña, la implementación de sistemas agroforestales, etc.

1.6.1 Regulación del uso de las tierras asignadas a las familias

En las TCO no existe regulación colectiva al uso de las tierras asignadas a las familias. Como las familias utilizan sólo mano de obra familiar, las parcelas o chacos raramente sobrepasan una o dos hectáreas. Asimismo, las prácticas productivas son mayormente de cultivos anuales destinados al autoconsumo y velan tradicionalmente por el descanso de la tierra (con los barbechos). No obstante, la influencia de factores externos –mercado, medios de comunicación, educación formal, personas de otras culturas que se integran a la comunidad, etc.– incide en que la producción familiar vaya orientándose parcialmente al merca-

19 Entrevista realizada en Asunción del Quiquibey (región Pilón Lajas), el 21 de julio de 2010.

do e incorpore paulatinamente nuevos insumos productivos.

No deja de ser interesante efectuar una comparación rápida con lo sofisticado que es el manejo de las *aynocas* de las tierras altas. Los entrevistados de Colquencha explican que la rotación en el uso de las *qallpas* está establecida históricamente y no cambia.[20] Cada año, los *mallkus* deciden el inicio del trabajo colectivo para la roturación de las parcelas, los preparativos de la siembra, la cosecha y el pastoreo. Pese a este complejo manejo construido a lo largo de la historia, Juan Pablo Chumacero (2010: 83) opina que "ante una situación de creciente escasez y mayor demanda de tierras por la población también en aumento, existe una tendencia cada vez más común a intentar parcelar, individualizar y redistribuir los derechos propietarios colectivos de las *aynocas*".

Volviendo a la problemática indígena oriental, cabe recordar que en 2004, cuando los incendios superaron los cincuenta focos de calor en el país, la Superintendencia Agraria (FOBOMADE 2004) atribuyó principalmente su expansión en áreas forestales y bosques naturales a los chaqueos no controlados realizados por las comunidades rurales e indígenas. Las normas actuales de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT) respecto del tema son prácticamente desconocidas por los pueblos indígenas y campesinos, pero se suele aplicar normas internas de limitación de chaqueos y de ordenamiento de quemas. Asimismo, se prohíbe a veces el tumbado de algunas plantas específicas con miras a su preservación, manejo o reproducción; tal el caso del cacao silvestre y del motacú en Mojos. Esas regulaciones son acuerdos concertados en asambleas: no son normativas escritas y pueden cambiar con el tiempo.

1.7 Regulación del uso de las tierras en territorios con propiedad privada individual/familiar

Las familias manejan su parcela –su *sayaña,* en el caso de los ayllus– de acuerdo con sus conocimientos y propios criterios en el proceso productivo, sin mayor intromisión de la organización en el uso de las tierras privadas individuales/familiares. La presión sobre la tierra y su insuficiente productividad conllevan una evolución de la agricultura hacia producciones más intensivas y de mayor interés comercial –flores en los valles, por ejemplo–, manteniendo el sistema de rotación de cultivos y el uso de abono natural, pero ya sin dejar descansar los suelos, incorporando sistemas de riego y usando agroquímicos. Los sistemas de riego requieren una gestión colectiva de las tierras privadas de cultivo, pero pujan por la reconstrucción del tejido social bajo nuevos parámetros –las asociaciones de regantes, por ejemplo–, más funcionales al recurso e independientes de la organización territorial.

En San Julián, la siembra mecanizada (soya, girasol, sorgo, etc.) va acompañada de semillas certificadas y de agroquímicos. Delia Vásquez,[21] a tiempo de informar que la asociación de productores a la que está afiliada cuenta con personaría distinta a la sindical, indica que suele recurrir a la orientación técnica de las casas comerciales: "no manejamos así solitos, así de individuales; (...) por cantidad ellos pues llegan, parcela por parcela tienen registrada". En vista de los riesgos que conlleva el uso de estos productos para la salud, algunas comunidades han terminado reglamentando que esos cultivos estén separados de las viviendas por pastizales, y los dirigentes, o un comité *ad hoc*, están encargados del control de cumplimiento.

En la región intersalar, como indica Sarah Metais en este libro (véase su artículo), con el auge de la quinua en el mercado internacional, el sistema agrario ha evolucionado para responder mejor a la demanda, modificando las prácticas y la ocupación del territorio.

20 El primer año [*qhulli*] están destinadas al cultivo de la papa, el segundo [*phawa*] a cebada y el tercer año [*t'ult'u*] se repite cebada. A partir del cuarto año, la *aynoca* entra en descanso y se deja regenerar los pastos durante siete años. Mientras las *aynoca*s están en descanso, las familias pueden aprovechar indistintamente de ellas para el pastoreo de animales. En la práctica, las familias cercanas se las apropian, pero cuando llega la rotación para el cultivo, devuelven las parcelas a sus propietarios para que las trabajen libremente.

21 Delia Vásquez es secretaria de salud y cultura de la CNMCIOB-BS. Esta cita y las siguientes corresponden a una entrevista realizada en la ciudad de La Paz el 19 de agosto de 2010.

1.8 Planificación en territorios de propiedad colectiva

Todos los departamentos del país tienen, *grosso modo*, elaborados sus planes de uso del suelo. No obstante, en opinión de Julio Urapotina, (véase su artículo), "hay un incipiente plan de uso de suelos del departamento de Pando con relación a las necesidades de planificación municipal y predial; la escala no es apropiada para plantear el desarrollo productivo en el departamento y también dificulta la planificación de trabajo de las instituciones de desarrollo, de manera que no se contribuye eficientemente con los sectores que más necesitan de la gestión territorial y se preocupan por ella".

Pese a la falta de indicaciones claras de ordenamiento territorial departamental y municipal, varias TCO elaboraron sus planes de gestión territorial indígena (PGTI), y éstos contribuyeron en la planificación del uso del espacio y en la reglamentación del uso de los recursos naturales. En cierta medida, facilitaron también la elaboración de proyectos, como recalca Julio Queta:[22] "con el plan de gestión territorial indígena hacemos proyectos productivos [...]; es un instrumento muy útil porque tenemos el área, el espacio donde puedes tener este programa, hay la capacidad, porque tenemos hermanos que ya se están capacitando en el tema de escuelas de proyectos". Sin embargo, en el territorio, los PGTI sólo fueron muy parcialmente aprovechados, como expresa Tomás Perez:[23] "se hizo un estudio sobre un plan de gestión territorial [...]. Todas las áreas se habían clasificado para todas las cosas, de acuerdo a su aprovechamiento y al uso de los recursos naturales. El estudio era bueno pero lo que yo no entendí era la manera de cómo aplicarlo".

Por otra parte, varias TCO cuentan con planes de manejo forestal en aplicación, bajo la supervisión de la *ABT. Sin embargo,* es frecuente el incumplimiento de la normativa –por ejemplo en reforestación– y raras veces se aplica sanciones. En Guarayos en particular, hay fuertes críticas en sentido de que no se toma en cuenta los usos y costumbres y se beneficia sobre todo a los profesionales externos a quienes los indígenas se vieron forzados a contratar para poder cumplir con la normativa.[24] Según Alicia Tejada (véase su artículo), "en la mayoría de los casos, según las mismas organizaciones indígenas consultadas, no sólo no ocurrió aprovechamiento, gestión, consulta ni distribución de beneficios sino que se comprobó la comercialización ilegal de los certificados forestales de origen". Ante las dudas de su sostenibilidad en el tiempo, surge la tendencia de parcelar el área forestal y de que directamente lo administre cada familia.

El caso de la TCO Pilón Lajas es distinto, en vista de la doble condición del área (reserva natural y TCO). En convenio entre el Consejo Regional Tsimane Mosetén y el SERNAP, se ha elaborado un plan estratégico decenal de gestión. El Plan de Manejo y Plan de Vida (SERNAP y CRTM 2009) está orientado fundamentalmente a mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas de la zona y a conservar de manera sustentable la diversidad biológica existente en ella, respondiendo a los objetivos y políticas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Para una definición del uso del espacio territorial en cada comunidad y de las estrategias de aprovechamiento de los recursos naturales acordes con las potencialidades del territorio y las necesidades de sus habitantes, se ha zonificado el territorio en zonas de protección estricta (zonas intangibles), zonas de uso extensivo extractivo o consuntivo, zonas de uso intensivo extractivo y zonas de uso extensivo no extractivo. Gracias a ello, se ha definido para cada comunidad áreas de cacería, de aprovechamiento de recursos forestales y áreas para la actividad agrícola. Algunas comunidades tienen, incluso, un área específica para actividad turística. Por lo general, las comunidades cuentan, además, con

22 Julio Queta es secretario de salud de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Esta cita y las siguientes corresponden a una entrevista realizada en la ciudad de Santa Cruz el 22 de octubre de 2010.

23 Entrevista realizada en Yotaú (región de Guarayos) el primero de junio de 2010.

24 Artículo 28 del Reglamento de la Ley Forestal: "para la elaboración de planes de manejo forestal y de ordenamiento predial deberán intervenir profesionales y técnicos en las ciencias forestales, biológicas, agronómicas y pecuarias, según corresponda. Los planes de ordenamiento predial y de manejo forestal en tierras comunitarias de origen, siempre que éstas no estén declaradas además como áreas protegidas, se efectuará tomando en cuenta procesos de consulta participativa que consideren aspectos referidos a los usos y costumbres de los pueblos indígenas, incluyendo sus valores culturales y espirituales".

un instrumento de planificación agrícola llamado "plan de chaqueo".

Por su parte, varias comunidades campesinas de la provincia Madre de Dios cuentan con planes de ordenamiento predial elaborados con instituciones de apoyo que operan en la región, pero administrados y ejecutados por ellas mismas. Gracias a estos planes, se ha definido áreas de aprovechamiento de recursos naturales y áreas de cultivo en sitios donde no los hay. Según Julio Urapotina (véase su artículo), los técnicos de las instituciones de apoyo a las organizaciones campesinas de Pando consideran que, como instrumento de planificación, el plan de ordenamiento predial tiene deficiencias que requieren ser superadas.[25] Algunas comunidades cuentan además con planes de aprovechamiento de castaña. La organización controla la aplicación y el cumplimiento de estos planes; en el control participan todas las familias afiliadas. A quien incumple lo establecido en los planes se le aplica sanciones por medio de la organización.

1.9 Planificación en territorios con propiedades privadas individuales/familiares

En el caso de la Reserva Nacional de Fauna y Flora Tariquía, en el departamento de Tarija, Sergio Paita y Carlos Espinoza (véase su artículo) indican que, juntamente con el gobierno municipal de Padcaya, el SERNAP y la subcentral campesina de Tariquía, se ha podido concertar un plan distrital de desarrollo territorial integral "que integra la planificación municipal con la planificación de manejo del área protegida y el ordenamiento territorial, en el marco de los planteamientos de las comunidades (la gestión comunal)". No obstante, ninguno de los entrevistados en las regiones visitadas hizo mención a la existencia de planes para la gestión de los territorios comunales.

El entorno comunal no induce a la planificación, ya que prácticamente ningún municipio cuenta con un plan municipal de ordenamiento territorial;[26] y si bien algunos elaboraron planes de ocupación del territorio, no desarrollaron mecanismos institucionales para su aplicación. Pareciera que la carencia de planes comunales obedece en gran medida a los procesos de privatización del espacio colectivo, del cual se fueron adueñando poco a poco algunas familias. En Tomina, por ejemplo, si bien existe una tradición de gestión colectiva de las áreas de pastoreo (con los "yerbajeros"), se ha dicho que hay abuso de parte de las familias que llevan a pastorear, por alquiler o aparcería, ganado de otras comunidades a los pastizales de la comunidad. Al parecer, no existen reglas que prohíban o controlen esas prácticas.

También en los ayllus, las normas comunales de gestión de los campos de pastoreo y de los pajonales fueron abandonadas paulatinamente frente a la expansión de la frontera agrícola. En Sacaca, Marcelo Flores,[27] secretario de justicia de la central seccional, explica que las *mantas*[28] quedaron totalmente parceladas y ya no existen mecanismos de decisión colectiva para determinar siquiera la época de siembra o de cosecha y que ya no existen mecanismos de decisión colectiva para determinar siquiera la época de siembra o de cosecha. "No hay pastoreo para animales, no tenemos. Todo lugar es de labranza, es propiedad de cada uno, no hay pastoreo comunal, cada cual pastea en sus parcelas, es individual", dice. En Curahuara Marka, la delimitación referencial de las *sayañas* –para uso pecuario, en la crianza de camélidos– se ha ido materializando paulatinamente con cercos alambrados. Felipe Guarachi dice:[29] "el manejo individual nos trae mejores beneficios, porque si es colectivo los bofedales estarían afectados por una variedad de animales como en la comunidad de Sajama, donde los asnos, los caballos, los chanchos, los burros depredan los bofedales".

En la región intersalar, Sarah Metais (véase su artículo) aclara que la quinua y la posibilidad

25 Una primera deficiencia es que se trata de un instrumento diseñado para propiedades privadas, donde se busca la optimización del uso del suelo; eso difiere del concepto manejado por las organizaciones en territorios de propiedad colectiva. Una segunda deficiencia es que, por ser la región eminentemente forestal y de economía recolectora, las counidades difícilmente se apropian de un instrumento basado en el uso del suelo. Finalmente, una tercera deficiencia es que existe poca diversidad en las características edáficas de los suelos: en la región, las diferencias se atribuyen más a la riqueza de materia orgánica y a riesgos de inundación, alturas o bajuras.

26 Un plan municipal de ordenamiento territorial tiene dos componentes principales: el plan de uso del suelo (PLUS) y el plan de ocupación del territorio (PLOT).

27 Entrevista realizada en Sacaca el 24 de junio de 2010.

28 Tierras de aprovechamiento colectivo.

29 Entrevista realizada en la comunidad Caripe (ayllu Suni Uta Choquemarca, región de Curahuara Marka) el 13 de agosto de 2010.

de mecanización desplazaron a los animales de las pampas reservadas por tradición a la actividad ganadera: "el factor principal para determinar los derechos de uso de la tierra llegó a ser la disponibilidad de capital de las familias. A mayor capital, las familias podían equiparse mejor (comprar un tractor) y así aumentar su capacidad de acaparamiento de tierras".

1.10 Control del cumplimiento de la función social de la propiedad en territorios de propiedad colectiva

En la percepción indígena, el respeto y la conservación de la cultura son las condiciones principales para el cumplimiento de la función social de la tierra, y desde esa lógica se lleva la gestión del territorio. Al ser parte de la comunidad, las familias tienen reconocidos y defendidos sus derechos ante miembros de la comunidad y ante extraños.

En la práctica de las TCO –pero también de las familias campesinas entrevistadas en la provincia Madre de Dios–, la residencia, el trabajo, la participación en las decisiones de la comunidad y su cumplimiento son pruebas básicas de que se cumple la función social. A ello se añade el cumplimiento de las normas comunales relacionadas con el uso de la tierra y de los recursos naturales del territorio. La comunidad y sus dirigentes controlan y la dirigencia ejecuta y sanciona, si es necesario.

En acuerdo con la información recopilada, los usos y costumbres en aplicación son, en general, garantía de sostenibilidad y de respeto por los recursos naturales. Mucho dependerá, empero, de la fortaleza de la organización para contrarrestar los impulsos oportunistas e individualistas que pueden surgir entre sus miembros, tal como se ha podido establecer, por ejemplo, en el caso de la TCO Guarayos con la compra-venta y arrendamiento de tierras, los desmontes íntegros de parcelas, el fraccionamiento familiar de planes de manejo forestal, etc.

1.11 Control del cumplimiento de la función social de la propiedad en territorios con propiedades privadas individuales/familiares

La Ley N° 1715 o Ley INRA, en su artículo 2, define el cumplimiento de la función social de la pequeña propiedad como el logro del bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra. Diez años después, el Decreto Supremo 29215 la redefine como la demostración de residencia en el lugar y el uso o aprovechamiento tradicional y sostenible de la tierra y sus recursos naturales, destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar en términos económicos, sociales o culturales (artículo 164 del decreto). Expresa además criterios de verificación como propiedad ganadera o propiedad agrícola[30] (en su artículo 165). La nueva Constitución Política del Estado, finalmente, a tiempo de recordar que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria (artículo 397), entiende a la función social como el aprovechamiento sustentable de la tierra que se realiza en pequeñas propiedades y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, el cumplimiento de la función social de la tierra se interpreta actualmente en las comunidades como dar uso agropecuario a la tierra, cumpliendo con el ejercicio de cargos y con las normas, acuerdos y obligaciones comunales: participación en reuniones, aportes sindicales, trabajo comunal en caminos, salud, educación, etc.

De hecho, con el minifundio y la migración, el concepto de residencia se relativizó y pasó a un plano secundario frente a las obligaciones comunales. En efecto, dejando algún familiar a cargo del cultivo de sus tierras y del cumplimiento de las obligaciones comunales, una familia puede ausentarse de la comunidad: conservará sus tierras, se la seguirá considerando como afiliada y seguirá gozando de la protección de la comunidad.

Con el paso del tiempo, otros tres elementos de las definiciones legales nunca fueron asimilados por los pequeños propietarios: la capacidad de uso mayor de los suelos, el uso sostenible de la tierra y los recursos naturales.

Tan sólo en la provincia Guarayos ha sido integrado explícitamente el cuidado del medio ambiente al concepto de función social de la pro-

30 Propiedad ganadera: existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad. Propiedad agrícola: residencia o existencia de actividad agrícola, mejoras o áreas en descanso.

piedad, que ha sido recogido por los campesinos. En las otras regiones visitadas, la presión social sobre la tierra o la evolución de la agricultura hacia producciones más intensivas y de mayor interés comercial han tenido como consecuencia que, en el cumplimiento de la función social de la tierra, primara la habilitación de tierras para la producción agropecuaria, independientemente de la capacidad de uso mayor de los suelos o de la sostenibilidad de la producción. De hecho, la aplicación misma de la Ley 3545 parece haber pujado en este sentido; tal como explica Underico Pinto[31] al referirse al proceso de saneamiento en el campo: "¿su tierra cumple función social? La vamos a titular. Si no cumple función social, está fregado. Entonces una forma de salir del paso es que tienen que trabajar aunque sea chaqueando, y lo queman todo su bosque". Considera, empero, que la definición de función social que manejan las comunidades es limitada e insuficiente: "debería ser una función social en función a que esa tierra esté manejada con una visión integrada... una función social, pero con el manejo sustentable". A esta conclusión llega también Moisés Guarachi, pero aclarando que, a juicio suyo, el incumplimiento de la función ecológica de la función social no podría derivar en "reversión automática", como ocurre con la expropiación por abandono de la tierra por más de dos años (según el artículo 203 del Decreto Supremo 29215).

1.12 Perspectivas de la gestión de la tierra

En los territorios indígenas, parece que la Ley INRA se ha asimilado como etapa necesaria pero sin más valor que el trámite legal y de derecho positivo: el saneamiento es considerado como un procedimiento técnico-jurídico necesario para determinar la legalidad de la propiedad frente a terceros. Al fijar linderos jurisdiccionales al territorio, la titulación ha dejado a las comunidades la libertad de organizar su territorio de acuerdo con sus usos y costumbres. Queda cuestionada, sin embargo, la capacidad de poblaciones a veces reducidas para controlar efectivamente las grandes extensiones que les fueron tituladas. Este elemento merecería mayor atención del Estado en aras de implementar mecanismos que coadyuven a esta labor, tal como ocurre en el caso de tierras comunitarias de origen vinculadas a áreas protegidas.

Asimismo, queda latente la emisión de normativas que permitan articular más armónicamente los diferentes territorios administrativos existentes, y frecuentemente superpuestos: tierras comunitarias de origen, municipios, departamentos.

En los territorios de propiedad colectiva, el factor constitutivo del derecho y de su conservación es, básicamente, la residencia y el trabajo en la comunidad. En el caso de las TCO, la pertenencia al pueblo indígena constituye un elemento adicional: personas de otras culturas podrán integrarse a la comunidad, pero se verán condicionadas a adaptarse a las formas de vida de la colectividad y estarán sujetas al cumplimiento de un periodo de prueba. En todo caso, viviendo en la comunidad y cumpliendo con la forma de vida y las obligaciones comunales, todos los miembros de la comunidad pueden acceder al territorio, a los recursos que éste integra y a un chaco donde producir de acuerdo a sus necesidades.

Los usos y costumbres regulan básicamente el acceso a los recursos colectivos del territorio. Su administración y la normativa correspondiente son un proceso permanente de concertación, negociación y adecuación a un contexto cambiante, que evoluciona por medio de reuniones y asambleas con el aporte de los afiliados.

Los usos y costumbres contemplan también la asignación de parcelas individuales a las familias de la comunidad. El sistema de asignación puede ser más o menos regulado: en Mojos cada quien escoge libremente el lugar de su preferencia para cultivar, pero en Pilón Lajas o Guarayos, las familias sólo pueden hacer chacos en áreas definidas. El uso de las parcelas es, sin embargo, dejado básicamente al libre criterio de las familias.

En los territorios con propiedad privada individual/familiar, la forma normal de acceder a la tierra es por sucesión hereditaria, pero son también muy comunes las prácticas de compra-venta, de alquiler, anticrético, aparcería, etc. En todo ello, los usos y costumbres regulan muy pocos elementos; la intervención de la comunidad se limita básicamente a la prohibición y control (la venta a ajenos, atención de conflictos, mediación entre las familias y entre las familias y los ter-

31 Underico Pinto es secretario de recursos naturales y medio ambiente de la CSUTCB. Esta cita y las siguientes corresponden a una entrevista realizada en la ciudad de La Paz el 14 de julio de 2010.

ceros). Algunas familias están logrando reconcentrar tierra, adquiriendo la propiedad de familiares y migrantes, pero la comunidad no parece contar con usos y costumbres para regular este tipo de fenómenos.

Los estatutos de las comunidades no suelen contemplar asuntos vinculados a la tenencia, pero tampoco contemplan aspectos relacionados con el uso y la administración de la tierra; son temas que se suele dejar a las familias, sin mayor intromisión.

De hecho, los usos y costumbres de las comunidades hacen sobre todo a la gestión de los recursos colectivos del territorio. Esa gestión y la normativa correspondiente son un proceso que se construye permanentemente con el aporte de las familias afiliadas, por medio de las reuniones y asambleas. Debido a la práctica de migración, los jóvenes han dejado de participar activamente de estos procesos de construcción, desmarcándose consciente o inconscientemente. La responsabilidad de conocer, aplicar y reproducir los usos y costumbres recae en la gente mayor, lo cual conlleva un serio problema de dinamismo y de sostenibilidad social. Como bien expresa Pastor Pachacopa,[32] "los jóvenes que no hacen la función social son los que cortan los árboles del bosque comunitario".

Más allá de la temática específica que representa la presión de terceros sobre las tierras comunitarias de origen, todas las comunidades y las familias que las integran –que estén en territorios de propiedad colectiva o con propiedades individuales/familiares– están permanentemente influenciadas por factores externos que llegan por distintas vías: mercado, medios de comunicación, educación formal, migración, personas de otras culturas que se incorporan a la comunidad, etc. Cuanto más alejada está la comunidad de esas influencias, más conservadores serán los usos y costumbres. Al contrario, cuanto más cercanas, más dinámicos serán los procesos de cambio y las adaptaciones. Por otra parte, la escasez relativa de un recurso (por ejemplo la tierra) o el mayor valor comercial de un producto (por ejemplo la castaña o la quinua) va presionando también a los actores y su comportamiento en colectividad. Esas contingencias suelen inducir a las familias al oportunismo individualista y a interpelar continuamente la gobernabilidad y los usos y costumbres en sus dimensiones más sensibles.

En la TCO Guarayos, la presión sobre la tierra por parte de terceros conllevó una valoración monetaria de las "zonas agrarias" y los bosques, lo que indujo a actitudes de compra-venta y arrendamiento de parcelas, fraccionamiento familiar de planes de manejo forestal, etc., debilitando los sistemas de gestión del territorio.

En las comunidades campesinas de la provincia Madre de Dios, la repartición exclusiva de "centros castañeros" entre los afiliados y sus descendientes, y la implementación de pastizales por algunos comunarios –"mejoras" autorizadas por normas internas–, están permitiendo la virtual apropiación privada de las tierras.

En el caso de la región intersalar, Sarah Metais (véase su artículo en este libro) explica cómo el crecimiento del mercado internacional de la quinua llevó a la habilitación (mecanización) de las pampas, en desobediencia a los usos y costumbres que preveían su ocupación por la ganadería camélida. Al no lograr adaptarse rápidamente al cambio, las normas internas colapsaron, momento que aprovecharon las familias más fuertes, internas y externas a la comunidad, para acrecentar aún más sus actitudes oportunistas e individualistas.

En varias de las regiones visitadas, las regulaciones internas no han sabido controlar la presión de las familias sobre las tierras colectivas, dejando que éstas fueran habilitadas para cultivos individuales o privatizadas para pastoreo. Las reglas colectivas que se solía aplicar se han ido perdiendo en gran medida, y lo colectivo está quedando mayormente limitado a cerros de escasa vegetación o, como expresa el SERNAP en un documento sobre Curahuara Marka (2009: 23): "la propiedad comunal actualmente se reduce a aquellos espacios destinados para la construcción de escuelas, postas de salud, canchas de fútbol, iglesias, sede social, playas de esquila y faeneo, baños antiparasitarios, cementerios, depósito y salones comunales".

Según Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (2009: 34 y 35), "podríamos pensar que [los problemas] han aparecido porque las mentalidades cambian, la gente ya no quiere respetar

32 Entrevista realizada en la comunidad Fuerte Rúa (región de Tomina) el 27 de mayo de 2010.

decisiones colectivas y solamente ve su interés personal. Pero muchas veces es porque la norma ya no está adecuada al contexto comunal, y [...] las necesidades de adecuación y construcción de las normas han superado las capacidades de adaptación de las comunidades". En este marco, las familias pueden alejarse de la asociatividad territorial y articularse en una nueva asociatividad corporativa, más funcional a su contexto: asociación de regantes, asociación de productores, etc. Mucho dependerá, entonces, de la fortaleza de la organización para dejar que esos factores externos influyan libremente o regularlos en aras de un desarrollo armónico de la colectividad, y de la colectividad con su entorno.

El trabajo de campo y la experiencia de los expertos están mostrando que normativas externas pueden contribuir positivamente en la superación de los colapsos de las regulaciones internas; tal los casos del Plan de Manejo y Plan de Vida de Pilón Lajas, que integra normativas legales relativas a áreas protegidas, o el caso de la Reserva Nacional de Fauna y Flora Tariquía, donde la experiencia de trabajo interinstitucional desarrollada entre el SERNAP y el INRA "ha generado escenarios de reflexión y consenso para la toma de decisiones, pero también ha contribuido a la solución de conflictos internos al generar debate sobre los derechos individuales sobre la propiedad de la tierra dentro la comunidad y derechos colectivos del conjunto comunal y recursos naturales" (véase artículo de Sergio Paita y Carlos Espinoza). En la región intersalar influyeron, además, normativas externas como las relativas a los requerimientos para acceder al crédito productivo y artesanal (garantías mancomunadas), o las normas internacionales sobre certificación agroecológica.[33]

Sin duda, son relevantes también los procesos que conducen a la elaboración participativa de normas escritas que dejan en claro principios y valores, zonificaciones, etc., construyendo referentes armónicos compartidos entre todos los actores; tal los casos del Estatuto Orgánico Marka Viacha de Ayllus y Comunidades Originarias[34] o las normas comunales y planes de cumplimiento de la región intersalar.[35]

Cabe destacar, empero, que normativas externas complicadas como los requisitos para planes de manejo forestal o normativas internas complicadas como los planes de gestión territorial indígena –los casos de Charagua, Mojos, Guarayos, etc.– no parecen ser asumidas plenamente por las comunidades o terminan creando dependencia de profesionales que coartan la construcción de capacidades internas (el caso de Guarayos).

2. Gestión de recursos naturales

En esta parte se enfoca la gestión de los recursos naturales desde las prácticas de conservación/recuperación de las condiciones agroecológicas y la superposición del territorio con otros derechos de uso de los recursos; también, desde el fomento y las políticas de formación y capacitación en prácticas productivas con perspectiva de sostenibilidad ambiental, y desde las prácticas de adaptación al cambio climático.

2.1 Conservación de condiciones agroecológicas o recuperación de condiciones degradadas

En las comunidades donde la propiedad de la tierra es colectiva, los usos y costumbres para el acceso a los recursos naturales del territorio precautelan la conservación de las condiciones agroecológicas del medio. Julio Queta destaca incluso que "parte de la gestión de nuestro territorio es la reforestación de nuestras zonas de agua [...]. Se convertirán en un área protegida o algo así al interior del territorio". En forma general, los usos y costumbres permiten el uso individual de los recursos de extracción no maderable (frutas silvestres, plantas medicinales, etc.) y de la leña; pero frenan el corte de árboles, la caza y la pesca, limitando mayormente al beneficio colectivo las posibilidades de venta de madera.

En las comunidades donde la propiedad de la tierra es individual, los recursos naturales fueron mermando con el tiempo y son, actualmente, muy limitados. El uso agropecuario de tierras no aptas –laderas pedregosas de fuerte pendiente

33 En el altiplano sur, van muchos años de que la certificación agroecológica internacional de la quinua es organizada vía ANAPQUI.

34 Con el apoyo del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), regional La Paz.

35 Con el apoyo de Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF).

por ejemplo– o las prácticas no adecuadas –producción constante sin rotación, con fertilización orgánica insuficiente, corte de vegetación cercana a vertientes y fuentes de agua, etc.– están favoreciendo la formación de cárcavas y espacios desertizados. Aun así, no hay decisiones colectivas al respecto; y en general, más allá del control de quemas –pastizales, pajonales, chaqueos, etc.– que ya se ha vuelto costumbre, la organización comunal interviene muy poco. En el caso de la Reserva Natural de Flora y Fauna Tariquía, Sergio Paita y Carlos Espinoza (véase su artículo) opinan que las formas de uso tradicional de los "puestos de pastoreo" son insuficientes para "establecer regulaciones al uso en función de la capacidad forrajera del ecosistema. Como resultado del acceso irrestricto al pastoreo, se evidencia un agotamiento de los recursos forrajeros en muchas propiedades *proindiviso*, generando conflictos entre usuarios".

El único ámbito donde se nota algunas iniciativas colectivas propias es en torno al recurso agua; así se corrobora una reflexión del diagnóstico de Sacabamba elaborado por CIPCA:[36] "el factor tierra, si bien es un recurso valioso, económicamente no es el más importante para la subsistencia de las familias, a excepción de aquellas que cuentan con riego". Es notorio el interés creciente por la reforestación, motivado, sin duda, por el razonamiento que expone Feliciano Félix Condori:[37] "el ojo de agua se seca cuando se deja pelado. No hay ni pasto, no se encuentra nada. Por eso, a la fuerza, tenemos que forestar donde hay cerros".

En años recientes, empezaron a aplicarse algunas normas internas reguladoras, específicas y puntuales. Tal es así que en Tomina los "carboneros" (es decir, los fabricantes de carbón vegetal) fueron expulsados por resolución de las organizaciones comunales, y la subcentral sindical monitorea la aplicación de los planes de manejo del monte en cada comunidad. Indica Pastor Pachacopa:[38] "si quieren cortar árboles deben pedir permiso a la forestal en Sucre [...]. Para leña, todos pueden sacar según los usos y costumbres, [pero] de la comunidad no pueden sacar leña para la venta a otros". También en Sipe Sipe, la leña sólo se puede obtener vía mecanismos de "rameo" comunitario organizado, y el corte de madera de construcción está sujeto a aprobación explícita de la subcentral sindical. Si se trata de recursos escasos, es lógico que el desacato a esas normas sea penado con sanciones fuertes (más allá del decomiso de la madera y de las herramientas).

En lo que se refiere a las prácticas productivas, en las comunidades donde la propiedad de la tierra es colectiva, los usos y costumbres tienden a limitar u ordenar las quemas y a dejar la tierra en barbecho un tiempo prudencial para la recuperación de sus condiciones agroecológicas. En el caso particular de Pilón Lajas, su doble condición de TCO y de reserva implica prohibición explícita (por escrito) y un fuerte control al uso de mecanización y agroquímicos; el incumplimiento es considerado falta grave y puede ser sancionado, incluso, con la expulsión de la comunidad.

En las comunidades campesinas e interculturales del oriente se acostumbra habilitar toda la extensión de las parcelas individuales, y la producción tiene mayor vinculación con el mercado y menor cuidado por la conservación de las condiciones agroecológicas. Moisés Guarachi reconoce que "tampoco se ha cumplido [con las servidumbres ecológicas], la gente le ha metido hasta la orilla del río, y eso ha causado muchos problemas ". Sin embargo, Delia Vásquez menciona que, en el caso de San Julián, "cada cien metros los rompeneblinas ponemos, plantines, y cada parcelero tiene que tener en su lindero". Cabe destacar también la iniciativa de algunas familias en San Julián, que han conservado áreas boscosas dentro de su propiedad, como reserva de tierra para paliar el cansancio del área habilitada para cultivos y para aprovisionarse de insumos de uso doméstico –leña, palos de construcción, etc.–, pero también para conservar la humedad. Igualmente, se ha podido observar iniciativas familiares de implementación de sistemas agroforestales o agrosilvopastoriles más sostenibles, inducidas por influencias externas.

En los ayllus y en las comunidades campesinas del occidente, muchas reglas comunales se fueron perdiendo. Tan solamente se ha podido observar en algunas regiones visitadas iniciativas propias de algunas familias que han incursiona-

36 Annelies Zoomers (citada en CIPCA 2008: 259).

37 Feliciano Félix Condori es *tata mallku* del CONAMAQ. Esta cita y las siguientes corresponden a una entrevista realizada en la ciudad de La Paz el 12 de julio de 2010.

38 Entrevista realizada en la comunidad de Fuerte Rúa (región de Tomina) el 27 de mayo de 2010.

do en obras de control de la erosión, protección del suelo, recuperación de tierras, conservación de parcelas con gaviones (en laderas, bordes de ríos, etc.). En el ámbito de la gestión colectiva del territorio, es de ponderar que el establecimiento, ya de larga data, del Parque Nacional Sajama haya podido alimentar los usos y costumbres en Curahuara Marka, con reglas y conocimientos para la conservación de los recursos naturales. Bajo impulso de la gestión del parque, existen, por ejemplo, prácticas de protección –y prohibición de quema– de *tholares* y *queñuales,*[**] de irrigación y cuidado de bofedales, etc. Hay, incluso, interés por la reforestación con especies nativas. Son también de destacar los aportes, ya mencionados, de Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras en apoyo de la elaboración de normas comunales y planes de cumplimiento en la región intersalar.

2.2 Prácticas ante la superposición con otros derechos de uso de los recursos

A medida que van concluyendo los procesos de saneamiento, hay mayor respeto por los límites de las tierras comunitarias de origen. Actualmente, los conflictos se originan principalmente en los daños causados por el ganado que ingresa a los chacos de las comunidades o en el aprovechamiento "pirata" de los recursos naturales. Lo propio ocurre con las comunidades campesinas de la provincia Madre de Dios, que se quejan de saqueo de madera. En la Chiquitanía, Juan Pablo Chumacero (2010: 92) menciona que el principal conflicto "no es por la tierra, sino por el uso de recursos como el bosque maderable o el pastoreo de monte".

En general, el control de las irregularidades es asumido por todas y cada una de las familias de las comunidades. Julio Queta indica que "en el caso de la madera, en el caso de los pirateros de pescados [...], si vemos alguna anormalidad al interior de un territorio, rapidito la comunidad comunica a la central, las centrales comunican a las comunidades más cercanas y se va a verificar qué es lo que está pasando". Empero, en vista de las grandes distancias existentes entre las comunidades, esta forma de control colectivo se enfrenta a muchas dificultades.

Por otra parte, las comunidades esperan que la dirigencia actúe y eleve casos ante la justicia ordinaria. Ello se ha traducido en denuncias ante autoridades públicas, en el decomiso reiterativo de madera u otros productos extraídos del territorio, e incluso en represalias, pero sin mayor repercusión. En este aspecto, Pilón Lajas es un caso particular porque el corregidor es el encargado de velar por el cumplimiento de las normas y la aplicación de sanciones a los infractores. Dada su condición de TCO y de reserva natural, coadyuvan además los guardaparques y la dirección del área protegida; velan por el acatamiento de las normativas medioambientales.

Otro tema de conflicto se refiere a los incendios. Julio Queta menciona que "los provocan los extraños que pasan por nuestros territorios [...]. Por otro lado, los que queman son las empresas ganaderas". Recalca que, en ambos casos, se trata de descuido o de incapacidad de manejo de las quemas, donde los indígenas son "los más afectados con los incendios [...]. Cuando hay quema sin control, todo muere [...], también afecta a las vertientes. Entonces ya no hay un equilibrio en el sistema y ahí comienzan a brotar las epidemias en el territorio".

Independientemente de la forma de propiedad, colectiva o individual, se presenta con frecuencia la superposición de derechos, especialmente los extractivos mineros (para la explotación de sal, cal, áridos-agregados, etc.) en el occidente, y los petroleros (en hidrocarburos) o forestales en el oriente. En todos los casos, se trata de concesiones susceptibles de generar conflictos por falta de transparencia en la norma o su aplicación. Desde su experiencia como diputada nacional, Inés Miranda opina que "en estas leyes, todo está normado; las concesiones, lo que es de minería, lo que es de hidrocarburos; [...] el gobierno puede revolvérselo todo eso". Lo cierto es que hay leyes pero, salvo excepciones, las comunidades desconocen sus derechos o no logran hacerlos valer.

Un caso penoso es el de la comunidad de Taquillos, sobre el cual Beatriz Bustos[39] testimonia: "dice que él es propietario de 1,750 hectáreas y la

** Tholares: praderas de *thola* [*Parastrephya*]; queñuales: bosques de *queñua* [*Polylepis*]. (Nota de la editora)

39 Entrevista realizada en la comunidad Taquillos (región de Entre Ríos) el 30 de junio de 2010.

comunidad es de dos mil y tantos. Es preocupante porque él ha venido a mediados del año 2000 y hasta el 2004 ya se hizo dueño del agua [...]. Se trae esa gente matona de Santa Cruz, [...] y nosotros no podemos ni ir a ver el agua y no sabemos este problema hasta cuándo durará". En este caso, el corte al acceso del agua a las familias por parte de una empresa explotadora de sal ha derivado en muertes impunes hasta la fecha y son más bien los campesinos los que tienen pendientes procesos judiciales en su contra. Otro caso sintomático es el de las empresas madereras que trabajan dentro del territorio de la TCO Guarayos, comprando madera en contrato con los indígenas –mediante planes de manejo– pero, además, ofreciendo trabajo remunerado y otorgando anticipos; así se han generado paulatinamente mecanismos informales de endeudamiento y de dependencia. Por el contrario, cabe destacar el caso de Colquencha, donde familias del ayllu Santiago de Llallagua supieron organizar una asociación para explotar una cantera, con características de asignación de parcelas que se inspiran en las formas organizativas y de prácticas agrícolas de su ayllu.

Finalmente, cabe mencionar el caso particular de Curahuara Marka donde, a pesar de que no se lo considera como tercero, en sentido estricto, la legislación relativa al Parque Nacional Sajama ha provocado malos entendidos. Se cree, en efecto, que la gestión del parque coarta derechos al aprovechamiento de bofedales y pajonales, poniendo en peligro la propiedad de la tierra de algunas familias; además que la aplicación de reglas proteccionistas despierta continuas denuncias acerca de la muerte de llamas y alpacas causada por pumas y zorros.

En una reflexión sobre los conflictos que suelen surgir por la superposición de derechos, Sergio Paita y Carlos Espinoza (véase su artículo) opinan:

> La sectorialización de las normas en el ámbito ambiental puede ser saludable porque permite especificidad en su tratamiento, pero cuando no se articula con los otros elementos constituyentes del medio ambiente, es un factor de insuficiencia [...]. Desde la visión de desarrollo del Estado no se concibe una visión integral con respecto a los recursos naturales y el medio ambiente. Esta expresión es mucho más explícita en el desarrollo normativo relacionado en la normativa agraria y ambiental [...]. Los resultados y los conflictos presentados en los actuales procesos son el mejor reflejo de estas insuficiencias.

Compartiendo esta preocupación, Underico Pinto expresa el planteamiento de la CSUTCB: "una alternativa es tener una ley de tierras originario-campesinas, con un articulado del medio ambiente, biodiversidad y forestal para poder aplicar".

2.3 Fomento al uso de prácticas productivas con una perspectiva de sostenibilidad ambiental

Más allá de algunos programas o proyectos desarrollados exitosamente en concertación con entidades externas de apoyo, las pocas experiencias de fomento a las prácticas productivas con perspectiva de sostenibilidad ambiental son impulsadas desde las asociaciones de productores (las organizaciones económicas campesinas u OECA), motivadas por las relaciones que establecieron con el mercado internacional; pero dicho mercado es con frecuencia muy exigente en cuanto a certificación ecológica. Lamentablemente, pese a haberse promulgada ya en 2006 la Ley 3525 de Regulación y Promoción de la Producción Agropecuaria y Forestal no Maderable Ecológica, no parece todavía haber impacto relevante en el fomento agroecológico.

2.4 Políticas de formación y capacitación

En ninguna de las regiones visitadas se mencionó políticas propias de formación y capacitación en materia productiva o de gestión sostenible. Más bien, la demanda es grande en este ámbito y en asesoramiento técnico; por eso el aporte de entidades externas de cooperación es generalmente bien ponderado en el ámbito local. La preocupación también se observa en las organizaciones matrices indígenas, originarias y campesinas nacionales, pero éstas se enfrentan a la falta de recursos económicos para implementar acciones concretas. A lo sumo, logran alguna cooperación, pero aun así apenas logran desarrollar actividades puntuales, sin mayor seguimiento y sin mayor impacto. En palabras de Moisés Guarachi, el *Fondo* de Desarrollo Indígena, *Originario* y *Campesino (*FONDIOC) está despertando expectativas: "con esos recursos estamos tratando de hacer nuestros planes estratégicos de las cinco organizaciones.

Dentro de esto creemos que está el tema de formar equipos técnicos multidisciplinarios para que también en su momento podamos llegar en forma de talleres". Considera que deberían coadyuvar el gobierno central, las gobernaciones y los municipios.

Por su parte, Isidro León[40] manifestó su expectativa respecto de las universidades indígenas: "como política para la formación de los jóvenes sobre nuevas prácticas agrícolas, de agricultura sostenible, hemos logrado y hemos creado las universidades (aymará, quechua y guaraní). No se está enseñando todavía, pero con este gobierno recién se está implantando".

2.5 Prácticas de mitigación y adaptación a cambios climáticos

En todas las regiones visitadas, los entrevistados manifestaron haber percibido cambios en las condiciones climáticas. Generalmente, se hizo referencia a fenómenos tales como sequía, inundaciones, temperaturas más elevadas, plagas más abundantes, etc., frente a los cuales dijeron sentirse particularmente vulnerables. Esa información corrobora los resultados de un estudio técnico publicado hace unos años por el Programa Nacional de Cambios Climáticos (PNCC 2006) que señalaba que el clima cada vez menos previsible altera y complica la planificación de las actividades agrícolas. De hecho, en las comunidades –especialmente por parte de las personas mayores– se puede todavía pronosticar el tiempo mediante la observación de bioindicadores naturales, pero esos pronósticos son cada vez más dudosos; los entrevistados expresaron estar perdiendo confianza en ellos y pidieron orientación técnica al respecto. Cristian Domínguez, exsecretario de medio ambiente y recursos naturales de la CSUTCB expresaba claramente el problema: "parte de nuestra cultura ha sido siempre manejar el riesgo climático. No lo llamamos 'adaptación' al clima, sino 'evolución'. Pero, cada vez, es más difícil porque el clima es más extremo" (OXFAM 2009: 55)

Si bien algunas familias sienten el cambio climático como una oportunidad más que como una amenaza –en Sacaca, donde se producía papa, ahora se puede producir maíz, verduras y frutas– y otras vislumbran acciones posibles de adaptación mediante terrazas, perforación de pozos, riego, reforestación, implementación de sistemas agroforestales, etc., mayormente no ha habido reflexión ni decisión colectiva con respecto a medidas para enfrentarlo, más allá de cuidar la naturaleza.

En 2007, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua elaboró un Mecanismo Nacional de Adaptación al Cambio Climático.[41] Desde entonces, el mecanismo responde a proyectos de adaptación identificados mediante procesos participativos. Al parecer, hay muy poca información al respecto en el área rural, pese a la gran demanda en el occidente por el tema de los recursos hídricos.

La Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra llevada en abril de 2010 en Tiquipaya (Cochabamba) ha elevado la reflexión sobre cambio climático al ámbito internacional, recalcando que Bolivia es uno de los países menos responsables del calentamiento global pero es uno de los más expuestos a sus efectos. Desde entonces, en el discurso de varios dirigentes de los movimientos sociales, la reflexión se ha ido centrando en lo político enfocado a los países causantes –se propuso la creación de un tribunal internacional de justicia y deuda climática, etc.–, y el riesgo percibido por las familias de tierras altas es que la necesidad urgente de enfrentar también los impactos del cambio climático en terreno ha pasado a un plano de menor atención.

2.6 Perspectivas de la gestión de los recursos naturales

En las comunidades donde la propiedad de la tierra es colectiva, los usos y costumbres precautelan las condiciones agroecológicas del medio. En las comunidades donde la propiedad de la tierra es individual, la organización comunal no interviene sino en el control de quemas –en pastizales, pajonales, chaqueos, etc.–; el único ámbito

40 Isidro León es *mallku* de educación del CONAMAQ. Esta cita y las siguientes corresponden a una entrevista realizada en la ciudad de La Paz el 12 de julio de 2010.

41 Basado en cinco programas: 1) adaptación de la seguridad alimentaria al cambio climático, 2) adaptación sanitaria al cambio climático, 3) adaptación de los recursos hídricos al cambio climático, 4) adaptación de los ecosistemas al cambio climático y 5) adaptación de los asentamiento humanos y gestión de riesgos.

donde se nota algunas iniciativas colectivas es en torno al recurso agua.

Cualquiera sea la forma de propiedad o las condiciones agroecológicas, existen iniciativas individuales de algunas familias para conservar o recuperar recursos. Éstas giran en torno a la tierra y el agua.

Cabe destacar, además, los resultados positivos alcanzados por la aplicación de normativas externas vinculadas con áreas protegidas para la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, y el control en terreno por parte de agentes externos en coordinación con las comunidades.

En las comunidades campesinas e interculturales del oriente, la producción tiene mayor vinculación con el mercado y existe menor cuidado por la conservación de las condiciones agroecológicas. En los ayllus y en las comunidades campesinas del occidente, la presión sobre la tierra es tal que se ha ido perdiendo gran parte de las reglas comunales vinculadas al tema. Según Chris van Dam (1999: 22), parece existir:

> [...] Una cierta tendencia al debilitamiento de las normas comunales que regulan el acceso y uso de los recursos naturales que, posiblemente, se explique por:
> - Los desequilibrios que se producen en la relación entre población y recursos.
> - El debilitamiento de la organización comunal y su capacidad de generar nuevas normas comunales en función de la cambiante dinámica comunal.
> - Una mayor articulación al mercado por parte de las comunidades [...], mayor presión sobre los recursos comunales, especialmente por parte de miembros de la comunidad que van desarrollando estos vínculos comerciales en su beneficio particular.
> - Procesos de acumulación y diferenciación al interior de la comunidad.

En cuanto al cambio climático, las familias se sienten vulnerables –especialmente por el impacto sobre el recurso agua– y desamparadas porque perciben que su estructura organizacional –y el propio gobierno– muestra más interés por el enfoque político del problema que por la búsqueda y canalización de respuestas concretas. En enero de 2010, los secretarios de recursos naturales de las organizaciones matrices se reunieron para sentar las bases de una "política plurinacional sobre el modelo de gestión de los recursos naturales basada en los derechos de la Madre Tierra".[42] La resolución que asumieron manifestaba al menos tres exigencias fundamentales al gobierno:

- Transferencia de tecnologías relacionadas con los conocimientos y saberes ancestrales, que permitan [...] conocer y acceder a los mecanismos para contrarrestar los fenómenos que son resultado del cambio climático y que perjudican la producción, la salud y la educación de nuestras comunidades.
- Cambio del actual modelo de gestión de los recursos naturales que mantiene un enfoque desarrollista y extractivista por un modelo de gestión comunitaria que posibilite generar recursos económicos, respetando los derechos colectivos reconocidos en la Constitución Política del Estado.
- Implementación y desarrollo de la jurisdicción agroambiental como medio para solucionar los conflictos socioambientales existentes en el país.

El desafío planteado al gobierno es considerar el efecto desastroso del cambio climático y de la explotación de los recursos naturales para gran parte del área rural, reconocer la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, originarios y campesinos y actuar de manera proactiva.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL 2009: 66) opina que "dada la magnitud de los costos económicos asociados al cambio climático, es indispensable diseñar e instrumentar una estrategia de política pública en la que participe la sociedad en su conjunto y que contribuya a reducir los impactos negativos de este fenómeno, facilitar los procesos de adaptación y desarrollar opciones que permitan reducir los costos del proceso de mitigación. Esto supone elaborar una estrategia de administración de riesgos adecuada". Bolivia cuenta con un Programa Nacional de Cambios Climáticos (PNCC) y un Mecanismo Nacional de Adaptación al Cambio Climático, pero muy pocos son los municipios del país que saben de su existencia. Desde el año 2000, Bolivia cuenta, además, con la Ley 2140 de Reducción de

42 Véase http://cedib.org/bp/PP18/secretariosrrnn.pdf.

Riesgos y Atención de Desastres o Emergencias, la cual creó un fondo bajo tuición de la Presidencia de la República, cuyo objeto es "la prestación a la población boliviana de asistencia financiera para la reducción de riesgos y reactivación económica de los procesos productivos en las zonas afectadas por los desastres, en sus etapas de mitigación y prevención cuándo éstos se produzcan por causas naturales". Lastimosamente, el fondo parece ser utilizado mayormente de forma reactiva a los desastres y muy poco de forma proactiva.

3. Conclusiones y recomendaciones

La información recogida en doce regiones de tierras altas y tierras bajas del país ha ratificado que las comunidades indígenas, originarias y campesinas cuentan con mecanismos y prácticas positivas de gestión territorial y de resolución de conflictos basados en normativas tradicionales propias. Las normativas internas no son estáticas y se actualizan permanentemente en las reuniones y asambleas, bajo influencia del entorno; así se reproducen y se reconstruyen con las personas que ocupan cargos y asisten a las reuniones. Son pocas, sin embargo, las comunidades que tienen incorporadas sus reglas internas de gestión territorial en estatutos. Cabe, entonces, prestar particular atención a los aspectos de fortaleza y debilidad más relevantes de este mecanismo asambleísta de conducción.

Un primer elemento que salta a la vista se refiere a las características especiales de la población realmente residente en las comunidades campesinas y originarias. Queda claro que la movilidad, la pluriactividad y la práctica migratoria –sobre todo la temporal, pero también la definitiva– son estrategias comunes que ejercitan las familias para paliar el minifundio y las limitaciones agroecológicas. Los migrantes son mayormente familias jóvenes, y quienes se quedan –aunque sea mediante arreglos– son las personas mayores. En consecuencia, son las personas mayores las que reproducen los usos y costumbres en las reuniones y las asambleas; se trata de personas con nivel educativo formal más bajo, con un dominio más limitado de lectoescritura en idioma español, con un dominio limitado de aritmética y contabilidad básica, etc. Aunque en menor medida, ya que allí las prácticas migratorias son menos comunes, estas características son compartidas por las comunidades indígenas del oriente.

Un segundo elemento es la pugna entre las tendencias de uso individual o colectivo de los recursos (incluida la tierra). La migración, el mercado, los medios de comunicación, la escuela formal, etcétera influyen en las familias y los individuos, y los inducen a adoptar comportamientos oportunistas e individualistas que interpelan los usos y costumbres y la gobernabilidad de las comunidades. En las comunidades, la escasez de los recursos de uso individual constituye un factor muy fuerte de presión para que estas influencias se traduzcan en desobediencia a la norma (interna o externa): la apropiación de tierras comunales de pastoreo, la habilitación de chacos en tierras no aptas, la tala de árboles sin autorización, etc. Inclusive sin desobedecer a la norma, se busca usar sus resquicios o vacíos para aprovechar los recursos colectivos en beneficio personal, en desmedro de la colectividad.

Un tercer elemento se refiere a la probidad de la dirigencia y las autoridades tradicionales para asumir un rol mediador en la comunidad. No es extraordinario que su posición esté sesgada por aspectos que nada o poco tienen que ver con los casos tratados en reuniones o asambleas comunales; es decir por resentimientos personales, conflictos interfamiliares, etc.

Todos estos elementos –y seguramente varios otros más– llevan a pensar que, para optimizar los usos y costumbres y adaptarlos más ágilmente a los cambios del entorno, el mecanismo "asambleísta" de toma de decisiones requiere de insumos externos a los cuales la comunidad no tiene acceso en la actualidad, insumos que coadyuvarían a fortalecerla en términos orgánicos, a conocer mejor el entorno y a efectivizar la autoridad y el control.

3.1 Fortalecimiento organizacional

La comunidad cuenta con estatutos y reglamentos que corresponden a su personaría jurídica. Lamentablemente, en demasiados casos, estos documentos han sido redactados por razones meramente burocráticas, para poder acceder a proyectos y financiamientos externos. No fueron elaborados con la seriedad que corresponde a una carta magna de la organización. Los estatu-

tos y reglamentos de las comunidades deberían ser revisados y complementados, incorporándoles elementos regulatorios relativos a la gestión del territorio de modo tal que los usos y costumbres tengan al menos un marco referencial dentro del cual evolucionar. Ya que la juventud se desmarca con frecuencia de la construcción participativa de las regulaciones comunales, adquiere más importancia cuando decide regresar, migra menos y, consecuentemente, participa más en las reuniones.

En el caso particular de los territorios con propiedades individuales/familiares, uno de los aspectos específicos que debería forzosamente ser normado por las comunidades es el tamaño mínimo (y máximo) de dichas propiedades para contrarrestar los procesos de fragmentación (y concentración) de tierras.

Complementariamente, las comunidades deberían contar con planes plurianuales de gestión territorial que, asentados en sus estatutos y reglamentos, orienten el desarrollo sostenible de su territorio, aprovechando adecuadamente los recursos colectivos que tiene. Estos planes deberían guardar concordancia con los planes municipales de ordenamiento territorial –por ejemplo los planes de ocupación del territorio–, y gozar de reconocimiento legal. Deberían, asimismo, ser imprescindibles para poder acceder a recursos financieros descentralizados o desconcentrados del Estado. Para tal efecto, es necesario posibilitar el asesoramiento externo mediante oficinas dependientes de los municipios.

3.2 Conocimiento del entorno

La legislación y las políticas vinculadas a la gestión territorial son numerosas y particularmente intricadas, al punto de que las comunidades y sus dirigentes se pierden e incurren en ilegalidades sin saber y sin querer. Desde la sociedad civil se ha hecho varios esfuerzos para emitir cartillas o folletos de divulgación, pero con frecuencia tienen carácter panfletario, sesgado, incompleto y, definitivamente, oficioso. Si bien los técnicos del INRA que trabajan en el campo proporcionan información –aunque no sea su función y no recibieron la capacitación adecuada para ello–, generalmente es información insuficiente, incompleta y sin respaldo escrito, de modo tal que lleva a interpretaciones erróneas. Es muy necesario que el Estado implemente mecanismos eficientes de divulgación oficial de las normas.

3.3 Mecanismos de autoridad

Resulta poco congruente plantear que la comunidad asuma la gestión de los recursos de su territorio acorde a usos y costumbres, cuando estos mismos recursos concurren, de repente, con derechos otorgados a terceros. Bien debe reconocerse que el legislador se perdió en una maraña de leyes que norman por separado los distintos sistemas que atañen a la gestión territorial. Existen normas generales –el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Ley 1257 correspondiente, el Código Civil, la Ley de Participación Popular, la Ley de Medio Ambiente, la Ley de Regulación y Fomento de la Producción Agropecuaria y Forestal, el Mecanismo de Adaptación al Cambio Climático, la Ley de Reducción de Riesgos, las normativas sobre uso mayor de suelos y ordenamiento territorial, etc.– y existen normas específicas para cada tipo de recurso –tierra, agua, bosques, minería, hidrocarburos–; pero son frecuentes las superposiciones o las incongruencias que derivan en inaplicabilidad, conflictividad e inseguridad jurídica. Es imprescindible rearticular el conjunto en una legislación macro que norme la gestión del territorio desde todos sus componentes, con una perspectiva integral de sostenibilidad.

Por otra parte, los dirigentes y las autoridades tradicionales tienen legitimidad ante sus comunidades y en el ámbito al que pertenecen –las organizaciones matrices indígenas, originarias y campesinas en los distintos niveles ámbitos de su estructura–, pero no cuentan con el debido reconocimiento ante las distintas instancias del Estado plurinacional: ejecutiva, legislativa, judicial, central y descentralizada. El Decreto Supremo 29215 reglamentó la disposición final segunda de la Ley 1715, modificada por la Ley 3545, referida al registro catastral de la propiedad agraria. En cumplimiento de esas normativas, el INRA debe asumir responsablemente el Sistema de Catastro Rural y controlar el tráfico de tierras. Para ello, convendría que la elaboración y permanente actualización de dicho registro sea coordinada con las comunidades como una de las funciones de los dirigentes y las autoridades tradicionales.

El arrendamiento o la aparcería de tierras están prohibidos en las comunidades indígenas, pero constituyen un mecanismo que se ha adecuado y asimilado para responder a la falta de tierras agrícolas disponibles. Sin embargo, la normativa legal existente al respecto (el numeral 21 de la disposición final del Decreto Supremo 29215) es prácticamente desconocida, y urge que el INRA asuma su rol de registrador de los contratos para superar la actual inseguridad jurídica.

Por su lado, los dirigentes y las autoridades tradicionales son conscientes de sus deficiencias y sienten la necesidad de asesoramiento externo. Generalmente, lo buscan en su mismo medio –con los anteriores dirigentes y líderes comunales, en diversos ámbitos de sus organizaciones matrices indígenas, originarias o campesinas– o en alguna organización no gubernamental que los apoya. Raras veces buscan consejo en las instancias gubernamentales, pues por falta de recursos humanos o financieros no pueden llegar a los lugares donde éstas funcionan. Es necesario que se implemente mecanismos oficiales descentralizados de apoyo y orientación legal a dirigentes y autoridades tradicionales para ayudarles a superar el sinfín de conflictos, internos o con terceros, que deben encarar para representar y defender los intereses de sus comunidades y de las familias afiliadas.

3.4 Mecanismos de control y verificación

El control y la verificación son funciones muy difíciles de asumir técnica y políticamente. Desde un punto de vista técnico, para las familias es prácticamente imposible vigilar la frontera de muchas tierras comunitarias de origen, o siquiera la piratería de madera u otros recursos colectivos. Si logran hacerlo, les es bien difícil responder a las exigencias burocráticas requeridas para su verificación. Si las superan, es complicado que técnicos del Estado comprueben en campo.

Desde un punto de vista político, carece de sentido pedir a las familias, a los dirigentes o las autoridades tradicionales que hagan de jueces y parte ante la misma comunidad o el resto de la sociedad. Por los lazos de parentesco que los unen, es poco probable, por ejemplo, que la comunidad pueda participar neutralmente en verificar el cumplimiento de la función social de alguno de sus afiliados. Es también poco probable que pueda sancionar, por ejemplo, la normativa relacionada a reforestación o el incumplimiento de ciertas servidumbres ecológicas previstas por ley, porque la mayoría de los afiliados incurre posiblemente en ello.

En breve, la función de control y verificación, además de tener un costo directo muy elevado en dinero y en tiempo, tiene un costo indirecto demasiado elevado para poder ser asumida por la comunidad. Es necesario que el Estado ponga en funcionamiento instancias desconcentradas neutrales y multidisciplinarias a las cuales puedan acudir las comunidades y la sociedad en general; éstas deberían estar ubicadas físicamente en los municipios.

Todos estos aspectos mencionados hacen básicamente a la gobernabilidad interna de los territorios comunales. Para que sea factible y eficiente el apoyo a esos esfuerzos, sería conveniente elaborar una tipología de comunidades, ya que las problemáticas y las condiciones en que ellas evolucionan son muy variadas.

3.5 Políticas complementarias

Además de lo arriba mencionado, convendría también encarar algunas políticas específicas:

- Políticas ágiles y participativas que faciliten la articulación de espacios territoriales superpuestos entre departamentos, municipios y territorios indígenas, originarios y campesinos, respetando el carácter autonómico de los primeros y velando por el carácter autonómico que, de repente, puedan adquirir los últimos.
- Políticas de fortalecimiento municipal para la elaboración de planes municipales de ordenamiento territorial sobre la base de planes de uso del suelo y de ocupación del territorio que permitan orientar e integrar los planes plurianuales de gestión territorial de las comunidades.
- Construcción de un sistema nacional de gestión territorial que, recogiendo y valorando prácticas, experiencias, logros y fracasos desde los territorios de propiedad colectiva y los territorios con propiedades privadas individuales/familiares, agilice políticas de acompañamiento y monitoreo a planes de gestión te-

rritorial para mejorar aquéllos de acuerdo con criterios establecidos e indicadores fiables.
- Para velar por la sostenibilidad de la producción agropecuaria (la fertilidad de los suelos), convendría que los contratos de alquiler o aparcería sean legalmente fijados en tres años (correspondientes a una rotación agrícola completa), corrigiéndose la normativa actual que expresa "la vigencia de los contratos no podrá sobrepasar el plazo de tres años" (Decreto Supremo 29215, disposición final 21).
- La regulación actualmente vigente de la ABT sobre quemas debería evolucionar hacia una normativa de prohibición de éstas y el fomento de métodos alternativos.
- Considerando que la migración es parte de la respuesta al problema minifundista y a las limitaciones agroecológicas de las comunidades, convendría coadyuvar a los esfuerzos desplegados por las familias indígenas, originarias y campesinas para elevar la calificación profesional de la juventud rural en rubros no necesariamente agropecuarios. Convendría, por otra parte, normar los nuevos asentamientos humanos de acuerdo con las capacidades de uso mayor de los suelos y otorgarles el debido acompañamiento técnico interministerial.

Libros y documentos consultados

Camacho, Carlos
2008 *Herramientas para la formulación de planes de gestión territorial indígena,* La Paz, Unidad de Gestión Territorial Indígena/Dirección General de Tierras Comunitarias de Origen/Viceministerio de Tierras.

Canedo, Gabriela
2009 *De "Loma Santa" a "Mojones Rojos": la demanda territorial de los grupos indígenas de la Amazonía boliviana,* Río de Janeiro, CIESAS-ISFHLE (Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos).

CEPAL
2009 *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: síntesis 2009*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Chumacero, Juan Pablo
2009 *Bolivia: "vivir bien", desarrollo y gestión territorial comunitaria (*ppt), La Paz, Fundación Tierra.

2010 "Conflicto por la tierra en comunidades aymaras, quechuas y chiquitanas en Bolivia", en AA. VV.: *Informe 2009: Reconfigurando territorios reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia,* La Paz, Fundación Tierra.

CIDOB-GTI
2008 "Cartilla de gestión territorial indígena", Santa Cruz.

CIPCA
2008 *Saneamiento de la tierra en seis regiones de Bolivia: 1996-2007,* ("Cuadernos de Investigación" Nº 69), La Paz, CIPCA.

Colque, Gonzalo
2010 *Gestión territorial comunitaria. Experiencias en las comunidades de las tierras altas de Bolivia*, La Paz, Fundación Tierra.

FOBOMADE
2004 *Quemas, chaqueos e incendios forestales, ¿quién es el culpable?*, La Paz.

Martínez, José A. y Alicia Tejada
2010 *Los derechos indígenas y su cumplimiento en el territorio indígena de Guarayos*, La Paz, Fundación PIEB.

OXFAM
2009 *Bolivia: cambio climático, pobreza y adaptación,* La Paz.

PNCC
2006 *Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en las regiones del lago Titicaca y los valles cruceños de Bolivia*, La Paz, Ministerio de Planificación del Desarrollo.

República de Bolivia
1996 *Ley N° 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, La Paz.

2007 *Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su Reglamento*, La Paz.

Salgado, Jorge Manuel
2010 "La gestión territorial indígena en tierras bajas: ¿autonomías indígenas?", en AA. VV: *Informe 2009: reconfigurando territorios*, La Paz, Fundación Tierra.

SERNAP/CRTM
2009 *Plan de Manejo y Plan de Vida de la Reserva de la Biosfera y Tierra Comunitaria de Origen Pilón Lajas 2007-2017*, La Paz, MMAyA.

Van Dam, Chris
1999 *La tenencia de la tierra en América Latina. El estado del arte de la discusión en la región*, s. l., Unión Mundial para la Naturaleza (UICN)/Oficina Regional para Sudamérica/SUR. Consultar: www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/tenencia.html.

Gestión de recursos naturales y de la tierra y el territorio en las comunidades indígenas campesinas del norte amazónico de Bolivia

*Julio Urapotina**

1. Siringueros, zafreros y peones indígenas campesinos: de la castaña a propietarios de tierras y bosques

Con la promulgación del Decreto Supremo N° 25848,[1] el sector indígena campesino del norte amazónico de Bolivia logró el reconocimiento del derecho de propiedad de la tierra y bosques sobre quinientas hectáreas como superficie mínima por familia, luego de que la tercera marcha indígena campesina demandando el tema concluyera en la ciudad de Montero (departamento de Santa Cruz) en junio del año 2000.

Esta dotación mínima se justifica por las características productivas de las comunidades del norte amazónico, cuya economía es predominantemente agroextractivista. Quinientas hectáreas es la superficie promedio necesaria para el sustento de una familia que vive de la recolección de productos forestales maderables y no maderables.

El proceso de saneamiento de tierras en el norte amazónico, iniciado en septiembre de 2000 y concluido en agosto de 2008, pagó una gran deuda histórica de distribución de la tierra en favor de los originarios de la región. Esto implicó la dotación y titulación de cuatro comunidades indígenas, 153 campesinas y dos tierras comunitarias de origen (TCO, a las que actualmente se denomina "territorios indígenas originarios campesinos" o TIOC) en el departamento de Pando; lo que significó en términos de superficie más de 2'418,095 hectáreas, es decir más del 37% de la superficie del total de los derechos reconocido en toda la jurisdicción departamental. Con ello se esperaba solucionar todos los problemas entre los beneficiarios del recurso tierra.

Algunos críticos cuestionan el proceso de dotación de tierras, aduciendo que la entrega a indígenas campesinos fue una política irresponsable de los gobiernos de turno, porque iba en contra de la preservación del bosque y porque se aplicó a las propiedades individuales el cumplimiento errático de la función económico-social, que les reconoció derechos con una visión agrarista y de desmonte, reñidos con la vocación forestal de la Amazonía, totalmente contraproducentes y que contribuyen a profundizar la crisis climática.

La definición y el fortalecimiento de los derechos de propiedad en las comunidades no ha permitido encontrar soluciones a todos los conflictos; al contrario, han aflorado nuevos conflictos con relación a los derechos de uso sobre los recursos

* El autor es actualmente director nacional interino del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Fue director del INRA en Pando.

1 El Decreto Supremo No 25848, del 18 de julio de 2000, indicaba que en Pando y en partes de los departamentos de La Paz y el Beni –áreas donde se produce castaña– la superficie mínima otorgada a comunidades campesinas e indígenas sería de quinientas hectáreas por familia.

dentro de la comunidad y con actores externos a la comunidad. Los problemas se agravan cuando los límites reconocidos para la propiedad comunal son a menudo complejos y definen polígonos de formas irregulares, lo que no corresponde a los espacios aprovechados tradicionalmente por los usuarios colectivos del bosque y a los títulos de propiedad reconocidos por el Instituto Nacional de Reforma Agraria. A menudo, durante la zafra de la castaña, los conflictos comunes repercuten sobre el acceso a los recursos entre los comunarios y surge la incertidumbre sobre qué tipo de decisiones tienen que prevalecer.

A un año y medio de la conclusión de la mensura total de las tierras en el departamento de Pando y a más de doscientos años del inicio de las luchas por su recuperación por parte de los originarios, se cuestiona: ¿cómo usan y aprovechan sus recursos naturales?, ¿cómo emplean sus tierras y territorios?

El marco normativo sobre los derechos de acceso a la tierra no consideró ninguna disposición reglamentaria con relación a la distribución y el manejo de los recursos en el interior de la propiedad colectiva comunaria de indígenas campesinos.

El Decreto Supremo N° 25848 fusionó de manera insospechada los derechos agrario y forestal en la unidad de dotación por familia, toda vez que asignó el recurso tierra y los recursos árboles de goma y castaña a beneficiarios concretos; es decir, otorgó derechos sobre recursos forestales y derecho a la tierra como propiedad. A partir de ello se produjo una ruptura entre los derechos propietarios individuales y los derechos propietarios colectivos de carácter integral, pero también se generó una dificultad en la gestión integral de ambos derechos.

La administración de la dotación colectiva del derecho de propiedad agraria conlleva la prohibición de la división y venta del derecho sobre la tierra y el territorio, lo que no elimina el aprovechamiento familiar, individual, en el interior de la comunidad. La demanda de reconocimiento de los derechos como organismo comunitario la presentan de manera colectiva los grupos familiares que constituyen las comunidades; pero dentro de éstas, la producción y el aprovechamiento de los recursos no son organizados de forma colectiva, sino en el ámbito de la unidad familiar de producción, lo que reproduce la existencia y la formalización de derechos individuales. En realidad, en las comunidades, se vende y se compra otro tipo de derechos, llamados "mejoras",[2] que eliminan el derecho formal de propiedad individual cuando el comprador de esas mejoras es asimilado a la comunidad. Estos derechos tienen gran legitimidad en las comunidades, pero no están reconocidos formalmente en el ámbito jurídico.

En general, los derechos sobre la tierra y el bosque son comunales, pero en lo que se refiere a la producción de castaña, el bosque contiene un mosaico complejo de demandas individuales. En las comunidades consolidadas, el acceso a los árboles de castaña está organizado por centros castañeros,[3] un grupo de árboles de castaña y una red de sendas utilizadas para su aprovechamiento. Por lo general, un centro castañero puede tener entre unas cuantas decenas y varios cientos de árboles, dispersos en una superficie de cientos de hectáreas. El sistema no hace hincapié en el control de territorios continuos, sino en el recurso clave: árboles de castaña y su infraestructura correspondiente (sendas y construcciones de almacenamiento). En las comunidades nuevas el sistema puede estar menos definido, pero en las comunidades establecidas la tenencia consuetudinaria de árboles está bien desarrollada y es muy específica, si bien no existe un registro escrito de esos derechos.

Las tierras comunitarias de origen, que en el fondo son mancomunidades organizadas, comparten una demanda común, pero la producción forestal no es colectiva. Más bien, familias individuales forman la unidad básica de producción. El acceso está organizado en el ámbito familiar para la gestión del bosque, los vínculos con el mercado y las fuentes informales de crédito. Existe colaboración entre comunarios, generalmente coincidiendo con líneas de parentesco, pero en la mayoría de los casos, ésta es sólo eventual. En las comunidades, la autoridad comunal, que generalmente se deriva del consenso colectivo, asigna derechos individuales sobre la base de usos consue-

2 Como "mejoras" se entiende a la vivienda, los corrales, el sembradío de yuca y plátano, los sistemas agroforestales, las áreas de pastizales y otras actividades productivas.

3 Los centros castañeros están conformados por un grupo de árboles de castaña, las sendas y los payoles de almacenamiento de la producción.

tudinarios que determinan quién tiene derecho legítimo al uso de recursos y dónde.

Si bien llevó años la interpretación y la implementación de la reforma de tenencia en el norte del país, la gestión de la tierra, el territorio y sus recursos naturales constituye un intento de adaptar las propiedades otorgadas a los medios consuetudinarios de vida de los beneficiarios. Las quinientas hectáreas por familia se aproximan al área de bosque usada por las familias extractivistas y tiene como objetivo garantizar que las beneficiadas puedan continuar manteniendo este modo de sustento. El INRA podría haber adoptado una estrategia similar a la usada en las TCO: otorgar derechos a la tierra a una mancomunidad de comunidades campesinas, y simplemente demarcar grandes polígonos en los que se acomodarían grupos de comunidades. En cambio, la estrategia de abordar las demandas individuales de las comunidades e intentar definir el área forestal que éstas usaban tradicionalmente se asimila a los grupos organizados en comunidad y a sus intereses colectivos.

Los nuevos derechos de tenencia sólo definen los límites externos de las propiedades, dejando las decisiones acerca de las divisiones internas y la distribución de recursos a los usos consuetudinarios y las preferencias de los indígenas campesinos. Probablemente, sería mejor que el Estado no trate de definir dichos límites. No obstante, hay una gran confusión respecto de este punto entre los beneficiarios de las comunidades, puesto que algunos creen, erróneamente, que el INRA volverá para demarcar las divisiones internas. Estas falsas expectativas generan inseguridad, ya que las familias no saben si mantendrán el control de sus recursos en caso de que los límites se reacomoden. Asimismo, debido a las directrices que el Estado usó para determinar el tamaño de las comunidades, muchas familias quieren saber dónde están situadas sus quinientas hectáreas.

Existen opiniones favorables en la región sobre la importancia del parcelamiento interno de las comunidades para administrar eficientemente la tierra, sus recursos y el territorio; pero lo que verdaderamente está detrás de ello es la fragilidad de las negociaciones sobre la venta de madera entre el empresario y los comunarios, pues hay quien prefiere negociar con una familia y no con la comunidad. La división en parcelas de quinientas hectáreas no conlleva una distribución equitativa de los recursos del bosque. Más aun, la falsa expectativa de que el proceso de titulación delimitaría parcelas individuales ha introducido otro modelo de propiedad privada en lo individual que se contrapone con la tenencia real de árboles y el título comunal conferido por el Estado. Esto produce una incertidumbre que socava las normas consuetudinarias de acceso comunal, puesto que los beneficiarios no están seguros de que se les otorgue derechos formales sobre los recursos actualmente en uso. Como solución, se podrían hacer más esfuerzos para identificar y divulgar opciones y técnicas, por ejemplo el mapeo y la documentación de la tenencia equitativa de árboles, de modo que las comunidades puedan definir límites internos que satisfagan sus necesidades de acuerdo a sus condiciones.

En el ámbito local, las comunidades generalmente no tienen problemas para determinar quién es y no es miembro de ellas. Sin embargo, el asunto no siempre es tan claro en los documentos formales de titulación. Dadas las demoras de la reforma agraria, las listas de familias incluidas en los documentos de titulación comunal no siempre coinciden con las familias que viven en la tierra comunal. Esos cambios ocurren debido a la dinámica natural de las comunidades: algunas familias se marchan a otros lugares, otras llegan, se forman nuevas familias. A menudo, los beneficiarios que forman las comunidades no saben que existen incongruencias entre quien vive en la comunidad y quien está recibiendo la titulación.

La repartición de los derechos de uso dentro de las comunidades se debe hacer según la norma determinada por los usos y costumbres de los comunarios. No obstante, los conceptos subyacentes a estos usos y costumbres no siempre se encuentran en correspondencia. Tampoco lo están necesariamente con el marco legal vigente. En estas condiciones, se puede dar choques o generar procesos reales de evolución muy diferentes de lo que establece la ley. Vale repetir que las situaciones varían notablemente de una comunidad a otra.

La organización interna de las comunidades para la distribución y repartición de los derechos de acceso a los recursos, principalmente tierra y árboles castañeros, y su evolución en el tiempo –antes y después de la obtención de los títulos

legales de propiedad– constituyen interrogantes de estudio profundo. Actualmente no es fácil conocer si las acciones internas de las familias de las comunidades reparan en la distribución equitativa de consenso de la tierra, bosques y recursos naturales.

La manera en que la tierra se ha distribuido y titulado ha originado propiedades en las que los beneficiarios adquieren capacidad institucional para gestionar sus recursos comunes. Esto se debe a que las propiedades se asemejan mucho al modelo institucional preexistente para el uso de recursos. Sin embargo, las comunidades, como instituciones organizativas y administrativas, tienden a ser relativamente débiles. En cierta medida, éstas siguen siendo colectividades de individuos que carecen de experiencia para trabajar en conjunto. Un factor clave para la fortaleza de las instituciones comunitarias se deriva de los acuerdos que han surgido dentro del sector castañero. Las instituciones consuetudinarias que definen el acceso a los recursos, la exclusión de personas que no pertenecen a la comunidad y las prácticas para vincularse con los mercados enmarcan la interacción de los grupos locales de interesados. En algunos casos, los derechos tradicionales de acceso a la castaña se anteponen a los nuevos derechos jurídicos de propiedad cuando las nuevas reglas formales llevan a que las familias pierdan el control de los recursos que forman la base de su sustento. Si bien ahora el sistema mantiene la integridad del recurso comunitario, en caso de que el sector castañero colapsara, muchas de las instituciones locales también se desarticularían. Este escenario causa preocupación en vista del historial de auge y caída de los precios de los productos de la región.

2. Importancia de la gestión de la tierra y el territorio

Evaluar el manejo del bosque y la tierra hace surgir de inmediato la siguiente interrogante: ¿cuál es la relación entre la degradación de los recursos naturales y la reforma agraria en el norte amazónico de Bolivia?

La reforma agraria de 1953 en la provincia Nicolás Suárez y el municipio Gonzalo Moreno de la provincia Madre de Dios (Pando) y en la provincia Vaca Diez (Beni), en la región de la Amazonía norte de Bolivia, llegó a atomizar la unidad productiva mediante su parcelación. Con tan reducida propiedad privada, no existe disposición del pequeño propietario para hacer un manejo integral de la tierra; por ejemplo los recursos naturales como agua, suelo y cobertura vegetal quedan totalmente a merced del interés privado. Se puede entender que la reforma agraria ha coadyuvado a que el recurso suelo y la cobertura vegetal fuesen degradados y ha incidido directamente en la desertización de muchas zonas que antes eran productivas o tenían mayor capacidad productiva, mayor fertilidad del suelo y oportunidad de producción agropecuaria. Hoy, muchos de esos suelos se encuentran totalmente desmontados y en barbecho.

En general, con la reforma agraria de 1953, el territorio se redujo al concepto 'tierra', como patrimonio económico productivo. De esta manera, la población indígena fue reconocida en calidad de ciudadana pero bajo una identidad diferente, es decir, como campesina. Contradictoriamente, la reforma agraria prescribía que la tierra era inalienable pero al mismo tiempo permitía vender y comprar esa propiedad apoyándose en otras leyes y reglamentaciones.

Con la Ley N° 1715, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545, Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, se ha privilegiado la entrega de espacios relativamente importantes a comunidades indígenas campesinas sin anular las parcelas de propietarios individuales mayoritariamente concentradas en el entorno de los municipios de Porvenir, Cobija y Gonzalo Moreno; eso se acompañó con la recomendación de usar los espacios conforme a lo especificado en el plan de uso de suelos del departamento.

Sobre la base de las condiciones y concepciones de la tierra mencionadas por la reforma agraria de 1953, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) elaboró un proyecto de legislación agraria que en su artículo 21 afirma: "territorio son las tierras ocupadas y poseídas por los pueblos indígenas, porque constituyen su hábitat, su espacio socioeconómico y son utilizadas para actividades de producción, caza, pesca y recolección, incluyendo aquellas necesarias para la preservación de los ecosistemas y recursos naturales; áreas imprescindibles para la generación,

sustentación y sostenimiento de la población humana cuya capacidad garantice su crecimiento y su desarrollo".

De los postulados del proyecto de la CIDOB se desprende que la gestión de la tierra, territorio y recursos naturales tendría que organizar espacios socioeconómicos para actividades de producción, caza, pesca y recolección, incluyendo aquellas áreas necesarias para la preservación de los ecosistemas y recursos naturales de la población presente y las generaciones futuras.

La Ley INRA promulgada en 1996 hace un importante aporte en este sentido. En el artículo 41 señala que las tierras comunitarias de origen (las TCO) son "los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias". En definitiva, el Estado no quiere comprometerse en reconocer el territorio, sólo la tierra comunitaria de origen, aunque esta nueva figura tiene también implicaciones territoriales con relación a su gestión.

Otros aportes hicieron evolucionar las definiciones del territorio en el distrito municipal indígena; así, el distrito municipal indígena como territorio constituye una unidad sociocultural, política, territorial, histórica, económica, productiva y ambiental diferenciada cuyos habitantes se distinguen por usos, costumbres, autoridades originarias y normas comunitarias tradicionales propias.

Recapitulando, la comunidad concreta, las tierras comunitarias de origen, el distrito indígena y su relación con la división político-administrativa y la construcción del plan de gestión territorial conllevan desafíos que, más que dar respuestas, plantean preguntas: ¿cómo hacer uso sostenible de los recursos socioproductivos que permita la seguridad alimentaria y no la sobreexplotación de los suelos y la fuerza de trabajo familiar?, ¿es recomendable técnicamente que una parte de la población pueda asentarse en otros espacios?, ¿será posible socialmente?, ¿cómo mejorar las relaciones de intercambio desigual de los productos agrícolas con relación a los productos industriales? Finalmente, ¿los criterios de jurisdicción territorial establecidos por el Estado corresponden a los intereses y realidad de las comunidades campesinas indígenas del país?

Las propuestas que tienen que ver con lo sostenible, lo humano, lo rural, lo local, lo institucional tienen como base el territorio. Los estudios económicos, geográficos, sociales han bajado el análisis de lo que antes y ahora todavía se llama "el derecho al suelo", es decir, a lo territorial. Las propuestas de desarrollo basadas en el territorio incluyen los siguientes aspectos: los recursos naturales, la tecnología, los recursos sociales, los económicos y los culturales. Éstos han establecido un conjunto de elementos esenciales que tienen que ver con el territorio y su desarrollo, las relaciones de los pueblos y los recursos naturales.

Pero una cuestión de fondo para las comunidades indígenas campesinas del departamento de Pando es qué hacer con la tierra y el territorio después de la titulación, cómo se la utiliza, cuál es la "visión de desarrollo" adecuada a la vocación de la tierra y los bosques de la región. Muchas familias indígenas campesinas se preguntan: "¿viviremos solamente de la tierra?; la tierra a la larga también se acaba, por eso debemos tener una 'visión de desarrollo' porque ¿qué va a pasar con nuestros hijos?".

Para el Estado, el territorio es el espacio físico de asentamiento de la población y de localización de los recursos naturales y la biodiversidad, pero sobre todo es el ámbito de dominio en el que ejerce su poder político, de tal manera que la gestión del territorio está supeditada a la autoridad estatal, lo cual implica que la gestión de los recursos naturales y la biodiversidad contenidas en el territorio nacional es atribución de la autoridad pública nacional, departamental y municipal, quedando de esta manera excluida la población local de la gestión del territorio y, además, de la gestión de los recursos naturales y la biodiversidad.

En la actualidad hay un nuevo problema porque la demanda de territorio trasciende la cuestión de la tierra, de tal manera que la gestión del territorio involucra la gestión de la riqueza natural que contiene el suelo de cultivo y el hábitat de indígenas campesinos. La legislación agraria vigente, incluida la Ley INRA, no norma la gestión territorial de las tierras comunitarias de origen; tampoco la Ley de Participación Popular norma la administración de la tierra destinada a la producción. Por lo tanto, hay un vacío normativo para articular esta relación tierra-territorio. Sin embargo, la descentralización municipal abre una posibilidad de encuentro precisamente en la constitución del distrito indígena municipal, en

el cual confluyen la visión estatal de la descentralización municipal y la demanda indígena de autonomía territorial.

Es importante destacar que la gestión del territorio pone en cuestión la pertenencia, el acceso y el uso de la biodiversidad y los recursos naturales que se encuentran en las tierras comunitarias de origen y tierras comunarias. Los pueblos indígenas cuestionan el derecho del Estado que los excluye, porque consideran que la biodiversidad y los recursos naturales forman parte de su hábitat. Para ellos, el uso de los recursos biogenéticos de la flora y fauna local conlleva el conocimiento de sus propiedades y usos, ligados a procesos de obtención y conservación practicados de parte de la organización comunitaria que acumula estos saberes; en cambio para el Estado, la riqueza potencial de esos recursos biogenéticos le pertenecen por derecho constitucional y pueden ser explotados por el propio Estado o por concesionarios privados para venderlos en el mercado internacional. Ese derecho abarca todo el territorio nacional; es decir, incluye las tierras comunitarias de origen y las áreas protegidas que son importantes reservorios de biodiversidad y recursos naturales.

Un aspecto central que no está resuelto en Bolivia tiene que ver con el ordenamiento territorial. Al respecto, hay un incipiente plan de uso de suelos del departamento de Pando con relación a las necesidades de planificación municipal y predial; la escala no es apropiada para plantear el desarrollo productivo en el departamento y también dificulta la planificación de trabajo de las instituciones de desarrollo, de manera que no se contribuye eficientemente con los sectores que más necesitan de la gestión territorial y se preocupan por ella.

Actualmente existe una creciente demanda de adecuación del plan de uso del suelo de Pando para, a su vez, definir y elaborar planes y proyectos adecuados al desarrollo productivo comunal, la gestión de la tierra y el aprovechamiento de los recursos naturales. Técnicos de las instituciones de apoyo a las organizaciones campesinas de Pando consideran que el plan de ordenamiento predial (POP), como instrumento de planificación, tiene observaciones importantes que deben ser superadas. El POP es un instrumento diseñado para propiedades privadas, pero se trata de optimizar el uso del suelo; y siendo el norte amazónico de Bolivia una región eminentemente forestal, las comunidades campesinas no llegan a apropiarse de los planes de ordenamiento predial. Casi todos los suelos en la Amazonía tienen las mismas características edáficas, son suelos pobres debido a la alta humedad y la elevada temperatura, pero con abundante cobertura vegetal que aporta constantemente materia orgánica. En la Amazonía existen dos tipos de suelo: aquellos que se encuentran en alturas, pobres en materia orgánica, y los que se encuentran en las bajuras (bajíos), con alta presencia de arcilla y materia orgánica. Pero cabe recalcar que las diferencia altitudinales en la región no sobrepasan los veinte metros.

Probablemente el abandono de un instrumento como el POP por parte de los equipos técnicos de las instituciones de desarrollo rural y principalmente por las comunidades indígenas campesinas haya hecho que la gestión territorial y la implementación de actividades agropecuarias estén ausentes y se desarrollen de manera caótica en las comunidades. Ello no quita que exista un aprovechamiento regido por los usos y costumbres, es decir acciones destinadas a respetar espacios para garantizar la continuidad de las dinámicas ecológicas, la conservación de la biodiversidad, los bosques, el agua, el aire, el suelo y la protección de la culturas que habitan dichos territorios.

3. Propiedad comunal y gestión de la tierra

Las organizaciones territoriales de base (OTB), que genéricamente son las comunidades indígenas campesinas, son nuevas y carecen de experiencia, recursos y mandato amplio. Estas organizaciones se crearon para incluir puntos de vista locales en la planificación y la toma de decisiones de los gobiernos municipales, pero no cuentan con atributos técnicos y económicos definidos para administrar la tierra, los recursos naturales, la mediación de conflictos y la administración de parcelas. La formulación de normas y reglamentaciones locales debería surgir de procesos locales a fin de garantizar que éstas respondan a las necesidades y capacidades de la comunidad, en lugar de tratar de introducir modelos uniformes desde arriba.

En las comunidades, el proceso de saneamiento se traduce en la cesión desde arriba del

derecho de propiedad colectiva sobre áreas correspondientes a quinientas hectáreas por familia campesina. La tenencia se vuelve efectiva con la asignación del título de propiedad colectiva a nombre de las familias que se encuentran en la comunidad al momento del saneamiento y que son anotadas en la lista de la organización territorial de base. Es un reconocimiento del Estado a una situación que se da de hecho con la dotación de un derecho *proindiviso*. Es importante señalar que los derechos son al mismo tiempo nominales y colectivos, inclusive estando la OTB reconocida legalmente con su personería jurídica. Por eso, figurar dentro de la carpeta es fundamental.

En Pando, tres tipos esenciales de agrupación permiten comprender la conformación de las comunidades como organizaciones territoriales de base.

Un primer grupo se refiere a las comunidades que tienen su origen en las barracas. Esas comunidades derivan de la transformación de una pequeña barraca o de un centro castañero, con una familia dominante que sigue jugando un papel fundamental en la organización poblacional y productiva del área. Muchas de estas comunidades se encuentran en zonas alejadas, a orillas de algún río y en lugares a los cuales no llegan los comerciantes. Han surgido, por lo general, antes de la promulgación de la Ley de Participación Popular (1994). El jefe de la familia dominante mete gente a trabajar en la época de la zafra e instala nuevos trabajadores. Un ejemplo son las comunidades del río Manupare, en el municipio de El Sena. Existen también otras comunidades en las cuales el poder está más equilibrado. No existe una sino varias familias fuertes, y los cargos directivos se rotan. Comunidades como Litoral, en el municipio de Bolpebra, y la comunidad campesina Campeones, en el municipio de Puerto Rico (provincia Manuripi) entran en este grupo. Están por lo general menos aisladas y han podido articular su salida de la dominación de la barraca con nuevas leyes que ofrecían un marco legal favorable.

El segundo grupo son las comunidades que no estuvieron nunca ligadas a un barraquero. Son comunidades antiguas que se originan en la instalación de alguna familia como productora independiente de goma. La comunidad se desarrolla sobre la base de un "clan" familiar. Un ejemplo es la comunidad de Palma Real, del municipio de El Sena, en la provincia Madre de Dios, donde los fundadores, originarios de la República de Colombia, fueron traídos por una empresa gomera pero luego se instalaron en este sitio de manera independiente.

Un tercer tipo de lo que se podría calificar como "seudocomunidades" lo conforman los propietarios de fincas privadas cuya tierra no está legalizada; buscan por ello aparecer como comunarios y hacen figurar a personas que les trabajan como miembros plenos, o aparecen ellos mismos como miembros para poder beneficiarse de la titulación de quinientas hectáreas por familia y así consolidar o incluso ampliar sus derechos sobre la tierra. El caso de la comunidad Extrema, del municipio de Bolpebra, en la frontera con el Perú, parece ser típico de esta configuración. Sólo una persona de las diecisiete que figuran anotadas en la carpeta del INRA vive en la zona. Existen muchas otras "comunidades", en particular en las cercanías de Cobija, la capital de Pando, donde coexisten verdaderos comunarios, que viven y trabajan en el lugar, y dueños de fincas privadas que optaron por aparecer como comunarios y que trabajan como profesionales en la ciudad.

Fuera de aquellas comunidades que nacen sobre la base de un núcleo familiar, la organización comunitaria es reducida, en la mayoría de los casos. Esto se debe, en parte, a la dispersión espacial de las familias campesinas, que por dedicarse principalmente a la actividad extractivista de los productos del bosque viven generalmente lejos del centro de la comunidad, en los centros castañeros o en lugares de recolección.

En Pando, el fortalecimiento de las organizaciones campesinas, su organización colectiva y sus derechos como sector se realizaron tardíamente con respecto al resto del país. En la región, las barracas influenciaron de una forma determinante en los sucesivos ciclos económicos; y por largo tiempo también la organización social comunal y las formas de liderazgo local fueron desconocidas.

En las comunidades se dio un proceso de construcción de un sistema de derechos ligados a la explotación y conservación de los recursos naturales. Con el tiempo, ese sistema ha experimentado una serie de cambios y de adaptaciones. Los derechos se establecen sobre la base de relaciones dominantes de fuerza y obtenienen la validación social que les permite su consolidación

y reconocimiento, por lo menos en el ámbito local. Este sistema de derechos es determinante y se podría decir "legítimo" en las comunidades, lo que no significa que sea ni justo ni equitativo. Sin embargo, no siempre es tomado en cuenta al momento de la definición y de la legalización de los derechos de tenencia por parte del Estado.

El proceso de construcción de los derechos locales se basa inicialmente en la definición del acceso a los recursos del bosque, las estradas de goma o las sendas castañeras (o sea, los caminos de recolección); en muchos casos no se habla de derechos sobre una parcela sino de derechos de uso ligados a un recurso específico. Las familias indígenas campesinas escasamente se refieren a los derechos de uso que se haya vendido o cedido de manera temporal. Los derechos específicos de uso se refieren a un área de recolección de árboles de goma o de castaña, productos que constituyen la base de los ingresos económicos de las familias campesinas. La organización de los derechos de acceso lleva raramente a una distribución equitativa de los recursos entre los comunarios; eso se determina más bien por las relaciones de poder y la influencia de una o pocas personas, excapataces u hombres que gozaban de cierto poder dentro de las barracas.

A la vez, la evolución en la cual se da la consolidación de los derechos de uso sobre los recursos del bosque dentro de las comunidades incluye procesos de cesión y compra-venta de derechos sobre la tierra entre los comunarios o con personas externas a la comunidad. La adquisición de estos derechos se construye mediante reglas que son reconocidas y derechos que son validados socialmente en la comunidad. En los casos identificados, las compras y ventas se referían a mejoras, y no a árboles de goma o de castaña.

Pervive en las comunidades un modelo "tradicional" basado en derechos de acceso a los recursos no maderables y un modelo de "propiedad absoluta" de la tierra, caracterizado por una representación geométrica del espacio y la concentración de todos los recursos de cada polígono en manos de un solo dueño.

Si bien el segundo modelo puede parecer, en principio, más equitativo porque se basa en una repartición igualitaria del recurso tierra (distribución equitativa de parcelas de quinientas hectáreas por cada comunario), prescinde del hecho de que la distribución de los recursos naturales no es territorialmente homogénea. Uno de los recursos más valiosos, la castaña, se caracteriza por situarse en espacios muy diversos. Además, el nuevo modelo de gestión de los recursos forestales no maderables rompe con las reglas tradicionales del extractivismo. Un modelo en el cual los derechos se basan en la delimitación de parcelas geométricas de tierra y la asignación de derechos de propiedad privada no deja espacio para la sobreposición espacial de derechos de aprovechamiento sobre diferentes recursos, como podrían ser los árboles de goma, de castaña, los árboles madereros u otros recursos como las palmas. Son otro tipo de derechos, que se podría llamar concesiones de derechos de uso, que se adaptarían más a una economía de tipo extractivista.

Los conflictos actuales en las comunidades están principalmente relacionados con el acceso a los recursos tierra, castaña y madera, en relación directa con el alquiler de áreas a actores internos y externos a las comunidades. Esta práctica es más común en las tierras comunitarias de origen.

La parcelación interna en unidades de quinientas hectáreas se justifica en la comunidad por la necesidad de una distribución más equitativa de los recursos, para corregir una situación en la cual éstos estaban muy mal distribuidos por razones históricas. Pero en realidad, una distribución basada en un acceso equitativo al recurso tierra no toma en cuenta muchos aspectos importantes relacionados con la gestión de los recursos forestales. Además, la definición geométrica de las áreas de propiedad individual de cada comunario, según cuadrángulos de mil metros de ancho por cinco mil metros de largo, entra en conflicto con los derechos de aprovechamiento tradicionalmente reconocidos en la comunidad, derechos basados en la definición de las manchas de árboles, sobre los cuales cada productor posee derechos de uso.

La no coincidencia entre una representación del espacio basada en polígonos y otra representación tradicionalmente basada en manchas de árboles con sus infraestructuras correspondientes (sendas y estradas gomeras castañeras) implica la aparición de muchos conflictos entre los comunarios o con comunarios de las comunidades colindantes, en particular durante el periodo de zafra de la castaña.

Otro tipo de conflictos tiene que ver con la atribución de las parcelas a los diferentes actores, en particular las parcelas que contienen abundantes recursos naturales o que son de más fácil acceso. La posibilidad de tomar el control sobre una parcela dentro de las mejores o sobre más parcelas, titulándolas a nombre de otros componentes de la familia, depende de la influencia de cada comunario; de esta manera, se reproduce, bajo nuevas modalidades, los patrones de dominación de algunos moradores sobre otros. La liberación del poder barraquero y luego el reconocimiento jurídico y la titulación de las comunidades libres no han eliminado por completo las asimetrías de las relaciones de fuerza en el ámbito local. Han sido modificadas, y obviamente reducidas. En la configuración actual, los factores políticos tienen un lugar más importante, superpuesto a los viejos patrones económico-sociales.

Una anterior gestión prefectural en Pando diseñó e implementó una Secretaría de Tierra, Territorio y Límites para impulsar el "saneamiento interno". Al poco tiempo, ese saneamiento se vio interrumpido. Los comunarios que tradicionalmente tenían derechos de uso sobre una cantidad de recursos más amplia que la de otros se oponían a la parcelación interna de su comunidad, pues afectaba profundamente a sus áreas de recolección.

La titulación del territorio comunal después del saneamiento permitió consolidar derechos sobre un territorio más amplio que el que controlaban anteriormente los comunarios, pero la renta que se podría redistribuir internamente entre los comunarios no resultó muy grande.

Los conflictos que se producen sobre los pocos espacios disponibles involucran a muchos actores, algunos de los cuales son personas ajenas, miembros de comunidades vecinas y propietarios de predios individuales colindantes. Además, ingresan desde el exterior personas que compran derechos de uso sobre áreas del territorio comunal y pasan de esta manera a formar parte de la comunidad.

Desde que se hizo la titulación a indígenas campesinos, un aspecto que preocupa es la administración real del vuelo (el bosque) y el suelo (tierra). He aquí algunos datos:

1. Entre 2005 y 2008, con el apoyo de instituciones privadas de desarrollo, en el departamento de Pando y la provincia Vaca Diez, del Beni, se elaboró veinticinco planes de ordenamiento predial. Ocho de ellos fueron aprobados por la Superintendencia Forestal (hoy ABT), tres fueron observados y catorce están terminados para su aprobación. Todos son documentos valiosos que registran el uso real y potencial de la tierra y sus recursos naturales; como herramienta, sugiere actividades a los beneficiarios, pero no se ejecutan, no se aplican en las comunidades propietarias.
2. Entre los años 2006 y 2009, en quince comunidades indígenas campesinas del departamento de Pando se elaboró quince planes de manejo de la castaña. Aunque el número de planes podría ser mayor, quizás lo único que cada año tiene importancia es la zafra. Las acciones concretas previstas al respecto se concentran en limpieza de sendas, limpieza bajo los árboles, lianas, arreglo de puentes, caminos y payoles. Su ejecución y cumplimiento varía según la comunidad.
3. Entre los años 2006 y 2008 se elaboró en el departamento de Pando seis planes de manejo y aprovechamiento de peces. Pero sus resultados son inciertos pues no se los presentó a instancia gubernamental alguna para su aprobación.
4. En el departamento de Pando y la provincia Vaca Diez, del Beni, entre los años 2006 y 2008 se realizó seis programas de manejo de productos forestales no maderables del bosque: tres en Pando y tres en la provincia Vaca Diez. Con ello se identificó cuarenta especies alternativas susceptibles de mayor aprovechamiento local, regional y nacional para el consumo alimenticio y medicinal, la artesanía, el rubro de la construcción y para uso industrial, como la goma y la castaña. Todas las comunidades que concentran cantidades iguales y mayores de productos maderables y no maderables se manejan según usos y costumbres de sus propietarios colectivos.
5. En la tierra y el bosque dotados a indígenas campesinos hay diversas actividades agrícolas y pecuarias en áreas significativas; según sea la cantidad de familias que por año intervienen con sus actividades productivas, ellas crecen y se expanden en razón del cumplimiento de la función social.

Las preocupaciones recién anotadas es necesario circunscribirlas al cumplimiento de la función social integral de la tierra y el bosque, a su manejo sustentable que, por cierto, con la entrega de tierra a indígenas campesinos y otros beneficiarios significa una gran responsabilidad para el manejo actual y la conservación, protección para el futuro y para el ejercicio de los derechos ambientales de la población en general.

4. La función social desde la mirada integral de tierra y bosques

A la fusión entre el derecho forestal y el derecho a la tierra planteada en el Decreto Supremo N° 25848 es oportuno añadir la función social integral sustentable; es decir, se tiene que considerar la propiedad de la tierra no sólo como interés productivo o económico, sino también como protección del medio ambiente y los recursos naturales, de la diversidad biológica y cultural.

En la región del norte amazónico de Bolivia no sólo se tendrá que verificar el cumplimiento de la función social estricta y restringida de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria; también se tiene que valorar todas las actividades productivas, la residencia de las familias indígenas campesinas a la par de un conjunto de principios como la solidaridad, la equidad en la distribución interna de la tierra, la defensa de la identidad cultural, los usos y costumbres culturales. Es de vital importancia valorar en las comunidades indígenas campesinas el respeto a los espacios o ecosistema frágiles, como los humedales de bajíos y curichis, verificando las acciones destinadas a la protección y conservación de las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción para garantizar la conservación de la biodiversidad del bosque, el agua, el aire y el suelo de los territorios titulados por dotación.

No basta considerar el aspecto relativo a la función social en el norte amazónico; también existen actividades en las que la norma ambiental, forestal, agraria y penal tiene que actuar con fuerza, toda vez que las tierras eminentemente forestales se encuentran amenazadas por la dotación de espacios reducidos. Esas tierras no permiten prácticas productivas tradicionales ya que no se adecuan a las condiciones del suelo, perjudican la rotación de cultivos, fomentan la ocupación de las riberas de los ríos y zonas de conservación y amenazan el curso natural de los cauces.

La distribución de la tierra no debiera excluir áreas de dominio público ambientalmente estratégico, como bosques para caza, pesca y recolección, que complementan la agricultura rotatoria. También se debiera evitar la fragmentación de los ecosistemas debido a la economía extractivista, la práctica de los monocultivos y la ganadería extensiva.

Las consecuencias peligrosas, caóticas y descontroladas de las ocupaciones ilegales debieran ser sancionadas con otras medidas y no solamente con el desalojo del lugar, pues al momento del desalojo se extrae y aprovecha los recursos naturales en forma indiscriminada e ilegal, y eso conlleva destrucción o deterioro de los bienes de determinada población puesto que toda conducta antieconómica desconoce el valor de la tierra y el bosque.

Quizás sea conveniente premiar el cumplimiento voluntario de la función social a quienes la cumplen cuando destinan áreas de propiedad colectiva y de sus predios individuales a áreas de reserva con su correspondiente declaratoria, como establece la ley. De igual manera, sería bueno premiar a quienes desarrollan actividades productivas y hacen uso de los recursos naturales bajo el principio de sustentabilidad, y a quienes desarrollan otras actividades que promueven la regeneración o enriquecimiento de especies nativas, la conservación, preservación y recuperación de fauna nativa.

El cumplimiento de la función social integral sustentable debiera extenderse a las actividades de educación ambiental, recreación y ecoturismo; a la investigación científica de los recursos naturales, la formación y capacitación técnica y profesional en disciplinas relacionadas con el medio ambiente; a la producción agropecuaria sustentable y al desarrollo rural, y finalmente a la producción de bienes y servicios ambientales.

5. Conflictos sobre la tierra dentro de la comunidad

Internamente, los conflictos se concentran en mayor medida sobre el recurso tierra y tienen que ver con aquellas áreas todavía no ocupadas. La falta de definición de derechos de uso deter-

mina que una pluralidad de actores intente acapararlas.

Por ejemplo, durante el proceso de saneamiento, la comunidad de Santa Lourdes, del municipio de Bella Flor, en la provincia Nicolás Suárez del departamento de Pando, se enfrentó con la comunidad vecina por la definición de derechos sobre un área de bajío. Finalmente, dado el escaso interés que los comunarios de Santa Lourdes demostraban, el área fue atribuida a la comunidad vecina; pero actualmente los de Santa Lourdes se lamentan no poder aprovechar la abundancia de árboles de goma que allí existe. Esta comunidad mentiene también un conflicto con una comunidad vecina en relación con la ejecución de un plan de manejo para el aprovechamiento de recursos maderables. La empresa ejecutora del plan de manejo habría ingresado en la parcela de uno de los comunarios de Santa Lourdes y aprovechado sin permiso veinte árboles maderables. Después de denunciar el hecho, el comunario recibió una irrisoria compensación en dinero por el daño causado.

Las "mejoras" se traducen en la desaparición de una buena parte del capital natural, la quema de árboles madereros, árboles de castaña o de goma, de palmas, en el empobrecimiento de los suelos. No se toma en cuenta el valor del capital natural que se encuentra en las parcelas. ¿Cuánto vale un centenario árbol de castaña?, ¿cómo estimar el valor de los árboles madereros y de los castaños jóvenes, en fomento, que permitirán la reposición de los más viejos?, ¿cómo estimar, de una manera más general, el valor de la biodiversidad? La mayor parte del capital natural no genera rentas inmediatas. La renta relacionada con la goma y la castaña estaba antes en manos de los barraqueros y luego, a raíz de las luchas sociales, logró pasar, en parte, a las comunidades. Hoy, la renta relacionada con la madera está en gran medida fuera del alcance de los comunarios, por las inversiones que exige el manejo forestal.

Por la imposibilidad de valorizar el capital natural, la captura de renta tiene que pasar por la realización de "mejoras". En esta dinámica, hacer pastos es la forma más fácil y más eficiente de consolidar los derechos propietarios sobre la tierra. Al mismo tiempo, como no se puede aprovechar las especies preciosas de madera y no se puede sacar provecho de las especies restantes, la transformación en pastos de unas hectáreas más cada año no tiene efectos negativos inmediatos sobre la economía del productor. Si no lograra consolidarse como ganadero, siempre podrá vender sus "mejoras", logrando de esta forma concretar de alguna manera su parte de renta y migrar hacia otra región donde queden tierras "fiscales".

Con el aumento de la población, la cantidad de tierra disponible por habitante disminuye rápidamente. Sin embargo, la alta productividad del trabajo en los chacos, la recolección de la castaña y la ganadería sólo se puede mantener en una amplia superficie de tierra por trabajador. Las quinientas hectáreas por familia demandadas por el movimiento campesino traducen esta situación. Los indicadores económicos que se trató de evaluar muestran que el interés individual de maximizar los ingresos y capturar renta llevan a la desaparición del bosque y a su transformación en pastizales extensivos para la ganadería.

El sistema de relaciones sociales que se ha estructurado en las comunidades es simple, y muchas veces está basado en un conjunto de valores compartidos cuya referencia histórica es la barraca.

La integración de sus miembros es a menudo de tipo funcional, en particular se articula en momentos de lucha colectiva y no en las actividades productivas. Por esto, en muchas comunidades no existen fuertes vínculos de reciprocidad y solidaridad en las prácticas diarias; sus relaciones comunes se configuran en torno a objetivos específicos. Al respecto, el director departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria en Pando reconoce:

> El nombre 'comunidad' viene a ser como un paraguas que les ha permitido acceder a los espacios de tierra, recuperar el bosque; prácticamente es su mecanismo de lucha. [...] En el caso de los campesinos, el término 'campesino' se vuelve como el paraguas de las estrategias de reivindicación de la tierra, de poder anular en cierta medida la presencia de la barraca o de la concesión forestal, empresa maderera o de los ganaderos, a cambio de recuperar espacios de tierra para la comunidad.

Esta configuración de las relaciones sociales dentro de las comunidades define en parte las estructuras, los organismos que controlan algunas reglas de gestión colectiva, de acceso a los recursos, su transferencia y su reproducción.

La estructura formal de una comunidad es la de una organización territorial de base (OTB). Pero en la práctica, las modalidades pueden variar sensiblemente. En la mayoría de los casos, son muy pocas las reglas de gestión colectiva de los recursos naturales que la comunidad controla y las que son notorias tienen que ver con productos de interés para el mercado (castaña y goma, por ejemplo); pero para más de 37 productos forestales no maderables no existe plan de manejo.

Uno de los asuntos más relevantes en la gestión comunal de los recursos naturales tiene que ver con la cesión y venta de derechos dentro y fuera de la comunidad. Este tipo de control se aplica a derechos de diferente naturaleza, compra-venta, "mejoras", acceso a productos forestales, sin que siempre estén claramente definidas las reglas. Sin embargo, estos mecanismos existen en las comunidades con variadas dosis de rigurosidad.

El universo comunal del departamento de Pando se caracteriza por una heterogeneidad de situaciones y de modelos que no permite sacar conclusiones generalizadas para todas las comunidades en lo que concierne a la gestión y el aprovechamiento de los recursos naturales.

Es importante tener en consideración al leer lo que sigue que no se pretende hacer un retrato exhaustivo del manejo de los recursos del bosque y de la tierra. Sobre la base de observaciones y análisis, se ha elaborado una guía que precisa cuáles son los principales elementos que deberían ser tomados en cuenta para hacer una tipología de las comunidades basada en modelos de gestión y reglas de acceso sobre los recursos dentro del territorio que controlan. Se ha tomado en cuenta a organizaciones matrices como la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos-Regional Madre de Dios, organización que aglutina a comunidades de ocho municipios; la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos del departamento de Pando, que aglutina a comunidades de siete municipios, y la Federación Departamental de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa".

Se distingue seis temas que reúnen elementos esenciales para caracterizar a las comunidades.

El primer tema tiene que ver con la ubicación geográfica de la comunidad; agrupa a todas aquellas comunidades que se encuentran cerca de un río, sobre una carretera o tienen cercanía con un centro urbano.

El segundo tema tiene que ver con el funcionamiento de la comunidad; la propuesta es analizar a la OTB, la organización formal de las comunidades, y al sindicato agrario campesino, que lidera gran cantidad de otras comunidades, y contrastar los grados de solidaridad existentes entre los miembros de esas comunidades.

Un tercer tema, muy importante, concierne al control que el conjunto de la comunidad ejerce sobre la transferencia de los derechos sobre la tierra y los recursos. Este tema agrupa a comunidades donde una mayoría de familias "encarpetadas" durante el proceso de saneamiento de tierra ha vendido sus mejoras y ha abandonado la comunidad; a esto se podría sumar los casos de familias que alquilan áreas de recolección de castaña.

El cuarto tema tiene que ver con el oportunismo de los miembros externos. Con este criterio se ha identificado "comunidades fantasmas", en las cuales las personas tituladas como comunarios no viven en forma constante sino lo hacen en los centros urbanos, donde desarrollan otras actividades. Hay tres situaciones que caracterizan el tema: a) ausencia de miembros externos oportunistas en la comunidad, b) todos los miembros son externos y oportunistas ("comunidades fantasmas") y c) hay una situación intermedia, en la cual existen algunos miembros ajenos oportunistas en la comunidad. La cuestión del control de la comunidad sobre la transferencia de derechos es entonces importante para comprender cómo se llegó a esta situación.

El quinto tema tiene que ver con la naturaleza de los derechos que se establece sobre la gestión de los recursos naturales; se trata de determinar si en la comunidad prevalecen derechos de tipo privativo sobre la tierra comunal (propiedad privada sobre los recursos comunes), derechos de uso sobre los recursos naturales (derechos de acceso a los recursos), o si más bien se está ocasionando una transición desde los derechos de uso sobre los recursos a los derechos de propiedad sobre la tierra.

El sexto tema tiene que ver con el uso colectivo *versus* el uso individual de los recursos; sobre la base de esto, se define en cada comunidad si el acceso dominante a los recursos es mediante uso de tipo colectivo o uso individual. Y ahí se pueden presentar tres situaciones: ausencia de áreas de

uso colectivo, existencia de un área de uso colectivo para la comunidad o existencia de un área de tenencia colectiva que ha sido cedida a terceros, externos a la comunidad.

Quizás un tipo especial de comunidades son aquellas que cuentan con planes de manejo de recursos maderables y no maderables, de peces y otros manejos tradicionales por usos y costumbres.

Los derechos de los comunarios y productores individuales sobre los recursos se han consolidado, en la práctica, de diferentes maneras. En un primer caso, lo han hecho mediante una instancia colectivo-territorial, la comunidad; o de manera individual familiar, por el reconocimiento de las mejoras o de la apropiación de hecho de los recursos. En un segundo caso, lo han hecho por vía social, en el ámbito local; o legalmente, por medio de las leyes. Los derechos que reconocen las leyes no siempre coinciden con la diversidad de los derechos presentes en los diferentes "usos y costumbres". Las simplificaciones y las omisiones modifican la realidad y la correlación de fuerzas entre los principales actores. El reconocimiento legal de algunos derechos y el no reconocimiento de otros influyen.

La mayoría de las comunidades de Pando se inserta en una trayectoria común: la evolución desde sistemas en los cuales coexisten derechos colectivos y derechos individuales de uso definidos por el aprovechamiento de un recurso (principalmente estradas de goma, castañales, mejoras) hacia un sistema en el cual los derechos individuales exclusivos sobre la tierra y los recursos se vuelven predominantes y permanentes.

La reivindicación de derechos privados exclusivos sobre los recursos se comienza a manifestar cuando estos recursos adquieren valor comercial. Pero puede perder fuerza cuando el precio del recurso baja notablemente. Los recursos relativamente abundantes que se utiliza en el ámbito local y que no tienen mercado no son objeto de procesos de apropiación privativa.

En muchas comunidades, la recolección de los frutos de palma, de frutos silvestres, la caza de animales silvestres, etc. sigue siendo un derecho de todos los comunarios, válido en todo su territorio, incluso en las áreas individualmente controladas por los comunarios. En las comunidades en las cuales la disponibilidad de tierra por habitante es muy grande, un comunario no permite el acceso de personas ajenas a sus castañales, pero no niega a otra persona la posibilidad de hacer un chaco en las parcelas que están bajo su control. "Nosotros no somos mezquinos con la tierra", comentaba al respecto un comunario de Campeones.

El proceso de captura de renta por alquiler se hace realidad cuando el propietario de un derecho de cosecha sobre un recurso toma conciencia del valor que tienen otros recursos del área (castaña, por ejemplo) que controla de hecho. La reactivación de las actividades gomeras y la posibilidad de vender madera y ripio (piedritas para las carreteras) generan estas situaciones. Pero el incentivo más importante para obtener derechos de propiedad exclusivos viene de la posibilidad de valorizar las "mejoras" permanentes, que son los pastizales, llamados "campos" en Pando. De esta forma, derechos parciales sobre un recurso extractivo y derechos temporales sobre unas mejoras tienden a ser transformados en derechos absolutos y permanentes sobre una parcela de tierra (sobre el espacio y los recursos que contiene).

En este proceso de conquista de derechos de parte de los explotados de ayer –los trabajadores de las barracas–, las dos grandes cuestiones en debate en la región son las siguientes: ¿cómo se reparten los derechos entre el ámbito comunitario y el ámbito familiar individual? y ¿cómo se manejan estos derechos en el tiempo?

Existe otro tema en debate, que involucra los derechos del país y de la humanidad, y que concierne a la optimización del uso de los recursos naturales de la selva amazónica, particularmente con relación a la producción de alimentos y de riqueza, pero también a la conservación de la biodiversidad, a la lucha contra el calentamiento global.

Se puede observar que cuando la tierra es considerada un bien abundante, las entidades de decisión colectiva conservan todavía cierto control sobre la gestión de los recursos naturales y el aprovechamiento de éstos no se determina todavía por un comportamiento rentista. En aquellas comunidades donde la tierra es considerada como un bien escaso, el comportamiento de los actores, internos y externos a la comunidad, cambia. Los conflictos que se producen son muy fuertes entre quienes intentan consolidar derechos exclusivos sobre una cantidad amplia de recursos.

En las comunidades, la correlación interna de fuerzas no siempre es favorable al interés de la

mayoría de los comunarios, mucho menos si esto se analiza a largo plazo. Los "usos y costumbres" no escapan a la influencia de las familias más fuertes, de la comunidad o de su entorno.

Son cada vez más reducidas las áreas donde permanecen vigentes derechos de aprovechamiento colectivo de los recursos en las comunidades. Los planes de manejo forestal colectivo constituyen una excepción.

En ausencia de verdaderos procesos de consolidación de los mecanismos de administración de la tierra y de los recursos en las comunidades, el control sobre las transferencias de la tierra y la posibilidad de dictar reglas de gestión de los recursos son muy variados y, por lo general, completamente insuficientes para poder evitar un proceso de parcelación y de privatización generalizado.

6. Conclusiones y sugerencias

Es importante anotar tres aspectos particulares de la gestión en las comunidades indígenas campesinas del norte amazónico de Bolivia:

Las comunidades indígenas campesinas transitan un proceso de construcción de identidad organizacional, política y cultural donde la gestión de los recursos naturales abundantes no es su preocupación principal; por ello el manejo tradicional del sistema de barraca en la producción, por ejemplo de la castaña, está plenamente vigente.

En el ámbito discursivo, la responsabilidad de las familias indígenas campesinas con la región amazónica, la preservación del bosque, la conservación de la diversidad biológica, el medio ambiente y los efectos del cambio climático va por rumbos diferentes a los de sus prácticas productivas, de desmonte agrícola y pasturas para la ganadería.

Los principios de solidaridad, complementariedad y distribución equitativa de los recursos naturales, tierra y bosque, que hacen a la función social integral, no se visibilizan en las comunidades indígenas campesinas; perviven en ellas los intereses de grupos privilegiados, familias y personas.

Si se trata de dar perspectiva a las comunidades indígenas campesinas del norte amazónico, dos aspectos que se debe considerar son los siguientes: 1. la normativa agroambiental debe regir con responsabilidad dentro de las comunidades, básicamente en lo que respecta al cumplimiento de la función social, la sostenibilidad, la preservación del medio ambiente, la protección y la conservación de las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción para garantizar la conservación de la biodiversidad del bosque, el agua, el aire y el suelo de los territorios titulados por dotación, en estrecha coordinación con la ley de deslinde jurisdiccional. 2. En el ámbito regional, las gobernaciones, los municipios y las autoridades comunales en conjunto deben diseñar estrategias de desarrollo que recuperen la visión holística del desarrollo rural ajustado al Plan Nacional de Desarrollo del gobierno sobre la planificación del territorio.

La vivencia de Salinas, en el altiplano sur de Bolivia

*Sarah Metais**

Salinas es un territorio ancestral que ha mantenido la propiedad comunal de la tierra y las modalidades colectivas de gestión de los recursos productivos, y es el escenario de la construcción de una nueva forma de gobierno territorial en un contexto globalizado y de fuerte integración al mercado internacional con su producto principal: la quinua real. Las autoridades originarias, en coordinación con las organizaciones económicas campesinas (más precisamente con la Asociación Nacional de Productores de Quinua - ANAPQUI) y municipales, han liderado la construcción de un nuevo "pacto social y territorial" para alcanzar mayor equidad en el acceso a los recursos y sostenibilidad en el uso de la tierra.

Si bien los pobladores tienen definidos sus sistema de gestión, desde el Estado hace falta incentivos y mecanismos de fortalecimiento para este tipo de iniciativas. El debate agrario actual es una oportunidad para visibilizar este referente de gestión territorial originaria e integrar sus aprendizajes en la discusión sobre futuras políticas agrarias.

1. Salinas, un territorio ancestral

El municipio de Salinas de Garci Mendoza se ubica entre los salares de Uyuni y Coipasa, en la parte meridional del altiplano boliviano. Esta zona, tradicional productora de quinua real, hoy está en proceso de devenir en territorio originario autónomo.

Salinas se ha mantenido como territorio indígena a lo largo de la historia, y también la propiedad agraria se ha mantenido en su forma colectiva. Por tanto, se establece como supuesto que el territorio de Salinas ha logrado mantener sus estructuras de gobernabilidad y la gestión de su territorio, que evolucionaron y se adecuaron a los contextos políticos y a los regímenes de turno, construyendo así una institucionalidad articulada al territorio y los retos de su gestión.

1.1 Las regulaciones colectivas sobre la gestión, el acceso y el uso de los recursos territoriales

Salinas está compuesta por cinco *markas* [territorios, en aymará]: Marka Salinas, Marka Uqumasi, Marka Aroma, Marka Challacota Belén y Marka Pajcha San Martín. Todas están tituladas (o en proceso de titulación) como tierras comunitarias de origen (TCO).[1] Por tanto, se puede considerar a Salinas como uno de los territorios que ha mantenido "formas puras" (véase Rada 2003) de organización rural basadas en la propiedad comu-

* Sarah Metais es agrónoma francesa, ha trabajado desde 1998 en instituciones de cooperación al desarrollo en países andinos (Ecuador y Bolivia). Apoya a organizaciones rurales, indígenas y campesinas en temas de gestión de recursos naturales y territorios, fortalecimiento organizativo, inserción favorable en mercados e incidencia política.

1 Lista de TCOs: Marka Uqumasi; Marka Aroma (con un ayllu aparte: el ayllu Sullka); Marka Salinas (con un polígono en conflicto de límites con el municipio de Coroma, en Potosí; Marka Pajcha San Martín (con demanda en proceso), y Marka Challacota Belén (también en proceso).

nal, porque no hay ni hubo presencia de haciendas en ella ni sindicatos en las últimas décadas. Las únicas reformas espaciales que han afectado este territorio son las delimitaciones político-administrativas, pero aun así, hay mucha correspondencia entre la definición de la primera sección de la provincia Ladislao Cabrera, de Oruro –que corresponde al municipio de Salinas– y los respectivos distritos municipales (cada distrito coincide con una *marka*).

La cualidad de TCO le brinda a Salinas una característica particular en cuanto a su gestión territorial, pues garantiza la propiedad agraria de este pueblo indígena, reconoce la relación ancestral entre la organización originaria y su territorio –entendido como conjunto espacial, de recursos y de estructuras sociales y culturales de apropiación de esos recursos y espacios (Almaraz 2002)– y refuerza de esta manera la reglamentación del acceso, control y uso de los recursos productivos (tierra y recursos naturales) de parte de las estructuras organizativas originarias.

También la TCO significa una nueva relación entre el territorio, su gente y el Estado, dejando abiertas ventanas para una gestión más autónoma de los recursos renovables y un reconocimiento público de la gestión.

Salinas entraría en la categoría de "ayllu poco fragmentado", según la clasificación de territorialidades indígenas elaborada por Diego Pacheco (2002), lo cual indica continuidad de los sistemas de cargos y autoridades, de sistemas productivos donde perviven las *aynocas, mantas* y derechos colectivos y familiares de usufructo. También sostiene que esta categoría ha conservado estructuras organizativas para la gestión del ayllu, que son *propicias a procesos "autonómicos y de gobernanza"* (CEBEM 2008) (las cursivas son de la autora de este artículo).

La segunda suposición se inscribe en esta particularidad de Salinas: la permanencia y exclusividad de la propiedad agraria colectiva en todo el territorio es la condición primera que permite la regulación del uso y acceso a los recursos productivos por parte de las estructuras organizativas originarias, obligando a la permanente construcción de "pactos sociales" en el seno de las comunidades y los ayllus para controlar y regular en especial el acceso a la tierra y los procesos productivos.

Estas regulaciones, como se verá más adelante, se traducen en varios mecanismos, tales como las *normas comunales de gestión territorial*, considerando el aprovechamiento colectivo de los recursos comunales (recursos hídricos, zonas de pastoreo, áreas de reserva) y los derechos de usufructo familiar e individual de la tierra.

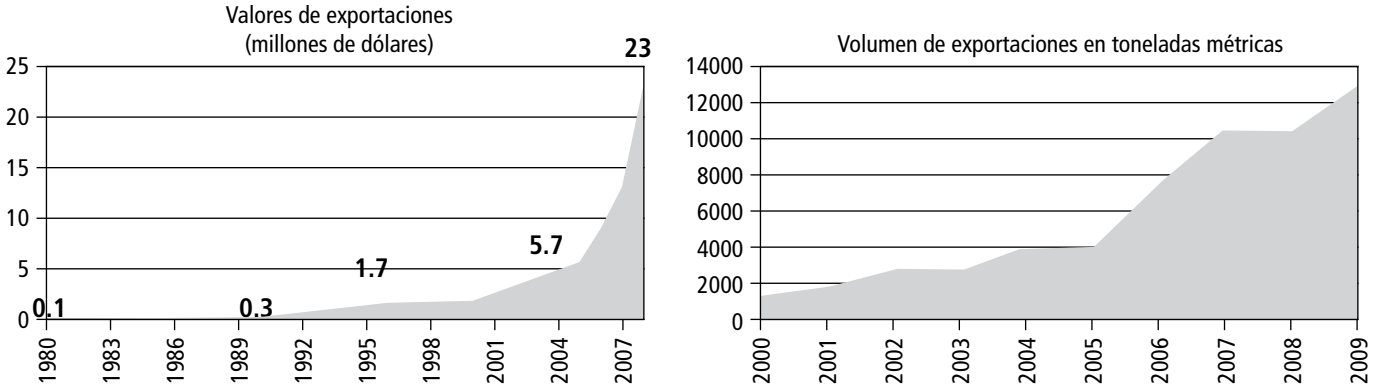
2. Quinua: factor de modernización y monetización de la economía y las relaciones sociales en Salinas

Las condiciones climáticas y agroecológicas del altiplano sur son extremas. Situada entre 3,600 y 6,000 metros sobre el nivel del mar, en esta zona se registra más de 270 días de helada al año y una precipitación sumamente baja, entre 70 y 250 milímetros por año. En tal sistema semiárido y frío, el cultivo de la quinua, un seudocereal [*Chenopodium quinua*], y la crianza de las llamas [*Lama glama*] son las únicas alternativas de producción agropecuaria.

Antaño producto alimenticio exclusivo de las poblaciones indígenas, la quinua ha experimentado en los últimos años el desarrollo de un mercado internacional entre los países andinos pero también en Europa, Estados Unidos y Japón. Como resultado de ello, los volúmenes de exportación de quinua real boliviana se han multiplicado por casi diez entre 2000 y 2009.[2] Los valores de exportación se han incrementado también de manera vertiginosa, pasando, según el Instituto Nacional de Estadística, de dos millones de dólares estadounidenses en el año 2000 a trece millones en 2007 y a veintitrés millones en 2008.

2 Véase Fundación Milenio: "Informe nacional de coyuntura", No 39, 19 de marzo de 2010 (www.fundacion-milenio.org/documentos).

Gráfico 1. Valores y volúmenes de exportación de quinua (1980 - 2009)

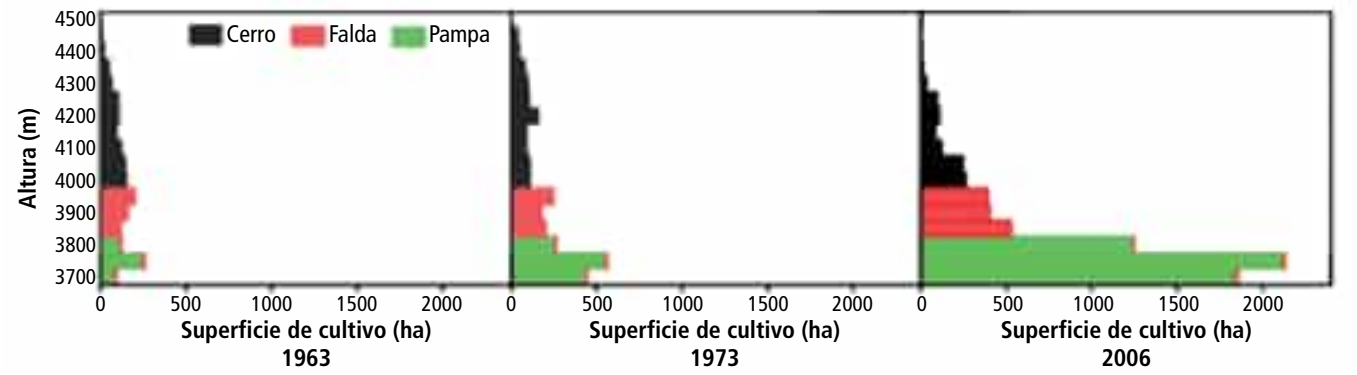


Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Frente a esta oportunidad inaudita que representa la producción y exportación de quinua, las prácticas de producción han sido modificadas de manera paulatina desde los años ochenta del siglo pasado para responder a la creciente demanda internacional. Los factores principales de cambio son: la mecanización y el desplazamiento de las zonas de producción desde los cerros (donde sólo es posible el cultivo "a pulso") hasta la pampa (la llanura), apta para la mecanización y la ocupación del suelo, que desplaza a la ganadería para dar prioridad al cultivo.

Los productores de quinua han buscado así aprovechar del auge de la quinua ampliando las superficies cultivadas y los volúmenes producidos (ver gráfico 1), modificando las prácticas y la ocupación del territorio para responder mejor a la demanda del mercado. Frente a esta evolución del sistema agrario, que se acompañó también por el surgimiento y fortalecimiento de la Asociación Nacional de Productores de Quinua (ANAPQUI), el sistema originario de autoridades se mantuvo vigente, pero con altibajos en regular los usos, los accesos y los derechos a los recursos territoriales.

Gráfico 2. Evolución de la altura de las parcelas de producción de quinua cultivadas en la región intersalar



Fuente: proyecto Equeco 2008.

Es necesario explicar cómo se reactivó el sistema originario de gobierno sobre los recursos naturales y el territorio en el contexto de desarrollo comercial de la quinua. El paisaje agrario en Salinas antes de 1980 se grafica en el siguiente esquema (véase Félix 2008).

Esquema 1. Paisaje agrario en Salinas antes de la década de 1980



Fuente: David Van Cauteren y Dorian Félix.

Los elementos que estructuran el acceso y uso de los recursos productivos son: la mano de obra disponible, la seguridad alimentaria y la gestión de los riesgos. El sistema agrario se caracterizaba entonces por una gestión colectiva del espacio y sus recursos. El territorio comunal se dividía entre dos a cuatro *mantas* o áreas de aprovechamiento. Cada año la comunidad decidía si cultivaba un área o *manta*, dejando a las demás en descanso. Se definía en común las parcelas de usufructo de cada familia (ubicación y tamaño) en función de la mano de obra disponible en cada familia, lo cual también se relacionaba con los requerimientos nutricionales familiares (más brazos para trabajar son también más bocas para alimentar). Las familias en ese entonces cultivaban entre media a una hectárea en parcelas amuralladas en las laderas (Vassas 2010).

La producción de quinua se localizaba principalmente en las laderas, por ser zonas menos vulnerables a las heladas y con mejor capacidad de retención de humedad. Las nuevas oportunidades de mercado han llevado a los productores y sus comunidades a aventurarse a mayores riesgos climáticos al bajar a la pampa. Sin embargo, parecería que los fenómenos ligados al calentamiento global también han generado una disminución de los riesgos de helada en esas tierras planas.

Antes de su auge comercial, la quinua era un producto consumido localmente o usado en los sistemas de intercambio y trueque con otros pisos ecológicos y otros grupos étnicos.

Esquema 2. Actual paisaje agrario en Salinas



Fuente: David Van Cauteren y Dorian Félix.

Los dos esquemas sobre el paisaje agrario de Salinas revelan algunos cambios fundamentales en la gestión del territorio. El primer cambio es la generación de conflictos de uso entre agricultura y ganadería en las zonas de pampa, tradicionalmente reservadas a la actividad ganadera. El desplazamiento de los animales y su posterior reducción han llevado a una crisis de la fertilidad edáfica ya que la zona no es más autosuficiente en materia orgánica.

También se ha dado cambios negativos merced a la tecnología, ya que la introducción de tractores no se acompañó con herramientas específicas para la zona: se introdujo el arado de disco como herramienta de labranza, a pesar de que no era una opción tecnológica adecuada para estos suelos .

Por tanto, la mecanización y el auge comercial de la quinua introdujeron cambios socioeconómicos mayores en las estructuras y sistemas de gestión del territorio. El factor principal para determinar los derechos de uso de la tierra llegó a ser la disponibilidad de capital en las familias. A mayor capital, las familias podían equiparse mejor (comprar un tractor) y así aumentar su capacidad de acaparamiento de tierras.

Durante algunos años, entonces, se vio debilitado el sistema de gestión territorial y particularmente de regulación de los derechos de acceso a la tierra debido a la monetización del rubro de la quinua y la introducción de capital como nuevo factor de poder en la sociedad local. Fue así como algunas familias lograron acaparar y "apropiarse" (Gasselin *et al.* 2010) de las tierras de la comunidad, dando lugar a un nuevo escenario de conflictos ligados al acceso a la tierra.

Nuestra hipótesis es que, como es común en las sociedades andinas, el poder centrado en el capital que llegaron a tener algunas familias no estaba desvinculado de fuertes relaciones sociales (compadrazgos, prestes), que son formas de "redistribución" y también de aceptación colectiva de la concentración de recursos en manos de algunas familias, si bien la integración al mercado internacional ocasionó en el altiplano sur notables estragos en la gestión del territorio y en la regulación colectiva del acceso a los recursos naturales y su uso. Es muy importante destacar que fue el propio sistema de gobierno originario el que percibió estas desviaciones en la gestión colectiva de los recursos naturales e inició un proceso desde abajo, desde las comunidades, para reconducir la valorización del territorio y su sistema agrario.

Este artículo busca dar cuenta de tal proceso de gestión endógena y originaria del territorio en un contexto de globalización y fuerte articulación con los mercados. Obviamente, esto se puede dar siempre y cuando el conjunto de los actores del territorio (autoridades originarias, organizaciones económicas, municipios y empresas privadas) reconozcan y participen del proceso.

Hoy en día, el sistema originario de gobernabilidad y sus actores están empeñados en dos tareas: a) reactivar mecanismos de gestión territorial para preservar la capacidad productiva, la fertilidad, y la armonía con la Pachamama y b) crear una articulación entre todos los actores dentro del territorio y fuera de él (actores de la cadena de la quinua y del Estado) para fomentar un "pacto social e institucional" al que todos deben adherirse para la gestión sostenible de los recursos territoriales.

3. Nociones de territorio y gestión territorial en la zona intersalar

El sentido boliviano que se da a la noción 'territorio' incluye la tierra, los demás recursos, renovables o no, la población y factores culturales que constituyen la identidad de un territorio. La gestión territorial abarca además a los factores productivos, las formas de organización del poder como parte de la cultura e institucionalidad, a la vez constitutivas y producto del territorio.

La gestión territorial en el contexto originario (propiedad colectiva de la tierra bajo la figura de tierra comunitaria de origen) es el sistema de control colectivo y la regulación del acceso y uso individual y colectivo a los recursos territoriales (recursos naturales, tierra, recursos simbólicos). En Salinas, ventajosamente, la vigencia y las competencias de la autoridades originarias se han mantenido vivas en estos últimos años a pesar de las reformas jurídico-políticas (Ley Nº 1551 de Participación Popular de 1994) que tornaron frágiles los sistemas de gobierno y de autoridad indígena (Regalsky 2005). Otra ventaja para este territorio fue que el proceso de distritación municipal de 1996 respetó los límites de las *markas* y la organización espacial del territorio de Salinas.

En este punto se intentará definir 'territorio' y 'gestión territorial' en los territorios originarios valiéndonos del esfuerzo de sistematización realizado por Camacho (2007). Las cursivas son nuestras.

El 'territorio' ha sido definido como un espacio apropiado socialmente para asegurar la reproducción y satisfacción de necesidades de un grupo social (Bailly *et al.* 1995). El 'territorio' es también *un derecho de los pueblos* en el contexto indígena, y cobra dimensiones de influencia cultural y control político. El territorio *otorga el control sobre los recursos y los procesos sociales* según Grünberg (2002). Para el equipo de gestión de conflictos del Viceministerio de Tierras (Camacho 2007), el territorio indígena involucra además *estrategias de manejo y conservación del medio ambiente*.

Una de las características del control territorial de los pueblos indígenas del altiplano boliviano ha sido el control de varios pisos ecológicos o su acceso a ellos para compensar las limitaciones productivas, ecológicas y climáticas de las tierras altas (Regalsky 2003) y así garantizar la sostenibilidad de los sistemas de apropiación territorial.

Con la reconfiguración político-administrativa del Estado boliviano, las nuevas lógicas económicas que apuntan a otro tipo de complementariedad (diversificación de actividades económicas y migración hacia la ciudad o países vecinos), las políticas agrarias que priorizan la titulación de territorios continuos y confinados a un solo departamento, las estrategias de control vertical de pisos o la constitución de "archipiélagos" territoriales por los pueblos indígenas tienden a desaparecer.

En el caso de Salinas, ya no se observa las procesiones de llamas hacia los valles para intercambiar productos. La migración hacia Chile o hacia ciudades bolivianas, la diversificación de actividades económicas de las familias (transporte, comercio) reemplazaron el intercambio entre pisos ecológicos para diversificar los bienes y servicios a los que se accede, ya no con trueque sino con dinero.

Este importante elemento refleja la necesidad que hoy tienen las familias de generar ingresos monetarios para poder diversificar su alimentación y acceder a los bienes y servicios básicos para su bienestar. Si bien la quinua fue un impulsor de la monetarización de las relaciones de intercambio en la zona intersalar, intervienen otros factores ligados a los cambios sociales y políticos del país. También la "altiplanización" de los pueblos indígenas de tierras altas ha significado una mayor presión sobre los recursos productivos y una degradación generalizada de las condiciones agroecológicas: degradación de suelos, de recursos hídricos, pérdida de cobertura vegetal (Regalsky 2003.) Otro elemento de caracterización de los territorios indígenas es la incidencia del mercado en su desarticulación. Existe la hipótesis de que, históricamente, los pueblos indígenas han sido despojados de sus territorios cada vez que contaban con recursos estratégicos para el capital y el mercado (recursos mineros, hidrocarburíferos, hídricos). Se dice incluso que tal intromisión de intereses capitalistas y extractivistas ha saqueado los territorios arrebatados a los pueblos indígenas (Regalsky 2003) y que, en consecuencia, la mayor riqueza y diversidad de recursos naturales se encontraría en los territorios indígenas restantes.

Salinas nunca ha despertado la codicia de intereses capitalistas ya que ha sido durante mucho tiempo considerada como una zona árida, con fuerte limitaciones productivas. Paradójicamente, ahora que los pueblos han consolidado su propiedad agraria vía TCO y control político vía la autonomía indígena, dos recursos estratégicos están en la mira del mercado: la quinua y el litio del salar de Uyuni. El territorio intersalar puede ser visto como una referencia para analizar la correlación de fuerzas entre, por un lado, las dinámicas de integración al mercado, muchas veces generadoras de fuertes diferenciaciones sociales (entre los que logran capitalizarse y lo que no) y aceleradoras de procesos de degradación ambiental, y, por otro lado, los mecanismos de gobierno originario del territorio cuyos principios garantizarían, en teoría, la equidad y la sostenibilidad en el acceso y la gestión de los recursos naturales.

A continuación se va a describir los mecanismos implementados por las autoridades originarias para retomar el control sobre la gestión del territorio e impulsar un sistema autónomo con muchos actores para garantizar la aplicación de estos mecanismos.

4. La normativa: el mecanismo principal para la gestión territorial

Las autoridades originarias lideraron una toma de conciencia y un debate público para denunciar las desviaciones y riesgos ecológicos resultantes

del éxito comercial de la quinua. La cuestión de la sostenibilidad (en sus tres dimensiones: social, económica y ecológica) en este ya frágil territorio se colocó en el centro de la discusión.

En primer lugar es importante entender por qué estos mecanismos originarios de regulación y control no se activaron más temprano y dejaron que se instalara inequidades en el acceso a la tierra y posteriores diferenciaciones socioeconómicas entre las familias.

Cuando en la década de 1970 se introdujo el tractor para mecanizar la producción, esta innovación tecnológica estaba destinada al cultivo en pampa, lo cual era una práctica inaudita ya que desde siempre la pampa era destinada al pastoreo y no existía reglas colectivas de acceso a la tierra para cultivos en la pampa. Éstas se limitaban a controlar el cultivo en cerro. Por otro lado, los tractores fueron entregados –en el contexto de políticas que propiciaban la "revolución verde" y un modelo de industrializar para sustituir las importaciones– a grupos de productores que se constituyeron de manera *ad hoc*, es decir marginando al sistema originario de las decisiones relacionadas con la introducción de esta innovación. Por último, las pruebas iniciales de producción mecanizada eran bastante aisladas (Vassas 2010).

La carencia de control de las autoridades originarias sobre la evolución del sistema agrario en pampa favoreció la aparición de un nuevo esquema de ocupación espacial caracterizado por grandes extensiones de quinua, acaparamiento de tierras, problemas agroecológicos –erosión de los suelos, acortamiento de los periodos de descanso, disminución de la fertilidad de los suelos, incidencia de plagas–, generación de conflictos de uso del suelo entre ganaderos y agricultores y conflictos sociales en cuanto al acceso a la tierra. Este fenómeno se acompañó de una complejización del tejido social, con el surgimiento de organizaciones de productores que nacieron como brazo técnico del ayllu, pero rápidamente lograron su independencia de la estructura originaria.

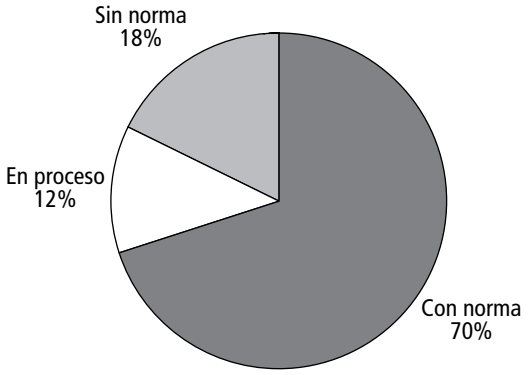
Con el éxito de la quinua, los fenómenos migratorios se trastornan: los contribuyentes residentes[3] reclaman su derecho a la tierra, incrementando aun más la conflictividad y presión sobre la tierra y el territorio. Se puede decir que, en estas condiciones de crisis social, ecológica y territorial, después de perder parcialmente el control de la gestión territorial y del desarrollo agrario de la región, se reactivan los procedimientos originarios de gobierno, y éstos se manifiestan en la consolidación de una normativa propia, en un contexto socialmente complejo y económicamente globalizado.

En el año 2001, un diagnóstico de Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras (AVSF) evidenciaba la confusión de roles entre los distintos actores, la vigencia de los ayllus como organización socioterritorial y tomaba nota del reclamo de las organizaciones originarias para jugar un rol protagónico en la gestión territorial y el desarrollo local, más allá de su papel ritual.

Y es que la reforma agraria de 1953, la municipalización y creación de organizaciones territoriales de base de 1998 y la creación de cantones han provocado confusiones e invisibilización de los ayllus, cuya estructura se ha adaptado a lo largo de la historia colonial, republicana y de la revolución de 1952. Recién a finales de los años noventa vuelven a ser visibles los ayllus como tales y en la década de 2000 reivindican el reconocimiento de su rol y competencia en materia de gestión del territorio y del desarrollo (USACE 2002). La consolidación del gobierno territorial desde el año 2000 se ha plasmado en la elaboración, por parte de las comunidades de la región, de sus normas de gestión territorial. El apoyo de AVSF por medio del Proyecto Intersalar se tradujo en acompañar los debates sobre los problemas socioterritoriales y en dejar constancia escrita de las normas elaboradas por la comunidad.

3 Los contribuyentes son las personas que son consideradas como derecho-habientes en la comunidad; deben reunir dos condiciones: el linaje familiar y el cumplimiento de las obligaciones comunales. Son los "ciudadanos" de la comunidad. Los residentes son miembros de la comunidad que viven afuera y pueden producir en la comunidad.

Gráfico 3. Porcentaje de comunidades con avance en normas comunales

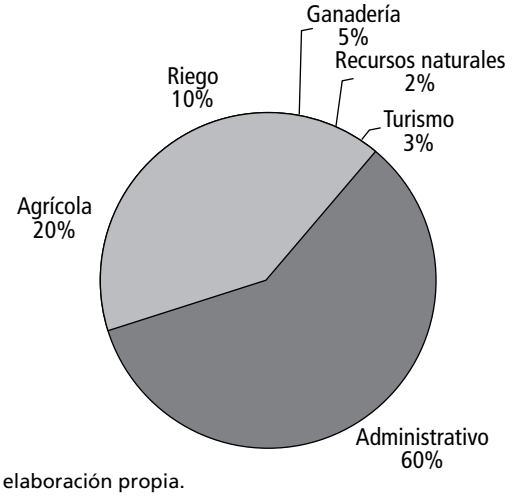


Fuente: elaboración propia.

Hoy, la mayoría de las comunidades cuenta con normas extraterritoriales de gestión. Existen también procesos de elaboración de normas en los ayllus para armonizar en ellos las bases del sistema de gobierno. En un rango territorial aun superior, Marka Salinas está elaborando su norma de manera paralela a la elaboración de los estatutos territoriales para convertir al municipio en territorio indígena autónomo.

Es interesante destacar los temas que se toca en estas normas: 60% de su contenido se refiere a temas "administrativos" (derechos, obligaciones, sanciones, gestión de conflictos, roles de las autoridades) y el 40% regula aspectos territoriales y productivos, como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 4. Temas abordados por las normas comunales de gestión territorial



Fuente: elaboración propia.

En algunas comunidades, la elaboración de normas fue el escenario para discutir los derechos de acceso a la tierra. Incluso se llegó a tomar resoluciones en el sentido de borrar de la lista de contribuyentes a los residentes que no habían regresado hacía más de veinticinco años. Y de repente, familias que no se habían hecho presentes en tantos años, volvieron a la comunidad para hacer valer su derecho a la tierra. Este hecho muestra cuán disperso (en el tiempo y el espacio) puede ser el territorio. Uno de los factores fundamentales es la integración de los residentes en las discusiones y aprobación de las normas. En efecto, los residentes siguen tomando parte en la producción, muchas veces movilizando mano de obra familiar o contratada, adaptando sus actividades externas al calendario agrícola, manteniendo así su movilidad espacial y su economía pluriactiva. Si bien los residentes demuestran un interés creciente por acceder a la tierra y usarla para producir quinua, la mayoría no participa en la vida colectiva de la comunidad (en los *aynis*, en las reuniones) y prefiere pagar multa, reemplazando su participación por un aporte pecuniario (Vassas 2010).

5. ¿Qué aspectos están siendo regulados por las normas comunales?

Las normas comunales toman en cuenta reglas colectivas y obligaciones individuales para garantizar una gestión sostenible del territorio.

Cuadro 1. Aspectos de la gestión territorial vinculados a los cambios agrarios

Factores regulados y no regulados que incidieron en la evolución agraria	Aspectos regulados por las normas comunales de gestión territorial
Ausencia de regulación del acceso a la tierra en las pampas	• Implementación de sistemas de *mantas* en pampa (redefinición colectiva de los derechos de usufructo familiar, garantía de periodos mínimos de descanso, mantenimiento de zonas de pastoreo) en las comunidades de más reciente expansión quinuera
Ausencia de regulación sobre el uso de la tierra (ganadería, agricultura)	• Definición de perímetros para pastoreo (cercamiento) y de áreas de reserva
Poca regulación de número y extensión de las parcelas de pampa	• Obligación de mantener o aumentar la tropa de llamas en la comunidad (sobre la base de criterios técnicos y censo)
Autorización colectiva de cultivar sin vivir en la comunidad Mantenimiento de los derechos de los contribuyentes aun después de ausentarse de la comunidad	• Discusión colectiva de los derechos de acceso a la tierra y definición de nuevos criterios para su regulación (equidad de género, residentes/estantes)
Regulación del precio del trabajo (jornal, día de tractor) Definición de las fechas de siembra y cosecha Autorización a personas ajenas a la comunidad para realizar las faenas	• Normado • Definición colectiva
Procedencia geográfica de los tractoristas no controlada (actores externos a la comunidad) Ausencia de regulación del número de tractores privados (internos o externos) por comunidad Prácticas de mecanización no reguladas	• No hay normas específicas • No hay normas específicas • Elaboración e implementación del manual del tractorista
Actores externos a la comunidad no tienen derecho a la tierra	• Normado

Fuente: elaboración propia con datos de Vassas 2010 y AVSF 2009.

El esquema anterior permite establecer algunas hipótesis en cuanto a la gestión territorial en Salinas.

En primer lugar hay que destacar que la gestión territorial es *una construcción permanente,* no un esquema fijo, como a veces se quiere entender a las "normas y procedimientos propios" o a los "usos y costumbres". Así como los territorios indígenas están en permanente dinamismo y reconfiguración (en adaptación a las políticas agrarias, políticas de titulación, definición de límites, a dinámicas socioeconómicas, etc.), la gestión del poder y las formas de gobernar también están evolucionando y adaptándose permanentemente.

La normativa, que puede ser interpretada como el andamiaje de la *gobernanza*, es el resultado de un proceso permanente de concertación, negociación y adecuación a un contexto cambiante. Sin embargo, estas normas son garantes de valores y principios culturales que rigen la relación entre la población, el territorio y la Pachamama.

Estos principios son elementos esenciales e inmutables que constituyen el sentido identitario, cultural, específico de la gestión territorial originaria. Es necesario mencionar acá algunos que, según este entender, transcienden del proceso de gestión territorial en Salinas.

En primer lugar, las organizaciones territoriales y las autoridades indígenas velan por la *sostenibilidad* del territorio y los recursos naturales. Se entiende por 'sostenibilidad' la capacidad de la población para regular el uso y valorización que tiene de los recursos territoriales en función de la capacidad de reproducción y regeneración de dichos recursos.

El segundo principio que subyace en la normativa es la idea de *equidad*. La normativa tendría por objetivo garantizar un acceso equitativo de las familias a los recursos, en particular sobre la tierra.

Se observa, efectivamente, un debate permanente en el ayllu sobre este tema. Están en discusión los criterios constitutivos de los derechos: criterios de participación, criterios de género, acceso exclusivamente por herencia/matrimonio y acceso de los que han trabajado por varias generaciones (pastores), control social sobre la acumulación de capital o acaparamiento de tierras... La propiedad colectiva en territorio indígena permite discutir los criterios de acceso (usufructo) de las familias e individuos para buscar mayor equidad, lo que ya no es posible en sistemas agrarios basados en la propiedad privada. Aunque la equidad sea una meta difícil de alcanzar –por lo que implica el cuestionamiento de derechos adquiridos y ruptura de ciertas relaciones sociales–, los terri-

torios indígenas que logran una institucionalidad de *gobernanza* pueden pensarse y estructurarse hacia la equidad.

El territorio también se maneja en función de *complementariedades* imprescindibles para lograr el equilibrio agroecológico y social. Se habla acá de complementariedades entre agricultura y ganadería que permiten garantizar la fertilidad del sistema agrario, mantener paisajes en "mosaico" para conservar equilibrios ecológicos (dispersión de riesgos de roedores y plagas); complementariedad en el trabajo según las funciones que desarrollan mujeres y hombres; complementariedad entre actividades económicas (agropecuarias y otras) que permiten "diluir" los riesgos del cultivo de la quinua (ligados a las incertidumbres climáticas, de mercados y de precios) y son a la vez estrategias de seguridad alimentaria. Hay que señalar también la complementariedad que se está logrando entre los sistemas de gestión originaria y política, tanto en la definición de la normativa como en consolidar condiciones para su aplicación. Más adelante se desarrollará las herramientas de gestión intercultural y el sistema de institucionalización para la implementación de la normativa.

Estas complementariedades son también características de la gestión campesina[4] de los recursos productivos. Lo que la agricultura campesina aplica a escala familiar, los pueblos indígenas lo aplican a escala territorial.

Otros dos aspectos que son destacables de esta experiencia y llevan a una gestión territorial concertada y con proyección son: la vigencia y el liderazgo de las autoridades originarias por un lado, y su capacidad de negociación y coordinación con los demás actores del territorio y demás niveles administrativos por otro lado.

> La experiencia local enseña entonces que la gestión de los territorios originarios es un proceso continuo y se articula con el contexto económico y político del país. En este sentido, es necesario desmarcarse de las corrientes académicas que oponen lo indígena a lo moderno. Salinas es el ejemplo de una gestión indígena en busca de autonomía y soberanía en un contexto sumamente moderno.
>
> Es un proceso que se estructura con autoridades indígenas legítimas en el territorio, con capacidad de coordinación y representación ante los demás actores. Se traduce en negociación colectiva y aplicación de normativas que responden a principios culturales tales como la equidad, la sostenibilidad y la complementariedad.
>
> Un concepto que se encuentra en varios programas de desarrollo y con el que se quiere discrepar es la asimilación de la gestión territorial indígena a un mero pliego de proyectos.
>
> Según este entender, la gestión de los territorios originarios es el proceso de construcción permanente de una institucionalidad y de mecanismos de gobernabilidad, que después desembocan en iniciativas concretas; pero de ninguna manera podrían limitarse a la elaboración y gestión de proyectos productivos y ambientales.

6. Los mecanismos de institucionalización de la gestión territorial

La construcción colectiva de la normativa es un primer paso; luego se requiere de la creación de varios mecanismos para lograr la institucionalización y comprometer a todos los actores vinculados al territorio, en el ámbito local, nacional o internacional. A continuación se menciona algunos de los mecanismos de institucionalización y fortalecimiento de la *gobernanza* territorial implementados en Salinas.

a) Consejos de autoridades

Los consejos de autoridades reúnen en una *marka* a las autoridades municipales (subalcalde), originarias (los *jilacatas* o autoridades de los ayllus y el *mallku* o autoridad de la *marka*) y los directivos de las organizaciones de productores (en este caso la regional de ANAPQUI).

El consejo de autoridades es la instancia de regulación de la *marka*. Tiene potestades de regulación y elabora la norma de la *marka* a partir de las normas comunales de gestión territorial. También vigila el cumplimiento de las normas y se encarga de la resolución de conflictos cuando se ha agotado las instancias comunales y del ayllu.

El consejo de autoridades de la Marka Aroma, por ejemplo, ha establecido que todos los contribuyentes de la *marka* tenían que afiliarse a la

4 El término 'campesino' se usa acá en su significación universal: "pequeño propietario de la tierra que trabaja con sus propios medios de producción, en función de una maximización del medio de producción más escaso y de gestión razonada de los riesgos".

regional de ANAPQUI: la Asociación de Productores Ecológicos de Quinua y Camélidos (APREQC). La organización económica campesina APREQC se vuelve así en el "brazo económico" de la *marka*.

El consejo de autoridades también planifica y gestiona el desarrollo local. Define los palnes operativos anuales municipales, planifica la inversión pública y gestiona los proyectos de interés de la *marka*.

Esta instancia es muy funcional en la Marka Aroma, donde sus miembros se reúnen dos veces a la semana. En las demás *markas* existen espacios similares que necesitan ser fortalecidos.

b) El fondo de apoyo a iniciativas comunales (FAIC)

Las normas de gestión territorial buscan regular las modalidades de acceso y uso a los recursos y cambiar las prácticas de producción para garantizar la sostenibilidad del sistema agrario.

Todo cambio de práctica implica inversiones. Por ejemplo la protección de bofedales, áreas de pastoreo o de reserva significa inversión en cercos. El repoblamiento de llamas requiere la compra de ejemplares machos... Se ha creado entonces un mecanismo de inversión llamado fondo de apoyo a iniciativas comunales (FAIC). Las comunidades proponen proyectos de inversión en relación con la implementación de las normas comunales de gestión territorial y el FAIC les financia su iniciativa.

La adjudicación de los fondos se hace mediante concurso: las comunidades que tengan mayor avance en la implementación de sus normas de gestión territorial tendrán preferencia.

El financiamiento del fondo tiene origen municipal (50% o más), comunal (20%) y de la cooperación (30% o menos). Además de ser un incentivo necesario para una gestión territorial eficiente, el mecanismo crea una cultura de inversión pública en iniciativas productivas y medioambientales, rompiendo con la costumbre municipal de invertir fundamentalmente en aceras, coliseos y plazas, que poco aportan al desarrollo local.

c) Normas básicas de ANAPQUI y el sistema de información geográfica

Inspirándose en el contenido de las normas comunales de gestión territorial, ANAPQUI ha elaborado normas básicas para la producción sostenible de quinua. Es una compilación de prácticas colectivas e individuales que ANAPQUI pretende hacer cumplir a sus socios y al conjunto de las comunidades de la región para contrarrestar que el sistema de producción actual vaya a la deriva.

Las normas de ANAPQUI son una innovación en varios sentidos. En primer lugar surgen como una contrapropuesta, desde el Sur, desde los pequeños productores y desde las prácticas originarias de gestión territorial a las normas internacionales vigentes (de producción orgánica, de comercio justo) que no han logrado prevenir las prácticas de producción insostenible.

Las normas básicas son un instrumento de negociación y de incidencia de los pequeños productores de quinua ante los sistemas comerciales internacionales, y también de posicionamiento ante las empresas privadas que rescatan y comercializan la quinua real.

También estas normas despiertan el interés de las instancias nacionales (de la Unidad de Gestión Indígena del Viceministerio de Tierras, de la Plataforma de Innovación en Quinua del Viceministerio de Ciencias y Tecnología, del Consejo Nacional de Producción Ecológica - CENAPE). Estas entidades ven en las normas básicas una propuesta coherente, endógena para las consecuencias ambientales y sociales de los modos de producción actual.

Gracias a las normas básicas y la difusión que hace ANAPQUI, existen nuevas condiciones de incidencia política y comercial desde lo local y desde la visión de gestión territorial de los pueblos indígenas.

Para planificar y hacer seguimiento a la implementación de las normas básicas, ANAPQUI y las autoridades originarias están constituyendo un sistema de información geográfica que permita evaluar la aplicación de la normas en las comunidades y evidenciar resultados concretos en gestión territorial (obras para evitar la erosión de suelos, reconstitución del mosaico agrario, control del tiempo de descanso de las parcelas, reconstitución de las tropas y áreas de pastoreo, acceso familiar a la tierra).

d) Escuela de gestión territorial y liderazgo

Otra de las iniciativas para institucionalizar la gestión territorial en Salinas es la creación de

una escuela de gestión territorial y liderazgo, que es parte de la red de escuelas locales de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP). Esta escuela es concebida como en espacio de consolidación de capacidades de todos los actores del territorio para lograr una gestión territorial concertada. También será el espacio de discusión, debate y construcción permanente del "territorio que queremos".

No es una escuela de transmisión de saberes de afuera hacia adentro, sino de recreación de los saberes locales, consolidación de la cultura y permanente aporte para una gestión territorial entre todos, para todos y por todos.

> La gestión territorial originaria se basa en la vigencia de una institucionalidad legitimizada por el conjunto de actores y representativa de los pueblos originarios, ante todo. Esta institucionalidad se constituye por medio del sistema de autoridades, la relación con el territorio, la normativa, la definición colectiva de los derechos... A partir de esta institucionalidad originaria, se puede consolidar sistemas de gestión inclusivos que involucran a todos los actores, como se ha señalado en otra parte del artículo.
>
> Si bien la normativa es el punto de partida, su aplicación demanda la creación de nuevos dispositivos de incentivos, de control y de planificación. Estos mecanismos son imprescindibles para viabilizar la norma y deben involucrar compromiso, esfuerzos y recursos de todos los actores del desarrollo territorial.
>
> Esta hipótesis dista de las corrientes más occidentales de gestión territorial (aplicadas en Chile por ejemplo) que priorizan y enfocan ante todo los sistemas de planificación y la generación de instrumentos para la gestión. Estos modelos son funcionales a las naciones con Estados inspirados en la democracia occidental y descentralizados.
>
> En la Bolivia de hoy, el modelo de gestión territorial originaria que se está gestando en Salinas puede ser una referencia esencial para la elaboración de modelos de gestión, interculturales y descolonizados.

7. Alcances de la gestión territorial originaria. Las múltiples dimensiones del territorio originario

La experiencia de Salinas demuestra avances significativos para a) el fortalecimiento de las autoridades originarias en su rol de gestión territorial, b) el proceso de construcción colectiva de normas y regulación para el acceso y valorización de los recursos naturales, c) la consolidación de una *gobernanza* inclusiva del territorio que compromete a todos los actores (gobiernos locales, organizaciones de productores, empresas privadas, instancias gubernamentales) y d) la creación de mecanismos que garantizan la implementación las normas e institucionalización de la gestión territorial.

Sin embargo, como ya se vio en la primera parte de este artículo, el territorio contiene varias dimensiones y "extrapolaciones": las migraciones, la pluriactividad, los intercambios y relaciones productivas, sociales y comerciales con otras zonas aledañas o alejadas son elementos imprescindibles para entender y aprehender el territorio en todos sus significados.

La gestión territorial debe también tomar en cuenta estos aspectos y, concretamente, los procesos de construcción de normativa deben involucrar a los migrantes (residentes) en su elaboración, y en su cumplimiento. Es necesario inventar nuevas formas de consulta y participación para garantizar la adhesión de los residentes a este proyecto. La asamblea o reunión comunal es adecuada para una participación de los que viven en la comunidad. Para involucrar a "los de afuera" se debe pensar en abrir espacios de participación en las ciudades y barrios que son el destino de la migración o aprovechar espacios y momentos de "retorno" de las familias migrantes al territorio (las fiestas, la cosecha, etc.).

Existe, por otro lado, el riesgo de trasposición de los sistemas de producción poco sostenibles a zonas aledañas que son las nuevas zonas de expansión de la quinua, como es el caso de los Lípez o la región occidental del lago Poopó para evadir al sistema normativo vinculante y restrictivo de Salinas. La gestión del territorio va más allá de los límites trazados en el mapa, y contiene extensiones sociales, geográficas y tecnológicas que deben ser tomadas en cuenta. Para una gestión eficiente, se debería replicar al conjunto de los territorios originarios del altiplano sur el ejercicio normativo realizado por Salinas. Otro de los temas trascendentales es la gestión de los recursos no renovables. A semejanza de muchos territorios indígenas del altiplano, Salinas encierra recursos

mineros y colinda con la tan codiciada reserva de litio del salar de Uyuni.

Se observa en varios territorios que la explotación minera es fuente de inequidades y de acumulación desigual de ingresos entre las familias de la comunidad. Los sistemas de explotación minera son múltiples y complejos (cooperativas, comunales, de empresas privadas, etc.) pero tienen algunos aspectos en común. Cualquiera sea el sistema de explotación, las consecuencias ambientales son importantes y nadie se responsabiliza por la contaminación ocasionada, el derroche de agua y los conflictos que esto puede ocasionar. Generalmente, el negocio de la mina beneficia a unos pocos y responde a dinámicas capitalistas:[5] los dueños de la maquinaria pesada, de las herramientas son los que sacan mayor provecho, mientras los comuneros invierten capital, mano de obra y toman casi todos los riesgos a cambio de porcentajes mínimos de lo extraído.

Los principios de gestión territorial originaria (equidad, sostenibilidad, complementariedad) deberían aplicarse también en el aprovechamiento de los recursos no renovables. Es recomendable que el proceso de consulta previa a los pueblos sobre los recursos no renovables considere la negociación de los principios que van a regir los modelos de explotación.

> Más allá de las prácticas productivas agropecuarias, la gestión territorial originaria contiene dimensiones sociales, geográficas, ambientales que tienen que ser consideradas para lograr propuestas coherentes, inclusivas y sostenibles de desarrollo.
>
> En el caso de los recursos naturales no renovables en particular, los principios de la gestión territorial originaria deberían incidir en la definición de los modelos y sistemas de explotación y ser parte de los mecanismos de consulta previa.

8. Aprendizajes desde la gestión territorial originaria para las políticas agrarias del país

A lo largo del artículo se ha tratado de extraer aspectos rescatables de la experiencia para aportar propuestas en el marco de la construcción de políticas agrarias en el país.

8.1 Consideraciones generales a favor de políticas agrarias para la pequeña agricultura campesina e indígena

La gestión agraria y del territorio en Salinas tiene por objetivos un acceso más equitativo a los recursos productivos, una gestión más sostenible de la producción y una mayor regulación de los efectos de la integración comercial en la sociedad local. Las políticas agrarias deberían retomar estos principios:

- Buscar equidad en el acceso a la tierra, al agua y demás recursos productivos.
- Promover prácticas y sistemas de producción sostenibles y ecológicos.
- Favorecer relaciones entre pequeños productores y mercados que sean justas y favorables.

La agricultura familiar (campesina o indígena) permite una gestión sostenible del territorio, mantiene un tejido socioeconómico vital para las áreas rurales (empleo, servicios, infraestructura) y es garante de la seguridad alimentaria al producir como prioridad alimentos de consumo nacional. Sin embargo, y a pesar de todas las funciones que cumple este modelo de agricultura, las políticas agrarias han privilegiado históricamente a otros modelos, como el modelo agroindustrial de exportación que ha creado fuertes inequidades sociales y estructurales e intensos daños ambientales.

Las políticas agrarias deberían promover la pequeña agricultura (campesina e indígena), facilitando servicios de apoyo (servicios financieros, asistencia técnica, investigación) y mejorando las condiciones de producción (infraestructura de riego, vial, para el almacenamiento y la comercialización, de transformación, etc.).

8.2 Consideraciones específicas: construir políticas agrarias que valoricen la gestión territorial originaria

En primer lugar, se debe recordar que los territorios originarios del altiplano son en su mayoría ecosistemas frágiles con potencialidades productivas limitadas y que sus dinámicas socioeco-

5 Según encuestas y observaciones de campo realizadas por AVSF en territorios indígenas del altiplano central y norte entre 2006 y 2010.

nómicas integran la producción agropecuaria con otros sistemas de actividades que van de la mano con una permanente movilidad de las poblaciones.

Las estrategias de control vertical de los pisos ecológicos que permitían paliar estas limitaciones agroecológicas hoy han sido reemplazadas por estrategias de movilidad, pluriactividad y migración.

Para lograr una gestión concertada de los sistemas agrarios y territorios originarios hay que tomar en cuenta esta dimensión múltiple de las dinámicas territoriales: producción agropecuaria, intercambios y relaciones sociales dentro y fuera del territorio, migraciones y movilidad económica, etc.

Los pueblos indígenas altiplánicos han logrado mantener estructuras de poder y de *gobernanza* que gozan de legitimidad y son representativas, además poseen capacidad de gestión (normativa, coordinación, representación, gestión de conflictos). Esta institucionalidad preexistente debe ser integrada en las propuestas de políticas agrarias para asumir las funciones de gestión de los territorios originarios.

De la misma manera, las políticas agrarias deberían propiciar el fortalecimiento de las autoridades originarias, reconocerlas como representativas del ayllu y promover sus capacidades.

Las políticas agrarias adecuadas a los territorios originarios deberían recoger su visión y su cultura de relacionamiento con el territorio y los principios que rigen esta relación (equidad, sostenibilidad, complementariedad).

Un elemento central de la gestión territorial originaria es la regulación colectiva y consensuada, en un contexto de propiedad colectiva de la tierra, de los derechos individuales de uso de los recursos naturales y de la tierra. Esta competencia tiene que ser reconocida y valorada por el Estado en el marco de las políticas agrarias.

La gestión territorial y el desarrollo agrario requieren, como se ha visto, de inversiones, asistencia técnica, sistemas de planificación y evaluación para ser efectivos. Hoy, las instancias estatales a cargo de las cuestiones agrarias no disponen de medios para responder a estas demandas concretas. Una política agraria eficiente debe, además de regular el acceso a la tierra, disponer de medios financieros, técnicos e institucionales para acompañar y fortalecer los sistemas campesinos e indígenas.

La gestión territorial originaria es un proceso, una construcción permanente y colectiva de acuerdos sobre el acceso, el uso y el devenir del territorio y sus recursos.

Este proceso es posible si las autoridades originarias gozan del reconocimiento (por parte del Estado) y de la legitimidad (otorgado por las bases). Las políticas agrarias deberían reforzar este reconocimiento que quedó un tanto difuso en el actual marco legal boliviano.

Para cada pueblo y territorio es imprescindible entender la institucionalidad y principios que estructuran su relación con el territorio para construir sistemas de gestión coherentes.

8.3 Lo agrario es una parte de lo territorial. Consideraciones adicionales

Las políticas agrarias para los territorios originarios deberían contemplar la promoción de actividades agropecuarias, pero también de los demás sistemas de actividades que permiten a) diluir los riesgos y b) mantener una actividad agraria en el territorio (reinvirtiendo muchas veces recursos económicos obtenidos en otras actividades de las faenas agrícolas).

La participación de los pueblos indígenas del altiplano es una participación que se da en su lugar de origen pero también en los destinos de su migración. Cualquier proceso de construcción colectiva de política, de consulta, de normativa, etc. tiene que tomar en cuenta esta ocupación espacial extendida de los pueblos originarios y, por tanto, crear espacios de participación en el territorio y en los destinos de migración.

Las nociones de territorio y de gestión de los recursos deben ser reapropiadas en función de los aprendizajes de la gestión territorial originaria. El territorio no se circunscribe a los límites trazados en el mapa sino que tiene extensiones concretas (otras zonas de producción o intercambio a las que acceden los pobladores, zonas de migración, de producción al partir) que deben ser contempladas en la gestión territorial.

Los recursos territoriales objeto de regulación y gestión por el sistema originario y demás actores del territorio son los recursos renovables. Pero se observa que para la explotación de los recursos no renovables (la minería por ejemplo), los modelos vigentes están en contraposición con los principios aplicados a los recursos renovables. La consulta previa a la explotación de recursos no re-

novables debe tomar en cuenta los principios de gestión territorial de los pueblos y establecer que se los respete, privilegiando sistemas de explotación sostenible, equitativos y que dejen espacios a las demás actividades del territorio (complementariedad).

Libros consultados

Almaraz, Alejandro (coordinador).
2002 *Tierras comunitarias de origen. Saneamiento y titulación*, Santa Cruz, CEJIS.

Bailly A., R. Ferras y D. Pumain (editores)
1995 *Encyclopédie de Géographie Economica*, París.

Camacho Nassar, Carlos
2007 *Descolonizando el espacio: la gestión territorial indígena en Bolivia*, La Paz, Viceministerio de Tierras.

CEBEM
2008 *Unidad 2. Algunos tipos de territorialidades indígenas,* Curso "Territorialidades indígenas", La Paz.

Félix, Dorian
2008 *Cultivo sostenible de la quinua en Bolivia: prácticas individuales y reglas comunitarias*, s. l., AVSF.

Gasselin, Pierre, Ornella Puschiasis, Jean Bourliaud y Sarah Metais
2010 "La fertilité revisitée: innovation et crise des agricultures del'Altiplano bolivien", en *Seminario ISDA 2010* (28 al 30 de junio), Montpellier.

Grunberg, Georg
2002 *Ensayo sobre limitaciones y avances para el control y gestión integral de los territorios indígenas en Centro América* (informe de consultoría), Guatemala, Oxfam América.

Pacheco, Diego
2002 *Municipios, distritos municipales indígenas y tierras comunitarias de origen en las tierras altas de Bol*ivia, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

Rada Vélez, Alfredo
2003 "Demandas territoriales indígenas en la región andina", en *Artículo Primero* (Nº 14): *Reforma Agraria. 50 años. TCO y tierras campesinas*, Santa Cruz, CEJIS.

Regalsky, Pablo
2003 *Etnicidad y clase*, La Paz, CIDES/CESSU-UMSS/CENDA, La Paz, Plural.

2005 "Aportes para tratar el tema Territorios indígenas originarios campesinos y democracia municipal: ordenamiento territorial para el acceso y control social sobre los recursos naturales", en *Encuentro Sopachuy*, s. l., CENDA.

USACE
2002 *Preparación del programa de Seguridad Alimentaria con ONGs. Evidencias documentales de un proceso en Oruro*, La Paz.

Vassas, Anaïs y Manuela Vieira
2010 "La production de quinoa dans l´Altiplano sud de la Bolivie: entre crises et innovations", en *Seminario ISDA 2010* (28 al 30 de junio), Montpellier.

Winkel, Thierry
2008 "El éxito de la quinoa en el comercio mundial: una oportunidad para investigar la sostenibilidad socioecológica en el Altiplano sur de Bolivia", en revista *Hábitat*, Nº 75, s. l.

Gestión territorial en la Reserva de Fauna y Flora Tariquía

Carlos W. Espinoza Terán y Sergio Paita Siles***

Las áreas protegidas son territorios geográficamente delimitados, jurídicamente declarados por sus valores de conservación (véase Ley 1333, de 1992), que según señala el artículo 385 de la Constitución Política "constituyen un bien común, de interés público y social; forman parte del patrimonio natural y cultural del país; cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas para la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sustentable de la población". Las áreas protegidas son competencia del Estado pero, como señala el artículo citado, "donde exista sobreposición de áreas protegidas con territorios indígena originario campesinos, la *gestión será compartida* entre el Estado y sus organizaciones, con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena-originario-campesinos, respetando el objeto de creación del área protegida" (las cursivas son de los autores de este artículo).

La diversidad cultural y social en las áreas protegidas nacionales se expresa en dieciocho de las poblaciones del total de naciones indígenas, originarias y campesinas reconocidas en la Constitución Política del Estado y en una representativa población intercultural que se aproxima a los doscientos mil habitantes. La población que mantiene algún tipo de relación con las áreas protegidas llega a los dos millones de habitantes,[1] lo que, considerando las proyecciones del INE hasta 2009, representaría el 20% de la población actual boliviana.

En este contexto de complejidad y sobreposición de territorialidades se plantea un modelo de conducción y manejo de las áreas protegidas denominado "Gestión territorial con responsabilidad compartida" (GTRC). Como indica su nombre, se trata de una política que se orienta a compartir la gestión de las áreas protegidas entre los pueblos indígenas, originarios y campesinos y las entidades del Estado allí donde coinciden o se sobreponen territorialmente. Esta política, impulsada al amparo del segundo párrafo del artículo 385 de la Constitución, permitió articular un importante proceso de concertación entre las visiones de gestión de los pueblos con las de gestión pública del Estado, que se tradujo en un proyecto normati-

* Carlos W. Espinoza es agrónomo y gestor cultural, con experiencia en desarrollo territorial. Trabaja temas de participación y recursos naturales con el Proyecto MAPZA del SERNAP.

** Sergio Paita es abogado con experiencia en derecho ambiental-agrario y proyectos de desarrollo rural. Trabajó en CORACA e instituciones de desarrollo. Actualmente coordina dentro del SERNAP los procesos de saneamiento de propiedad agraria en áreas protegidas.

1 Sin contar la población urbana de las áreas protegidas vinculadas con grandes ciudades, como los parques nacionales Tunari o Sama, en Cochabamba y Tarija respectivamente (SERNAP 2007).

vo, el Decreto Supremo de Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), de 2009, y que fue trabajado a lo largo de tres años dentro de un amplio proceso de movilización y acuerdos entre el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) y el Viceministerio de Medio Ambiente con las organizaciones locales y regionales de las áreas protegidas y sus respectivas matrices nacionales, como son la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que articula a las organizaciones autodefinidas como campesinas; la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), que agrupa a los pueblos indígenas de la Amazonía, Chaco y oriente de Bolivia; el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), que agrupa a los pueblos originarios de las tierras altas de la región andina occidental, y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), que agrupa a las comunidades colonizadoras, hoy llamadas "interculturales".

En este contexto normativo concertado, se define a la GTRC como "la modalidad de gestión pública que armoniza la gestión de los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas con derechos territoriales en las áreas protegidas y zonas de amortiguación externa, con la gestión del Estado, para la toma de decisiones político-estratégicas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas" (proyecto de Decreto Supremo de GTRC elaborado por el SERNAP, el VMABCC y DF, CIDOB, CSUTCB, CONAMAQ y CSCIB en 2009). Al fundarse en los derechos territoriales de los pueblos y las competencias públicas del Estado en un espacio territorial especial como son las áreas protegidas, la GTRC se proyecta como una forma de gestión intra e interterritorial.

1. La RNFFT en el contexto del SNAP y la gestión territorial

La Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía (RNFFT) es una de las veintidós áreas protegidas de interés nacional; fue creada por Decreto Supremo Nº 22277 del 2 de agosto de 1989 y por Ley Nº 1328 del 23 de abril de 1992, con una superficie de 246.870 hectáreas (2,469 kilómetros cuadrados). Se encuentra en la región sureste del departamento de Tarija y ocupa parte de las provincias O'Connor, Arce, Gran Chaco y Avilés, cerca de la frontera con Argentina.[2] La mayor parte del área se ubica en la región fisiográfica del subandino sur –caracterizado por abruptas serranías paralelas y profundos valles conectados con los valles interandinos– y en la ecorregión del bosque boliviano-tucumano, también conocido como yungas del sur, que se extiende en una amplia gradiente altitudinal desde los 3,500 a los 800 metros sobre el nivel del mar y tiene precipitaciones entre setecientos a dos mil milímetros. Una parte menor del área corresponde a la ecorregión denominada Chaco serrano, que se sitúa en alturas entre mil y ochocientos metros sobre el nivel del mar (véase SERNAP/MAPZA 2006).

Su ubicación entre el valle central tarijeño y el Chaco serrano hacen de Tariquía una de las regiones de bosque boliviano-tucumano más importantes de Bolivia; es fuente generadora de agua y cabecera de las subcuencas de los ríos Tarija y Bermejo.

Los valores naturales de la reserva se resumen en una flora representativa de las diferentes zonas altitudinales, con 808 especies registradas, y se estima la existencia de 1,500 especies de plantas superiores, de las cuales unas 112 son especies arbóreas (SERNAP 2001: 101). En cuanto a la fauna, se ha registrado 406 especies. Se estima la existencia de unas cuatrocientas especies de aves, de las cuales 241 están registradas (*ibid.*). Por su ubicación al sur del país, tiene poblaciones de especies adaptadas a condiciones cambiantes de clima, con mayor rango que en latitudes más bajas, lo cual hace que la variabilidad genética de estas especies sea mayor y por tanto represente una riqueza particular para Bolivia. La RNFFT, como área de protección de cuencas, es importante para el mantenimiento de los procesos hídricos (SERNAP *et al.* 2000: 15). Precisamente, para proteger esta enorme diversidad de flora, fauna y atractivo paisajístico, se planteó la creación del área en momentos en que las concesiones forestales asociadas a intereses latifundistas pretendían ampliar su expansión hacia los bosques de Tariquía y Salinas.

2 El área se encuentra entre los 64 06'12" y 64 36' 00" de longitud oeste y los 21 45' 00" y 22 20' 28" de latitud sur; involucra a parte de las jurisdicciones de los municipios de Padcaya, Entre Ríos, Caraparí y Uriondo y los cantones Tariquía, Orozas, Itaú, San Agustín, La Merced, Salinas y Chiquiacá.

Los objetivos con los cuales se justificó la creación del área protegida fueron:

- Prevenir y combatir la erosión de suelos y proteger las cuencas hídricas mediante la conservación de macizos forestales.
- Proteger, conservar y promover el racional aprovechamiento de la fauna silvestre.
- Realizar inventario y cuantificación de sus recursos de flora y fauna, así como estudios hídricos que permitan planificar el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables existentes en la zona.

1.2 La unidad de gestión de la Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía

Al ser la RNFFT un área protegida de interés nacional, su gestión y administración corresponde a la entidad estatal competente, que es el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), mediante una unidad de gestión localizada en la ciudad de Tarija y en las comunidades del área protegida.[3] La unidad de gestión local está básicamente conformada por un director del área protegida, un cuerpo de protección conformado por guardaparques y un equipo técnico-administrativo mínimo. Con esta unidad, el Estado ejerce su competencia de protección y conservación del territorio.

De acuerdo con las normas vigentes, el espacio de participación de los actores sociales en el manejo del área se da por medio del comité de gestión. Sin embargo, en concordancia con los avances del proceso de gestión territorial con responsabilidad compartida (GTRC) como política nacional, en el área se desarrollarán las instancias respectivas para su ejercicio.

2. La organización espacial, social y productiva del territorio

Actualmente, dentro de los límites de la RNFFT, se encuentran veintiún comunidades cuya población está conformada por campesinos y criollo-mestizos con rasgos culturales diversos, que se autodefinen como "campesinos chapacos" y se articulan socialmente mediante la organización sindical campesina. Sin embargo, para el análisis de la gestión territorial del área protegida y de las comunidades, se debe necesariamente considerar que las comunidades están relacionadas funcionalmente con otras 33 comunidades de la llamada zona externa de amortiguación. La población alcanza un total de 9,894 habitantes,[4] de los cuales 3,359 corresponden a comunidades ubicadas dentro de la RNFFT y 6,535 a la población que habita la zona externa de amortiguación.

Los sistemas de producción en la RNFFT y en la zona externa de amortiguación son eminentemente agrícola-ganadero-extensivos, con determinados matices acordes a las condiciones ecológicas predominantes y las posibilidades de acceso, entre otros factores.

En cuanto a su ubicación, ecosistema, disponibilidad de recursos naturales, forma de ocupación del espacio y dinámicas socioeconómicas, se puede reconocer tres grandes espacios distritales, diferenciados según sus condiciones y origen, así como las características de su sistema de producción.

Cuadro 1. Municipios y comunidades según espacios territoriales y organización

Espacios distritales	Municipios	Comunidades	Organización social
Distrito Tariquía	Padcaya	Acherales, Volcán Blanco, San José, Puesto Rueda, Pampa Grande, Chillahuatas, Motoví, Acheralitos, Cambarí y San Pedro	En lo comunal, el sindicato; y en lo intercomunal, la subcentral campesina de Tariquía
Distritos Chiquiacá y Salinas	Entre Ríos	Chiquiacá Norte, Chiquiacá Centro-Sur, Salinas	Sindicato campesino y subcentral
	Entre Ríos - Caraparí	Loma Alta, Pampa Redonda, Chajllas	Sindicato campesino y subcentral
	Uriondo	Tipas	Sindicato
Distritos La Planchada y El Cajón	Padcaya	La Planchada, Río Conchas, Piedra Grande El Cajón	Sindicato

Fuente: Plan de Manejo Tariquía 2006.

3 El SERNAP tiene una unidad central en La Paz para apoyar temas trasversales en las veintidós áreas protegidas.

4 Suma de afiliados actualizada, terceros dentro de comunidades y terceros dentro de la reserva, multiplicados por un promedio de cinco personas por familia afiliada.

2.1 El distrito de Tariquía

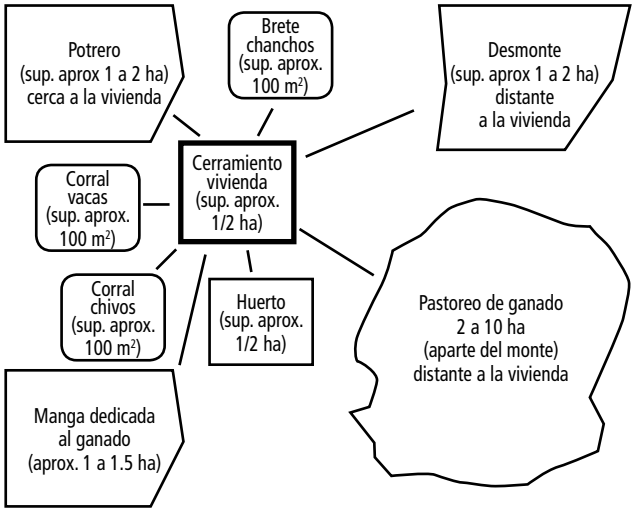
La mayor parte de este distrito, ubicado en la mitad oeste de la reserva, está cubierta de bosque en tres niveles altitudinales (3,500 a 800 metros sobre el nivel del mar). En ellos predominan las comunidades campesinas más estrechamente ligadas a la dinámica económica y cultural del valle central de Tarija (municipio de Padcaya y su entorno), que son las que reciben entre mayo y noviembre la mayor parte del ganado trashumante procedente de dicha región.[5]

La historia de estas comunidades campesinas articuladas con el valle de Tarija mediante el ganado trashumante se relaciona con las grandes propiedades –haciendas que se desarticularon progresivamente después de la reforma agraria de 1953– y con las explotaciones forestales que fueron prohibidas tras la declaratoria de área protegida en 1989. Hasta el presente, se evidencia la influencia de esos actores en las comunidades, y existen varios exhacendados que reclaman el reconocimiento de derechos propietarios sobre superficies importantes de tierra.

Sin embargo, el mecanismo de articulación socioeconómico más importante –con implicancias en la gestión territorial–, se evidencia en la diversidad de formas de arreglo que la trashumancia ha generado con los campesinos y ganaderos del valle de Tarija, quienes acceden a los bosques para alimentar su ganado con el herbaje; es decir, usan el bosque pagando por la cesión del derecho de ramoneo y alimentación del ganado en los bosques comunales, los terrenos *proindiviso* o directamente con los propietarios "puesteros".

Este sistema de producción se ha adaptado a las condiciones fisiográficas del subandino. En este sistema, la actividad agrícola se concentra usualmente en los valles, aprovechando las zonas relativamente planas de un terreno esencialmente con laderas de fuertes pendientes; mientras que la ganadería se realiza en áreas boscosas de serranía, normalmente alejadas de las poblaciones.

Esquema 1. Sistema de producción empleado en el espacio de Tariquía



Fuente: elaboración propia.

El esquema muestra la organización espacial para la producción agrícola, donde se diferencia tres tipos de tierras: los denominados "potreros", que se encuentran cercanos a las viviendas y que, normalmente, son terrenos planos de una a dos hectáreas, cultivados a secano y frecuentemente muy explotados con el cultivo de maíz sin realizar rotaciones (es decir, son monocultivos). Otro tipo de terreno para cultivo son los "desmontes" (o chacos), donde se realiza agricultura migratoria en superficie mayor y a secano. Estos espacios productivos se encuentran a distancia considerable de las viviendas. Generalmente, son terrenos en pendiente de tamaño variable[6] que resultan del chaqueo. Además, se caracterizan por tener cercos para impedir la entrada del ganado que pastorea en los bosques y la entrada de animales silvestres. El tercer tipo de terreno productivo es el "huerto" o "quinta", que se encuentra junto a la vivienda y generalmente tiene una superficie menor a la media hectárea. Allí se cultiva hortalizas de diverso tipo.

5 Es probable que la práctica de la ganadería trashumante sea muy antigua en el área de la reserva, dado que se relaciona tanto con el patrón andino de "control vertical de un máximo de pisos ecológicos", estudiado por John Murra, del que los habitantes del valle de Tarija fueron parte en el periodo prehispánico –en muchas zonas lo son hasta la actualidad–, como con la tradición andaluza de ganadería trashumante, vigente también hasta el presente en un grupo de población en España. Al respecto, es sugerente el hecho de que tanto la fundación como el poblamiento colonial del valle de Tarija estuvieran a cargo de don Luis de Fuentes, andaluz que dio origen a la identidad "andaluza" de la población del valle.

6 En el espacio de Tariquía, esos terrenos oscilan entre dos a cuatro hectáreas de superficie. En el espacio de Chiquiacá-Salinas, entre tres a veinte hectáreas, y finalmente en el espacio de Salado-Naranjal oscilan entre las tres y quince hectáreas.

Una característica de la agricultura en las comunidades del interior de la RNFFT es la alta diversidad de cultivos en pequeñas superficies, que se explica por la diversidad de ecosistemas y la finalidad de la agricultura, más orientada a la alimentación familiar y que por ello busca la mayor variedad posible de productos alimenticios.

Dentro de este sistema, la actividad ganadera se constituye en el componente más importante, pues aporta ingresos monetarios a la economía familiar, frente a la producción agrícola que se orienta a garantizar la alimentación familiar. El sistema de pastoreo de ganado vacuno se realiza, en la época seca, en extensas y alejadas áreas boscosas de fuertes pendientes, y cerca de las viviendas en la época lluviosa. Aunque no en forma muy frecuente, se destaca el uso de las "mangas", que son espacios cerrados normalmente ubicados en el fondo de los valles y que fueron potreros y ya no son productivos. Estas mangas se usan para agrupar al ganado vacuno y realizar su manejo sanitario, las marcadas y otras labores de manejo del ganado.

2.2 Los distritos de Salinas y Chiquiacá

Esos distritos están ubicados al este del área, tienen una topografía menos abrupta y espacios más amplios, de pendientes menos marcadas. La ocupación histórica de este espacio se remonta a las misiones jesuíticas del período colonial. Como en otras áreas de misiones religiosas coloniales, los jesuitas dieron un lugar preponderante a la ganadería vacuna. Tras la expulsión de la Compañía de Jesús,[7] el área fue ocupada por migrantes criollos y mestizos, donde también se establecieron las grandes propiedades. Actualmente el área se caracteriza por una relativa mayor vigencia de estas grandes propiedades, además de una mayor estratificación social de los propietarios y una debilidad de la organización comunal.[8]

La actual ocupación espacial de las comunidades y su estrategia económica también se realiza sobre la base de potreros, desmontes y huertas, pero en superficies mayores a las de Tariquía.

La distribución espacial de las tierras se organiza en tres grandes zonas, diferenciadas por el uso de la tierra y por el tipo de relieve del terreno. En primer lugar, se encuentran los *valles ubicados al pie de las colinas y serranías,* que es donde están asentadas las comunidades. Allí, la población se dedica, por una parte, a la agricultura en forma extensiva en terrenos a secano, aunque también hay sectores donde la producción es mecánica y bajo riego. También se dedica a la ganadería vacuna, equina, ovina y porcina.

Otra zona se encuentra en *las colinas y serranías bajas,* donde el uso de la tierra se diferencia por la presencia de agricultura migratoria con el cultivo del maíz y es un área con mayor vegetación en pendiente en la que se pastorea ganado vacuno y equino. También se realiza la extracción de madera, generalmente con fines domésticos.

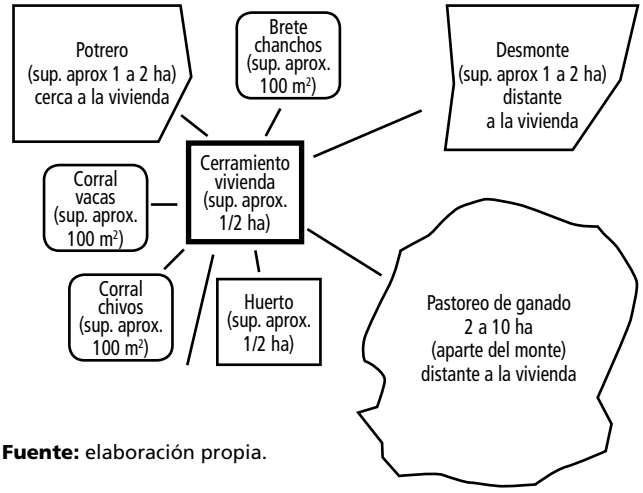
Por último, se encuentran las *serranías altas y medias,* con pendientes muy pronunciadas que impiden la práctica de la agricultura por las características del terreno y la vegetación. Su uso es exclusivamente para ganadería vacuna.

Con respecto a la proximidad de los caminos, se distinguen dos subespacios. En uno están las comunidades Chiquiacá Centro, Sur y Norte, donde la población tiene mejores condiciones de producción y acceso a servicios, lo que determina mayor dinámica entre los ámbitos urbano y rural. En estas comunidades, el cultivo de maíz adquiere connotaciones especiales porque la producción se destina fundamentalmente al mercado y origina un intenso movimiento comercial. El otro subespacio comprende las comunidades de Loma Alta y Pampa Redonda, que están más alejadas. Se parece más a las zonas del interior de la reserva, con menos población y agricultura a menor escala.

7 En 1789, la Compañía de Jesús fue expulsada por la Corona española de todas sus colonias de América. Los misioneros tuvieron que abandonar todas las misiones y reducciones.

8 Muchos son los testimonios recogidos durante el trabajo de campo que dan cuenta de la debilidad de la organización comunal en esta parte de la reserva. Como otro indicador de esta debilidad puede considerarse el hecho de que sus habitantes hayan optado por la titulación individual, a diferencia del área de Tariquía, donde optaron por la titulación comunal.

Esquema 2. Sistema de producción empleado en el espacio Salinas-Chiquiacá



Fuente: elaboración propia.

2.3 Los distritos de La Planchada y El Cajón

Están ubicados al sureste de la reserva. Más tardíamente poblados que los dos precedentes, su población actual responde a procesos migratorios posteriores a 1952. Sus habitantes se orientaron inicialmente a la formación de cooperativas (como "San Antonio" o "El Cajón") que fracasaron y, posteriormente, a la colonización espontánea por parte de migrantes de andinos y de otros valles (como es el caso de la comunidad La Planchada, formada por habitantes procedentes principalmente de Chuquisaca). Una parte importante de la población de esa área depende de trabajos temporales e incluso permanentes en Bermejo y otras poblaciones cercanas. En el caso de lo que se ha denominado como "comunidad Piedra Grande" o "El Cajón" se tiene una situación extrema, ya que de las más de treinta familias que desde el año 1992 pretenden asentarse en el terreno conocido con ese nombre, sólo tres residen en el lugar y el resto son habitantes de Bermejo y Trementinal. En resumen, este espacio presenta todavía un carácter inestable ya que se encuentra en proceso de formación.

La producción agrícola se basa en el cultivo de maíz, maní, arroz, arveja y algunas hortalizas. La ganadería de esta zona se mantiene durante todo el año en la misma región: no se traslada ganado hacia otros lugares, como ocurre en otras zonas.

3. Manejo de la ganadería bovina en la reserva y su entorno

Es necesario realizar una breve descripción del manejo de la ganadería bovina y de la trashumancia de ganado por la relevancia que adquiere tanto en la economía de la región (en la reserva y su entorno) como en las dinámicas sociales de acceso a la tierra y bosque, que luego derivan en procesos con implicancias en la gestión territorial. La composición de los rebaños domésticos es variada: los campesinos usualmente tienen vacas, caballos, ovejas, cerdos, aves de corral y cabras. Esta diversificación tiene múltiples propósitos, desde la venta al mercado hasta la alimentación familiar. Sin embargo, la ganadería bovina es el recurso más valorado y representativo.

Cuadro 2. Población ganadera dentro la RNFFT

Distritos	Tipo de ganado						Total
	Vacuno	Equino	Ovino	Porcino	Avícola	Caprino	
Tariquía	4,458	1,508	2,806	2,701	8,326	1,960	21,759
Salinas/ Chiquiacá	9,646	1,970	1,087	4,831	7,180	2,056	26,770
La Planchada/ El Cajón	465	159	890	1,645	4,826	1,670	9,655
Total	14,569	3,637	4,783	9,177	20,332	5,686	58,184

Fuente: Censo ganadero 2002, SENASAG 2004, PDTI Distrito 3 E.R. 2005, talleres comunales 2006.

La mayor población de ganado vacuno, equino, porcino y caprino en el espacio Salinas-Chiquiacá se puede explicar por sus mejores condiciones topográficas.

3.1 La trashumancia

La trashumancia de ganado desde el valle central de Tarija forma parte de una estrategia histórica de acceso a pisos ecológicos de bosque, tiene profundas connotaciones en la estructura social y en la cultura del valle central.

Históricamente, la ocupación del territorio de la reserva ha seguido la dinámica de la ganadería trashumante, consistente en el acceso al pastoreo en diferentes pisos ecológicos, en este caso desde los valles mesotérmicos a los yungas de la RNFFT.

Esta trashumancia implica el movimiento de una importante población vacuna, según las épocas del año, de acuerdo a la oferta forrajera disponible. Los rebaños son movilizados en la época de invierno (abril-mayo a octubre-noviembre), se internan en el monte con la finalidad de protegerse del frío y sobre todo alimentarse de las especies arbustivas y arbóreas mediante el ramoneo y de la hojarasca que cae de los árboles y pasturas existentes en el lugar.

En el interior de la reserva, la trashumancia de ganado bovino procedente del valle central de Tarija constituye una dinámica de gran relevancia que ocurre durante siete meses de la época seca de cada año, y que alcanza a 11,318 unidades bovinas. Considerando que la población de ganado bovino en las comunidades llega a 14,569 cabezas, se llega a un total 25,887 cabezas. Es decir el 44% del ganado bovino que se encuentra dentro de la reserva es trashumante, frente al 54% que poseen las comunidades (según SERNAP-MAPZA 2003).

En cuanto a la procedencia del ganado trashumante, en orden de importancia, proviene de las siguientes provincias: provincia Arce, con el 47.3%; provincia O'Connor con 25.6% y provincia Avilés con 22.6%; mientras que las provincias Cercado (3.3%) y Gran Chaco (1.2%) aportan ganado en pequeña escala (véase mapa al final del artículo).

4. La ganadería como mecanismo generador social de acceso y propiedad de la tierra

La tenencia familiar de ganado vacuno tiene relación directa con el derecho de acceso a los "puestos de pastoreo" y el rango de tenencia de ganado vacuno marca diferencia social entre las familias dentro la comunidad; es un criterio utilizado por los productores para distinguir los estratos sociales.

En el área de la RNFFT existen diferentes modalidades de acceso a las áreas de pastoreo: un 47% de los ganaderos está reconocido como propietario de los "puestos de pastoreo", es decir los espacios de bosque destinados exclusivamente al pastoreo; un 34% de los usuarios permanece en calidad de "asentado", que usa los pastos sin ningún derecho propietario (pues suelen llegar como cuidadores del ganado); un 9% de los ganaderos pastorea su ganado en calidad de "herbajeros" (pagando en moneda por el acceso al pasto), y no se tiene registro sobre la forma de acceso del restante 10% .

En la actualidad, la mayoría de los "puestos de pastoreo" se encuentra en propiedades *proindiviso* y se la maneja de manera colectiva. La superficie de esas áreas de pastoreo varía entre cinco y ocho mil hectáreas. Dependiendo de su extensión, puede albergar entre cuatro a más de cuarenta usuarios (según Rúa 1995 y Arnold 2000), cada uno de ellos con diferente forma de acceso (propietarios, asentados y herbajeros), en situación de acceso abierto e irrestricto y amparados en las formas de uso tradicional, que en ningún caso son suficientes para establecer regulaciones al uso en función de la capacidad forrajera del ecosistema. Como resultado del acceso irrestricto al pastoreo, se evidencia un agotamiento de los recursos forrajeros en muchas propiedades *proindiviso*, generando conflictos entre usuarios, conflictos surgidos por sobrepasar otros puestos, poblaciones ganaderas y periodos de pastoreo. Estos problemas no son recientes y en ciertas oportunidades se ha logrado acuerdos con los "puesteros", con un cumplimiento relativo de normas iniciales de manejo de trashumancia. Una tendencia en las comunidades del norte de la reserva, donde la presión de la ganadería ha disminuido la disponibilidad de forraje, es el movimiento del ganado al interior de la reserva, hacia puestos de pastoreo cada vez más alejados.

El siguiente cuadro muestra la cantidad de puestos de pastoreo, así como el número de hatos y cantidad de cabezas que se presentan en el distrito de Tariquía (distrito donde existe mayor trashumancia de ganado externo).

Cuadro 3. Número de puestos de ganado en el distrito de Tariquía

Comunidades	Nº de puestos o sitios de pastoreo	Cantidad de cabezas	Nº de hatos
Comunidades de arriba	59	7,654	294
Acherales	16	948	44
San José de Garrapatas	8	1,117	47
Puesto Rueda	6	435	21
Volcán Blanco	29	5,154	182
Comunidades del centro	11	816	28
Pampa Grande	9	456	18
Acheralitos	2	360	10
Comunidades de abajo	20	2,097	84
San Pedro	5	314	14
Motovi	10	1,509	60
Chillahuatas	5	274	10
Total	90	10,567	460

Fuente: Censo ganadero 2002, SENASAG 2004, PDTI Distrito SERNAP 2005, talleres comunales 2006.

Los tipos de derecho que ha generado el pastoreo de ganado se evidencian en el siguiente cuadro, donde los propietarios y asentados resultan ser la mayoría, el 81%.

Cuadro 4. Tipos de derecho al pastoreo en el distrito de Tariquía

Tipos de derecho				Total
Propietario	Asentados	Herbajeros	Sin registro	
570	411	109	121	1,211
47%	34%	9%	10%	100%

Fuente: Censo ganadero 2002, SENASAG 2004, PDTI Distrito 3 E.R. 2005, talleres comunales 2006.

5. La tierra y los recursos naturales en la gestión de los pueblos y del Estado. Encuentros y desencuentros

Tal como se ha mencionado anteriormente, la propiedad de la tierra en la RNFFT y su entorno está muy marcada por su relación con el acceso y uso de los recursos naturales; en particular con el bosque como fuente de pastoreo del ganado. Por ello, cuando se acuerda iniciar el proceso de saneamiento de la tierra entre las comunidades por medio de sus organizaciones locales y regionales –sindicatos, subcentrales y federación departamental–, el SERNAP y el INRA hacen hincapié en la necesidad de comprender la lógica y situación de la tenencia de tierra como vía para garantizar la seguridad jurídica en las comunidades campesinas y, con ello, una mejor y más comprometida participación en la gestión del área.

Durante el saneamiento interno –proceso previo a las pericias de campo–, la tenencia y acceso a la tierra en la reserva presentaba una situación muy compleja.[9] Durante la etapa inicial del saneamiento se identificó cuatro de las seis clases de propiedad reconocidas en la Ley INRA: propiedades comunales, pequeñas, medianas y empresa agropecuaria (grandes propiedades individuales). Además de éstas, se identificó diversos "arreglos" interfamiliares que complejizan el panorama del acceso y tenencia de la tierra en el área; entre los cuales resaltan:

- Comunidades donde coexisten los espacios de posesión y aprovechamiento individual/familiar –como los potreros, corrales y espacios ocupados por las viviendas–, con espacios de pastoreo colectivo.
- Otra forma de propiedad ampliamente reconocida en el área es el *proindiviso*, que no sólo

9 Si bien como resultado del proceso de saneamiento interno se establece que la tenencia comunal es la forma de tenencia de la tierra predominante, ya que involucra al 84% de los propietarios identificados en la reserva, no se presenta información sobre la situación legal de estas comunidades, si cuentan con algún tipo de titulación o no.

alude al espacio comunal, sino también a espacios interfamiliares agrícolas o de monte ganadero correspondientes a grupos interfamiliares pequeños.[10]

- Una forma característica de acceso al uso del bosque y de "propiedad" de la tierra localmente reconocido es el "puesto de pastoreo", que consiste en grandes espacios de bosque (monte) destinados exclusivamente al pastoreo temporal del ganado durante el periodo seco del año (de mayo a noviembre). Las personas que han adquirido este derecho se denominan "puesteros". En algunos casos, viven dentro del área protegida y, en otros, son personas externas. Se identificó puestos de ganado comunales, interfamiliares y familiares (individuales) en todas las comunidades, tanto para uso de las propias comunidades del área protegida como para familias procedentes de comunidades externas al área (inclusive de otros municipios y provincias). Estas últimas son conocidas como "herbajeros" o personas que aprovechan el "herbaje" (pasto) del monte.
- Se puede acceder al herbaje de diferentes formas: por acuerdos entre el herbajero con la comunidad o el grupo interfamiliar (*proindiviso*), por acuerdos individuales entre el herbajero y el puestero, o directamente con el propietario del puesto. En el caso de los acuerdos con la comunidad o copropietarios, el herbajero adquiere el derecho de herbaje o pastoreo de ganado en el monte pagando a la comunidad, al grupo interfamiliar o a uno de los socios del *proindiviso*.
- Otra forma o arreglo que permite el acceso a la tierra es el "arrendamiento". Esta modalidad es practicada principalmente por las empresas agropecuarias –grandes propiedades– identificadas en el área con los campesinos pobres, sin tierra o con tierra insuficiente. El arrendamiento es utilizado por los propietarios para asegurar el cuidado de sus tierras y justificar su derecho propietario. En algunos casos, sólo es pagado con el cuidado de la tierra y en otros con dinero adicional. En general, esta modalidad es altamente conflictiva, pues los arrendatarios terminan reinvindicando el reconocimiento de sus derechos como poseedores.
- Finalmente los "asentados" constituyen otro tipo de ocupantes del área. Son personas que tienen acceso a la tierra y los recursos del monte, pero que no son reconocidas como propietarias. Son usuarios que viven en las cercanías de las zonas de pastoreo extensivo. Pese a no tener derechos claros, se les reconoce como usuarios. En general, los asentados son quienes brindan el servicio de cuidar el ganado de los usuarios del monte que viven lejos de las zonas de pastoreo.

En este complejo contexto, el principal problema es la sobreposición de derechos –entre grandes, medianos y pequeños propietarios o comunidades, y entre comunidades y pequeños propietarios o pequeños propietarios entre sí–, originada principalmente en la sobreposición de documentos de titulación irregular de un mismo predio en favor de distintos propietarios,[11] que fue frecuente en el área pero también en procesos posteriores de abandono por unos y ocupación por otros.

Otro aspecto crítico de la situación actual de tenencia y propiedad de la tierra en el área protegida es la frágil situación jurídica de la mayor parte de los propietarios, quienes, en la mayoría de los casos, son "poseedores legales" que no cuentan con documento alguno que respalde su derecho propietario.

6. Expectativas y resultados iniciales del saneamiento

Con estas grandes diferencias en la situación de acceso y tenencia de la tierra entre los habitan-

10 Se entiende por *proindiviso* tanto a una tierra obtenida por herencia –que no se ha parcelado– como a una propiedad grande con muchos dueños (Plan de Manejo Tariquía 2007).

11 Este último problema parece haber sido más agudo en el área de Chiquiacá. Explica Edgar Torres, miembro del comité de seguimiento al saneamiento legal y exdirigente de la subcentral campesina de Chiquiacá: "aquí los jueces agrarios hacían lo que les daba la gana... Aquí la reforma agraria ha hecho negocio, ha venido, ha medido para unos; y facilito se cambia el juez. Quienes han hecho otras mediciones, encima de los mismos hay dos o tres dueños en algunas partes del mismo terreno, y el último siempre es el mejor y juzga a los que han pasado. Viene otro y dice lo mismo del anterior. Entonces yo he visto pasar como desfilar jueces".

tes de la RNFFT, es lógico que los distintos actores involucrados en el saneamiento de la propiedad agraria tengan expectativas distintas respecto del proceso y sus resultados.

Por una parte, está el interés del SERNAP en sentar las bases para una gestión sostenible de los valores naturales del área protegida y para la construcción de una relación de confianza entre la población y la administración de la reserva, en la que se reconozcan los derechos de los habitantes, pero también se garantice el respeto y protección de los recursos naturales y biodiversidad del área protegida.

Por otra, está el interés de los propietarios medianos y grandes que esperan consolidar sus propiedades y ahuyentar el posible desconocimiento de sus "derechos agrarios" por parte del área protegida y del INRA (por incumplimiento de la función económico-social).

Por su parte, los comunarios con superficies medias y que, en la mayoría de los casos, se hallan en una situación legal poco clara, ven en el proceso la oportunidad de consolidar sus derechos; lo que implica restringir los de los latifundios.

Finalmente, los pequeños propietarios esperan también la consolidación y el respeto de sus derechos por parte del área protegida, pero también tienen la esperanza de que el saneamiento permita la redistribución de la tierra y un cambio de la actual situación de inequidad en su acceso.[12]

Las expectativas muestran diferentes intereses en cada sector, pero son coincidentes en la necesidad de cuidar los recursos naturales; por lo menos cuando se suscribe los acuerdos.

Después de las pericias de campo –en un proceso de saneamiento todavía inconcluso al momento de escribir este artículo–, la situación de la propiedad de la tierra y su relación con el uso de los recursos naturales tiene las siguientes características:

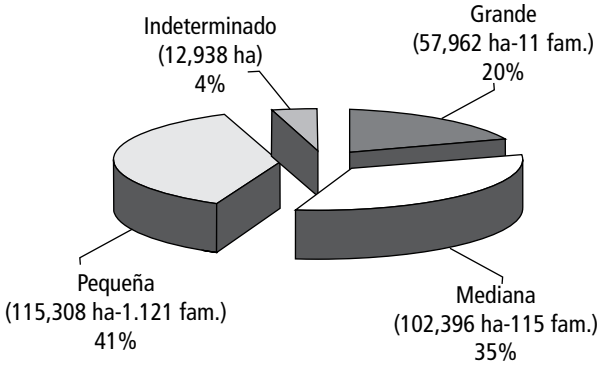
Cuadro 5. Familias según clases de propiedad antes y después de las pericias de campo del proceso de saneamiento

Clases de propiedad	Antes de las pericias de campo	Después de las pericias de campo
	N° de familias	N° de familias
Comunal	947	843
Pequeños (puesteros terceros individuales)	194	404
Medianos (individuales)	sin número	59
Grandes/empresa (individual)	15	11
Total	1,156	1,317

Fuente: SERNAP/INRA, saneamiento interno 2004 y pericias de campo 2006.

Un primer resultado de las pericias de campo es que, sobre la base de las cuatro clases de propiedad legalmente reconocidas por el INRA, se define el número de propietarios medianos que antes no estaba expresado y se duplica el número de familias que optan por la propiedad individual. En lo que respecta a las empresas agropecuarias, de las quince que se había identificado antes, quedan once, mismas que se encuentran en una situación incierta de titulación porque les falta demostrar su función económico-social.

Gráfico 1. Superficie ocupada por clase de propiedad medida en la reserva



Fuente: elaboración propia con datos de SERNAP/INRA, saneamiento interno 2004 y pericias de campo 2006.

12 Entrevista a Edgar Torres, miembro del comité de seguimiento al saneamiento legal, representante de la subcentral campesina de Chiquiacá.

Las otras formas de propiedad localmente reconocidas, tales como los "puestos de pastoreo" en todas sus variantes, han sido sometidas a pericias de campo, pero al no existir un tipo legal correspondiente a esta clase de "propiedad", el INRA tiene dificultades en calificarlas. Por eso, la mayor parte de ellas fueron absorbidas por las clases de propiedad establecidas en la norma –"comunal" e "individual pequeña" o "mediana"–, cosa que no refleja la cualidad de este tipo de propiedad, muy asociada al uso del recurso natural forrajero que provee el bosque. En realidad, el "puesto de ganado", al reconocerse como propiedad de la tierra, distorsiona el verdadero sentido de su tenencia, que es el aprovechamiento de la vegetación.

Cuadro 6. Superficie de las propiedades mensuradas durante las pericias de campo en la RNFFT (2004-2005)

Clase de propiedad	Grande	Mediana	Pequeña	Indeterminada	Total
Comunidades					
Nº		2	17	2	21
Nº de familias		56	787		843
Superficie (Ha)		38,188	91,815	10,039	140,042
Prom. familia (Ha)			682	117	166
Predios individuales					
Nº	11	59	334		404
Nº de familias	11	59	334		404
Superficie (Ha)	57,962	64,209	23,405		145,576
Prom. familia (Ha)	5,269	1,088	70		360
Otros (escuelas, postas de salud, etc.)					
Nº			39		39
Superficie (Ha)			87	2,944	3,031
Prom. familia (Ha)			2	76	78
Total					
Nº	11	61	390	2	464
Nº de familias	11	115	1,121		1,247
Superficie (Ha)	57,962	102,396	115,308	12,983	288,649
% familias	0.9	9.2	89.9		100
% superficie	20.1	35.5	39.9	4.5	100

Fuente: elaboración propia con información proporcionada sobre predios mensurados por la empresa SATEL y el INRA.

El avance de las mediciones de superficie de tierra realizadas durante las pericias de campo muestra resultados iniciales sumamente preocupantes.

El problema más crítico es la persistencia de la inequidad en la distribución de la tierra, ya que el 0.9 % de las familias (once grandes propietarios) concentra el 20% de la tierra existente en la RNFFT; mientras que 115 propietarios medianos, que representan al 9.2 % del total de familias concentran el 35.5% de la tierra. Entre grandes y medianos propietarios, que representan el 10% de la población, concentran el 55% de las tierras.

En tanto, 1,121 propietarios pequeños (el 90% de las familias) concentran sólo el 39.9% de la tierra de la reserva. Esta distribución inequitativa de la tierra es mayor en los distritos de Salinas/Chiquiacá y La Planchada, en contraposición con el distrito de Tariquía, donde predominan comunidades autodefinidas como campesinas.

Pese a las inequidades mensuradas, el proceso de saneamiento logró limitar una parte de los intereses latifundistas que iban más allá de lo que actualmente está en camino de consolidarse: los derechos de posesión de los pequeños propietarios, quienes no contaban con ninguna documentación de respaldo hasta entonces.

Considerando que la superficie de tierra que ocupan medianos y grandes propietarios es significativa, en la medida que éstos demuestren sus derechos cumpliendo la función económico-social, deberán involucrarse a la gestión. Desde la perspectiva de gestión territorial del área protegida, que se debe trabajar fundamentalmente

con los actores territoriales más representativos –las comunidades campesinas–, para la RNFFT representa un problema que debe afrontarse de manera equilibrada, en el marco del cumplimiento de los objetivos de creación y gestión del área protegida.

7. Concertando la gestión territorial: gestión comunal, gestión distrital y gestión del área protegida

Queda claro que la organización espacial del territorio que cubre el área protegida, tiene en realidad tres territorialidades sobrepuestas o compartidas en el mismo espacio:

- La territorialidad de las veintiún comunidades campesinas asentadas, definidas por el espacio productivo y social que ocupan, cuyos límites, en varios casos, todavía se encuentran en proceso de consolidación por efecto del saneamiento.
- Las comunidades ejercen esa territorialidad mediante sus organizaciones sociales, como mecanismo de participación comunitaria. Su instrumento de gestión son sus estatutos e instancias de deliberación (reuniones, asambleas, ampliados, congresos).
- Su participación en la gestión de la RNFFT se da por medio del comité de gestión, conjuntamente con otros actores.
- La territorialidad especial propiamente dicha de la RNFFT, en su condición de área protegida. La gestión del área protegida se realiza mediante su principal instrumento de gestión, que es el Plan de Manejo de la Reserva.
- La territorialidad estatal administrativa de la jurisdicción municipal, ya que el área cubre parcialmente a cuatro municipios: Padcaya, Entre Ríos, Uriondo y Caraparí, de los que se derivan los distritos municipales que se encuentran dentro del área protegida; en particular, los distritos de Tariquía, Salinas y Chiquiacá.
- La distritación ha permitido la concertación del Plan Distrital de Desarrollo Territorial Integral de Tariquía (PDTI) y también el de Salinas; se trata de un instrumento especial de planificación que buscó integrar en un solo instrumento de gestión la planificación municipal con la planificación de manejo del área protegida y el ordenamiento territorial, en el marco de los planteamientos de las comunidades (su gestión comunal). Fue gestado en acuerdo con el gobierno municipal de Padcaya, el SERNAP de la RNFFT y la subcentral campesina de Tariquía.

Esta suerte de triterritorialidad o interterritorialidad hacia el interior de un mismo espacio, con diferentes sujetos que cuentan con sus propios mecanismos de gestión, ha permitido, en el caso del área protegida, reflexionar sobre los mecanismos de integración y articulación, cuyo eje atraviesa los elementos que constituyen la gestión territorial.

8. Problemas, aprendizajes y desafíos de la gestión territorial

En lo que respecta al saneamiento del derecho propietario sobre la tierra, existe la necesidad de que el nuevo marco normativo supere el enfoque predominantemente agrarista con una mayor y clara articulación con la normativa ambiental, de tal modo que permita adecuarse a contextos donde la gestión de los recursos naturales y la biodiversidad son parte intrínseca de este proceso, tal como se da en la RNFFT y en las áreas protegidas y territorios indígena originarios del país en general.

A pesar de existir experiencias de trabajo interinstitucional ya desarrolladas entre el SERNAP y el INRA, se requiere desarrollar instrumentos técnicos específicos que permitan la adecuada articulación de los procesos agrarios a los objetivos y estrategias de conservación y manejo sostenible de la biodiversidad en las áreas protegidas. Asimismo, es necesario desarrollar regulaciones internas en el SERNAP que especifiquen los procesos técnicos necesarios para preparar y acompañar el saneamiento de la propiedad agraria en áreas protegidas.

En este mismo contexto, la gestión territorial de los pueblos –en su concepto integral y complejo– debería integrarse a la normativa de tierras, para mantener la coherencia necesaria en su enfoque y aplicabilidad.

La experiencia de saneamiento en Tariquía ha generado escenarios de reflexión y consenso para la toma de decisiones, pero también ha contribuido a la solución de conflictos internos al generar debate sobre los derechos individuales en la propiedad de la tierra dentro la comunidad y derechos colectivos del conjunto comunal y de los recursos naturales, posibilitando tomar decisiones sobre la modalidad de saneamiento y optar consensuadamente por la mejor alternativa.

Un mayor acercamiento y mutuo fortalecimiento institucional y organizacional entre el SERNAP y las organizaciones ha sido otro de los logros del proceso.

Los principales problemas enfrentados en el saneamiento de Tariquía estuvieron ocasionados bien por la desinformación generada por sectores que tienen intereses ajenos a las comunidades y son contrarios a la conservación, o bien por aquellos sectores de poder vinculados con la propiedad mediana y grande, que al sentir afectados sus intereses, bloquearon sistemáticamente el proceso.

8.1 La realidad socioeconómica de la tenencia de la tierra y gestión del territorio en áreas protegidas

Es innegable la existencia de diversos intereses en torno a los recursos naturales, incluido el recurso tierra dentro de las áreas protegidas. Ello configura un escenario de conflictos, presiones y concurrencia de diversos actores que dificulta la posibilidad de compatibilizar los objetivos de conservación de las áreas protegidas con los intereses de la población. No obstante, la apertura hacia espacios de mayor deliberación y participación efectiva también abre escenarios de búsqueda de equilibrios.

Muchas áreas protegidas –por ejemplo la RNFFT– enfrentan procesos migratorios y de creciente presión económica sobre sus recursos de parte de diversos actores (los madereros, la trashumancia y otros).

Existe en Bolivia una progresiva expulsión de excedentes poblacionales ocasionada por las fuertes presiones sobre la tierra especialmente en tierras altas. En su afán de resolver su situación económica, estos grupos buscan oportunidades de empleo y ocupación en diferentes regiones del país. Las áreas protegidas no están ajenas a estas presiones y se tornan en una oportunidad económica expectable, dando lugar a la conformación de grupos fuertes de presión vinculados con intereses de mineros, madereros, comerciantes y empresarios con capacidad económica para promover la extracción y el comercio ilegal de los recursos naturales y la biodiversidad, aprovechándose, además, de la pobreza de las poblaciones migrantes.

8.2 La divergencia de intereses entre la población de las áreas protegidas

En su mayoría, las comunidades y los pueblos originarios locales tienen grandes necesidades, no sólo las relacionadas con el sustento básico familiar sino también con la educación, salud y la seguridad jurídica de sus propiedades, que el Estado no siempre llega a cubrir. Este conjunto es, sin duda, uno de los problemas recurrentes en todo el país.

Sin embargo, se nota la divergencia de compromiso de la población y el grado de compromiso con la conservación. De manera más nítida, es mayor el compromiso de las comunidades originarias locales con relación a las comunidades de colonizadores o comerciantes extractivistas.

8.3 La irresuelta situación de la tenencia de tierra en Bolivia

Uno de los problemas no resueltos en el país es la problemática de la tierra. La conflictiva situación de tenencia de la tierra y el desigual acceso a ella han motivado movilizaciones que han desembocado en fuertes enfrentamientos entre sectores. La desigual distribución y la falta de apoyo a la producción de la mayoría campesina originaria han generado brechas de pobreza y abandono.

Los problemas todavía no resueltos –inadecuada distribución de la tierra, inseguridad jurídica y falta de perfeccionamiento del derecho de propiedad, deficientes políticas de desarrollo de la producción campesina y de los pequeños productores– inciden directamente en las áreas protegidas de todo el país.

8.4 Normativa agraria desarticulada de la normativa ambiental y de la normativa específica de las áreas protegidas

La sectorialización de las normas en el ámbito ambiental puede ser saludable porque permite especificidad en su tratamiento, pero cuando no se articula con los otros elementos constituyentes del medio ambiente es un factor de insuficiencia que no permite el resguardo de los otros factores y componentes vinculados con la gestión territorial.

Desde su visión de desarrollo, el Estado no concibe una visión integral de los recursos naturales y el medio ambiente. Esto es mucho más evidente en la normativa agraria y ambiental: las disposiciones agrarias vigentes no explicitan específicamente la definición de los derechos de propiedad en regímenes especiales, como las áreas destinadas a la conservación, y tampoco las normas ambientales están orientadas a tratar los temas agrarios. Los resultados y los conflictos que luego se presentan son el mejor reflejo de estas insuficiencias.

El enfoque agrarista de la legislación vigente sobre tierras aísla el tema de los recursos naturales de la tierra y la organización social y productiva, legislando independientemente cada uno de estos ámbitos, que en realidad están profundamente interrelacionados. Esto ha afectado y afecta aún la visión integral que se requiere para una legislación coherente, por ser la tierra el recurso natural más importante, íntimamente ligado a los otros recursos, parte fundamental de la vida de comunal y de sus formas de organización.

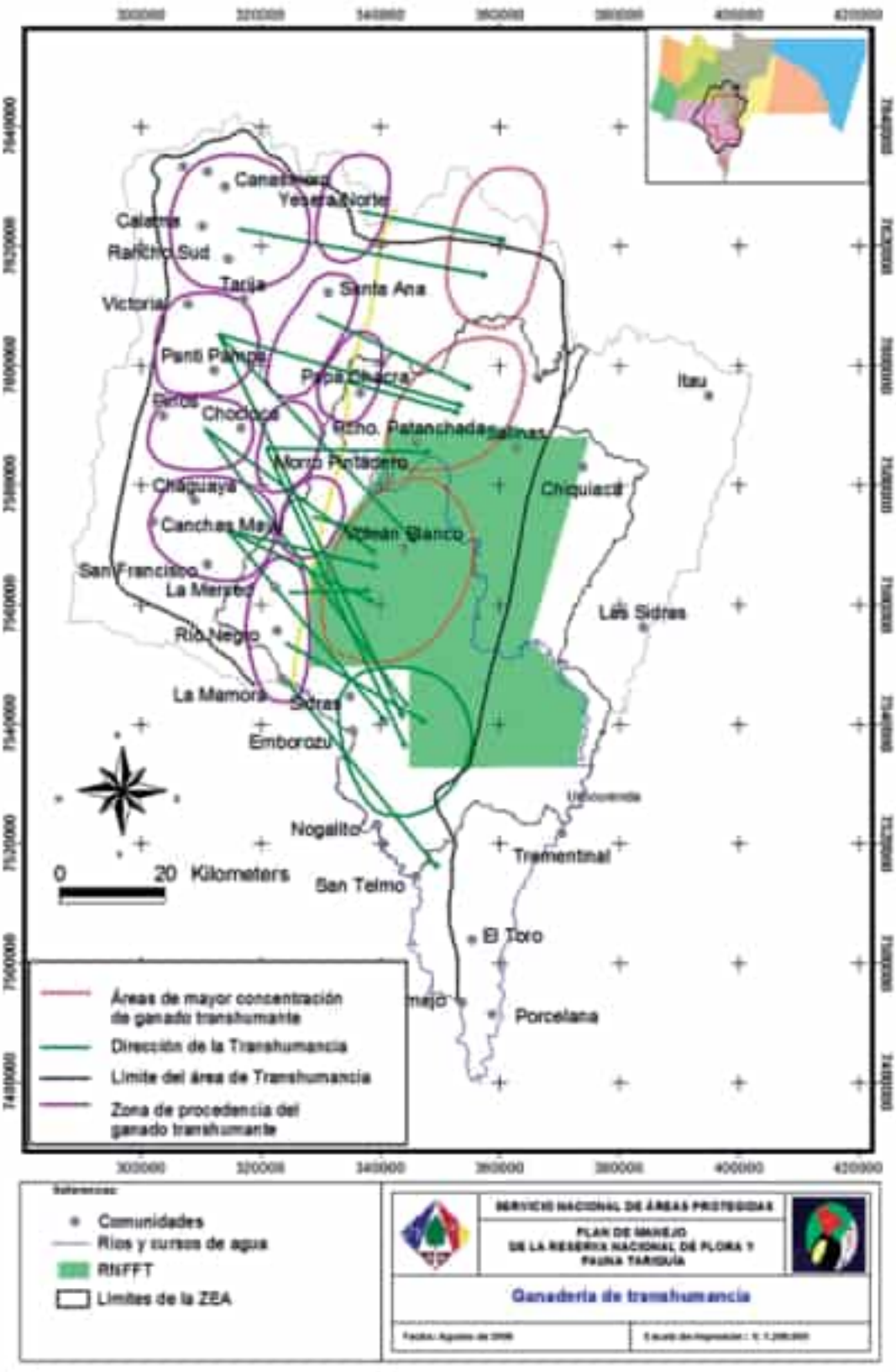
8.5 Inexistencia de normativa interna del SERNAP que regule los procesos de saneamiento agrario en áreas protegidas y la participación del personal en ellos

Ni las normas referidas al saneamiento de la propiedad agraria ni las regulaciones de gestión y administración del SERNAP contemplan disposiciones específicas relacionadas con la definición de los derechos de propiedad sobre la tierra en áreas protegidas.

El SERNAP ha pretendido encarar el problema de los derechos de propiedad mediante sus competencias y ha buscado diversos mecanismos. Uno de esos mecanismos ha sido la vía directa, con las representaciones y poblaciones locales; otras veces ha emprendido una definición concertada y ha demarcado los límites en un proceso sistemático, pero con mucha dificultad. Todas estas experiencias han sido importantes aunque insuficientes porque no dotan de un respaldo legal efectivo, quedando siempre sujetas a la posibilidad de sufrir invasiones o a que se desconozca estos acuerdos.

Estas insuficiencias se hacen mucho más evidentes cuando el SERNAP asume y apoya financieramente la ejecución del proceso. Ciertamente, la participación se ha reducido a espectar antes que a ser protagonista en la definición de estos derechos.

Mapa 1
Dinámica de la trashumancia en la RNFFT y su entorno



Documentos consultados

Normas

Bolivia, Estado Plurinacional de

2009 *Constitución Política del Estado,* La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.

Bolivia, República de

1996 *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria,* La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.

2007 *Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su Reglamento,* Decreto Supremo 29215, (primera edición), La Paz.

1992 *Ley 1333, de Medio Ambiente.*

1997 *Reglamento General de Áreas Protegidas,* Decreto Supremo 24781.

1996 *Ley 1700, Ley Forestal.*

1996 *Reglamento de la Ley Forestal,* Decreto Supremo 24453.

2002 *Decreto Supremo 26559, de Saneamiento Interno.*

Planes

Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía/ SERNAP

2000 *Plan de Manejo 2000-2004.*

SERNAP

2001 *Sistema Nacional de Áreas protegidas de Bolivia,* SERNAP, La Paz, 2 edición.

SERNAP/ MAPZA, GM de Padcaya, Subcentral Campesina Tariquía

2003 *Plan Distrital de Desarrollo Territorial de Tariquía (PDTI Tariquía)*

SERNAP/Proyecto MAPZA

2006a *Plan de Manejo RNFF Tariquía* (borrador).

2006b *Políticas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas,* SERNAP-MAPZA, La Paz.

SERNAP, VMABCC, CIDOB, CSUTCB, CONAMAQ, CSCIB

2009 *Proyecto de Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida,* La Paz.

INRA

2007 *Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013,* Instituto Nacional de Reforma Agraria, La Paz.

Convenios

Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional SERNAP-INRA, 2004.

Acuerdo entre el SERNAP y el INRA para el saneamiento simple de oficio de la Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía, 2004.

Convenio interinstitucional INRA-SERNAP-FSUTCT, 2002.

Informes

Informe final de avance "Saneamiento de tierras 2004", informe de avance SERNAP DP-165/2004, de Sergio Paita, 2005.

Situación actual y perspectivas de las áreas protegidas departamentales y municipales de Bolivia, VMAByCC, SERNAP, La Paz, 2009.

Compartiendo poder: hacia la reciprocidad en la gestión pública de las áreas protegidas de Bolivia, Proyecto MAPZA-SERNAP.

Gestión de tierra y territorio en el Territorio Indígena Originario Campesino Gwarayú

*Alicia Tejada Soruco**

Pensar la cuestión indígena exige de todos nosotros una reconversión de categorías y tomar distancia de nosotros mismos. No se trata sólo de devolver tierras sino de respetar territorios donde otros modos de vida y de organización social y política sean posibles.

(Bartolomé Melia)

Desde el año 1990, el pueblo indígena gwarayú[1] enfrenta oportunidades, amenazas y conflictos que han confluído en tiempo y espacio. Coincidieron con su demanda territorial el auge de las políticas neoliberales y de la modernización del Estado, la incorporación de los derechos indígenas en medio centenar de leyes, la entrega de la carretera asfaltada que conecta a dicho territorio con dos departamentos de Bolivia y el enfrentamiento violento de dos visiones de desarrollo que están afectando directamente. A ello se agrega el inicio de la era mediática –televisión, radio, internet– que abarca, sin fronteras, hasta la más pequeñísima comunidad del territorio indígena originario campesino.

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, la Ley INRA, promulgada el 18 de octubre de 1996, tomó en cuenta la demanda de tierra comunitaria de origen del pueblo gwarayú. La demanda comprendió una extensión territorial de más de dos millones de hectáreas. Administrativamente, ésta corresponde al departamento de Santa Cruz y abarca la provincia Guarayos y a tres secciones municipales de esta provincia: Ascensión de Guarayos, El Puente y Urubichá.

Posteriormente, el Estado, mediante el Viceministerio de Asuntos Indígenas y de Pueblos Originarios y sobre la base del Estudio Indígena de Necesidades Espaciales recomendó la titulación de un millón cuatrocientas mil hectáreas, aproximadamente, fundamentando tal recomendación en los espacios que requeriría el pueblo gwarayú para sobrevivir como cultura e identidad, en su proyección de crecimiento demográfico y también en función a las tierras disponibles identificadas en los estudios.

Después de más de una década, y con la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, la TCO gwarayú pasó a denominarse Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) Gwarayú, con la posibilidad de constituir su autonomía indígena y de transverzalizar sus demandas y derechos en la estructura de gobierno.

A continuación, algunos rasgos de la sociedad gwarayú.

Este pueblo no tuvo un gobierno central. En su sistema descentralizado y patriarcal, cada grupo familiar tenía un jefe que daba consejos en tiempos de paz y mandaba en tiempos de guerra. Con la llegada de los misioneros franciscanos (en el siglo XIX) cambiaron muchos aspectos de la antigua cultura gwarayú. Cuando los misioneros fueron expulsados de Bolivia en 1938, el control

* La autora es comunicadora social. Fue directora de la red de Forestería Social, de la Cámara social del CCFV; fue responsable de la implementación del Régimen Forestal en TCO, en la Superintendencia Forestal. Investigadora y autora de varios artículos sobre la TCO Gwarayú.

1 "Guerrero blanco" en su idioma originario.

sobre este pueblo pasó a las manos de los administradores blancos, los *caray*, como autoridades civiles. La secularización de las misiones resultó en la conversión de los guarayos a mozos o peones en las haciendas de los blancos.

Partiendo de la constatación de que el pueblo indígena gwarayú, a pesar de los cambios que ha experimentado, es esencialmente recolector (un pueblo "montés"), de que su economía en gran parte aún se basa en los recursos que los ríos y el bosque proporcionan y de que no existe en esta cultura el concepto de excedentes y de acumulación, intentaré un acercamiento a la situación actual del TIOC Gwarayú, interrelacionándola con el macroterritorio político administrativo en que se sitúa.

1. El macroterritorio del TIOC Gwarayú

La nueva Constitución Política del Estado estableció que el modelo económico del país se orientaría a mejorar la calidad de vida de bolivianos y bolivianas. La Constitución reconoce diferentes formas de organización económica y protege la organización comunitaria, pero también en su capítulo referido al modelo económico reconoce la propiedad de la tierra "siempre y cuando sea utilizada para el cumplimiento del objeto de la creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y la comercialización de bienes y servicios" (artículo 315 de la Constitución Política del Estado).

Coherente con este mandato, desde el gobierno nacional, el programa "Comunidades en acción" (del Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien") asume la necesidad de incorporar a los pueblos indígenas al sistema productivo del país desde una perspectiva comunitaria, y para ello se plantea como meta la conformación de 1.600 empresas comunitarias y veinticinco mil empleos directos; asimismo propone utilizar los recursos ambientales para generar ingresos y desarrollo, "buscando un equilibrio entre los ingresos privados y los beneficios que perciban las comunidades rurales". También dice que los pueblos indígenas merecerán *apoyo diferenciado* del Estado (financiamiento y créditos) para incorporarse a la implementación de políticas productivas, todo ello en el marco de las autonomías regionales, municipales e indígenas.

De otra parte, la gobernación del departamento de Santa Cruz tiene como estrategia de gestión "alcanzar el liderazgo en la producción agrícola, pecuaria y forestal y el aprovechamiento de recursos minerales a partir de inversiones privadas apoyadas por el Estado".

Esta estrategia, junto con las dinámicas externas señaladas, pero también interrelacionada con la debilidad estatal, el mercado de bienes y servicios no regulado, la acumulación de poder, los procesos de corrupción y las demandas sociales, ha determinado la ampliación de la frontera agrícola hacia áreas con cobertura boscosa y generalmente ubicadas en tierras fiscales con derecho administrativo.

La producción agrícola extensiva destinada a las exportaciones ha requerido de la ampliación de la frontera agrícola, de la disposision de otros recursos como los cuerpos de agua, recursos maderables y no maderables de los bosques, combustibles y energía eléctrica, además de inversiones en infraestructura, créditos y financiamiento, generando flujos en que valores, bienes y servicios circulan en nuevas redes.

El mercado de bienes relacionado con la producción y los agentes económicos tiene como objeto la protección explícita de las políticas nacionales y departamentales: el Plan Estratégico Institucional Prefectural (Santa Cruz, octubre de 2001) demanda un Estado que "oriente esfuerzos destinados a fortalecer la presencia regional en los mercados externos y en el apoyo a los sectores débiles pero que potencialmente pueden contribuir al desarrollo".

El Plan de Desarrollo Económico y Social de Santa Cruz 2000-2010, en el título sobre los pueblos originarios, advierte "que [estos pueblos] se desarrollan en horizontes muy distintos a los de la sociedad moderna, son relegados por el desconocimiento de sus valores culturales, por las presiones del sistema productivo sobre los territorios que ocupan y por no poder acceder a los medios de producción del sistema económico vigente de manera competitiva". En el mismo título, incluso se concluye que "es denigrante que se considere a dichos pueblos como naciones dentro de otras naciones ante la incapacidad del gobierno de aplicar adecuadamente las leyes INRA y Forestal,

agudizando los desequilibrios que impiden que los pueblos originarios cumplan con las leyes y normas de la Nación".

Los gobiernos municipales (los correspondientes a la gestión 2004-2010), mediante sus planes de desarrollo municipal, aún consideran la cultura indígena como un recurso turístico y a su producción artesanal y agrícola-forestal como una de las alternativas de inserción en la economía. No han incorporado los derechos indígenas a sus adecuaciones institucionales ni a su planificación.

En el macroterritorio, las instituciones estatales locales y las organizaciones indígenas carecen de capacidades para regular un mercado informal en el que la tierra y los ecosistemas que la constituyen han adquirido extraordinario valor económico.

De otro lado, la vocación económica del macroterritorio regional –sin entrar en consideraciones políticas sino debido a la necesidad de definiciones conceptuales– es capitalista e individualizadora y no considera las realidades comunitarias del pueblo indígena gwarayú.

Sin embargo, en las elecciones de 2010, fueron exdirigentes indígenas gwarayús quienes asumieron poderes municipales, departamentales y nacionales en las tres alcaldías de la provincia, en la asamblea departamental y en la Asamblea Plurinacional; y aunque su oferta electoral en ninguno de los tres casos contempló "identidades indígenas", se espera de estas autoridades que en los próximos cinco años puedan contribuir a equilibrar las visiones.

2. Ubicación y posición de organizaciones indígenas supracomunales

Ya las organizaciones indígenas supracomunales –confederaciones y centrales–, surgidas en tierras bajas a fines de 1970 como un instrumento de relación política con el Estado boliviano, empezaron a expresar, y a la larga con mayor precisión, la posición de este sector: asumir un rol productivo, coherente con las estrategias de desarrollo gubernamental y departamental expresadas en el subtítulo anterior.

En julio de 2008, en una reunión del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) con la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), durante la presentación del Plan Nacional de Desarrollo Estratégico, un *apu mallku* [autoridad superior] del CONAMAQ expresó que su plan de gestión territorial indígena implicaba "investigaciones sobre las potencialidades económicas de las mismas TCO", y agregaba: "después de contar con los títulos de saneamiento se aplicará el desarrollo productivo económico, sin ninguna distinción con otras organizaciones; ésa es nuestra visión como CONAMAQ".

Por su parte, los técnicos de las organizaciones indígenas de tierras bajas que participaron de aquella reunión expresaron que su programa tendría como objetivo general "aliviar la situación de pobreza y exclusión mediante un desarrollo sostenido con identidad". Los componentes de tal programa eran: incidencia en políticas públicas, desarrollo productivo, derechos indígenas, formación y capacitación y estrategias de comunicación.[2]

Con estos datos intento trazar, en líneas muy generales, el entorno de los TIOC de tierras bajas con la hipótesis inicial de que, desde allí, y no en sentido contrario, se ha establecido las condiciones para el surgimiento de nuevas redes por las que los flujos (bienes, servicios, mercancías) tendrán que circular en el TIOC Gwarayú. En este contexto, la tendencia predominante determinaría que las redes comunitarias preexistentes dejen de reproducirse para dar paso a las nuevas, en las que aún existe un desequilibrio con respecto al valor, y también en el precio, de los "bienes" con los que concurre e intenta intercambios justos el pueblo indígena gwarayú.

Como segunda hipótesis que se intentará demostrar a lo largo de este artículo planteo que el TIOC Gwarayú es un espacio territorial complejo en el que las fronteras, como exclusión de lo no indígena o como límites de protección de una gestión exclusiva y excluyente indígena, no existen. Por el contrario, el establecimiento de dichos límites depende cada vez menos de una noción única del territorio.

De otro lado, existen evidencias de que se ha producido la flexibilización y funcionalización arbitraria de normas que rigen las organizaciones indígenas debido a la crisis de valores de dirigentes supracomunales –individuos– que han

2 Véase http://www.coincabol.org.

establecido incluso, en el extremo negativo, redes vinculadas a la corrupción y cuyos flujos son exclusivamente de bienes (colectivos), transables en el mercado.

En ese escenario, la capacidad para encarar un proceso orientado a la reconversión de categorías tradicionales y a generar procesos, incluso productivos, que tomen en cuenta la identidad, la cultura y los otros modos de vida, social y política del Territorio Indígena Campesino Originario Gwarayú, es aún muy precaria.

3. Diversas estrategias de gestión territorial y algunos resultados

La CIDOB define a la gestión territorial indígena como "el proceso por el cual las organizaciones indígenas, dueñas de un territorio, lo gestionan de manera participativa y en consenso entre diversas comunidades, ejecutando sus decisiones con el fin de mejorar su calidad de vida de acuerdo a sus valores culturales".[3]

En el escenario descrito arriba, las organizaciones han intentado implementar la gestión territorial indígena gradualmente, mediante algunas estrategias; de ellas, cuatro serán analizadas en este artículo: 1) la gestión de la tierra, 2) la gestión de los recursos forestales, 3) la seguridad ambiental y 4) la gestión de la cultura gwarayú.

3.1 Gestión de la tierra

La tierra es un sistema que comprende el suelo, la vegetación, otros componentes de la biota y los procesos hídricos que se desarrollan dentro del sistema, los minerales metálicos y no metálicos que se encuentran en su interior o en su superficie y los hidrocarburos. Debido a estas características y procesos, la tierra es uno de los recursos estratégicos que contiene el territorio que habita el pueblo indígena gwarayú.

En las últimas dos décadas, dicho pueblo y sus organizaciones representativas parten del supuesto de que la titulación de su tierra, en la categoría de tierra comunitaria de origen (TCO), es una de las estrategias que los conducirá a la gestión del territorio (ese proceso se dio entre 1986 y 1987). Según Pablo Regalski (2008), "el territorio se refiere principalmente a la forma de apropiación humana de lo biofísico, lo que resulta de la interacción entre la sociedad y el espacio en que vive".[4]

Este concepto de territorio fue expresado de alguna forma en la Ley INRA, en el parágrafo III de su artículo 3; y podría afirmarse que amparó las estrategias de las organizaciones indígenas de no haber estado limitado por el derecho a la consulta, una consulta que no era vinculante ni establecía solución de rechazo; además que no tuvo en cuenta, como condición inherente, la adecuación de los marcos institucionales estatales locales al ejercicio de derechos legislados de un sector que no tenía experiencia similar alguna en toda su historia.

La nueva Constitución Política, en su artículo 393, reconoce en la propiedad individual o colectiva sobre la tierra la función social o la función económico-social, pero al mismo tiempo, en el artículo 315 del capítulo I, "Organización económica del Estado", reconoce la propiedad de la tierra, "siempre y cuando sea utilizada para el cumplimiento del objeto de la creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y servicios", un mandato legal que requerirá de otras categorías económicas para su implementación en la mayoría de los TIOC de tierras bajas.

Realizadas estas precisiones, expondré algunos aspectos sobre la estrategia de gestión territorial como un proceso de apropiación del sistema biofísico, que incluye las capacidades para reproducirlo, asumiendo que las normas de cumplimiento obligatorio han sido insuficientes para evitar o sancionar la acumulación de la tierra en pocas manos y para contrarrestar la preeminencia de un modelo de desarrollo que ignora esta noción.

La visión agrarista de la tierra con el suelo como único recurso fue predominante en esta década y logró "colocar" desde el Estado el proceso de saneamiento (procedimiento técnico-jurídico para determinar la legalidad de propiedades) como un *fin* en los planes priorizados por las centrales indígenas, descuidando otros procedimientos holísticos de "apropiación".

3 Véase http://www.cidob-bo.org/gti/Cartilla%20GTI.pdf.

4 Véase http://www.cedib.org/bp/tierraterritorio.

Una nota publicada en el periódico cruceño El Deber, el ocho de enero de 2006, a casi diez años del proceso de saneamiento de las tierras, da cuenta del estado y de los problemas vinculados a su legalización-titulación:

> Hasta el momento sólo se ha titulado el 13,1% del territorio nacional. A nueve años y tres meses de haberse aprobado la Ley 1715, significa que al paso actual, nos llevaría otros 66 años concluir el proceso. Hasta el momento se han gastado más de $us 74 millones en este trabajo. [...] Para el exministro de Desarrollo Sostenible, Gustavo Pedraza, la mayoría de éstas [tierras en conflicto] se encuentra en el departamento de Santa Cruz. La primera de ellas y la que para muchos concentra todas las formas posibles de conflictos por la tierra es Guarayos. Se trata de una provincia en la que la mayor parte del territorio es considerada reserva forestal. Esto implica que más de un millón de sus hectáreas no puede ser usado para la agricultura; sin embargo, están cercadas por sembradíos de oleaginosas y arroz [...]. En su opinión, durante estos nueve años la alta intervención de grupos de poder en la institucionalidad del INRA ha llevado el proceso al fracaso [...]. Para el actual viceministro de Tierras, Luis Asturrizaga, [...] ése es el caso del saneamiento en Guarayos, cuyo futuro depende de una auditoría al proceso, que ha sido pedida tanto por el Gobierno, como por el Defensor del Pueblo y los municipios de la zona.[5]

Hace diez años, en la TCO Gwarayú se adoptó la modalidad de titulación por polígonos. Los polígonos 1 y 2 fueron los primeros en titularse. La mayoría de las comunidades estaba fuera de estas áreas, excepto Cururú y Salvatierra. Medio millón de hectáreas se encontraba en la Reserva de Vida Silvestre Río Blanco y Río Negro. En las áreas de mayor concentración poblacional (la provincia Guarayos tiene cerca de veinticinco mil habitantes) quedaron los polígonos 3, 4 y 5, que comprendían una superficie cercana a las seiscientas mil hectáreas, ahora en conflicto entre múltiples actores (Martínez y Tejada 2010).

Sumado a ello, el año 2006, las comunidades que integraban la TCO gwarayú lograron documentar escrituras públicas y demostrar el delito de venta de medio millón de hectáreas de su demanda, superficie que se legalizó a favor de compradores vía "conciliaciones" y fue un mecanismo avalado por el Estado boliviano mediante el INRA, los representantes legales del pueblo gwarayú –los dirigentes supracomunales de la Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG)– y exasesores técnicos de la CIDOB.[6] Las personas vinculadas con este delito buscaron protección económica y política del proyecto autonomista cruceño y allí se refugiaron, constituyendo incluso otra COPNAG paralela y aduciendo que las acusaciones en su contra se reducían a una simple "disputa política".

Para Tomasa Rojas, presidenta de la Central de Mujeres Indígenas Guarayas (CEMIG), la tierra comunitaria de origen como la base física de las comunidades indígenas ya no existe: "cómo nos íbamos a ir a vivir al polígono 1, cuando era más fácil nomás que el gobierno haga respetar nuestras tierras de comunidades que ya ocupábamos, aunque sin título y nuestros lugares de cacería y de reserva de bosques. Ahora en Ascensión nos hemos quedado sin tierra. [...] Hasta los recortes a propiedades los negociaron malos empleados del INRA y malos dirigentes. Yo soy de Ascensión y no tengo ni un metro de tierra aquí".

Los dirigentes de comunidades sienten los impactos de la fragmentación de la TCO por diversos proyectos externos. Éste es el testimonio de Ambrosio Yaboo, presidente de la Central Comunal de Cururú (CCC):

> El gobierno también va y le da título a una zona agraria en Salvatierra, como si fuera cosa aparte de la comunidad, cuando es su lugar de agricultura nomás. Los proyectos hacen sus grupos productivos también aparte, igual que los grupos técnicos forestales. También llegaron con este nuevo gobierno unas "Bartolinas" a organizar otra institución de mujeres que nunca existió en Guarayos, también organizaron la "única" y una Unión Juvenil "Guarayita". Ahora también dicen que el gobierno quiere mandar colonos a ocupar dizque tierras que no producen nada y lo mismo ya hicieron los empresarios de Santa Cruz..., como si nosotros nos metiéramos a decidir qué van a hacer en el Chapare o en el río Piraí.

En todos los casos abordados se ha producido un desbordamiento del espacio que habitan los pueblos indígenas, hasta tornarse muy difícil

5 Véase http://www.eldeber.com.bo/2006/20060108/santacruz_5.html.

6 Véase COPNAG, resolución No 1-25-03-2006.

ejercer la facultad de dirección. Generalmente es el mismo Estado el que, por medio de la gestión del macroterritorio, limita el paso desde el territorio geográfico como base natural al territorio constructivista, con identidad propia, visión de futuro y efectivamente integrado.

La lógica indígena de tierras bajas ha sido ignorada por siglos debido a diversos factores. Hoy soplan vientos de cambio pero aún se debe quitar de la cabeza de muchos sectores gobernantes la idea de que los TIOC de tierras bajas son espacios vacíos, poblados por personas "que no producen nada". Esta tendencia hace más a una vocación recaudadora del Estado boliviano que a la visión del "vivir bien" y alienta las presiones externas agraristas sobre dichas tierras, cubiertas de bosques.

Una nota firmada por Nostas y Tejada en la página *web* de la agencia de noticias Bolpress en julio de 2010[7] señala: "es evidente que los indígenas gwarayú no han resuelto los temas de su demanda territorial ni los que les heredó un defectuoso proceso de saneamiento, pero no es menos cierto que el costo de tal proceso no tiene por qué ser transferido al pueblo indígena demandante".

3.2 Arrendamiento de la tierra y sistemas de herencia

La nueva Constitución Política del Estado prevé *la integración de diferentes formas económicas de producción*. Dicha integración deberá ocurrir en la interrelación de actores que constituyen flujos de intercambio de bienes en condiciones de equilibrio. Sin embargo la experiencia en el TIOC Gwarayú, en el plano de arrendamiento de tierras, y debido a todos los factores de contexto mencionados, aún no se orienta a favorecer el surgimiento de estas redes de mutuo beneficio.

Una adecuada estrategia de gestión deberá corregir esa situación anulando los contratos existentes, debido a sus vicios legales, y regulándolos por medio de registros basados en minutas de consulta previa e informada y plena protección estatal a los derechos del pueblo indígena gwarayú, que nunca antes ha ejercido esta cultura "institucional" y de derecho positivo y la desconoce.

Desde 2004, en el TIOC Gwrayú, dirigentes de las centrales rentan la tierra a súbditos extranjeros y nacionales, quienes han acudido a ese tipo de relación frente a la imposibilidad de legalizar un contrato de compra-venta y porque sin esa inversión acceden al uso de la tierra por un periodo de diez años.

En dicha relación, la comunidad percibe pagos en especie tras cada cosecha (por ejemplo en Yaguarú, con "fanegas de arroz", como indicaron los dirigentes Male y Quinta).[8] De otra parte, quienes gestionan el contrato, generalmente dirigentes comunales, perciben montos de dinero que se establecen en otro documento, por concepto de "seguridad jurídica" del contrato. No se establece cláusulas de consecuencias de derecho, y aunque en dichos contratos está enunciado lo que se prohíbe, no se establece las consecuencias en caso de sobrepasar esos límites, ni la obligatoriedad de sujeción a los derechos colectivos del pueblo indígena gwrayú. Casos así han ocurrido en Yaguarú, San Pablito y Ascensión.

Los contratos de arriendo entre individuos indígenas originarios gwarayús se realizan generalmente sobre viviendas urbanas y han ocurrido con mayor frecuencia en los últimos cinco años con familias jóvenes que salen de sus comunidades a buscar trabajo a Ascensión o con el personal docente, enfermeras y enfermeros que debe cumplir sus funciones en las comunidades.

Sin embargo, las familias nucleares continúan fuertemente unidas y es común que convivan hasta cinco o más familias pertenecientes a dos o tres generaciones en la casa de los abuelos paternos, haciéndose cada nueva familia responsable por la construcción de un nuevo ambiente en el mismo terreno. Las familias nucleares sólo se separan cuando uno de sus miembros debe trasladarse a trabajar fuera de la comunidad, temporalmente.

En los últimos diez años, los gobiernos municipales han dotado a los gwarayús de nuevos terrenos, cada vez más alejados del centro debido a que éstos han vendido sus viviendas ubicadas "en el centro" ante las exigencias fiscales, de servicios básicos, etc. El centro de Ascensión de

7 Nostas, Mercedes y Alicia Tejada: "Los pueblos indígenas y su nueva relación con el Estado", (artículo de opinión), 2010, en www.forumdesalternatives.org/ES/ban_intro.php?cat.

8 Los contratos suscritos por los dirigentes Male y Quinta, de Yaguarú, abarcan la jurisdicción de dicha comunidad y fueron expuestos en la asamblea consultiva del año 2008.

Guarayos está actualmente compuesto por casas comerciales de ciudadanos del occidente del país, con cuyas economías los pobladores tradicionales no han podido competir ni integrarse, a no ser en calidad de "endeudados" o, en el caso de las mujeres, como empleadas domésticas, replicando antiguos patrones de relacionamiento económico.

En cuanto a la cultura hereditaria formal sobre las tierras rurales, se sigue la misma lógica de las familias nucleares cuya cabeza son los abuelos; en ocasiones se encuentran hasta dos generaciones en el mismo espacio. Tal es caso de las "zonas agrarias".

Doris Vidal, funcionaria del Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), señaló: "en el estudio de necesidades espaciales realizado por el VAIPO, el pueblo indígena gwarayú contempló una proyección de crecimiento poblacional, dando por sentado que sus hijos (promedio de cinco por familia), 'heredarían' la tierra en la que ellos se desarrollaron; y éste fue uno de los criterios técnicos que se incluyeron para determinar la superficie de la demanda territorial de dicho pueblo".

Un ejemplo de la validez actual de esa lógica lo constituye la última "redistribución de tierras" de uso individual (chacos de subsistencia en la zona agraria) realizada en la comunidad de Cururú (en 2008), que contempló a los hijos y a las mujeres viudas.

La proyección del centro urbano obligó a la comunidad a delimitar terrenos para la construcción de viviendas; discutieron muchos días para llegar a definir que los terrenos en los que se ubicaban los naranjos y otros árboles frutales perennes continuarían siendo "de libre entrada y uso para toda la comunidad".

Sin embargo también hay casos en los que el chaco es gestionado por dos y hasta tres generaciones simultáneamente; los hijos prestan servicios temporales y aportan parte de su salario para semillas y otros insumos, los padres adoptan las decisiones y realizan el trabajo de campo acompañados de los abuelos, que también ayudan en tareas menores. Esta modalidad es muy frecuente.

La nueva estructura económica, sin embargo, tiende a modificar este patrón. Hoy en día, los padres y abuelos gwarayús discuten permanentemente el hecho de que sus hijos, debido a las exigencias de la educación formal, tengan que salir de la comunidad y que queden sólo personas mayores en las comunidades. Hay una nueva generación conformada por los hijos de quienes soñaron con la demanda territorial de la TCO que hoy buscan, como referente de éxito, integrarse a otras economías y conocimientos, estudiar en universidades y vivir en la ciudad.

3.3 Campesinos indígenas originarios gwarayús

En la década de los noventa, los campesinos originarios gwarayús, organizados en la Federación de Trabajadores Campesinos Guarayos y en permanente tensión con la Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos, optaron por no "convertirse" a la demanda de TCO, e intentaron mantener su histórica demanda de titulación individual –que data de tiempos de la reforma agraria–. No tuvieron éxito puesto que posteriormente la demanda de TCO fue admitida por el Estado. Ya se ha referido a qué sectores benefició esa sola modalidad de saneamiento.

Las tierras individuales (minifundios con superficies de setenta hectáreas) de los campesinos, organizados en sindicatos agrarios, fueron en gran parte vendidas individualmente o reagrupadas para este efecto. Dicha decisión afectó a la estructura tradicional de producción agrícola, que no fue reemplazada; como ejemplo se puede citar los sindicatos San Agustín e Iyozar en Ascensión de Guarayos.

En 2008, con el inicio de la discusión del texto de la nueva Constitución Política del Estado, el sector campesino gwarayú (organizado en la Federación de Trabajadores Campesinos, con nociones de desarrollo agrarista, capitalista e individualizador) definió "su pertenencia de origen al pueblo gwarayú y su categoría económica al sector campesino" –según A. Lavadenz, presidente de la federación– declarándose con derechos sobre el TIOC Gwarayú y reiniciando con ello otra larga disputa que separa, desde el año 1987, a este sector indígena de la COPNAG.

3.4 Campesinos indígenas originarios de tierras altas

El año 2005, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), respaldada por el gobierno central, organizó for-

malmente una organización afiliada en la provincia Guarayos que contaba con fuerte presencia de campesinos de occidente, aunque también la integraban algunos miembros de "sindicatos agrarios" gwarayús. El acontecimiento generó una oposición que se tradujo en hechos de violencia por parte de la "federación" local, fuertemente protegida por las instituciones de la provincia, cívicos, ganaderos, madereros, alcaldes, concejeros departamentales y la COPNAG "paralela".

La "Única", como se autodenominó aquella nueva institución, se asumió en varios momentos como "indígena", afiliándose incluso, en el ámbito de sus centrales, a la COPNAG, buscando su apoyo en los conflictos con comunidades y privados y mostrándose respetuosa de sus normas como un mecanismo para consolidar su derecho a la tierra, objetivo que está consiguiendo gradualmente al contar con el apoyo de proyectos privados productivos, organizaciones no gubernamentales y financiamientos estatales, por ejemplo de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA).

Tanto el INRA como las centrales comunales de Yotaú y Ascensión (pueblos conectados por la carretera interdepartamental Santa Cruz-Trinidad) y la COPNAG han admitido nuevos asentamientos de campesinos de occidente, "certificando" su posesión, anterior a la demanda, incluso dentro de concesiones forestales (Berna Sucesores, por ejemplo) y de la Reserva Forestal Guarayos, creada y constituida el año 1969 por el Decreto Supremo N° 12268.

3.5 Las propiedades privadas

Un estudio comparativo sobre las "propiedades de terceros" existentes dentro de la demanda territorial de los gwarayús en el momento en que ésta fue admitida, contrastado con las propiedades que existen hoy en día, inclina la balanza a favor de estas últimas en la última década. Una investigación documentada sobre la venta ilegal de la tierra en la TCO, que realizó la comisión disciplinaria de la COPNAG[9] durante los años 2005 a 2006, señaló medio millón de hectáreas legalizadas con posteridad a la promulgación de la Ley INRA.

Ése fue el origen de la crisis institucional que terminó con la imposición de una estructura paralela a la COPNAG, apoyada por "instituciones de la provincia", cuyo fin era proteger las transacciones de compra-venta, compromiso explicitado incluso en todos los contratos de "conciliación" en cláusula expresa.

Los montos pagados y los comprometidos como saldo a pagarse, una vez perfeccionado el derecho, ascendían a más de un millón de dólares estadounidenses, determinando el precio de un dólar por hectárea. Existen también contratos de compa-venta entre estos "compradores" y terceros que demuestran que dichas tierras, tras la firma de los contratos, fueron vendidas por sus nuevos propietarios en cuestión de horas a un precio de quinientos dólares estadounidenses por hectárea.

Concesiones forestales convertidas a propiedades fueron vendidas a colonias menonitas (Cuamabol, La Luna, Barbery Hermanos); comunidades como Cerro Chico se las transfirió íntegramente a agrupaciones de agricultores rusos, y grandes extensiones de tierra están hoy en manos de agricultores brasileños y colombianos.[10]

Los hijos de menonitas y rusos se educan en la escuela pública de Ascensión y acuden a los servicios estatales de salud, Defensoría de la Niñez y de la Mujer y a la subprefectura.

3.6 Algunas recomendaciones discutidas en las asambleas comunales

A corto plazo, desde las comunidades del TIOC Gwarayú, es posible implementar algunas medidas sencillas, favorables al proceso de apropiación del territorio por parte de los gwarayús:

- Delimitar y normar, dentro de cada comunidad y sobre la base del plan de uso de suelos, hasta dónde llegará la frontera agrícola, incluso como estrategia para disminuir la presión de las migraciones hacia estas áreas.

9 Informe de la Comisión Interdisciplinaria, COPNAG, 2005 y 2006.

10 En el año 2010 se exhibió recibos de pagos suscritos entre nuevos dirigentes de la COPNAG y la empresa colombiana "Dinosaurio".

- Titular prioritariamente las comunidades existentes antes de la promulgación de la Ley INRA, sobre la base de los límites que han establecido en el ejercicio de su autodeterminación y de los acuerdos, para garantizar la base territorial donde realizar gestión territorial indígena y el ejercicio de sus autonomías (reemplazar polígonos por comunidades) y evaluar, basándose en registros de integrantes verificados en campo, las de nueva creación.
- Declarar nulos de pleno derecho a todos los contratos de arrendamiento y de venta de tierras que no se ajusten a las normas ni a la ley, incluida la Ley del Plan de Uso de Suelos.
- Establecer un mecanismo estatal de registro de contratos de arrendamiento de tierras con requisitos basados en la ley y en los derechos a la consulta informada de los pueblos indígenas, originarios y campesinos, por medio de minutas de consulta entre partes, audiencias públicas comunitarias y aceptación del arbitraje del Estado.
- Trabajar en los marcos institucionales del Estado y de las organizaciones indígenas comunitarias, armonizándolos o readecuándolos con la ley y los derechos que deben proteger y estableciendo consecuencias de derecho por la no observancia de esos derechos.
- Evaluar los objetivos de los proyectos productivos y crediticios otorgados por gestiones de distintos ámbitos del Estado y de organizaciones no gubernamentales y adecuarlos a las capacidades de uso de suelo, especialmente en áreas donde los bosques, servidumbres y cuerpos de agua deben protegerse.
- Eliminar de raíz el mecanismo de las certificaciones y conciliaciones y adoptar medidas de responsabilidad administrativa, con consecuencias jurídicas, en caso de falsedad de las que ya existen, exigiendo que las centrales también establezcan medidas correspondientes en sus normas internas.
- Evitar a toda costa que se diluya la responsabilidad por la gestión de la tierra desde el Estado, revisando las facultades que los estatutos autonómicos departamentales, regionales, municipales e indígenas originarios campesinos otorgan a sus autoridades.

4. Gestión de los recursos forestales

Se denomina 'bosques' a aquellas áreas que cuentan con una alta densidad de árboles. Los bosques son algo similar a una comunidad, pero de plantas; cubren una importante porción del planeta tierra, son el hábitat de muchas especies animales, modulan los flujos hídricos y ostentan la determinante e importante función de conservar el suelo. En términos simples, se puede decir que con el manejo forestal sostenible se apunta a usar los bosques sin destruirlos y sin afectar sus múltiples funciones ambientales (protección del agua, de los suelos, la biodiversidad), sociales (generación de empleo para el sustento de las familias campesinas) y económicas (producción de madera, bienes y servicios).

En primera instancia, y ante el retraso del proceso de saneamiento, el aprovechamiento forestal según planes generales de manejo forestal se constituyó en una estrategia de ocupación del territorio; aprovechó las normas técnicas y directrices administrativas de la extinta Superintendencia Forestal que estableció la "aprobación de planes generales de manejo en tierras comunitarias de origen con la sola admisión de su demanda territorial por parte del Estado boliviano".

El manejo forestal como concepto también fue lo más cercano a las lógicas del pueblo gwarayú, aunque aún no tenía experiencia formal en aprovechamiento forestal comercial a gran escala.

Las áreas que se rigen con este tipo de gestión forestal en el TIOC Gwarayú, con autorizaciones de aprovechamiento otorgadas a comunidades indígenas, alcanzaron en esta década a más de medio millón de hectáreas, pero el Estado descuidó la aplicación de las normas diseñadas para prevenir los excesos del mercado y la violación de los derechos indígenas. Y aunque no fueron anuladas las normas administrativas, no se las aplicó desde el año 2003, fecha en que se realizó la primera audiencia pública comunal en Urubichá y las audiencias nacionales en las ciudades de Trinidad y Cobija (véase UCPOI-Superintendencia Forestal 1998).

Las operaciones forestales se encuentran dirigidas por "equipos técnicos forestales-indígenas" que constituyen, junto a miembros de la comunidad, las asociaciones forestales indígenas; tal es

el caso de la Asociación Forestal Indígena de Urubichá, la Asociación Silvicultural de Urubichá, la Asociación Indígena de Madereros de Cururú, la Asociación Forestal de Santa María, constituidas hace casi una década, cuando se estrenaba la Ley Forestal, Ley Nº 1700.

Estas iniciativas forestales comunitarias correspondieron a un diseño de gestión sobre algunas herramientas metodológicas de la Forestería Comunitaria, escuela que había logrado constituir una red de técnicos e instituciones de apoyo que trabajaron con la CIDOB durante todo el proceso de elaboración de normas técnicas de manejo forestal en TCO y de los estándares de cerficación forestal voluntaria, entre 1990 y 2000.

Lamentablemente las iniciativas indígenas de la Forestería Comunitaria, en Guarayos, quedaron reducidas a la posibilidad de vender madera al comprador que se presentara en el TIOC. La totalidad de las operaciones forestales accede hoy al mercado forestal con relaciones contractuales de compra-venta de árboles en pie, tumbados y rodeados o en troza, con empresas forestales legalmente constituidas o no, sin contemplar tipo alguno de garantías. Los contratos de compraventa, exceptuando la comunidad de Cururú, no son evaluados por las comunidades.

Recientemente, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT) habría incorporado trescientas mil hectáreas al manejo forestal con asociaciones constituidas por individuos o comunidades de nueva creación (inexistentes en el lugar de la operación). Es una nueva modalidad que no se evaluará en este artículo pero que la misma ABT se ha encargado de explicar que obedece a la estrategia de ocupación del territorio de la COPNAG.

Según la ABT, esta medida pretendió también disminuir la presión sobre las tierras de producción forestal; pero solamente en los últimos cinco años, la superficie de desmontes ilegales alcanzó la alarmante cifra de más de 74 mil hectáreas en la TCO Gwrayú, la cuarta parte de la tierra otorgada bajo planes de manejo en todo el departamento de Santa Cruz y la misma proporción de la superficie desmontada en toda Bolivia.[11]

De otro lado, la ABT intentaba formalizar la actividad forestal en superficies mayores a doscientas hectáreas, revirtiendo la fragmentación del bosque, fragmentación que había heredado de pasadas gestiones en las que se autorizó cientos de "manejos pequeños" individuales en toda la TCO.

A pesar del incentivo estatal que aprobó el aprovechamiento anual en un área determinada, para garantizar así que las asociaciones cuenten con recursos necesarios para elaborar sus planes generales de manejo forestal, ninguna asociación cumplió con ello; más bien se denunció que los recursos provenientes de la venta de madera de los planes de 2008 y 2009 fueron desviados y que continuó la tendencia de fragmentación. Esta información es aún objeto de evaluación.

En la mayoría de los casos, según las mismas organizaciones indígenas consultadas, no sólo no ocurrió aprovechamiento, gestión, consulta ni distribución de beneficios sino que se comprobó la comercialización ilegal de los certificados forestales de origen, que circularon en un número mayor a los once mil en los últimos meses de 2009 y hasta marzo de 2010. De otro lado, se demostró con documentación respaldatoria (M. Montaño, ABT, Ruddy Guzmán, Petropress) que se infló los volúmenes de madera por área.

De la misma forma, en la TCO Gwrayú, los predios "saneados", con resoluciones del INRA y código catastral, dentro de las concesiones forestales CIMACRUZ y Barbery fueron seis (HK, El Encanto, San Bartolo, La Sorpresa, El Trébol 1 y 2). La concesión forestal Berna es también hoy objeto de negociados de tierras que se sobreponen unas a otras y en las que entran en conflicto campesinos, exdirigentes indígenas y grandes propietarios.

En un artículo firmado por Maarten Lambrechts, titulado "La deforestación en Guarayos",[12] se refuerza con datos estadísticos, aun más pesimistas, lo que antes se ha expuesto:

> Los resultados son alarmantes: entre 1994 y 2005 la superficie desmontada, dentro del área de la demanda de la TCO Guarayos [...], sobrepuestos en el plan de uso de suelos (PLUS) de Santa Cruz, los resultados son más alarmantes aún: mientras que 8% de las áreas desmontadas se encuentra en

11 Según estableció la autora de una entrevista con el responsable de la Unidad Operativa de Bosques en Guarayos, en 2009.

12 Véase la página *web* de la Organización Panamericana de la Salud en Bolivia: http://www.ops.org.bo/servicios/?DB=B&S11=13596&SE=SN.

> áreas para ganadería y el 34% en áreas agrosilvopastoriles, la gran mayoría de los desmontes (57%, igual a 55.778 hectáreas) está ubicada en zonas designadas para manejo forestal sostenible [...].

La ABT (con facultades específicas de control y regulación de bosques en los territorios indígenas originarios y campesinos de Bolivia) ignoró la necesidad de un gobierno de los bosques, un sistema institucional en el que se sustente y tenga validez la legislación forestal y medio centenar de leyes que contemplan derechos indígenas, incluidos convenios y tratados internacionales. Los nuevos "requisitos" para acceder al aprovechamiento forestal, so pretexto de la eficiencia, constituyen hoy carreteras bien asfaltadas que transitan la informalidad, la ilegalidad y la insostenibilidad, del brazo con los poderes locales. Lejos están los conceptos de mercados impulsados y regulados por los gobiernos, que valoren e incorporen en los precios la reciprocidad, la complementariedad, el conocimiento del bosque, la cultura, los símbolos, las instituciones indígenas; estos atributos hacen a los pueblos que viven en los bosques comunitarios de tierras bajas.

Algunos ejemplos a continuación: la gestión forestal comunitaria se reduce hoy a un conteo de árboles maderables que media docena de individuos (intocables y poderosos) venden a nombre de comunidades inexistentes o que nunca serán beneficiadas por sus negociados millonarios (en una expresión técnica forestal reduccionista del bosque). Los certificados forestales de origen, mecanismo de control del Estado para el transporte de la madera desde el bosque comunitario de origen, se compran hoy en los kioscos, junto con una cerveza o un café. Desde hace seis años, las auditorías, audiencias, registros de contratos y autorizaciones a privados en tierras comunitarias de origen han quedado sin efecto; el Estado "reparte" los bosques, no los administra; y las autorizaciones de aprovechamiento las obtiene cualquier ciudadano que acceda a las desprestigiadas "certificaciones". Los compradores de madera en las comunidades se aprenden un manual de cumplimiento de requisitos y papeleos sin preocuparse por un plan de manejo sostenible ni por el respeto a un solo derecho de los pueblos indígenas, porque esto es lo último que evaluará la ABT.

Los planes generales de manejo forestal perdieron su condición de declaración jurada ante el Estado boliviano, y desde el año 2009 la ABT realiza inclusive cobros ilegales a las comunidades para pagar a los dirigentes de organizaciones supracomunales y así prevenir que "no se corrompan".

Los mercados locales forestales dejaron tras de sí a operadores ineficientes, quienes, a pesar de los incentivos de las "excepciones", multas y certificaciones estatales, no han logrado superar sus altos niveles de corrupción. Éstos son consultores forestales casi en su totalidad (agentes auxiliares que detentan la fe pública del Estado) y los corresponsables de "certificar y autorizar manejos" en las organizaciones indígenas, cuya actuación también cuenta con la fe pública del Estado boliviano.

Una inspección a dieciséis aserraderos de los 31 instalados en el área también dio como resultado que el 100% no se respaldaba con programas de abastecimiento de materia prima.[13]

¿Qué propuestas ya se discuten en las comunidades del TIOC? En primera instancia, recuperar la gestión forestal como una estrategia de gestión territorial aplicando medidas correctivas que reviertan las situaciones arriba expuestas, e iniciar este proceso con la suspensión de las autorizaciones forestales otorgadas en el TIOC, en consulta con las comunidades a las que corresponden estas áreas. Las asociaciones que han incumplido el compromiso de presentación de planes generales de manejo forestal deben ser disueltas de inmediato.

Junto con la suspensión de todas las autorizaciones forestales se debería iniciar auditorías de gestión indígena y a las concesiones forestales. Asimismo, el nuevo director en gestión de la ABT (a julio de 2010) debería realizar auditorías de desmonte y aplicar instrumentos de control forestal, además de recuperar el mecanismo administrativo y vinculante de audiencias públicas comunitarias, legisladas y aplicadas en normas administrativas vigentes.

Es necesario revisar de oficio todos los contratos forestales existentes en el TIOC Gwarayú, estén registrados ante el Estado o no. En la gestión de la extinta Superintendencia Forestal, la UCPOI, junto a la CIDOB y el proyecto FAO/PAF/BOL, demostró que la fiscalización a las relaciones contractuales (evaluación en correspondencia

13 De una entrevista que la autora sostuvo en 2010 con el responsable de la Unidad Operativa de Bosques de la ABT en Guarayos, Franklin Caro.

a planes generales de manejo forestal y registro del contrato de compra-venta) se constituía en un instrumento de control sobre las operaciones forestales y la gestión indígena, sobre la base de un formato de contrato.

5. Seguridad ambiental

Hay diferentes definiciones de "seguridad ambiental", pero el problema es que en todas se amenaza a la seguridad, lo que para los seres humanos se traduce en cambios abruptos del clima, vulnerabilidad y riesgos que se originan en el medio ambiente. El concepto de seguridad ambiental tiene su origen en la Carta Mundial para la Naturaleza, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas como su resolución número 37/7 del 18 de octubre de 1982.

Por su importancia, en tanto la existencia de normas y marcos institucionales se acerquen al concepto de gestión de la seguridad ambiental de los pueblos indígenas de tierras bajas, copio a continuación un párrafo de una resolución ligada al tema (las cursivas son de la autora), documento que se explica por sí solo pues carezco de elementos para evaluar su cumplimiento, aunque luego analizaré casos del TIOC Gwarayú.

> Representantes de organizaciones indígenas originarias campesinas y comunidades interculturales y afrobolivianas se reunieron en La Paz el 18 y 19 de enero de 2010 para delinear las bases de la "Política plurinacional sobre el modelo de gestión de los recursos naturales basada en los derechos de la Madre Tierra [...]. Resolvemos [...] dar el mandato orgánico a nuestros representantes en la Asamblea Legislativa Plurinacional para trabajar instrumentos normativos que respeten *el modelo de gestión y conservación de los recursos naturales, el medio ambiente, la biodiversidad* y los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las naciones indígenas originarias campesinas y las comunidades interculturales y afrobolivianas, reconocidos en la Constitución Política del Estado. [...] Esto deberá permitir el desarrollo del *modelo comunitario para resolver los conflictos socioambientales, haciendo uso de las técnicas y mecanismos como la consulta previa, libre e informada, el monitoreo socioambiental, la transparencia y control social y el cumplimiento de los estándares ambientales*.

En principio, el cumplimiento de la "consulta previa, libre, informada y obligatoria" no ha ocurrido en el TIOC Gwarayú. El "modelo de gestión de los recursos naturales" está determinado por externos que acceden a dichos recursos mediante relaciones contractuales perversas y, por tanto, establecidas sin evaluación alguna sobre sus probables impactos en la seguridad y en la calidad de vida de los pueblos. Los desvíos, represas, exclusas, dragas y otras intervenciones que afectan a los ecosistemas hídricos, así como la tecnología empleada en las explotaciones mineras a cielo abierto, desmontes y operaciones forestales, no son consultados ni autorizados por mecanismos institucionalizados en el TIOC y no se ajustan a una estrategia de seguridad ambiental.

No existen datos documentados ni rangos de información confiables y sistematizados sobre el cumplimiento que han tenido las resoluciones de la CIDOB y la legislación ambiental, pero es preocupante que las mitigaciones, compensaciones y otro tipo de transacciones no estén orientadas a la seguridad ambiental sino a la probable "reposición" de los atributos ambientales de los que se priva a una sociedad. ¿Quién podría pagar la cuenta, por ejemplo, de la pérdida de siete lagunas en el municipio de El Puente, en tanto brindan provisión de agua, alimentos y regulación de todo un ecosistema hídrico (río Pailas, laguna La pistola, empresa Guillet)?

Particularmente llama la atención la ausencia de un plan de medidas preventivas y de resguardo de ecosistemas clave para la seguridad ambiental del TIOC Gwarayú, tales como la Reserva Forestal Guarayos, constituida hoy en área agrícola. Dicho plan incorporaría nuevamente "el conocimiento y reconocimiento" de los valores de la seguridad ambiental para la vida de los pueblos indígenas de tierras bajas y para la humanidad.

En materia ambiental, la CIDOB ha logrado readecuar gradualmente sus propios marcos institucionales y esta estructura cuenta con sus pares en todo el territorio nacional, incluso en ámbitos comunitarios. Al respecto, J. González, técnico de área en esta institución, refiere:[14] "la CIDOB cuenta con una secretaría de recursos naturales que se enfoca en la consulta indígena, el monitoreo social y en el incidencia en políticas públicas. Tiene cuatro mesas de trabajo, sobre áreas protegidas, bosque

14 Véase http://www.scribd.com/doc/17066741/Memoria-Foro-Bosques-y-Servicios-Ambientales-Beni-2009.

y cambio climático, impactos socio-ambientales, y la biodiversidad". Sin embargo, estas estructuras operativas no están evaluando –y probablemente carezcan de los mecanismos adecuados para hacerlo– la vulnerabilidad social ante la afectación de medios elementales de subsistencia como el agua, tierra, biodiversidad, alimentos, pesca, que derivaría en pobreza, riesgos y marginalización.

En el TIOC Gwarayú, la laguna de Yaguarú se ha secado, la Reserva Forestal Guarayos ha sido invadida por empresarios agrícolas, se ha interrumpido el curso normal de aguas de la laguna Corazón a través de exclusas, y la Reserva de Vida Silvestre Río Blanco y Río Negro no cuenta con reglamento de gestión. Los *curichis* [pantanos] han sido compactados para cultivar variedades asiáticas de arroz, afectando los meandros, las lagunas y lagunetas que se regulan con estos cuerpos de agua, y no se conoce ninguna medida de evaluación, al menos que se haya implementado.

"Hay siete lagunas que la empresa de Guillet secó en Yotaú y que formaban parte del ecosistema del Pailas y otros importantísimos. Ahora la vida acuática, como los delfines de agua dulce de esas áreas, está destinada a perecer. Perdemos millones por no cuidar nuestra riqueza piscícola y nadie está interesado en el tema", señaló Ernot Martinek, responsable del área en la prefectura del departamento de Santa Cruz.[15]

Las centrales indígenas no han realizado, en más de cinco años, una sola denuncia ante el Estado boliviano por la destrucción de ecosistemas, medio ambiente y recursos naturales que podrían afectar a la seguridad ambiental del TIOC. Esta actitud se explica en parte por las exigencias "legales" que conlleva el acompañamiento de una denuncia (pruebas, libramiento de visita, etc.), por la noción errada de que el desarrollo se da a costa de la calidad del medio ambiente que privilegia el macroterritorio regional, pero también por la inercia de las organizaciones indígenas ante la ineficiencia de las instituciones públicas.

La seguridad ambiental abarca incluso riesgos globales –cambios climáticos, crisis socioeconómicas, enfermedades, hambre, accidentes tóxicos, violencia– y por tanto es una estrategia que, desde las responsabilidades locales, vincula también al TIOC Gwarayú con comunidades del mundo entero.

La negociación de un "acceso de doscientas hectáreas para el pueblo" en la laguna Corazón (según el "Compromiso de Acuerdo y Entendimiento", suscrito y aún vigente entre la COPNAG, el gobierno municipal de Ascensión de Guarayos y Branko Marinkovic en noviembre de 2006 en la localidad de Asecenciónde Guarayos) demostró que el medio ambiente y los recursos naturales en general circulan en el mercado informal de los bienes de consumo con los mismos valores que cualquier mercancía, y que las instituciones estatales e indígenas concurren a legalizar transacciones (vía compensaciones, mitigaciones, multas, etc.) en las que la balanza se inclina en contra de la seguridad ambiental de los pueblos indígenas.

6. Gestión de la cultura gwarayú

El pueblo gwarayú ha padecido, durante muchos años, un largo proceso de desmantelamiento cultural y es probable que este proceso se profundice y sólo aparezca como un nombre nuevo en el mapa nacional administrativo sin los valores de su auténtica dimensión cultural, que justifican incluso su demanda territorial y son su principal atributo.

Los mitos y creencias contribuyen a la revitalización de las culturas indígenas y tienen un sentido universal que traspasa lo individual. No pueden estar ausentes de cualquier estrategia de gestión territorial por su gran valor para el pueblo que habita, desde antes de la colonia, un territorio. La cultura del pueblo gwarayú debe exponerse con todos sus valores y representaciones puesto que también implica una relectura crítica de su propia historia y una forma de relacionarse con lo otro que las migraciones deben respetar.

La cultura del pueblo gwarayú, que antecede a la cultura misional, es prácticamente desconocida e ignorada por las nuevas generaciones. Existe un estudio realizado en la concesión forestal La Chonta por el proyecto BOLFOR/USAID que da cuenta de hallazgos de material arqueológico, urnas y cerámicas, y del registro de once sitios arqueológicos, que son indicadores de la actividad humana, en el pasado, y de la posibilidad de nuevos hallazgos en otras zonas debido a la presencia de los suelos negros que caracterizan estos sitios.

15 En entrevista brindada en 2010.

Dicho estudio no ha sido rescatado, con valor de uso, por la COPNAG, menos por el Estado.

También se ha identificado en el norte de Guarayos una serie de colinas artificiales, lagunas y terraplenes. En Cerro Chico, por ejemplo, está la "casa de piedra". De la misma forma, existen sitios vinculados a la mitología y el origen del pueblo gwarayú como el Cerro Grande, que está siendo avasallado por agricultores menonitas y colonos, quienes incluso no han respetado las normas establecidas para las servidumbres ecológicas. Estos sitios deben resguardarse con medidas normativas e institucionales especiales; deben protegerse mediante ley específica del Estado como patrimonio cultural del pueblo gwarayú y como instrumentos de gestión territorial, tan válidos y prioritarios como otros.

7. A manera de conclusiones

Las autonomías indígenas no garantizan *per se* –así como no lo hicieron la titulación, el saneamiento y la implementación de planes generales de manejo forestal– el proceso de re-construcción social de un territorio si su estructura no se diseña corrigiendo las debilidades que le han antecedido y estableciendo, para este efecto, responsabilidad administrativa para el resguardo de la identidad, la institucionalidad en toda su acepción jurídica, las estrategias de gestión desde las comunidades y en las comunidades, y los instrumentos de gestión que contemplen la presión del macroterritorio, cuya influencia espero haber demostrado en este artículo.

Las estrategias de gestión deben caracterizarse por el diseño de redes inteligentes que incorporen la variedad y combinación de diferentes actividades y decisiones que los pueblos realizan para cubrir sus necesidades, incluyendo las relacionadas con otras economías y sectores. La "tutela" positiva del Estado en esta tarea es muy importante.

La "apertura" al modelo predominante de desarrollo en el TIOC Gwarayú, con visiones y patrones de desarrollo distintos y hasta opuestos a los propios, impactó y transformó intempestivamente las relaciones económicas, sociales y políticas tradicionales, aunque no se ha evaluado en qué dirección; pero es evidente que el pueblo gwarayú pasa por un momento de *shock* y de profunda crisis desde el cual debe transitar hacia su identidad afianzada en la interculturalidad.

Libros, documentos y sitios *web* consultados

Libros consultados

Aguilar, Miguel y Yandira Claros
2010 *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas, cambia la estructura de la propiedad agraria,* La Paz, INRA.

Orellana, René
2004 "Sistematización del taller 'Experiencias sobre gestión territorial indígena en tierras bajas de Bolivia', MAIPO, MPP-II CIDOB, DANIDA, DEP, CIPCA.

SIFORBOL-SIF
s.f *Atlas de derechos forestales,* s. l.

Tejada, Alicia y José A. Martínez
2010 "Los derechos indígenas y su cumplimiento en el territorio indígena de Guarayos", en *Derechos de los pueblos indígenas y originarios de Bolivia,* PIEB, La Paz.

UCPOI-Superintendencia Forestal
1998 *Situación actual de las tierras comunitarias de origen,* PAF-BOL-Min. de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Santa Cruz.

2001 *De la acción transparente a la reflexión responsable,* Santa Cruz, SIF.

Valenzuela C., Carlos R.
2008 *Tierra y territorio en Bolivia,* La Paz, CEDIB.

Documentos

Gobierno Municipal de Urubichá: Ajustes al Plan Estratégico de Desarrollo Municipal, Urubichá, 2008.

Prefectura del Departamento de Santa Cruz: Plan de Desarrollo Económico y Social de Santa Cruz 2000-2010, Santa Cruz, 2001.

Central de Organizaciones y Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG): Resolución Nº 1-25-03-2006, Urubichá, Provincia Guarayos, 2006.

Gobierno Departamental, Prefectura de Santa Cruz: Ajuste al Plan Estratégico Institucional (PEI) 2008-2012, Gobernación de Santa Cruz, 19 de octubre de 2009.

Gobierno Departamental, Prefectura de Santa Cruz: Plan Productivo Departamental con Inclusión Económica (PPDIE), 2007.

Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, Gestión territorial Indígena (GTI): Cartilla de Gestión Territorial Indígena CIDOB-GTI, 2008.

Calla, Sergio A.: Proyecto de Manejo Forestal Sostenible BOLFOR, Arqueología La Chonta, Santa Cruz, julio y agosto de 2002.

Sitios web

http://www.cidob-bo.org/gti/Cartilla%20GTI.pdf

http://www.coincabol.org.

http://www.eldeber.com.bo/2006/20060108/santacruz_5.html

http://www.ops.org.bo/servicios/?DB=B&S11=13596&SE=SN

http://www.scribd.com/doc/17066741/Memoria-Foro-Bosques-y-Servicios-Ambientales-Beni-2009.

www.forumdesalternatives.org/ES/ban_intro.php?cat.(Nostas, Mercedes y Alicia Tejada: "Los pueblos indígenas y su nueva relación con el Estado").

www.cedib.org/bp/PP19/Petropress%2019%20complt.pdf (Tejada S., Alicia: "¿Cuál es la situación de los bosques en Bolivia?, abril de 2010).

Resumen de los estudios de campo*

Entre junio, julio y agosto de 2010 se realizó talleres focales y entrevistas en seis regiones de tierras bajas y seis regiones de tierras altas del país, con el siguiente detalle:

Cuadro 1. Regiones y departamentos donde se realizó el trabajo de campo

Tierras bajas		Tierras altas	
Región	**Departamento**	**Región**	**Departamento**
Charagua	Santa Cruz	Colquencha	La Paz
Guarayos	Santa Cruz	Curahuara	Oruro
Madre de Dios	Pando	Entre Ríos	Tarija
Mojos	Beni	Sacaca	Potosí
Pilón Lajas	La Paz	Sipe Sipe	Cochabamba
San Julián	Santa Cruz	Tomina	Chuquisaca

Fuente: elaboración propia.

En esas doce regiones, las distintas poblaciones rurales de las que se recogió información responden fundamentalmente a tres espacios organizativos, correspondientes a matrices de ámbito nacional.

Cuadro 2. Organizaciones sociales a las que pertenecen las poblaciones y formas de propiedad

Región	Sindicatos campesinos (CSUTCB - CSCIB)	Pueblos indígenas (CIDOB)	Pueblos originarios (CONAMAQ)
Tierras bajas			
Charagua		Prop. colectiva	
Guarayos	(Prop. colectiva)	Prop. colectiva	
Madre de Dios	Prop. colectiva		
Mojos		Prop. colectiva	
Pilón Lajas		Prop. colectiva	
San Julián	Prop. Individual		
Tierras altas			
Colquencha			Prop. en proindiviso
Curahuara			Prop. en proindiviso
Entre Ríos	Prop. individual		
Sacaca	(Prop. en proindiviso)		Prop. en proindiviso
Sipe Sipe	Prop. individual		
Tomina	Prop. Individual		

Fuente: elaboración propia.

La gestión de territorios indígenas originarios campesinos (TIOC)[1] fue enfocada desde los ángulos de gestión de la tierra y de gestión de los recursos naturales.

* Resumen elaborado por Marc Devisscher, a partir de los informes de campo preparados por Roxana Liendo, Ismael Guzmán y Saúl Arias.

1 Se entiende por TIOC tanto a los espacios territoriales de propiedad colectiva y tierras comunitarias de origen como a los espacios comunales conformados por propiedades privadas individuales/familiares.

Cuadro 3. Gestión de los TIOC en las zonas de estudio

Tema	Descripción
Gestión de la tierra	- Regulación[2] del acceso a la tierra - Regulación del uso de la tierra - Mecanismos y práctica de planificación - Control social del cumplimiento de la *función social*
Gestión de los recursos naturales	- Conservación de condiciones agroecológicas - Superposición con otros derechos de uso de los recursos - Prácticas productivas con perspectiva de sostenibilidad ambiental - Formación/capacitación (en gestión, en agroecología, etc.) - Prácticas de adaptación/mitigación a cambios climáticos

Fuente: elaboración propia.

1. La gestión de la tierra en los TIOC

1.1 Problemáticas priorizadas por los talleres

Los talleres zonales permitieron identificar algunos nodos priorizados tanto en territorios de propiedad colectiva[3] como en territorios con propiedad privada individual/familiar.[4]

1.1.1 En territorios de propiedad colectiva

La temática más destacada por los pueblos indígenas se refiere a los riesgos que sienten de sufrir avasallamiento de tierra por parte de los campesinos, y son los siguientes:

- *Falta de deslindes físicos (brecha) del contorno del territorio:* los campesinos colonizadores se valen de esta situación para transgredir los límites de la TCO con el fin de realizar cultivos agrícolas o de extraer recursos naturales. [Recogido en Pilón Lajas]
- *Denominación de TIOC para las TCOs:* basándose en el cambio constitucional, los campesinos argumentan su derecho a beneficiarse de tierras en los territorios indígenas. También el Movimiento sin Tierra está pendiente dónde asentarse. [Recogido en Charagua]
- *Compra-venta de tierras:* en años pasados, con el aval de dirigentes indígenas corruptos y la venia de exfuncionarios del INRA, varias familias indígenas procedieron a vender a los campesinos las parcelas que tenían asignadas en la TCO, incluso durante el proceso de saneamiento. [Recogido en Guarayos]

Otra temática priorizada está directamente vinculada con la titulación de la tierra:

- *Titulación incompleta de la TCO:* el saneamiento del territorio no se ha completado aún, y un proceso de saneamiento simple se está sobreponiendo a la TCO. Los replanteos dan lugar a que otra gente se posesione en las áreas de recorte. [Recogido en Charagua]
- *Atraso en la titulación de la TCO y la conciliación de los límites territoriales:* la falta de control y coordinación entre las comunidades, sumada a la falta de firmeza de los corregidores para exigir cumplimiento al INRA, hace que los terceros –mayormente ganaderos– vayan acrecentado su poder e influencia en la región. [Recogido en Mojos]
- *Exigencia de vivir en las áreas de compensación:* las áreas de cultivo están en las tierras donde se asienta la comunidad pero, con frecuencia, las áreas de extracción de castaña están en áreas de compensación distantes, donde se carece de servicios básicos. [Recogido en Madre de Dios]

Finalmente, los grupos consultados expresaron problemáticas vinculadas más bien con la gestión municipal o con políticas nacionales:

- *Conflictos de límite municipal*: hay TCO divididas geográficamente por dos municipios.[5]

2 "Regulación" se refiere tanto a las normas existentes como a sus mecanismos y prácticas de aplicación y control.

3 Los TIOC de propiedad colectiva corresponden a las regiones de Charagua, Guarayos, Madre de Dios, Mojos y Pilón Lajas.

4 Los TIOC de propiedad privada individual/familiar corresponden a las regiones de Colquencha, Curahuara de Carangas, Entre Ríos, Guarayos, Sacaca, San Julián, Sipe Sipe y Tomina.

5 Concretamente esto ocurre con los municipios de Charagua y Cabezas.

En el municipio de Cabezas, la población es blanca-mestiza y no se identifica con los derechos y demandas de los pueblos indígenas; así, se alienta la parcelación de tierras en la TCO o el avasallamiento por parte de otros sectores sociales. [Recogido en Charagua]

- *Falta de control y fiscalización de los recursos naturales:* hay poco interés de parte de las autoridades municipales y provinciales por controlar el aprovechamiento de los recursos naturales, y no hay control suficiente de parte de las comunidades. [Recogido en Madre de Dios]
- *Consulta a los pueblos indígenas:* la organización estima que el proyecto de construcción de la represa del Bala y la exploración/explotación de hidrocarburos tendrán impacto negativo para el territorio, y lamenta que no se respete el proceso de consulta. [Recogido en Pilón Lajas]
- *Consulta a los pueblos indígenas:* para mitigar los impactos que causa la actividad petrolera, las comunidades han negociado una compensación, pero con resultados no del todo satisfactorios. Siguen ejerciendo control sobre los impactos socioambientales y exigen el cumplimiento del derecho a la consulta. [Recogido en Charagua]

1.1.2 En territorios con propiedad privada individual/ familiar

Una temática priorizada en todas las regiones se refiere directamente a la titulación de la tierra:

- *Falta de claridad en el proceso de saneamiento de tierras:* hasta la fecha, el INRA ha otorgado muy pocos títulos y la principal demanda es titular los derechos propietarios individuales para garantizar el predio familiar y apoyar a la producción, junto con la titulación comunitaria que permita el acceso a recursos colectivos. [Recogido en Entre Ríos]
- *Confusión en los documentos de propiedad:* falta claridad en las transacciones de compraventa de tierras pues actualmente se utiliza documentación de todo tipo –títulos ejecutoriales, títulos de herencia, minutas elaboradas por abogados, documentos avalados por normas comunitarias e incluso el registro en Derechos Reales, para bienes inmuebles urbanos–. [Recogido en Sipe Sipe]
- *Falta de coordinación del INRA con las organizaciones en el proceso de saneamiento:* las comunidades procedieron al saneamiento interno, pero los acuerdos logrados no fueron tomados en cuenta y eso genera conflictos por linderos, por superposición, etc. [Recogido en Tomina]
- *La documentación de los propietarios no está en orden*: hay transferencias de propiedades sin respaldo de documento legal alguno. Las comunidades opinan que el INRA debería tener una base de datos actualizada sobre la situación de la propiedad de la tierra. [Recogido en San Julián]
- *Inseguridad jurídica en la posesión de la tierra:* los campesinos arguyen que la tierra es insuficiente (están además los ganaderos e indígenas) y por eso tienen que trabajar para los empresarios; dicen que se les debería privilegiar en la dotación de tierras fiscales. [Recogido en Guarayos]

En segundo orden, aparecen problemáticas vinculadas más bien con la gestión municipal:

- *Falta de reglamentación en la explotación de recursos naturales:* por necesidades económicas comunales y municipales y por falta de normativas adecuadas al respecto, se ha autorizado a las empresas la explotación de yeseras, caleras y áridos-agregados (arena, cascajo, grava, etc.) que, a la postre, genera problemas medioambientales. [Recogido en Sipe Sipe]
- *Explotación concesionada de recursos naturales:* los campesinos expresan que la apertura de caminos beneficia principalmente a las empresas concesionarias y que los planes de manejo forestal conllevan a la apropiación de propiedades agrarias. [Recogido en Entre Ríos]
- *Mercantilización de la tierra en desmedro de las tierras productivas:* se ha llegado a inhabilitar tierras productivas para habilitar construcciones de viviendas y formar nuevas poblaciones urbanas de manera desordenada. [Recogido en Sipe Sipe]
- *Indefiniciones en límites municipales:* esta situación ha derivado en incongruencias y

conflictos en el saneamiento de propiedades. Expedientes de una misma comunidad figuran en la jurisdicción de determinado municipio y en la jurisdicción de otro. [Recogido en San Julián]

1.2. Regulación del acceso a la tierra

1.2.1 En territorios de propiedad colectiva

Constitución y conservación del derecho familiar a la tierra

En el caso de la provincia Madre de Dios, la economía campesina está fundamentalmente basada en la recolección de productos no maderables (esencialmente castaña), por lo que las organizaciones comunales han recurrido a una suerte de saneamiento interno para asignar tierras ("centros") a las familias, no por igualdad de extensión sino de acuerdo con su potencial de recolección.

> En una asamblea plena en la comunidad, nos hemos repartido por centros. Por decir, si un centro produce seiscientas cajas, entonces ahí van dos familias de a trescientas cajas, de forma equitativa por comunario. Si nos distribuimos así es porque si algunas parcelas son más grandes es porque son más ralas las almendras; pero también hay otros centros que son más pequeños pero también producen más. Equitativamente, son trescientas cajas que nosotros tenemos asignadas. [Reinaldo Cuadiay, comunidad Mercedes, zona El Sena, Madre de Dios]

Los hijos y las hijas heredan el acceso de los padres cuando cumplen dieciocho años de edad y forman familia. Actualmente, en la mayoría de las comunidades, ya no es posible asignar "centros" porque todas las tierras ya han sido distribuidas entre las familias.

Para que nuevas familias puedan ser incorporadas a la comunidad, deben tener hijos en edad escolar –los harán estudiar en la unidad educativa de la comunidad– y someterse a un periodo de prueba –usualmente de dos años– para comprobar su comportamiento. En caso de cumplimiento, se les podrá asignar tierras, pero en las áreas de compensación.

Por otra parte, las comunidades tienen definidas áreas agrícolas en lugares que no cuentan con recursos forestales. En estas zonas, las familias pueden habilitar chacos de extensión reducida que usufructúan anualmente para autoconsumo.

Para conservar su derecho a la tierra, la familia debe contar con vivienda propia y debe trabajar en la comunidad; además, debe cumplir con obligaciones comunales formalizadas en estatutos: participación en reuniones comunales, en trabajos comunales, asumir cargos, etc.

En caso de que la familia abandone la comunidad sin previo aviso, se le espera un tiempo prudencial, pero si no vuelve pierde su derecho a la tierra. También se le puede quitar la tierra si alguien de la familia comete algún delito grave como crimen o violación.

En las TCO indígenas, el derecho familiar a la tierra se constituye y se conserva por vivir en la comunidad, cumplir con las obligaciones y las formas de vida comunales, hacer estudiar a sus hijos (en edad escolar) en la unidad educativa de la comunidad, etc. Las mujeres tienen el mismo derecho que los varones.

El factor cultural es relevante; si bien personas de otras culturas pueden integrarse a la organización –mediante matrimonio, por ejemplo–, se verán condicionadas a adaptarse a las formas de vida comunal. Las familias nuevas estarán bajo control hasta cumplir un periodo de prueba. De incumplir las reglas, se les llamará la atención. De persistir, se les pedirá abandonar la comunidad.

En el caso de Mojos y de Pilón Lajas, las familias pueden elegir en toda libertad el lugar donde hacer chaco. En algunas comunidades de Pilón Lajas, al igual que en la TCO Charagua, esta libertad queda restringida a un área de barbecho destinada específicamente a cultivos. El chaco es asignado temporalmente a la familia y si llega a implementar cultivos perennes, los hijos pueden heredarlos. Sin embargo, la herencia se limitaría a las "mejoras", ya que no existe el concepto de herencia de tierra.

En el caso de Guarayos, la organización tiene determinadas áreas de barbecho destinadas exclusivamente a cultivos, llamadas "zonas agrarias". En esas zonas, se asigna parcelas permanentes a las familias, cuya extensión varía entre treinta y cincueta hectáreas. Si bien estas parcelas son otorgadas en calidad de usufructo, su acceso es transferible a los hijos. Existe la opción de crear nuevas zonas agrarias –que se convertirán en

comunidades con el tiempo– habilitando monte dentro de la TCO.

Prácticas en "transacciones" familiares de tierras

En las comunidades campesinas de la provincia Madre de Dios, la compra-venta de tierras, el alquiler y toda forma de arrendamiento de tierras están prohibidos por normas internas. En caso de incumplimiento, se sanciona al infractor con multas, suspensión temporal o, incluso, pérdida del derecho sobre la tierra. No obstante, se autoriza el préstamo temporal de tierras por asignación voluntaria de una familia a un pariente. En todo ello, la comunidad entera participa en el control.

También en las TCO indígenas, la compra-venta, el alquiler u otro tipo de transacción de tierras están prohibidos por norma interna. La infracción es considerada falta grave, que puede ser sancionada con la expulsión. Existen casos en que se puede dar en préstamo una parte de la tierra a otra familia de la misma comunidad. Mas, se debe tratar de "un favor a alguien que lo necesita".

> Han venido supuestos pequeños ganaderos que han querido alquilar [tierras]. [...] De forma comunaria lo analizamos entre todos. Hemos llamado a una persona que entendía en tema de tierra y vimos que, con el tiempo, iba ser problemático. Entonces les dijimos que no podían quedarse en la comunidad porque en nuestro estatuto orgánico de la subcentral dice que la tierra no se presta, no se alquila ni se vende. Entonces hemos retirado a la gente que había en la comunidad. [Ismael Cayami, productor de la comunidad indígena San Miguel del Mátire, Mojos]

El caso de la TCO Guarayos es particular. Dentro de sus parcelas, las familias indígenas suelen habilitar chacos de extensión limitada para cultivos de autoconsumo, guardando una reserva de bosque para caza, pesca y extracción de insumos de uso doméstico (leña, hojas, madera de construcción, etc). Sin embargo, los campesinos que llegaron a comprar parcelas en años pasados acostumbran habilitar toda la extensión y su producción tiene mayor vinculación con el mercado. Esta contradicción se constituye en un elemento de conflicto porque afrenta a los usos y costumbres indígenas, pero no tiene resolución en normativas internas del pueblo indígena ni conlleva sanciones.

Control de la concentración y la fragmentación de tierras

En las comunidades campesinas de la provincia Madre de Dios, siendo de usufructo el acceso a los chacos y siendo estrictamente prohibidas las transacciones de compra-venta, alquiler u otro de tierras, queda imposibilitada la concentración privada de tierras.

Sin embargo, existe un riesgo de fragmentación en las tierras ("centros") de recolección de castaña ya que el acceso es heredable a los hijos. Por de pronto, las comunidades sólo ven resolución posible al problema por medio de la asignación de "centros" en las tierras de compensación.

En las TCO indígenas, siendo de usufructo el acceso a los chacos y siendo estrictamente prohibidas las transacciones de compra-venta, alquiler u otro de tierras, queda imposibilitada la concentración privada o la fragmentación de tierras.

El caso de Guarayos es particular, ya que en las zonas agrarias las parcelas se han vuelto cuasi-privadas (transables). No obstante, la regulación comunal interna impide su acumulación o fragmentación.

1.2.2 En territorios con propiedad privada individual/ familiar

Constitución y conservación del derecho familiar a la tierra

La sucesión hereditaria

En las comunidades campesinas, el acceso a la tierra se da mayormente por sucesión hereditaria, dando lugar a un alto grado de fragmentación de la tenencia de tierras. Un mismo propietario llega a poseer varias parcelas pequeñas y, además, dispersas en vista de que los hijos que contraen matrimonio reciben de parte de cada familia su respectiva herencia en terrenos.

> Antes, nuestros terrenos pertenecían a la hacienda. Con la reforma agraria han dotado a nuestros padres. Posteriormente, la tierra se ha ido dividiendo por la herencia. En mi caso, tengo quince parcelas dispersas en la comunidad. No sé cuánto de tamaño puede haber en total; talvez mil o dos mil metros cuadrados en total. [...] Yo tengo cinco hijos y si por la herencia les doy, seguirá dividiéndose

> mucho más y la tierra será muy pequeña. [Juan Espinoza Ágreda, comunidad Laphiani, Sipe Sipe]

Hasta hace poco, las hijas mujeres no heredaban y apenas recibían compensación. Actualmente, esta situación está cambiando y se empieza a repartir la tierra por igual.

Como la herencia de la tierra responde generalmente a acuerdos intrafamiliares, la comunidad no interviene, a no ser que surja un conflicto. Si lo hay, se suele privilegiar a las familias ya constituidas por sobre los jóvenes solteros o las madres solteras.

Para poder consolidar y mantener el acceso a la tierra dentro de la comunidad, la sucesión hereditaria o la compra-venta no son suficientes: la familia debe, además, cumplir con obligaciones comunales en forma de aportes de cuotas sindicales, aportes de cuotas para la escuela, trabajo comunal, cumplimiento de cargos en la organización, fiestas, etc.

En el caso de los ayllus, las familias acceden a la tierra mediante la ocupación de una *sayaña* –de uso agrícola o pecuario– que es eminentemente privada. En la región de Colquencha existen todavía *aynuqas* (de uso agrícola) que son tierras comunales, pero donde cada familia posee entre una y varias parcelas pequeñas *(qallpa)*. Su ocupación va transmitiéndose de generación en generación. Como el origen de la propiedad se asienta en la sucesión hereditaria, existe dispersión y parcelación de tierras, donde una misma familia puede poseer varias parcelas dispersas en varias *sayañas*.

Hasta hace poco, las hijas mujeres no heredaban. En Sacaca se menciona incluso que se solía exigir al yerno adoptar el apellido de la mujer para preservar el sistema propietario vinculado con la familia (el ayllu). Actualmente, pocas son las mujeres que tienen derecho legítimo a una *sayaña* dentro de las comunidades –las que lo tienen son, mayormente, mujeres que enviudaron o mujeres que se quedaron solteras–, pero esta situación está cambiando y se reparte cada vez más la tierra por igual.

> Los lugares de *aynuqas* son terrenos propietarios de cada familia. Cada familia es considerada dueña del terreno que se conoce desde hace años. La mujer también tiene su derecho de tener el terreno y cultivar según su necesidad. También los hijos jóvenes tienen derecho a utilizar la propiedad de terreno en *aynuqa* de acuerdo a petición de sus padres. [Agustín Chirinos San Pedro y su esposa, Machacamarca, Colquencha]

Para conservar el derecho al acceso a la tierra, cada familia está obligada a realizar "contribuciones"[6] y a cumplir usos y costumbres, principalmente, el ejercicio obligatorio y rotativo de autoridad (*t'aqui*).

Otras formas de acceso

En las comunidades campesinas de todas las regiones existen prácticas ágiles de compra-venta, alquiler, anticrético, producción en compañía, etc. Normalmente, las transacciones se realizan entre familiares o comunarios, sin mayor intervención de la organización comunal, y la única regulación sería la prohibición de venta a personas ajenas a la comunidad. De producirse venta a ajenos, la familia infractora sería pasible a la expulsión y su parcela sería intervenida por el sindicato (para que se destine a uso comunal). Sin embargo, en ninguna de las regiones visitadas se ha podido encontrar un caso concreto, salvo en Tomina, donde la sanción se limitó a una mera multa pecuniaria.

Recientemente, ante el proceso de saneamiento de la TCO Guarayos, las familias campesinas de la región han optado por la titulación colectiva de la tierra como medio de evitar ser clasificadas como terceros sujetos a demostrar función económico-social en vez de solo función social en el proceso. Pese a esta situación, la compra-venta de tierras prosigue dentro de la comunidad, con la venia de la organización (transferencia certificada por el sindicato), bajo el único requisito de que las tierras sean trabajadas previamente.

> ¿Le está permitido vender su parcela si usted quisiera? Se puede, pero ahora nosotros tenemos un reglamento: el que no tiene trabajado no puede vender pero el que tiene trabajado, eso le garantiza para vender su tierra. ¿Cómo lo venden si el título es de toda la comunidad? Se hace una transferencia, se verifica su parcela si es que está trabajada; si no, no puede vender. [Ceferino Cuentas, Laguna Corazón, Guarayos]

En los ayllus, la tierra puede transferirse mediante trueque o intercambio de parcelas entre

6 Pago de aportes diversos a la comunidad, en forma monetaria o en trabajos comunales.

familias que viven dentro de la comunidad, previa consulta y aprobación del ayllu. Fuera de la transferencia de esos derechos y obligaciones entre familiares, no se acepta ninguna forma de transacción.

Sin embargo, en Sacaca –y recientemente en Curahuara Marka– se ha venido dando la compra y venta de tierras entre los mismos comunarios, y son generalizadas las prácticas de alquiler y "al partir". Las transacciones de alquiler o "al partir" se realizan sobre la base de acuerdos con pago en especie o en producto, que suelen ser formalizados en un acta suscrita ante los *jilankus* [autoridades originarias]; si los conflictos no pueden ser resueltos en ese ámbito, se acude a las autoridades políticas locales (corregidores) o regionales (subprefecto).

Las ventas, el alquiler y las prácticas "al partir" están estrictamente prohibidos con personas ajenas a la comunidad.

Registro de propiedad

La situación generalizada es que los títulos de propiedad están desactualizados; corresponden a tiempos de la reforma agraria de 1953 y las sucesivas herencias nunca se plasmaron en documentos legales. Una situación extrema se presenta en Sipe Sipe, donde al lado de familias que cuentan con título reciente de propiedad emitido por el INRA, en el marco de un proceso de saneamiento, coexisten campesinos poseedores de tierras con títulos ejecutoriales de épocas de la primera reforma agraria y a nombre de sus abuelos, campesinos sin título alguno que poseen tierra por legado de sus padres reconocido por la comunidad, y otros con documentos de compra-venta de todo tipo (minutas elaboradas por abogados, documentos avalados por normas comunitarias, acuerdos privados basados en títulos ejecutoriales, etc). Esa compleja situación se complica aun más por la cercanía de la ciudad de Cochabamba, pues las tierras de comunidad terminan siendo tituladas como propiedad urbana inscrita en Derechos Reales.

Restricciones y garantías al poder de disposición y registro de acceso (y uso) de tierras

Conflictos por linderos

En forma general y pese a la falta de claridad en la documentación formal de la tenencia de tierras, la propiedad no es tema de conflicto y se respeta los linderos, tanto entre parcelas como entre comunidades porque todos se conocen y se respetan. Si se presentan conflictos, se los trata dentro de la familia y casi nunca llegan al ámbito de la organización.

En las comunidades campesinas tan solamente se mencionó excepciones en San Julián, las cuales pudieron ser superadas por conciliación estrictamente interna, mediada por la organización sindical y sin participación del INRA.

En los ayllus, la excepción se presenta en Sacaca, donde la remoción de *tinis* [mojones] entre familias es frecuente; hubo reacciones violentas de defensa. Incluso la convivencia entre comunidades colindantes pasa por revisitas periódicas de mojones por parte de las autoridades locales para hacer respetar las jurisdicciones de tierra y territorio. Los conflictos ya no pasan más por los *jilankus* y son elevados al conocimiento del corregidor. En Curahuara Marka, los conflictos se originan más bien por la invasión de ganado. Los entrevistados consideran que la delimitación de las áreas de pastoreo con alambrados es una de las mejores formas de evitar conflictos entre colindantes.

Abandono por migración

La migración es en todas las regiones una manera común de evitar el fraccionamiento de la tierra y una respuesta a las limitaciones agroecológicas; pero los migrantes suelen dejar sus tierras a algún familiar que las produzca y cumpla con las obligaciones comunales, de modo tal que una familia puede ausentarse sin perder su derecho propietario a la tierra. Para ello, se hace uso de diversas modalidades, por ejemplo la producción en compañía o en alquiler. Dicha migración es, sin embargo, raras veces definitiva: más se la practica de manera estacional para generar alguna liquidez económica.

> Alguna vez, las personas que tienen un pedazo de tierra alquilan para irse a las ciudades y ganarse la vida, porque su pequeño terreno ya no alcanza para ellos. Los derechos se mantienen, sus tierras son respetadas; nadie puede tocar sin la autorización del dueño, pero tienen que cumplir con obligaciones a la comunidad, y también con las cuotas. No hay compra venta de tierras,

> sólo alquiler. Por falta de tierras, el alquilarse es una salvación. [Zacarías Mamani, comunidad de Tarwach'api, Sacaca]

En el caso campesino, se dice que si la migración se torna definitiva y la tierra es abandonada durante varios años (más de cinco), la organización comunal está facultada para revertir las tierras en virtud a su normativa interna y en coordinación con las autoridades comunales y la subcentral; pero ese caso no se ha dado aún en las regiones visitadas.

En el caso de los ayllus, la tierra queda sencillamente en propiedad de la familia.

Control / sanciones

Los estatutos de las comunidades campesinas no suelen contemplar asuntos vinculados con la tenencia de la tierra y las normas comunales relativas al acceso y uso de la tierra sólo se aplican a las personas que cumplen cargos y que asisten a las reuniones. Los dirigentes sindicales están encargados de velar por el respeto a las prácticas familiares, y la comunidad entera controla. Al ser poco frecuentes los casos de conflicto, el dirigente suele consultar sobre ello a anteriores dirigentes. Si es necesario, se recurre a determinaciones comunales en asamblea y a actas sindicales que avalan la propiedad. Tan sólo se apela a las autoridades estatales si se trata de asuntos administrativos de herencia o de registro de propiedad.

Las sanciones que se aplica van desde las llamadas de atención hasta la expulsión, en casos extremos o de reincidencia. Generalmente, todo termina solucionándose con el pago de multas al sindicato.

En los ayllus, la autoridad originaria es la que avala y legitima las transacciones, luego de consultar en reunión comunal. Son casi inexistentes los conflictos entre comunarios y los pocos que se presentan son solucionados por las autoridades originarias; generalmente se llega a firmar actas de conciliación y conformidad que son registradas en libros como constancia para evitar posteriores problemas.

Por decisión de la asamblea comunal, puede decidirse la expulsión de la comunidad de aquellos que cometieron faltas graves (asesinato, violación, robo, etc.). Si se da tal caso, la *sayaña* y las parcelas de la *aynuqa* que corresponden al infractor son transferidas a parientes de segundo y tercer grado. De no existir parentela, esas tierras son reasignadas a los que no tienen tierra.

Control de la concentración y la fragmentación de tierras

Básicamente, la organización campesina no interviene ni en la sucesión hereditaria del derecho familiar a la tierra ni en los actos de compraventa; salvo, de repente, para vetar la venta a una persona extraña a la comunidad. Tan solamente en San Julián se mencionó que las parcelas originales no pueden ser fraccionadas.

En general, entonces, la concentración o fragmentación de la propiedad es dejada a libre criterio de las familias. Hoy en día se acostumbra traspasar por herencia a todos los hijos por igual, pero los que migran venden o transan con la familia que decide quedarse (por ejemplo, le dejan la tierra a cambio de los animales). De hecho, se ha podido observar en Tomina que a través de este mecanismo algunas familias están logrando reconcentrar la tierra, adquiriendo la propiedad de los migrantes. Una alternativa es la entrega al hijo mayor, en tanto se busca otras opciones para ubicar a los demás: asentamientos humanos en el oriente o migración a las ciudades. Una tendencia reciente consiste en procurar educación formal a los que se irán, como compensación a los que se quedan con la tierra.

En los ayllus no se ha mencionado casos de acaparamiento o fragmentación de tierras. En caso de infracción son las autoridades originarias las encargadas de dar soluciones.

1.3 Regulación del uso de la tierra

1.3.1 En territorios de propiedad colectiva: regulación del uso de las tierras colectivas y de las tierras asignadas a las familias

Las comunidades campesinas de la provincia Madre de Dios fueron elaborando estatutos que incorporan normas y reglas para la gestión de sus territorios y las familias fueron asumiendo prácticas de sostenibilidad del bosque para aprovechar de manera más ordenada la castaña, la implementación de sistemas agroforestales, etc. Por otra parte, los chaqueos son organizados de forma conjunta y existe control de la quema.

En las TCO indígenas, cada familia actúa en concordancia con las formas tradicionales de uso de los recursos del bosque: en general, el acceso al bosque es libre para la recolección de productos no-maderables y el corte de madera se limita al uso doméstico: leña, construcción de casas, fabricación de canoas, etc.

> El monte es colectivo; o sea, donde uno encuentra madera para cortar uno puede cortar, porque todo el territorio, todo el monte es de todos. [...] Pero aquí tenemos una norma de que no tenemos que cortar palos vivos. En caso si hay un proyecto como hemos tenido el proyecto de vivienda, entonces hemos sacado una solicitud que hemos hecho a la alcaldía y a la forestal para poder cortar nuestras maderas, para nuestro uso de nuestras viviendas y lo hemos hecho todo por la vía legal. [Celso Herrera, productor de la comunidad Igmirí, Charagua]

Las regulaciones comunales están mayormente enfocadas al tumbado de árboles. Por ejemplo, en algunas comunidades se determina que el aprovechamiento sea sólo de carácter comunal, para construcciones (sede social, vivienda para maestros, capilla), para solventar gastos de representación de las autoridades comunales, etc. En otras, se ha definido el pago de un porcentaje en beneficio de la comunidad y de la organización. En Pilón Lajas, el tumbado de árboles para venta de madera está totalmente prohibido por el doble estatus que tiene la comunidad: reserva y TCO. Sin embargo, últimamente, quedó aprobado el corte de madera para canoas destinadas a la venta, a condición de que el 10% de la venta se destine a beneficio de la comunidad.

La regulación es parecida en lo referente a cacería y pesca: es libre para la subsistencia, pero prohibida para la venta.

Por otra parte, en los chacos se produce cultivos anuales –arroz y maíz– destinados al autoconsumo. Las regulaciones se refieren básicamente a limitar los chaqueos, ordenar las quemas y velar por el descanso de la tierra (con los barbechos). También, puede estar prohibido el tumbado de algunas plantas específicas con miras a su preservación, manejo o reproducción; tal el caso del cacao silvestre y del motacú en Mojos. En el caso de Pilón Lajas, existe prohibición explícita y fuerte control sobre el uso de mecanización y agroquímicos; su incumplimiento es considerado grave y puede ser sancionado, incluso, con la expulsión. Últimamente, algunas familias han incursionado en el cultivo de plantas perennes –cacao, cítricos, etc.– cuya producción está destinada a la venta.

1.3.2 En territorios con propiedad privada individual/familiar: regulación del uso de las tierras privadas individuales/familiares

En las comunidades campesinas, si bien existe algún grado de reglamentación para cuidar o evitar las quemas por chaqueo o algún grado de comunicación respecto de la época de siembra o de cosecha, cada familia maneja su parcela de acuerdo con conocimientos y criterios propios, sin mayor intromisión de la organización sindical en el uso de las tierras privadas individuales/familiares.

A consecuencia de la continua fragmentación de las propiedades, ya no se deja descansar los suelos y se intenta alternativas mediante la intensificación de los cultivos. En los valles, se busca cultivos bajo riego para que la producción pueda evolucionar hacia productos de mayor interés comercial, como son las flores en Sipe Sipe, por ejemplo. En este caso, además de practicar el sistema de rotación de cultivos, se sigue usando abono natural, pero se va incorporando agroquímicos. Se supone que hay un uso racional de esos agroquímicos pero, mayormente, no hay control efectivo sobre ellos. En San Julián, donde la siembra mecanizada se acompaña con muchos pesticidas químicos, sin mayor orientación técnica, algunas comunidades han terminado reglamentando que esos cultivos –soya, girasol, sorgo– estén separados de las viviendas por pastizales, y los dirigentes –o un comité *ad hoc*– controlen el cumplimiento.

> En el caso de mi comunidad está reglamentado. De la casa donde vivo tiene que ser unos doscientos metros, dejando un espacio, y de ahí para allá ya agricultura. En caso de aquel afiliado que no cumple, primero es amonestación verbal [...], si va a seguir yendo así, hay sanción y en caso ya sea más, la comunidad determina entonces. Es hasta ahí se llega [expulsión]... ya, pero no llegan hasta ahí; sí. Se ha llegado solamente a amonestación verbal y a sanción que lo sanciona hasta quinientos bolivianos, mil... [Gabriel Puma Laura,

productor y presidente de la comunidad Nuevo Oriente, San Julián]

En los ayllus, cada familia maneja su *sayaña* de acuerdo con conocimientos y criterios productivos propios, sin intromisión de la organización.

1.4. Mecanismos y práctica de planificación

1.4.1 En territorios de propiedad colectiva

Varias comunidades campesinas de la provincia Madre de Dios cuentan con planes de ordenamiento predial –elaborados, administrados y ejecutados por ellas mismas– para áreas de aprovechamiento de recursos naturales y áreas de cultivo en sitios donde no hay recursos naturales. Algunas comunidades cuentan además con planes de aprovechamiento de castaña. La organización controla la aplicación o el cumplimiento de estos planes; en el control participan todas las familias afiliadas. A quien incumple lo establecido por estos planes, se le aplica sanciones por medio de la organización.

Generalmente, los instrumentos de manejo arriba mencionados se han elaborado con instituciones de apoyo que operan en la región y se utilizan también para demostrar el uso comunal de la tierra demandada ante el INRA.

En el caso de Charagua y de Guarayos, las TCO han llegado a elaborar, con apoyo externo, sus planes de gestión territorial indígena (PGTI), los cuales permitieron conocer mejor las potencialidades económicas del territorio e identificar áreas aptas para aprovechamiento (agrícola, forestal, cacería, turismo, etc). Los PGTI contribuyeron en la planificación del uso del espacio y en la reglamentación del uso de los recursos naturales. En cierta medida, facilitaron también la elaboración de proyectos en algunas comunidades. Sin embargo, en el ámbito del territorio, sólo fueron parcialmente aprovechados por ser documentos muy técnicos y poco comprensibles para las comunidades, además de que no siempre fueron debidamente socializados.

En Mojos y en Guarayos se elaboró planes de manejo forestal. En el primer caso, no fueron aplicados y dejaron de tener vigencia. En el segundo, están en aplicación bajo supervisión de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (*ABT*), pero es frecuente el incumplimiento de la normativa (por ejemplo en reforestación) y, raras veces, se aplica sanciones. Hay convencimiento entre los indígenas de que el manejo forestal no tendrá sostenibilidad y que, a mediano plazo, estas áreas serán convertidas en "zonas agrarias" y reserva de caza y pesca.

> Estamos ampliando zonas agrarias. Van a haber recortes de quinientas hectáreas, y ésas se van a convertir para zona agraria; y otro, hay nuevos territorios donde están los planes de manejo. No sólo pensamos en tener alrededor de Urubichá: también estamos pensando en tenerlo en los planes de manejo. Se pueden ir convirtiendo de acuerdo al desarrollo familiar con el transcurso del tiempo. [Ovidio Yubanore , Urubichá, Guarayos]

En todo caso, los entrevistados manifiestan que los planes de manejo benefician sobre todo a los profesionales externos que se vieron forzados a contratar para poder cumplir con la normativa; por ello, la tendencia actual consiste en parcelar el área forestal en partes iguales administradas directamente por cada familia.

En Pilón Lajas, se cuenta con un "Plan de vida" que ha permitido definir el uso del espacio territorial en cada comunidad y las estrategias de aprovechamiento de los recursos naturales de acuerdo con las potencialidades del territorio y a las necesidades de sus habitantes. Cada comunidad tiene un área de aprovechamiento territorial acordado entre todas las comunidades y en función de la capacidad de acceso que se tiene. Sobre la base del área de aprovechamiento territorial comunal, se ha procedido a una zonificación del espacio territorial, de modo que cada comunidad cuente con área de cacería, área de aprovechamiento de recursos forestales y área para la actividad agrícola. Algunas comunidades tienen, incluso, un área específica para actividad turística. Por lo general, las comunidades cuentan, además, con un instrumento de planificación agrícola llamado "plan de chaqueo", el cual es elaborado de manera conjunta con la administración del Área de Reserva de la Biosfera, tomando en cuenta su doble condición, de reserva y TCO.

1.4.2 En territorios con propiedad privada individual/ familiar

En ninguna de las regiones visitadas, las comunidades cuentan con planes de gestión de su territorio.

En el caso particular de Colquencha, donde todavía existen *aynuqas* –en Sacaca, las *mantas* fueron parceladas y privatizadas por los comunarios–, la rotación de cultivos en las parcelas familiares está establecida por tradición. Anualmente, los *mallkus* [autoridades tradicionales de los ayllus] deciden el inicio del trabajo colectivo para la roturación, los preparativos de la siembra, la cosecha, etc. Mientras las *aynuqas* están en descanso, las familias pueden aprovechar indistintamente de ellas para el pastoreo de animales. En la práctica, las familias que viven próximas se apropian de ellas –prohibiendo incluso el ingreso libre de otro ganado–, pero cuando llega la rotación para el cultivo, dejan el campo libre para sus propietarios.

Frente a una notoria expansión de la frontera agrícola, las normas comunales de gestión de los campos de pastoreo y de los pajonales fueron abandonadas paulatinamente pasando prácticamente a la gestión individual o familiar. En Tomina, algunas familias pastorean –al partir o en alquiler– ganado de otras comunidades en las lomas de su comunidad. En ningún caso, hay intervención de la organización ni se menciona reglas que controlen y sancionen esas prácticas. En Curahuara Marka, la delimitación referencial de las *sayañas* –de uso pecuario, para crianza de camélidos– se ha ido materializando paulatinamente con cercos de alambrados, especialmente en las áreas de bofedales.

> El manejo individual nos trae mejores beneficios, porque si es colectivo los bofedales estarían afectados por una variedad de animales, como en la comunidad de Sajama, donde los asnos, los caballos, los chanchos, los burros depredan los bofedales. Por eso, nosotros hemos determinado sólo criar alpacas y llamas, hemos decidido también hacer un manejo de bofedales de manera rotacional. [...] Hay pequeños espacios de bofedales que manejamos de manera rotacional. Los bofedales están muy conservados, hacemos riego, todo lo que se puede. [Felipe Guarachi, comunidad Caripe, ayllu Suni Uta Choquemarca, Curahuara Marka]

Por otra parte, pese a que los recursos forestales son, hoy en día, muy limitados en todas las regiones visitadas, aún se mantiene un uso tradicional del bosque para fines domésticos –corte de leña, madera para cercos, para corrales, para vivienda, etcétera– sin practicar o preocuparse por la reforestación.

> Los bosques son de la comunidad. Si quieren cortar árboles deben pedir permiso de la forestal de Sucre. Los jóvenes que no hacen la función social son los que cortan los árboles del bosque comunitario. Para leña, todos pueden sacar según los usos y costumbres. De la comunidad no pueden sacar leña para la venta a otros. El dueño puede cortar nomás. De ahí, se fabrica bateas, arados, timón, etc. [Pastor Pachacopa Flores, comunidad Fuerte Rúa, Tomina]

1.5. Mecanismos y prácticas de control social del cumplimiento de la función social de la propiedad

1.5.1 En territorios de propiedad colectiva

En la provincia Madre de Dios, el hecho de vivir y trabajar en la comunidad es prueba de cumplimiento de la función social de la tierra. A ello se añade el cumplimiento de las normas comunales relacionadas con el uso de la tierra y los recursos naturales; normas consensuadas en la misma comunidad con participación de todas las familias. La comunidad y la dirigencia sindical controlan y los dirigentes ejecutan o aplican sanciones, si es necesario.

Por otra parte, dentro de la percepción indígena, el respeto y la conservación de la cultura son las condiciones principales para el cumplimiento de la función social, puesto que es a partir de esas lógicas que se lleva la gestión del territorio. En la práctica, la residencia, la producción agrícola en la comunidad, la participación en las decisiones de la comunidad y el cuidado del medio ambiente son pruebas de su cumplimiento. La comunidad y las autoridades tradicionales controlan y éstas últimas ejecutan y sancionan, si es necesario.

1.5.2 En territorios con propiedad privada individual/ familiar

El concepto de "cumplimiento de la función social" es asimilado con la afiliación a la organización y el trabajo de la tierra ("la tierra es de quien la trabaja", se dice); pero también con el ejercicio de cargos y el cumplimiento de normas, acuerdos y obligaciones comunales ("contribuciones"

en los ayllus). El cuidado del medio ambiente se integra a esta definición tan sólo en la provincia Guarayos.

Existe un fuerte control social interno por parte de las familias afiliadas y el grado de cumplimiento es tal que, con frecuencia, los que viven en las ciudades envían dinero para pagar cuotas o multas con miras a mantener sus derechos sobre la tierra.

Los que incumplen son notificados y la sanción comunal por incumplimiento es el pago de multas o el trabajo comunitario. En última instancia, se "desconoce" al afiliado y se lo deja de tomar en cuenta en los beneficios y proyectos de la comunidad.

2. La gestión de los recursos naturales en los TIOC

2.1. Prácticas en conservación de condiciones agroecológicas o recuperación de condiciones degradadas

2.1.1 En territorios de propiedad colectiva

En la provincia Madre de Dios, varias reglas comunales están en aplicación, relativas al aprovechamiento más ordenado de la castaña, la implementación de sistemas agroforestales, etc. En los chacos, las mismas prácticas agrícolas son cuidadosas del bosque. Tan es así que, por ejemplo, los chaqueos son organizados de forma conjunta para un mejor control de la quema.

En las TCO indígenas, cada familia actúa en concordancia con sus formas tradicionales de uso de los recursos del bosque. En forma general, las regulaciones comunales están enfocadas a frenar el corte de árboles, la cacería y la pesca, limitando las posibilidades de venta en aras de una conservación óptima de las condiciones ecológicas del medio.

Las prácticas productivas en los chacos van en el mismo sentido; tienden a limitar u ordenar las quemas y dejar la tierra en barbecho un tiempo prudencial para la recuperación de sus condiciones agroecológicas. En el caso particular de Pilón Lajas, existe, adicionalmente, prohibición explícita y fuerte control sobre el uso de mecanización y agroquímicos. El incumplimiento de esta normativa es considerado grave y puede ser sancionado, incluso, con la expulsión.

> Si se quiere mecanizarlo metiendo químicos, eso sí que no está permitido, porque va a ir dañando la tierra [...]. Si alguien se encapricha y quiere meter químicos, hay un control de la comunidad [...]. En las sanciones, bueno, es expulsión más que todo por dañar la tierra, apartarlo nomás de la comunidad. [Fredy Maito, comunidad Embocada del Quiquibey, secretario de tierra y territorio del CRTM, Pilón Lajas]

2.1.2 En territorios con propiedad privada individual/ familiar

Los recursos naturales de los territorios visitados fueron mermando con el tiempo y actualmente son muy limitados, especialmente en Sacaca, donde las lluvias torrenciales (*lluqma paras*), las fuertes granizadas, el cultivo de parcelas en laderas pedregosas de fuerte pendiente, la producción constante sin rotación, la falta de guano para un manejo adecuado de los suelos, etc., son factores que favorecieron la formación de cárcavas y de espacios desertizados. Tampoco hay decisiones colectivas con respecto a la protección de vertientes y fuentes de agua. La única excepción es San Julián, donde varias familias han tenido el cuidado de conservar áreas boscosas dentro de su propiedad, como reserva de tierra para paliar el cansancio del área habilitada para cultivos y para la provisión de insumos de uso doméstico –leña, palos de construcción, etc–, y también para la conservación de humedad.

Cabe destacar que en Curahuara Marka se reconoce que la presencia del Parque Nacional Sajama ha alimentado los usos y costumbres con reglas y conocimientos para la conservación de los recursos naturales. Bajo impulso de la gestión del parque, existen, por ejemplo, prácticas de protección y no quema de tholares y queñuales, de irrigación y cuidado de bofedales, etc. Hay, incluso, interés por reforestar con especies nativas.

> No se puede utilizar nada, ni la leña ni la *queñua*. Solamente, tal vez, el seco puede ser que nos puede dar beneficio; y de los bofedales la ganadería, y el forraje nomás de los pajonales [...]. Como comunidad hay control de los incendios y como está aquí la administración del parque, ellos también ayudan. Es bien, yo creo que desde el gobierno nacional ya está mejorando. Nosotros también estamos preocupados por ese tema. [Nicolas Álvarez Álvarez, ayllu Jila Uta Collana , Cuarahuara Marka]

En general, más allá del control de quema (pastizales, pajonales, chaqueos, etc.) que ya se ha vuelto costumbre, se ha empezado a aplicar en años recientes algunas regulaciones para la conservación y el aprovechamiento de los pocos recursos naturales existentes. Tan es así que en Tomina, los "carboneros" fueron expulsados por resolución de las organizaciones comunales. En Sipe Sipe, ya no se puede cortar libremente árboles ni para leña sin permiso de la subcentral. Asimismo, el corte de troncas para construcción de viviendas requiere de solicitud expresa del interesado ante la subcentral para su respectivo análisis en reunión. De hecho, la única manera de obtener leña es mediante el "rameo" de los árboles, que se organiza por turno y en forma comunitaria. El desacato a esas normas es penado con fuertes sanciones económicas y decomiso de la madera y de las herramientas, pero también, dependiendo de la gravedad del caso, puede haber sanciones con trabajo o con algún producto para la comunidad.

Por lo demás, son muy pocas las iniciativas colectivas y más las individuales/familiares: algunas familias incursionan en obras de recuperación y conservación de tierras (en laderas, en bordes de ríos, etc.) en vista de la imposibilidad de chaquear; mientras otras incorporan modelos agroforestales o agrosilvopastoriles. Una demanda importante, prácticamente en todas partes, es agua para riego.

2.2. Prácticas ante la superposición con otros derechos de uso de los recursos

2.2.1 En territorios de propiedad colectiva

Una vez terminado el saneamiento de la propiedad de la tierra en las comunidades de la provincia Madre de Dios, los conflictos con terceros han mermado notoriamente, aunque se menciona algunos todavía, especialmente en los ríos (con referencia a la pesca), pero también debido al saqueo de madera. Por la distancia, las organizaciones comunales tienen dificultades en realizar control. En los casos en que esto es posible, han elevado denuncias ante las autoridades públicas, pero sin mayor repercusión.

En las TCO que se visitó para este estudio, anteriormente las relaciones eran tensas y conflictivas con los campesinos colonizadores, pero a medida que van concluyendo los procesos de saneamiento hay más respeto a los límites territoriales. Actualmente, los mayores conflictos se dan por el aprovechamiento indebido de los recursos forestales o por el daño que causa el ganado que ingresa a los chacos de las comunidades. Ello se traduce en demandas permanentes, en decomiso reiterativo de madera u otros productos extraídos del territorio, e incluso en represalias.

En general, el control de las irregularidades es asumido por todas y cada una de las familias de las comunidades y se espera la actuación de las autoridades indígenas para superar los conflictos, elevando los casos ante la justicia ordinaria. Pilón Lajas es un caso particular, porque el corregidor es el encargado de velar por el cumplimiento de las normas y la aplicación de sanciones a los infractores. Y ya que es TCO y reserva, coadyuvan los guardaparques y la dirección del área protegida, velando por el acatamiento de las normativas medioambientales. Otro caso particular es el de las empresas madereras en Guarayos. Unas tres grandes empresas, al menos, trabajan dentro de la TCO, comprando madera en contrato con los indígenas (mediante planes de manejo) pero, además, ofreciendo trabajo remunerado y otorgando anticipos; así se genera, paulatinamente, mecanismos informales de endeudamiento y de dependencia.

Por otra parte, existe superposición de derechos con las empresas petroleras en la TCO Charagua. Para mitigar los impactos socioambientales que causan las actividades que desarrollan dichas empresas, la Asamblea del Pueblo Guaraní ha negociado una compensación, pero sigue ejerciendo el control de impactos y exigiendo cumplimiento del derecho a la consulta. También, hay mucha preocupación en la TCO Pilón Lajas respecto de las concesiones petroleras (y del proyecto de represa en el río Bala) debido a los riesgos socioambientales que pueden acarrear. La TCO estima que la consulta a los pueblos indígenas debería ser asumida con mayor seriedad.

2.2.2 En territorios con propiedad privada individual/familiar

En prácticamente todas las regiones visitadas, existen fuertes conflictos con empresas que explotan tanto recursos forestales como no renovables (piedra caliza, sal, áridos-agregados, etc.);

se adueñan de las fuentes de agua, impiden el paso o generan impactos medioambientales perjudiciales para las comunidades. Generalmente, las comunidades afectadas no logran controlar o sancionar los hechos.

En Sipe Sipe, son varias las empresas que trabajan en la explotación de materiales de construcción (arena, grava, cascajo y piedra) en los ríos Viloma, Pancuruma, Tapacarí y Río Grande (Rocha) y varios los emprendimientos de explotación de cal y yeso, causantes de fuertes impactos medioambientales. Sin embargo, para ninguna de estas actividades existe normativa municipal ni comunal.

En Entre Ríos, la existencia de yacimientos minerales (de sal) en lugares cercanos a fuentes de agua ha provocado hasta muertes, que quedaron impunes. También hay antiguos hacendados que valiéndose de concesiones legales y planes de manejo forestal extraen madera de los bosques comunales, sin siquiera dejar beneficio a la comunidad.

> Lo que no comparto es que a las familias que conservamos el bosque y que muy pocas veces sacamos por necesidad alguna madera para venderla en la ciudad de Tarija y con ese dinero traernos algunos víveres para nuestra alimentación, se nos decomisa y somos multados sin derecho a reclamo... pero, para las grandes empresas madereras como los aserraderos y barracas están las puertas abiertas con el pretexto de que ellos hacen un plan de manejo adecuado y que contribuyen al Estado, a pesar de que ellos están haciendo un tremendo daño ecológico y arruinan el medio ambiente: abren caminos por un lado y por el otro, ocasionan deslizamientos de tierras, erosión y una serie de cosas, derrumbes, derriban árboles sin ningún control y sin cumplir las exigencias de la ABT. Ellos no trasportan poquito sino con camiones de alto tonelaje con fines netamente comerciales y en la comunidad están depredando. [Santos Castillo, comunidad Narváez, Entre Ríos]

En Colquencha, al igual que en muchos municipios andinos, existen yacimientos minerales; en particular está uno de los yacimientos de piedra caliza más importantes del país. Familias del ayllu Santiago de Llallagua organizaron una asociación para explotar la cantera y abastecer la fábrica de cemento Viacha. El manejo del yacimiento replica las prácticas agrícolas de derechos a una parcela por parte de los comunarios, que hacen turnos para trabajar el yacimiento con características que respetan las formas andinas organizativas y de trabajo.

En el caso particular de Curahuara Marka, a pesar de que no se lo considera como tercero, en sentido estricto, la legislación relativa al Parque Nacional Sajama ha provocado malos entendidos porque se cree que coarta derechos al aprovechamiento de bofedales y pajonales, poniendo en peligro la propiedad de la tierra de algunas familias. Otro punto delicado en la relación con el área protegida está vinculado al uso de los recursos naturales, ya que la aplicación de reglas proteccionistas despierta continuas denuncias de muertes de llamas y alpacas causadas por pumas y zorros.

2.3. Fomento al uso de prácticas productivas con perspectiva de sostenibilidad ambiental

2.3.1 En territorios de propiedad colectiva

A excepción de algunas actividades propugnadas por instituciones de apoyo –implementación de sistemas agroforestales o agrosilvopastoriles, por ejemplo–, no se mencionó iniciativas propias de las organizaciones para fomentar prácticas con perspectiva de sostenibilidad ambiental.

2.3.2 En territorios con propiedad privada individual/familiar

Más allá de algunos programas con resultados puntuales y exitosos, como el Programa de Manejo Integral de Cuencas (PROMIC) en Sipe Sipe, para uso de tierras en forma de terrazas, o de algunos proyectos puntuales de organizaciones no gubernamentales –en sistemas agroforestales sobre todo–, no se mencionó actividades de fomento al uso de prácticas productivas con perspectiva de sostenibilidad ambiental y ninguna en el ámbito de las mismas organizaciones.

2.4. Políticas de formación/capacitación

2.4.1 En territorios de propiedad colectiva

A excepción de algunas actividades propugnadas por instituciones de apoyo –implementación de sistemas agroforestales o agrosilvopastoriles, por ejemplo–, no se mencionó iniciativas propias

de las organizaciones para desarrollar capacidades con perspectiva de sostenibilidad ambiental.

2.4.2. En territorios con propiedad privada individual/familiar

Las organizaciones no mencionaron políticas propias de formación/capacitación, pero la demanda es grande –también por asesoramiento técnico– y valoran, al respecto, el trabajo de las organizaciones no gubernamentales.

Cabe destacar una demanda específica recogida en Entre Ríos: conocer y capacitarse en normas nacionales para que las organizaciones puedan regular racionalmente el uso doméstico y la explotación de los recursos.

2.5. Prácticas de mitigación/adaptación a cambios climáticos

2.5.1 En territorios de propiedad colectiva

Los entrevistados dijeron haber observado aspectos tales como la baja del agua en los ríos y el excesivo calor, pero no podían hacer algo al respecto más allá de cuidar la naturaleza.

A excepción de algunos talleres realizados por instituciones de apoyo, no hay iniciativas propias de las organizaciones para desarrollar capacidades de adaptación al cambio climático. A lo sumo, algunas familias vislumbran acciones posibles mediante los sistemas agroforestales.

2.5.2 En territorios con propiedad privada individual/familiar

El cambio climático se percibe cada año más, con sequías, inundaciones, temperaturas más elevadas, plagas más abundantes, etc.; y ante eso los bioindicadores tradicionales están perdiendo confianza. Muchos consideran que el cambio climático es "voluntad de Dios", y que se deberá hacer frente "a lo que venga", pero no ha habido reflexión ni decisión colectiva con respecto a medidas para enfrentarlo; no se cuenta con plan alguno de gestión de riesgos.

A lo sumo, algunas familias sienten ese cambio más como oportunidad que como amenaza –en Sacaca, donde se producía papa, ahora se puede producir maíz, verduras y frutas–; otras vislumbran acciones posibles de adaptación mediante terrazas, perforación de pozos, riego, reforestación, implementación de sistemas agroforestales, etc.

Una demanda muy grande en el occidente del país es el tema de recursos hídricos.

Marc Devisscher

III
PROPIEDAD AGRARIA Y RECURSOS FORESTALES

Introducción

En Bolivia, la tradicional concepción agrarista consideraba a los bosques como tierras ociosas para la expansión de la agricultura –de gran escala o de colonización–; y las concepciones forestales, como fuentes de provisión de madera. Se ha ignorado su valor natural, la gran biodiversidad y los beneficios ambientales que prestan a la humanidad.

La implementación de un nuevo modelo de gestión de ecosistemas, integral y sustentable, definido en la Constitución Política del Estado, presenta los siguientes desafíos principales:

a) Construir una nueva normativa agraria y forestal articulada al enfoque de ecosistema o sistemas de vida y garantizar que la verificación del cumplimiento de la función social y función económico-social no vulnere la integridad de los boques y de los ecosistemas.
   Esto tiene que ver con el enfoque de las disposiciones agrarias y forestales, entendiendo que tierra y bosques se constituyen, conjuntamente con otros, en componentes de la naturaleza que interactúan y generan interdependencia en ecosistemas específicos. Por lo mismo, no se puede realizar una drástica separación o aislamiento entre actividades agrícolas, pecuarias y forestales, como se ha hecho hasta el presente, pues ha conducido a procesos acelerados de deterioro y degradación de los recursos. Esto también tiene que ver con el tema del saneamiento de la propiedad agraria (regularización y otorgación del derecho propietario agrario y forestal), con las opciones de: 1) continuar bajo una lógica de repetición de saneamiento (más de lo mismo) bajo la premisa de que bajo condiciones óptimas el saneamiento debe continuar hasta el año 2013 y de que ya se ha saneado una porción importante de bosques en el país, o 2) de ajustar, por el contrario, una modalidad de saneamiento en áreas de aptitud forestal, conocidas al presente como tierras de producción forestal permanente (TPFP).

b) Desarrollar apropiados mecanismos de articulación en el diseño y evaluación del cumplimiento de la normativa sobre la función económico-social y función social que incorporen un enfoque de buen manejo de los ecosistemas y no solamente de la tierra y recursos forestales, e identificar apropiados mecanismos de sanción al incumplimiento de la función económico-social y función social.
   El ajuste al enfoque y mecanismos del verificativo de la función social y función económico-social –evaluación de las condiciones que garantizan la preservación del derecho propietario– debe entender que mientras una porción de bosques se mantiene todavía como tierras fiscales, otra porción significa-

tiva está en manos privadas con títulos individuales o colectivos "saneados". Esto está relacionado con la incorporación efectiva en la verificación de la función social y función económico-social de los temas ambientales y ecológicos, garantizando no sólo el manejo adecuado de la tierra y de los bosques sino de los sistemas de vida basados en la regeneración del bosque.

c) Mejorar los mecanismos de distribución de las tierras fiscales con aptitud forestal. Esto tiene relación con la implementación de procesos de redistribución de la tierra sin que éstos se realicen necesariamente en contra de la integridad de los bienes y servicios forestales integrales. Asimismo, es preciso desarrollar asentamientos forestales que identifiquen un conjunto de regulaciones y prácticas que eviten el deterioro de los bosques.

Desde la perspectiva de los derechos forestales y agrarios, lo anterior supone, primero, cambiar la visión bajo la cual se viene desarrollando el aprovechamiento de la tierra y los bosques, enfocándose prioritariamente a la gestión integral de los bosques y de los ecosistemas. Segundo, realizar un proceso de verificación permanente de la función económico-social y función social incorporando este enfoque. Tercero, supone desarrollar sanciones realistas y aplicadas a situaciones específicas y a tipos de actores particulares para garantizar la conservación de la propiedad o su reversión en caso de que no se cumpla con las vocaciones de uso del suelo establecidas en los procesos de zonificación ecológica. Cuarto, implica poner en marcha procesos de redistribución de la tierra fiscal con aptitud forestal sin que éstos se realicen necesariamente en contra de la integridad de los bosques y de los bienes y servicios de los ecosistemas.

El propósito de este capítulo es apuntar a los temas críticos que requieren de la armonización de los postulados de la legislación agraria con relación a la propiedad y los derechos propietarios y la conservación y aprovechamiento sustentable de los bosques en áreas con vocación o aptitud forestal, superando la visión arcaica de las normas agrarias y de sus procedimientos con relación a esta materia.

La temática de la gestión integral del bosque constituye una prioridad para el Estado plurinacional de Bolivia y tiene relación con el uso integral y sustentable del bosque a partir del reconocimiento y cumplimiento de la capacidad de uso de la tierra y la vocación de sistemas de vida de bosque. Por lo tanto, la idea básica radica en que la tierra (con cobertura boscosa) debe ser usada tomando en cuenta su aptitud o capacidad de uso, lo que significa que las tierras con bosques deben mantener su condición boscosa y de biodiversidad en términos espaciales.

Con ese propósito, este capítulo recoge el aporte de profesionales y expertos en la temática forestal, fundamentalmente en cuatro grandes temáticas. Entre los expertos se ha recogido los criterios de Ximena Aramayo, James Johnson, José Martínez, Pablo Pacheco y Rudy Guzmán, todos ellos con varios años de experiencia en materia forestal. También se ha entrevistado a dirigentes de las principales organizaciones sociales del país y se ha realizado doce estudios de caso, seis correspondientes a las tierras altas y seis a las tierras bajas del país.

Además de los artículos de los citados profesionales y expertos, figura en este capítulo el artículo principal, de Diego Pacheco, que recoge los criterios expresados en los tres escenarios de estudio (los artículos, las entrevistas y los estudios de caso) e incorpora también opiniones personales. Finalmente, se realiza un resumen de los resultados de los estudios de caso.

A continuación, las principales coincidencias y diferencias en los temas estudiados.

1. Sistemas de vida y gestión integral de bosques

El desafío es construir una normativa agraria y forestal articulada al enfoque de sistemas de vida (o ecosistemas). Entre los principales temas de debate se encuentran los siguientes: ¿existen posibilidades reales para un manejo integral del bosque y sus recursos?; ¿por qué las tierras forestales son apetecidas para usos que no son los adecuados?; ¿en qué medida son necesarias la fuerza de los mercados o la intervención reguladora, promotora del Estado para el manejo integral?; ¿el Estado debe cumplir un rol policiaco o promotor?

Los expertos que escriben presentan una visión más optimista que pesimista sobre este tema,

mencionando que Bolivia tiene muchas ventajas comparativas para una economía sustentable (pocas experiencias documentadas sobre uso múltiple). Asimismo, manifiestan que las políticas no apoyan la gestión integral de bosques sino más bien su sustitución. Finalmente, mencionan que en este debate se debe cumplir dos reglas de oro: a) evitar la conversión y degradación del bosque, y b) recuperar y enriquecer suelos y bosques degradados.

En las entrevistas realizadas al conjunto de las organizaciones sociales se percibe un discurso ecologista e integral; se considera que la propiedad colectiva es la garantía para la sostenibilidad y es necesario recuperar la ritualidad (religiosidad) con la Madre Tierra.

En los estudios de caso predomina la visión comercial de manejo del bosque (como recurso maderable); se constata la importancia del aprovechamiento ilegal de la madera por parte de terceros y comunarios con dificultades de control, así como el hecho de que los espacios colectivos de bosques estén y hayan sido divididos (en los Andes y el trópico), lo que afecta de forma importante a las prácticas de manejo de los bosques.

2. Criterios para la verificación de la función económico-social y función social

El desafío es desarrollar apropiados mecanismos de articulación en el diseño y evaluación del cumplimiento de la normativa de la función económico-social y función social, que promuevan el uso apropiado de los sistemas de vida (ecosistemas) y no solamente de la tierra o los recursos forestales. Entre las principales preguntas para el debate se planteó las siguientes: ¿el enfoque de la función económico-social es arcaico y perjudicial?; ¿cuál debe ser el enfoque de la función social?; ¿existe en este tema una brecha entre teoría y práctica (mala aplicación técnica)?; ¿la verificación de la función económico-social y función social debe responder a criterios uniformes?

Los profesionales consultados manifiestan en sus artículos respectivos que el enfoque de la actual función económico-social tiene una visión mercantilista, agrarista y catastral, y que la función social se concentra sólo en actividades de subsistencia. Es necesario avanzar en el diseño de una nueva función económico-social y función social que considere la integralidad de la tierra, el bosque y las funciones ambientales según la capacidad de uso mayor de la tierra. También se deben incorporar criterios diferenciados por ecorregiones, tipos de actores y propiedad. El criterio principal de verificación de la función económico-social y función social debe ser el cumplimiento del uso de los suelos según la capacidad de uso mayor de la tierra y conforme a los distintos instrumentos de planificación de los suelos. Finalmente, la tierra y el bosque deben volver a encontrarse como elementos integrales de los sistemas de producción.

Con relación a temas procedimentales, se plantea que primero tiene que avanzarse en un proceso de ordenamiento territorial con una visión de vocación económica-productiva de la tierra y de función ambiental. Asimismo, se debe integrar la gestión integral de bosques con mecanismos de fomento y promoción. Se tiene que incorporar regulaciones más rigurosas en solicitudes de desmonte (cambio de uso) en tierras con aptitud agropecuaria. Asimismo, debe haber corresponsabilidad en los desmontes entre gobierno central y municipios.

Los entrevistados plantean que se debe conservar (integralmente) la relación monte-agricultura-funciones ambientales. En este marco, la función económico-social y la función social deben ser conceptos integrales y sustentables, incorporando criterios de funciones ambientales y de productividad.

En los estudios de caso se plantea que las buenas prácticas de manejo forestal incorporan un conjunto de actividades: incremento de servidumbres ecológicas, protección de áreas, cultivos mixtos y rotación, reforestación, prácticas agroforestales y otras.

3. Monitoreo y sanciones al incumplimiento de la función económico-social y función social

El desafío es identificar mecanismos apropiados de monitoreo y sanción al incumplimiento de la función económico-social y función social. Entre las principales preguntas de discusión te-

nemos las siguientes: ¿qué sistemas más eficientes de monitoreo y fiscalización forestal se puede proponer para garantizar la verificación de la función económico-social y función social?; ¿cómo garantizar el cumplimiento de la función social en tierras colectivas?

Los expertos escriben que deben existir diversos mecanismos de verificación de la función económico-social y función social que sean una complementación a la ficha catastral. Entre estos mecanismos tenemos el monitoreo satelital, el muestreo (por inspecciones y auditorías) al azar y el monitoreo participativo con control social. También se debería establecer normas flexibles y mínimas ecorregionales, en el marco de normas nacionales, y el municipio debería cumplir un rol monitoreador, autorizador y sancionador. Finalmente, es necesario incorporar diversos mecanismos de fomento al cumplimiento de la función económico-social y función social: impuestos, transferencias, recursos, programas de promoción y otros.

Los entrevistados plantean que del saneamiento interno se debe pasar al autocontrol social con sanciones comunitarias graduales definidas en estatutos comunitarios; y que faltas graves (o aspectos no normados) deben decidirse en las asambleas.

4. Distribución de tierras forestales

El desafío es mejorar los mecanismos de distribución de las tierras fiscales con aptitud forestal, sin que estos procesos se realicen en contra de la integridad de los bienes y las funciones forestales integrales. Entre las principales preguntas de debate tenemos: ¿es viable desarrollar asentamientos forestales en bosques públicos?; ¿es prudente realizar la distribución de bosques públicos según iniciativas productivas gubernamentales?

Los profesionales presentan dos visiones sobre los asentamientos forestales. Por una parte, que los nuevos asentamientos no deben estar ubicados en áreas forestales sino en tierras agrarias revertidas y, por otra, que los asentamientos en áreas de bosque deben acontecer en áreas ya intervenidas, con agricultura de subsistencia. En este marco, de acuerdo con el ordenamiento territorial, se debe localizar las poblaciones donde se realicen asentamientos en lugares apropiados (por ejemplo, comunidades forestales en la periferia del bosque) con participación municipal. Sin embargo, se coincide en señalar que en tierras fiscales con aptitud forestal no debe existir enajenación completa de los recursos naturales, sólo autorización de uso.

Los entrevistados coinciden en señalar que en estas áreas se debe realizar una titulación condicionada al uso de acuerdo con el tipo de aptitud del suelo. Asimismo, se pronuncian sobre la necesidad de realizar procesos de capacitación para el buen uso de la tierra forestal y que la distribución de tierras tiene que estar de acuerdo con su potencial.

Pautas para el aprovechamiento y empleo sustentable de la Madre Tierra

*Diego Pacheco Balanza**

1. Introducción

La tradicional visión que considera a los bosques como tierras ociosas, aptas para expandir la agricultura, o como fuentes de provisión de madera sin tomar en cuenta sus valores naturales, su gran biodiversidad y los beneficios ambientales que prestan a la humanidad se ha fortalecido con el modelo neoliberal, que es el marco bajo el cual se ha desarrollado la legislación agraria moderna. Y eso no ha sufrido cambios sustantivos a la fecha, más allá de algunos ajustes a los procedimientos. Bajo tal enfoque, los derechos propietarios se conceden en función al cumplimiento de la función económico-social o la función social.

El mecanismo de la función económico-social responde a una visión racionalista-mercantil, agraria y catastral que valora a los recursos en sí mismos, desconectados de sus ecosistemas; subordina la condición de uso del suelo forestal a la actividad agropecuaria y se basa en la identificación y descripción de inventarios sobre bienes y activos productivos más que en el proceso productivo mismo.

Este artículo evalúa la problemática de los bosques, comprendidos como sistemas de vida, y la influencia de la legislación agraria sobre ellos. Plantea alternativas conceptuales y procedimentales que permitan trascender el esquema convencional de verificación y cumplimiento de la función económico-social y la función social a uno nuevo, donde los recursos sean caracterizados de forma integral y ecosistémica, donde los bosques se valoricen de acuerdo con la capacidad de uso del suelo y se incorporen procesos y dinámicas productivas.

Este artículo tiene como objetivo introducir nuevos temas para discutir la relación entre bosques y derechos propietarios, discusión que se encuentra articulada a la culminación del saneamiento de la propiedad agraria. Plantea una mirada crítica con respecto al hecho de que la mayor parte de la superficie en las tierras bajas es bosque, así como con los procesos relacionados a la cesión y reversión de derechos propietarios a individuos y colectividades que detentan áreas de bosques o viven en áreas de aptitud predominantemente boscosa.

* El autor es licenciado en antropología por la Universidad Mayor de San Andrés. Tiene una maestría en recursos rurales y políticas públicas en el Imperial College (Reino Unido) y un doctorado en políticas públicas en la Universidad de Indiana (Estados Unidos).

2. Situación y problemática general de los bosques

2.1 Derechos propietarios de los bosques

Los bosques en Bolivia están distribuidos en una variedad de sistemas de tenencia, individual y colectiva. Muchos son bosques fiscales, mientras que otros están en manos privadas. Excluyendo las áreas protegidas, la mayor parte de las tierras en el oriente –unos 47 millones de hectáreas– está en manos de medianos y grandes propietarios; después están las áreas tituladas y demandadas por pueblos indígenas –veintitrés millones de hectáreas– y una menor proporción corresponde a las tierras ocupadas por la colonización: 3,8 millones de hectáreas (Balderrama 2002). Los derechos forestales otorgados en tierras fiscales y privadas correspondían a unos 8.8 millones de hectáreas en 2006, bajo manejo forestal sostenible. De éstas, unos cinco millones de hectáreas están en concesiones forestales, aunque están creciendo rápidamente las áreas bajo manejo en tierras comunitarias de origen (977 mil hectáreas), en propiedades privadas (1.5 millones de hectáreas) y comunidades campesinas (279 mil hectáreas). Las asociaciones sociales del lugar estarían manejando un área de bosques de poco más de setecientas mil hectáreas (Superintendencia Forestal 2007). La mayor parte del aprovechamiento de madera tiene lugar en las tierras bajas.

Entre los usuarios colectivos de los bosques están los pueblos indígenas, las comunidades agroextractivistas de campesinos originarios y colonos, así como los usuarios forestales privados, individuales. En la práctica, resulta difícil estimar el número de los usuarios forestales. Con fines referenciales, se estima que la población indígena fluctúa entre 180 mil a 220 mil personas (Diez y Riester 1996), la población de las comunidades agroextractivistas del norte amazónico se estima en unas treinta mil personas, y la de áreas de colonización en quinientas mil personas (INE 2001). La población rural andina que depende de leña está conformada por unas seiscientas mil personas. Esto hace que por lo menos un 40% de la población rural precise en alguna medida de recursos forestales.

Los datos anteriores excluyen a los zafreros de castaña, poblaciones de zonas periurbanas que usan regularmente algún tipo de recursos forestales y campesinos originarios del trópico. Además, existen sesenta asociaciones sociales del lugar calificadas, con un número aproximado de 1,600 socios (no todas han accedido a una concesión), aunque ya no es posible entregar bosques bajo esta modalidad. Todavía existe un número indeterminado de productores de madera de pequeña escala que se encuentra operando informalmente. Otros que se benefician con los recursos forestales son los propietarios de medianas y grandes propiedades agropecuarias.

Existen otros grupos de usuarios que participan de la cadena de producción de la madera o de la castaña, como los empresarios encargados de la primera y segunda transformación de madera y los beneficiadores de la castaña, entre los más importantes. Los empresarios forestales tienen acceso a la madera mediante diversas fuentes. Algunos han mantenido su acceso a recursos maderables en los bosques públicos por medio de concesiones forestales con derechos de aprovechamiento de largo plazo, y otros se aprovisionan de madera proveniente de tierras de comunidades indígenas y campesinas y de propiedades privadas. Por su parte, están en cuestión los derechos sobre bosques de los productores barraqueros para su uso como áreas de extracción de recursos no maderables. De acuerdo con estimaciones recientes, el número total de unidades productivas en actividad maderera en el país sería de unas tres mil, de las cuales el 80% corresponde a micro y pequeñas empresas, es decir a aserraderos, carpinterías y barracas, lo que indica la importante dinámica que han adquirido las micro, pequeñas y medianas empresas en la economía forestal boliviana (UPSA 2006).

El acceso a los recursos forestales de los grupos antes mencionados ha ido mutando, principalmente, por los cambios realizados en la legislación de tierras y en la legislación forestal y por las disputas en torno a los derechos agrarios y forestales entre diferentes grupos, que han tendido a agudizarse por la decreciente disponibilidad de tierras fiscales. El cambio más importante es el reconocimiento de derechos sobre la tierra y los bosques a los pueblos indígenas, básicamente en tierras comunitarias de origen y en comunidades agroextractivistas en el departamento de Pando.

Además, se ha dado un proceso de expansión de las áreas destinadas a la protección y el proceso de saneamiento de la propiedad agraria ha generado una ocupación más acelerada de los bosques

públicos mediante vías legales e ilegales. Todo lo anterior ha desembocado en que una buena parte de los bosques tenga actualmente algún tipo de derecho, ya sea agrícola, forestal o de conservación, y que cada vez sean menos las áreas forestales que estarían disponibles como bosques públicos. Las superposiciones, aunque han disminuido con relación al pasado, todavía persisten y son difíciles de determinar. En lo que se refiere a los bosques públicos, la mayor parte se encuentra en las áreas protegidas y otra parte en manos de concesionarios forestales y reservas forestales municipales.

2.2. Problemática de los bosques

Dos son las principales amenazas sobre los bosques y sobre sus usuarios forestales. La primera tiene relación con la presión de la deforestación, incentivada por actividades agropecuarias, y la segunda con la degradación forestal como resultado de la sobreexplotación para extraer madera. El avance acelerado y desordenado de la frontera agrícola sobre los bosques públicos es producto de un conjunto de causas ajenas al sector forestal. La deforestación ha sido estimulada por las políticas para desarrollar las exportaciones, que han alentado el crecimiento de la agricultura mecanizada, y por políticas agrarias que han estimulado la especulación de la tierra, además del avance de las migraciones hacia las áreas rurales de las tierras bajas debido a causas estructurales más complejas (Pacheco 2006a).

No existe una relación causal clara entre los diferentes factores que influyen en la deforestación y la degradación forestal y se ha sugerido que éstas tienen diferencias regionales por presiones diferentes sobre los bosques, dependiendo de cada contexto. No obstante, se puede identificar causas inmediatas y causas subyacentes que influyen directamente en los procesos que reemplazan los usos forestales por otros, sobre todo la expansión de la agricultura o la ganadería y la extracción forestal que llevaría a la degradación forestal. Se ha aceptado que las causas directas que alientan la deforestación están vinculadas con todos aquellos factores que, en general, contribuyen a mejorar la rentabilidad de los usos alternativos del suelo, usualmente agrícolas y ganaderos, en comparación con los usos forestales.

Entre las causas inmediatas se tiene a aquellas que influyen en los parámetros de decisión (las instituciones, la tecnología, los mercados e infraestructura) y la influencia de la legislación sobre tierras, recursos forestales y medio ambiente. Este conjunto normativo cumple un importante rol en las condiciones de gobernabilidad de los paisajes forestales, en la definición de derechos propietarios sobre tierras y bosques y en el desarrollo de incentivos y decisiones sobre el uso del suelo. En ese contexto, los efectos de la legislación agraria, forestal y de medio ambiente sobre la deforestación y degradación forestal deben ser vistos como parte de este conjunto más grande de causas que presionan sobre los bosques.

La legislación de tierras tiene implicaciones sobre el incremento de la deforestación en el país, al existir un conjunto de normativas y prácticas que en su implementación han incentivado una mayor deforestación en las tierras bajas de Bolivia. Por otra parte, la aplicación de la legislación forestal ha tenido también implicaciones sobre la degradación forestal. Asimismo, las regulaciones sobre medio ambiente son simplemente declarativas y no han creado incentivos prácticos para detener la deforestación y degradación forestal. Las deficiencias normativas, a su vez, están amplificadas por problemas en su aplicación concreta, lo que refleja las contradicciones y vacíos en su diseño o distorsiona los principios establecidos en el marco legal.

2.2.1 Problemática en tierras bajas

En Bolivia, los índices de deforestación en las tierras bajas eran muy bajos. Hasta inicios de la década de 1990, sólo el 5.6% de los bosques tropicales había sido deforestado para su conversión a la agricultura y otros propósitos. Luego, se fue desarrollando una dinámica de expansión de la agricultura y ganadería en las tierras bajas, con el crecimiento de la frontera campesina y empresarial, que influyó en el avance de los procesos de deforestación y degradación forestal.[1] Como

1 Existe una definición de la deforestación: la conversión de los bosques a otros usos del suelo o la reducción en el largo plazo de la cobertura forestal de las áreas forestales, por debajo de un mínimo de 10%. Por consiguiente, la deforestación ocurre cuando la cobertura de las tierras forestales es eliminada y cambia su uso, sobre todo por cultivos agrícolas o implantación de pasturas (FAO 2006). Se entiende como degradación forestal a la reducción de la capacidad de los bosques para proveer bienes y servicios, a los cambios en su estructura y dinámica merced a las funciones forestales, causas inducidas por los seres humanos y un estado de referencia (Simula 2009).

consecuencia, la deforestación creció de forma exponencial: pasó de 150 mil hectáreas por año, a inicios de la década de los noventa, a 250 mil hectáreas por año a mediados de la década de 2000. La deforestación, como consecuencia de la ampliación de la frontera agrícola, está principalmente localizada en las zonas agrícolas del departamento de Santa Cruz, en las áreas de colonización del Chapare y últimamente se encuentra creciendo en el norte de La Paz, en la Chiquitanía y el norte amazónico. Los productores agrícolas mecanizados de Santa Cruz conjuntamente con las comunidades interculturales de las tierras bajas son responsables de la mayoría de los cambios de uso del suelo entre 1960 y 1970. En los últimos quince años, el cambio de uso del suelo por los productores agroindustriales ha sido también importante, aunque este crecimiento se ha ido desacelerando. Las comunidades interculturales duplicaron sus índices de deforestación con relación a otros actores entre 1986 y 1991, los declinaron en la década de 1990 y los incrementaron en los últimos años. La influencia de la ganadería sobre la deforestación, aunque baja en el pasado, ha tendido a acelerarse en los últimos años, posiblemente por una mayor especulación en el uso de la tierra y la apertura de nuevas fronteras agrícolas. La deforestación por la ganadería avanza sobre todo en la región de la Chiquitanía y actualmente está creciendo, aunque en menor escala, en el departamento de Pando.

Los mayores impactos sobre los bosques y la biodiversidad tienen lugar en las propiedades medianas y grandes, porque en ellas se tiende a convertir, más rápidamente, grandes superficies de tierras forestales a la agricultura y ganadería. Eso tiene efectos importantes sobre la fauna y, en algunos casos, produce una rápida degradación de suelos; en otros casos eso se atenúa con la introducción de actividades de cero laboreo. Los sistemas de producción practicados a pequeña escala ocasionan impactos menos severos en la conversión de los bosques. Usualmente permiten la regeneración del bosque secundario por medio de barbechos y los impactos en los suelos van de moderados –en las áreas donde predominan sistemas de corte y quema– a altos –allí donde se desarrolla actividades más intensivas– (Matsuzaki *et al*. 2006). Las concesiones forestales, en general, han demostrado poca presión para la conversión de los bosques y así ayudan al manejo forestal sustentable, pero tienen muy poco impacto social porque tienden a concentrar la generación y usufructo de la riqueza económica.

En resumen, tanto los pueblos indígenas como los productores agroextractivistas ocasionan menos efectos negativos en la biodiversidad pues ejercen una baja presión para la conversión de los bosques a usos agrícolas y no causan deterioro severo en los suelos porque practican una agricultura tradicional que intercala los cultivos con ciclos de regeneración natural y sistemas agroforestales. Y si bien la colonización produce impactos mayores en la conversión de los bosques, éstos son menores a los que producen la agricultura y la ganadería de mediana y gran escala. Como ya se mencionó, aunque las concesiones forestales favorecen las acciones de conservación y de manejo sostenible, tienden a concentrar los mayores beneficios económicos. No obstante, el aprovechamiento forestal informal tiende a ser mayor en territorios indígenas y en áreas de pequeños productores debido, principalmente, a la influencia de los intermediarios madereros. La deforestación ilegal es severa en las medianas y grandes propiedades, y es una práctica de extracción informal de madera que compite deslealmente con las fuentes de manejo forestal sustentable.

La degradación forestal está limitada en las áreas donde se aplica prácticas de manejo forestal y tiende a ser bastante severa allí donde se realiza operaciones forestales ilegales sin aplicar prácticas de manejo. En Bolivia, los incentivos para la tala de árboles han aumentado por varios factores; entre éstos, por la explotación selectiva de especies debido a su alto valor económico, la presión de la población sobre la base de los recursos naturales, la ausencia de alternativas energéticas que asuman a los bosques como una importante fuente de energía, así como por los derechos de propiedad mal definidos sobre zonas forestales. De este modo, se ha ido incrementando la degradación forestal.

Las operaciones forestales ilegales no sólo compiten deslealmente con las legales sino que tienen efectos negativos severos sobre los bosques. No está del todo claro quiénes se benefician de la ilegalidad, pero posiblemente sean grupos

informales de madereros intermediarios (transportistas y rescatadores) quienes obtienen mayor ganancia que los propietarios de la madera, quienes reciben precios poco ventajosos (Contreras-Hermosilla 2001). No se conoce con precisión si el manejo forestal con planes de manejo estaría asegurando la conservación de los bosques a futuro, puesto que estudios sobre la regeneración natural del bosque indican que las prácticas y prescripciones silviculturales exigidas actualmente no son suficientes para garantizar que la regeneración de las especies comerciales sea adecuada (Fredericksen y Mostacedo 2005: 294-304).

2.2.2 Problemática en las tierras altas y valles

Los bosques andinos son formaciones vegetales compuestas principalmente por árboles que crecen en la cordillera de los Andes, desde los setecientos metros sobre el nivel del mar hasta encima de los cuatro mil metros sobre el nivel del mar. Su ecosistema se caracteriza por una alta biodiversidad, con paisajes constituidos por diferentes tipos de árboles y especies de flora más ralos y ramificados con relación a los bosques tropicales. En estos bosques, los árboles, de menor tamaño, incrementan el grosor de sus tallos; las especies dominantes del dosel generalmente exhiben hojas más pequeñas y coriáceas (Tobón 2009).

Al igual que en otras regiones del país, los bosques andinos son muy importantes para las poblaciones locales, puesto que les proveen de insumos para el consumo tradicional y les brindan importantes beneficios ambientales. No obstante, son bosques muy frágiles debido a las empinadas pendientes en las que crecen y deben ser cuidadosamente manejados. La prolongada ocupación humana registrada desde hace millones de años determinó que los bosques andinos experimentaran presiones que llevaron a la severa transformación de su vegetación natural, especialmente en aquellos sectores donde se concentró la mayor parte de la población. Los bosques andinos han venido sufriendo por muchos años la degradación de sus recursos naturales, suelo, agua y cobertura vegetal, lo que ha provocado cambios ambientales muy graves, con inevitables consecuencias sociales (Tobón 2009).

La problemática principal tiene que ver con la individualización de las áreas comunitarias donde se desarrollaba tradicionalmente el manejo de los bosques, el incremento de los procesos de desertización y la pérdida de cobertura vegetal que ocasiona problemas en los beneficios ambientales que ofrecen los bosques.

De este modo, lo que se requiere es convertir suelos degradados en sistemas agroforestales o silvopastoriles o en áreas de plantaciones precisamente para recuperar los suelos y bosques nativos andinos, lo que indudablemente repercutiría en una mejoría en la calidad ambiental, productiva y social de la zona. Es decir, se trata de promover procesos de restauración o recuperación de bosques y suelos degradados. Por lo tanto, es una perspectiva exactamente inversa a la conversión de bosques a otros usos que caracteriza a los bosques tropicales.[2]

3. Marco legal sobre tierra y bosques

A mediados de la década de 1980 se produjo una profunda crisis económica en el país que culminó con la adopción de un conjunto de medidas económicas que inauguraron un modelo de Estado neoliberal. En este contexto, se puso en marcha diferentes reformas políticas, principalmente aquellas orientadas a la descentralización administrativa y política del Estado –con la constitución y el fortalecimiento de gobiernos municipales– desde el año 1994. Asimismo, se promulgó leyes tendientes a armonizar la administración del medio ambiente, de la tierra y bosques con el nuevo modelo de Estado, orientando el manejo forestal y de tierras hacia el libre mercado y el "desarrollo sostenible".[3]

El modelo ambiental se orientó a definir los lineamientos para el ordenamiento territorial en el país y el uso sostenible de los recursos en el marco de un modelo productivo y de conservación de carácter empresarial. La respectiva ley agraria combinó un modelo neoliberal de dinamización del mercado de tierras con un modelo más social (titulación de tierras comunitarias de origen y redistribución de tierras)

2 Para una mayor referencia sobre la problemática y situación de los bosques andinos puede consultarse el documento de Ximena Aramayo en este mismo libro.

3 Estas leyes son: la Ley del Medio Ambiente, No 1333, de 1992; la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, o Ley INRA, No 1715, de 1996, y la Ley Forestal, No 1700, de 1996.

por medio del "saneamiento" de la propiedad agraria. El modelo forestal se orientó a consolidar el aprovechamiento forestal comercial de la madera bajo un sistema de carácter empresarial basado en grandes concesiones forestales y, en menor escala, en propiedades privadas individuales y colectivas.

En el primer gobierno de Evo Morales Ayma se aprobó la Ley Nº 3545, Ley de Reconducción Comunitaria del Servicio Nacional de Reforma Agraria, para ajustar las disposiciones vinculadas a la tierra. Sin embargo, esta ley solamente ajustó los procedimientos para agilizar el proceso de saneamiento de la propiedad agraria; las prácticas de saneamiento impidieron una identificación expedita de tierras fiscales e improductivas para su redistribución y no pusieron en cuestión temas de fondo, como la relación entre bosques y propiedad agraria.

La nueva Constitución Política del Estado ha establecido orientaciones generales para la elaboración de un nuevo modelo forestal más descentralizado, basado en la autorregulación forestal y un régimen de autorizaciones de uso en reemplazo de las concesiones forestales. También ha sentado las bases para desarrollar un modelo de gestión ambiental más integral y vinculado con el fortalecimiento de procesos de gestión y administración local en el manejo de los recursos naturales, bajo normativas nacionales de carácter regionalizado. Sin embargo, éstas son todavía orientaciones generales y muy poco se ha avanzado en su implementación.

A continuación, una descripción del marco legal vinculado con la propiedad agraria y gestión de bosques para poder orientar una discusión posterior.

3.1. Las regulaciones sobre tierras

3.1.1 Saneamiento de la propiedad agraria y reconocimiento de derechos propietarios

El saneamiento de la propiedad agraria iniciado el año 1996 tenía como objetivo registrar los derechos propietarios adquiridos por vías legales mediante los instrumentos de dotación y adjudicación definidos en la reforma agraria de 1953; de forma simultánea, condujo a formalizar los derechos obtenidos ilegalmente mediante la ocupación de facto de tierras públicas. En ese marco, el saneamiento verificó en las posesiones legales y en el trabajo desarrollado por los ocupantes de los predios la función económico-social.[4]

En cierta manera, el saneamiento también promovió la especulación de la tierra e impulsó los procesos de ocupación informal en procura de su formalización. Asimismo, la orientación agrarista del saneamiento llevó a la legalización de gran parte de la ocupación informal de bosques públicos por parte de propiedades agropecuarias medianas y grandes.

Durante el periodo 1953-2005 se distribuyó en Bolivia un total de 57 millones de hectáreas, de los cuales aproximadamente veintitrés millones fueron destinados a propietarios grandes y dieciséis millones de hectáreas se distribuyeron entre propiedades medianas. Estos dos tipos de propiedad concentraron un 68% de las tierras distribuidas. Si se considera las ocupaciones informales de tierras, se puede decir que de una parte significativa se apropió un pequeño número de propietarios medianos y grandes. Es importante anotar que una buena parte de estas tierras fue ocupada en zonas de aptitud forestal, sobre todo en el norte integrado y la zona de expansión en el departamento de Santa Cruz, y otra parte en las sabanas naturales del Beni. No obstante, resulta muy difícil determinar la magnitud de las tierras con aptitud forestal que fueron ocupadas y distribuidas.

Desde el año 1996, el objetivo principal de la nueva legislación de tierras fue regularizar los derechos propietarios sobre la tierra –y por asociación, de los bosques– por medio del saneamiento de la propiedad agraria. Sin embargo, desde su inicio, este proceso se caracterizó por ser bastante conflictivo y porque los sucesivos gobiernos de carácter neoliberal tendieron a beneficiar con derechos agrarios a los productores agropecuarios y ganaderos de mediana y gran escala y a los empresarios concesionarios forestales, en detrimento de los derechos propietarios de otros actores rurales. Los problemas de implementación del proceso de regularización del derecho propietario se debieron a la presencia de demandas de propiedad sobrepuestas y a la existencia de múltiples

4 De acuerdo con el artículo 64 de la Ley 1715, el saneamiento es "el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte".

actores que intentaban controlar y formalizar la mayor cantidad posible de tierras y bosques que habían ocupado legal o ilegalmente con visiones diferentes respecto de su vocación productiva.

Asimismo, el acaparamiento, apropiación ilegal y tráfico de tierras fueron una constante en los procedimientos agrarios hasta 2005. Algunos detentadores privados de tierras se valieron de documentos falsos o certificaciones de otras instituciones para acceder al derecho propietario, violentando el principio de que la tierra es para quien la trabaja y no para los que tienen papeles (Hernáiz 2002). El INRA avaló certificados de vacunas, certificados de pago de impuestos y planes de ordenamiento predial para justificar el cumplimiento de la función económico-social, sobre todo en los departamentos de Santa Cruz y Beni (Tamburini y Betancur 2003).

En ese contexto, el INRA no pudo cumplir con el plazo de sanear todas las tierras en diez años –hasta el año 2006– según la disposición expresa de la Ley 1715. El proceso se caracterizó por ser lento, engorroso, poco transparente y costoso, y a diez años de iniciado el saneamiento, el INRA solamente había logrado titular el 10% de la superficie total que debía ser saneada en el país; tampoco avanzó significativamente en la redistribución de tierras y bosques.[5]

El saneamiento en Bolivia se ha realizado con una visión estrictamente agrarista, justificando el trabajo sobre la tierra con el cumplimiento de actividades agropecuarias. Pero estas actividades han llevado al chaqueo, al desmonte, a la tala indiscriminada y a los incendios forestales. En la práctica, esto ha significado incrementar la deforestación en las áreas donde se realizó el saneamiento para probar el cumplimiento de la función económico-social, y ese criterio sigue vigente a la fecha.[6] La verificación de la función económico-social en áreas forestales pasa por verificar las autorizaciones de protección emitidas por autoridad competente, para lo cual se tiene que demostrar previamente que el poseedor de las áreas cuenta con un título de propiedad. En la práctica, esto crea riesgos para la conservación del bosque, ya que para favorecer su protección se tiene primero que pasar por el saneamiento, cuyas reglas están basadas en el desmonte, precisamente para destruirlo. El saneamiento sólo procede en propiedades agropecuarias o bosques con derechos (por ejemplo, las áreas protegidas), pero raramente en bosques públicos. Por lo mismo, en la práctica se imponen los usos agrícolas y pecuarios sobre los forestales y de conservación y protección de los bosques.

En un estudio sobre los cuarenta años de historia de los cambios de uso del suelo en dos municipios de la Chiquitanía, en el departamento de Santa Cruz, Killen *et al.* (véase bibliografía) concluyen que los mayores cambios coinciden con la realización del proceso de saneamiento en la región. De forma similar, datos sobre el saneamiento en la región de Guarayos, en el mismo departamento, muestran que los mayores índices de deforestación han ocurrido en el periodo en que se realizó el saneamiento (MDS 2005). En esta tierra comunitaria de origen, los índices de deforestación se han incrementado desde 4,030 hectáreas por año, entre 1986 a 1991, a aproximadamente 31,597 hectáreas anuales, entre 2004 a 2005 (Cronkleton *et al.* 2009), lo que evidencia los esfuerzos realizados por diferentes grupos de productores para justificar la función económico-social convirtiendo los bosques a usos agrícolas y ganaderos en un paisaje eminentemente forestal.

Debido a la identificación de este problema, existe un cambio importante en la nueva Ley 3545: se sanciona los desmontes ilegales con la reversión, por ser contrarios al uso sostenible de la tierra. Sin embargo, existen contradicciones sobre este tema en las disposiciones establecidas en la nueva Constitución Política, ya que por una parte se determina que toda conversión de uso del suelo se considera infracción punible (artículo 387) mientras que por otra se determina que el incumplimiento de la función económico-social es causal de reversión, hecho que puede estar vinculado a la conversión de uso del suelo, ya que afecta el empleo sustentable de la tierra (artículo 401).

5 La nueva gestión del INRA (véase INRA 2007) ha identificado como las causas principales del retraso del saneamiento: a) procedimientos con muchos pasos innecesarios; b) débil institucionalidad y excesiva centralización de decisiones y de procedimientos administrativos-operativos; c) excesiva dependencia de la cooperación internacional y poco control de los procesos realizados por las empresas de saneamiento (por ejemplo KADASTER, INYPSA y KAMPSAX); d) conflictos en el proceso; e) poca voluntad política de las instituciones públicas involucradas en el saneamiento, y f) difusión poco adecuada de la ley y su reglamento.

6 De acuerdo con declaraciones del responsable de la ABT en San Ignacio de Velasco, zona donde actualmente se realiza el proceso de saneamiento.

3.1.2 Distribución de la tierra (dotación y adjudicación)

Los asentamientos humanos presentan una importante tendencia hacia la deforestación tomando en cuenta que las nuevas poblaciones usan el suelo para desarrollar prácticas agropecuarias. La Ley 3545 establece que las tierras fiscales tienen que ser dotadas comunitariamente o adjudicadas por el INRA sobre la base de planes de uso del suelo y la capacidad de uso mayor de la tierra, certificada por la entidad competente. Entonces en la normativa actual también existe un cambio positivo: que los asentamientos humanos respeten la vocación de uso mayor del suelo.

Tomando en cuenta que la mayoría de las tierras fiscales identificadas en el saneamiento corresponde a tierras forestales, esto significa que debería promoverse asentamientos prioritariamente forestales; pero, pese a la nueva normativa, no se ha avanzado todavía en esta dirección.

Las nuevas disposiciones legales también establecen que todas las tierras fiscales identificadas en el saneamiento (incluyendo los bosques) están destinadas a la dotación comunitaria o a la adjudicación; por lo tanto, no se las puede entregar como concesiones forestales o a asociaciones sociales del lugar.

3.1.3 Regulaciones sobre el uso predial del suelo

Con el propósito de avanzar en el desarrollo sostenible de la tierra se estableció que en el proceso de saneamiento los propietarios deberían presentar planes de ordenamiento predial que establecieran, sobre la base de una declaración jurada, las alternativas del propietario para el aprovechamiento del suelo de acuerdo con su vocación de uso mayor. En este marco, únicamente las áreas aptas para la agricultura deberían ser objeto de conversión de uso.

Las entidades gubernamentales competentes, de la entonces Superintendencia Forestal, confeccionaron un mapa de tierras de producción forestal permanente o de la así llamada "mancha verde", pero no llegó a constituirse en un instrumento legal de imperativa aplicación; paralelamente, la entonces Superintendencia Agraria confeccionó un mapa de capacidad de uso mayor de la tierra que consideraba que todo el país era un territorio agrícola, con bosques básicamente ribereños. Este mapa, que contradecía lo establecido por el mapa forestal, sí obtuvo valor legal. Por tanto, en Bolivia nunca se avanzó en la formulación seria de un mapa de capacidad de uso de suelos y de ordenamiento territorial ecológico.[7]

Los planes de ordenamiento predial deberían haber evitado la deforestación en áreas de aptitud forestal; sin embargo, el mapa de aptitud de uso de la tierra que se elaboró para ello prácticamente no estableció tierras forestales en el país, a no ser en áreas marginales. Por lo tanto, en la práctica, lo que hicieron los planes de ordenamiento predial fue legitimar la expansión de la frontera agrícola con actividades agropecuarias en tierras de aptitud forestal.

En determinado momento, estos planes también se constituyeron en un documento supletorio para dar cuenta de la función económico-social.[8] Por lo mismo, ante esta irregularidad, las nuevas disposiciones legales han determinado que la función económico- social tiene que ser verificada en campo, como principal mecanismo de comprobación. También se ha establecido que la aptitud de uso del suelo se verifica mediante lo establecido en los planes de uso del suelo.[9]

Se ha definido que los desmontes sin autorización legal no constituyen cumplimiento de la función económico-social o de la función social, por ser ilegales y constituir un delito.[10] Sin embargo, no es difícil para los propietarios legalizar los desmontes con el cumplimiento de las sanciones administrativas. Por otra parte, tampoco existe una articulación entre las bases de datos de los planes de ordenamiento predial y los planes de desmonte.

7 Para una mayor aproximación al tema se puede consultar el artículo de José Martínez en este libro.

8 La Ley N 2493 de 4 de agosto de 2003 estableció en su disposición adicional segunda que: "en el caso de la propiedad inmueble agraria, el empleo sostenible de la tierra establecido en el artículo 2 de la Ley N 1715 será declarado en un plan de ordenamiento predial, junto al cumplimiento del pago del impuesto que se determinará aplicando una alícuota del 0.20% en la gestión 2004 y de 0.25% en las gestiones posteriores, a la base imponible definida en el parágrafo I del artículo 4 de la Ley N 1715".

9 Artículo 156, de aptitud de uso del suelo y empleo sostenible, del Reglamento de la Ley N 3545.

10 Artículo 175 del Reglamento de la Ley 3545.

3.2 Las regulaciones forestales

3.2.1 Reconocimiento de derechos forestales

Hasta la década de 1990, las normas en Bolivia establecían la autorización del gobierno nacional para realizar el aprovechamiento forestal, mismo que entraba en vigor con la suscripción de contratos forestales. Esto produjo la superposición de derechos agrarios y forestales, ya que muchas veces los contratos para el aprovechamiento de los bosques se realizaban también en propiedades privadas, destinadas a otros usos.

A partir de la Ley Forestal de 1996 se dispuso que los usuarios forestales locales (individuales y colectivos) con áreas tituladas a su favor puedan beneficiarse del aprovechamiento del bosque, otorgando además derechos sobre bosques a concesionarios forestales y asociaciones sociales del lugar.

3.2.2 Regulaciones para el manejo forestal

La nueva Ley Forestal estableció un conjunto de mecanismos de gestión para hacer posible el aprovechamiento forestal de bajo impacto, haciendo hincapié en el aprovechamiento de madera dentro de un sistema de fiscalización y control desarrollado desde el nivel central del Estado y con poca participación de las prefecturas y gobiernos municipales. Este modelo de gestión forestal debería haber disminuido la degradación forestal; sin embargo, en la práctica se presentó un conjunto de situaciones con impactos contradictorios sobre los bosques que han promovido un incremento del aprovechamiento y comercialización ilegal de la madera.

La distorsión de las normas forestales en propiedades privadas indujo al manejo forestal no sostenible; en todos los casos, este esquema de aprovechamiento no permitió promover un manejo forestal sostenible. Por otra parte, la autorización indiscriminada de planes de desmonte así como el poco control en los desmontes ilegales y la debilidad institucional de las agencias forestales llevaron a justificar la deforestación. También se produjo la conversión de bosques sin la respectiva autorización de los planes de desmonte, y, finalmente, los autores de los desmontes procedieron a autodenunciarse ante la autoridad competente (la entonces Superintendencia Forestal) para pagar la multa correspondiente y proceder a legalizar así su desmonte ilegal.[11]

3.3 Limitaciones a la gestión integral de sistemas de vida con cobertura boscosa

Entre los más importantes factores que se puede identificar como limitantes a la gestión integral de bosques y ecosistemas se puede destacar los siguientes.

3.3.1 Ausencia de procesos de ordenamiento territorial

Si bien la normativa ambiental intentó avanzar en el modelo del desarrollo sostenible, en la práctica se presentaron importantes deficiencias en lo que se refiere al diseño normativo y a la aplicación de prácticas de ordenamiento territorial. Varios departamentos del país han avanzado en el diseño y aprobación de los planes de uso del suelo; sin embargo, éstos no se han constituido en instrumentos operativos de ordenamiento territorial. Esto se debe a que existen categorías forzadas resultantes de procesos de negociación social que distorsionan las determinaciones respecto de la efectiva capacidad de uso del suelo; no existen responsabilidades claras en las autoridades para su implementación y no se ha establecido sanciones claras para su no aplicación.

Por otra parte, si bien se avanzó en el desarrollo de los planes municipales de ordenamiento territorial, se quedaron solamente como instrumentos de planificación municipal; aunque estos documentos presentan en detalle adecuado los atributos de uso del suelo, no hay autoridad ni competencia para certificar el uso del suelo y tampoco existe una disposición legal que establezca esta finalidad.

Esto ha tenido implicaciones importantes en la aplicación de los instrumentos de verificación del uso de la propiedad agraria. Como se mencionó anteriormente, desde la perspectiva agraria se instauró el llenado de los planes de ordenamiento predial como un mecanismo para evaluar la función económico-social. En muchos casos, la auto-

11 Pese a que la ABT ha incrementado las multas por concepto de desmonte, los infractores no han dudado en pagar esas elevadas multas.

rización de los planes de ordenamiento predial sirvió para legalizar la conversión de uso del suelo de bosques a otros usos agrícolas o pecuarios, ya que estos instrumentos se basan en la fe pública y el gobierno nacional no cuenta con un adecuado soporte de mapas para verificar los planes propuestos, por lo que resulta complejo su control, seguimiento y fiscalización. Desde la perspectiva forestal también se exigió la elaboración de planes de desmonte y chaqueo y planes generales de manejo forestal para áreas de aprovechamiento forestal maderable. Sin embargo, estos instrumentos nunca se articularon en la práctica. Con la creación de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT), el año 2009, se concentró la autorización del conjunto de estos planes en una sola entidad, pero hasta la fecha tampoco se llegó a integrar estos instrumentos.

Actualmente, no existe en Bolivia un ordenamiento territorial (zonificación económico-ecológica) que incorpore un enfoque ecosistémico (capacidad de uso de suelos y ordenamiento territorial ecológico) y donde las regulaciones del ordenamiento territorial no permitan desarrollar prácticas de agricultura intensiva o extensiva en áreas de aptitud forestal y consideren integralmente el análisis de variables como suelos, cobertura, clima, cultura, ocupación actual y uso actual. Por lo tanto, esto hace completamente discrecionales a las calificaciones de cumplimiento de la función social y de la función económico-social.

3.3.2 Ausencia de regulaciones para el uso productivo de la tierra y los bosques

Tampoco existe en la actualidad una compatibilización entre la normativa vinculada con el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales. La conversión de tierras y bosques de aptitud forestal a otros usos tiene ventajas económicas, pero el aprovechamiento forestal tiene altos costos de transacción ya que debe adecuarse al cumplimiento de un conjunto de normativas (algunas complejas); en cambio, la actividad agropecuaria no requiere cumplir con normativa alguna; por lo mismo, presenta muy bajos costos de transacción. Por lo tanto, además de una regulación que incentiva el desarrollo de la actividad agropecuaria en detrimento de los bosques, no existe un balance de los costos de transacción de las actividades agropecuarias y forestales, lo que profundiza un desigual balance.

Por lo mismo, el modelo de uso y destrucción de los bosques se ha consolidado bajo el paradigma de la producción, que está amparado en un extenso marco normativo y operativo, incidiendo en la eliminación progresiva de la cobertura boscosa, y por tanto de la biodiversidad asociada a los bosques, en desmedro de las oportunidades estratégicas sustentables, de la calidad de vida y de la soberanía alimentaria del país.

Existe casi una completa ausencia de regulaciones agrícolas y pecuarias sobre el uso de suelos, a no ser el cumplimiento mínimo de las servidumbres ecológico-legales que deben estar incorporadas en el plan de ordenamiento predial.

3.3.3 Contradicciones entre las normativas agraria y forestal

Las contradicciones entre las normativas agraria y forestal se visualizan en: a) la otorgación de derechos propietarios sobre predios agropecuarios en áreas de aptitud forestal; b) el decremento de la cobertura de los bosques para permitir el saneamiento de la propiedad agraria por medio de la verificación de su función social o función económico-social, y c) en las contradicciones entre las disposiciones sobre asentamientos humanos basados que se basen en el uso sustentable de la tierra y en la efectivización de asentamientos humanos con carácter productivo agropecuario.

Con relación a la primera contradicción arriba mencionada, uno de los problemas que presenta la dinámica agraria, que genera el decremento de la cobertura forestal, es que no se estableció con un instrumento o un proceso específico que delimitira los bosques públicos. Es más, se consideró que las tierras sin derechos demandados podían ser consideradas como tierras fiscales y en caso de tener cobertura forestal debían ser reconocidas como bosques públicos. Sin embargo, en la práctica, la especulación y la ocupación informal de tierras públicas –con los problemas descritos anteriormente– alentaron un proceso desorganizado pero constante de invasión de bosques públicos, permitiendo la expansión de la frontera agrícola. De este modo, una parte de los bosques fue ocupada por propiedades agropecuarias y otra ha servido para el avance de la colonización.

Con relación a la segunda contradicción, el procedimiento utilizado para verificar la función económico-social tuvo un fuerte impacto en el aumento de la deforestación en Bolivia, fundamentalmente en las áreas donde se localiza la agricultura comercial y la ganadería y en el conjunto de propiedades de gran escala y de mediana y pequeña propiedad. Esto se debe a que el cumplimiento de la función económico-social se realizó con una visión eminentemente agrícola y ganadera, y se subordinó las actividades forestales y de conservación a la posesión de un título agrario.

Esta orientación agrarista de la ley condujo a que, por ejemplo, se hubiera ignorado las formas de uso del suelo dominantes en el norte amazónico,[12] particularmente en las barracas y las comunidades agroextractivistas, cuyas prácticas de aprovechamiento forestal (de castaña, particularmente) no respondían a ninguna de las categorías de propiedad agraria previstas en la legislación. Las barracas, por ejemplo, fueron evaluadas como propiedades ganaderas; fue la forma en que una buena parte de los barraqueros obtuvo su derecho de acceso a la tierra.

Adicionalmente, el saneamiento de la propiedad agraria enfrentó la imposibilidad operativa de evaluar el concepto 'trabajo' en áreas boscosas (lo cual se requería para verificar la función económico-social) para los respectivos reconocimiento y titulación de los derechos en esas tierras. En la práctica, se desarrolló dos mecanismos para demostrar el cumplimiento de la función económico-social en la titulación de áreas boscosas: primero, mediante chaqueo y desmonte (es decir, por la vía de la conversión de bosques a otros usos); segundo, con la elaboración de planes de manejo forestal para el uso comercial de la madera. Como consecuencia, y con el inicio del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, las prácticas de chaqueo (Killeen *et al*. 2008) y el aprovechamiento comercial de madera (Pacheco 2006b) se incrementaron de forma considerable en el país.

La ausencia de una visión forestal en el saneamiento de la propiedad agraria y en la verificación de la función económico-social dificultó que se reconociera derechos a quienes tenían acceso tradicional a tierras forestales, no sólo por las dificultades prácticas para determinar la función económico-social sino también por los temores –legítimos– en el Estado de que se concentre la propiedad de la tierra bajo pretexto de manejo forestal o conservación. Como se ha expuesto anteriormente, no se logró resolver este dilema y luego tuvo como efecto no deseado alentar la conversión de los bosques a usos agropecuarios.

En la práctica, la Ley 3545 no cambió significativamente esta situación puesto que básicamente es la misma ficha catastral la que se emplea para verificar la función económico-social; por tanto, ésta continúa con un "enfoque catastralista", como un inventario de la existencia o inexistencia de actividad y de activos vinculados a una actividad específica. Esta ficha, si se trata de actividades forestales, solamente verifica la autorización pertinente de la autoridad competente en conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo. En este caso, se refiere a un plan de manejo o a una autorización de protección.[13]

En el marco de lo dispuesto en el artículo 162 del Decreto Supremo Nº 29215 (del 2 de agosto de 2007), Decreto Reglamentario de la Ley Nº 3545, el INRA deberá establecer un sistema de control y seguimiento permanente de la función social y de la función económico-social que puede aplicarse en cualquier momento a partir de los dos años inmediatamente después de la emisión del título ejecutorial o certificado de saneamiento del predio. El INRA no ha reglamentado todavía la revisión extraordinaria de la función económico-social con posterioridad a la titulación. Sin una visión adecuada, este proceso puede seguir motivando acciones de deforestación en áreas de aptitud forestal.

La actual sanción de reversión de los desmontes ilegales podría disminuir los cambios en la aptitud de uso de los suelos; sin embargo,

12 Norte amazónico se considera al territorio conformado por el departamento de Pando, la provincia Vaca Diez del departamento de Beni y la provincia Iturralde del norte de La Paz.

13 El Reglamento General de la Ley Forestal, Ley No 1700, considera como tierras de protección a: bosques de protección en tierras fiscales; servidumbres ecológicas en tierras de propiedad privada; reservas ecológicas en concesiones forestales, y reservas privadas del patrimonio natural (artículo 30). Estas últimas no pueden tener un área mayor a cinco mil hectáreas y en ningún caso el plazo de protección deberá ser menor de diez años (artículo 41).

las debilidades institucionales de las autoridades competentes, los procesos permisibles para la legalización de los desmontes ilegales, así como las distorsiones prácticas en los procesos de saneamiento en curso dificultan la aplicación de esta normativa en tanto se mantenga la visión agrarista del saneamiento. La forma para salir de esta visión agrarista no es otra que establecer nuevos procedimientos de saneamiento para áreas forestales. Asimismo, como ya hemos anotado, existen contradicciones legales en la Constitución Política del Estado con relación a este tema que pueden dificultar su aplicación en el futuro.

Con relación a la tercera contradicción entre las normativas agraria y forestal, a inicios de 2000, dentro del Plan Tierra (véase INRA 2003), el INRA tenía previsto distribuir alrededor de quinientas mil hectáreas de tierras fiscales para beneficiar a ocho mil familias,[14] bajo modalidades de dotación ordinaria y dotación extraordinaria. Para lograr este propósito se planificó constituir un Fondo Nacional de Asentamientos Humanos y un Comité Interinstitucional de Asentamientos Humanos, destinados a apoyar la ejecución de un plan de desarrollo agropecuario y rural en cada nuevo asentamiento (INRA 2003).[15] Sin embargo, poco o nada se ha hecho para lograr la distribución de las tierras fiscales prometidas.

Uno de los argumentos del INRA para no distribuir tierras fiscales (antes del año 2006) fue el hecho de que las tierras fiscales identificadas tenían vocación forestal, por lo que argüía que los bosques debían ser dados para su aprovechamiento forestal mediante concesiones, ya sea a empresas o a asociaciones sociales del lugar. Además, como ya se explicó anteriormente, el proceso de identificación y clasificación de tierras fiscales y, por consiguiente, de bosques públicos fue bastante lento.

La actual administración del INRA ha logrado identificar, entre procesos antiguos y nuevos, una superficie de 13'741,096 hectáreas de tierras fiscales en todo el territorio nacional. De este total, 9'842,924 hectáreas corresponden a tierras fiscales no disponibles (concesiones forestales, reservas forestales y áreas protegidas), 3'898,172 hectáreas son tierras fiscales de libre disponibilidad y 1'119,355 hectáreas son tierras fiscales ya dotadas (Chávez 2009). No se conoce con certeza la proporción de las tierras fiscales que estarían bajo cobertura forestal, aunque se puede asumir que una buena parte de ellas constituye tierras forestales.

De acuerdo con datos oficiales del INRA, en los últimos tres años (2007 a 2009) se distribuyó en el país el 96.5% de tierras fiscales (1'082,540 hectáreas), mientras que en los diez años anteriores (1996 a 2006) sólo se distribuyó el 3.5% (36,814 hectáreas). Con relación a las familias beneficiaras, en la gestión 1996-2005 se benefició a 563 familias y en el periodo 2006-2009 a 5,608 familias (Chávez 2009). La mayor parte de las tierras fiscales identificadas como de libre disponibilidad se encuentra en los departamentos de Santa Cruz, Pando (las exconcesiones forestales) y en el norte de La Paz. Es de destacar que la mayor parte son bosques con fuertes restricciones para el desarrollo de actividades agropecuarias.

En ese orden, el INRA no debería promover en estas áreas la realización de asentamientos humanos de tipo convencional, es decir, de orientación agropecuaria, sino asentamientos forestales, tal como lo establecen las actuales disposiciones legales (artículo 25 de la Ley Nº 3545) en sentido de que los asentamientos se deben promover en correspondencia con la aptitud de uso mayor de la tierra. Sin embargo, el INRA y el Viceministerio de Tierras, en este momento, no tienen la capacidad necesaria para enfrentar este desafío, por lo que en la práctica se está volviendo a implementar asentamientos humanos relativamente convencionales. Es el caso, por ejemplo, del asentamiento "Bernardino Racua", promovido desde el nivel central del Estado en el departamento de Pando.

4. Las experiencias estudiadas y su problemática

Para evaluar los problemas de los bosques y la propiedad agraria se ha estudiado doce casos concretos en los que se ha intentado incluir la variedad de situaciones de tenencia y de aprovechamiento forestal en el país. Los casos estudiados intentan responder básicamente a tres preguntas:

14 Estas tierras debían ser identificadas en los procesos de saneamiento en los departamentos de La Paz, Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

15 Se determinó un promedio mínimo de 1,500 dólares estadounidenses por familia al año, dependiendo de las condiciones de accesibilidad, distancia, servicios básicos existentes, productividad, entre otros (INRA 2002).

¿Cuáles son los principales problemas de gestión y manejo de los sistemas de vida boscosos con predominancia de bosques?

¿Cuáles son las buenas prácticas de manejo de estos sistemas de vida que deberían considerarse en la verificación de la función social y de la función económico-social en el marco de un enfoque de aprovechamiento sustentable?

¿Qué sistemas más eficientes de monitoreo y fiscalización forestal se puede proponer para garantizar la verificación de la función social y de la función económico-social en estas condiciones?

De los doce casos de estudio, seis corresponden a las tierras bajas y una cantidad similar, seis casos, a las tierras altas.

4.1. Casos estudiados en las tierras bajas

En las tierras bajas, se ha distribuido las áreas boscosas entre una variedad de actores rurales: pueblos indígenas, comunidades interculturales (colonizadores), comunidades campesinas, comunidades agroextractivistas, concesionarios forestales y productores de pequeña, mediana y gran escala (agrícolas y pecuarios). Todos ellos tienen, en muchos casos, visiones y derechos propietarios contrapuestos sobre el uso del suelo, ya que mientras los pequeños productores y las comunidades se orientan, sobre todo, al manejo diversificado de los recursos naturales, los productores de mediana y gran escala se concentran en la producción de monocultivos industriales y productos cárnicos para el mercado interno y la exportación.

He aquí una descripción resumida de las características principales de los actores forestales de las tierras bajas de Bolivia:

- Entre 180 mil a doscientas mil personas conforman las poblaciones indígenas que dependen estrechamente de los bosques para ejercitar su forma de vida y que han sido tituladas con territorios colectivos que tienen una notable presencia de bosques en su interior, sobre todo en las tierras bajas del país. En Bolivia están reconocidos oficialmente 36 pueblos indígenas.** Estas poblaciones realizan una agricultura de pequeña escala que se combina con el uso múltiple de los recursos del bosque y últimamente con el aprovechamiento comercial de madera.
- Entre veinticinco mil a treinta mil familias viven dentro o cerca de los bosques densos en la Amazonía norte y dependen de sistemas agroextractivos (pequeña agricultura de subsistencia combinada con la recolección temporal de la castaña) como su principal fuente de ingresos. Estas familias han sido tituladas de forma colectiva y cuentan con importantes superficies de bosque, aunque en su interior existe también el acceso a parcelas individuales.
- Entre quinientos mil a seiscientos mil pequeños productores pertenecen a comunidades interculturales asentadas en el departamento de Santa Cruz, en el Chapare y los Yungas, con sistemas de tenencia individual y sistemas de producción basados en la tala y la quema. Estas familias están principalmente dedicadas a actividades agropecuarias, mientras que los bosques en sus parcelas les proveen de algunos bienes de subsistencia (leña, materiales de construcción, forraje, suplementos alimenticios, etc.) y otros beneficios indirectos, como servicios ecológicos y protección de cuencas.
- Aproximadamente doscientos mil habitantes viven dentro de las áreas protegidas nacionales; de ellos, el 78% corresponde a pueblos indígenas originarios campesinos, mientras que la población que vive en el entorno inmediato o zonas de amortiguación externas a las áreas protegidas alcanza aproximadamente a los dos millones de habitantes. Dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas existen más de sesenta áreas protegidas que cubren el 20% del territorio boliviano; el 80% de su superficie corresponde a áreas de interés nacional, mientras que el resto corresponde a áreas protegidas departamentales y municipales.
- En las tierras bajas del país, concesionarios forestales y empresarios forestales tienen acceso a grandes áreas de bosques públicos para su explotación bajo el régimen de concesiones (actualmente eliminado y que será transformado a un sistema de derechos de uso sobre los bosques).

** En sentido estricto, la Constitución Política del Estado reconoce en su artículo 5º (parágrafo I), además del castellano, a 36 idiomas oficiales que hablan los pueblos indígenas originarios campesinos en Bolivia. (Nota de la editora)

- Los barraqueros que antiguamente controlaban grandes áreas de bosque para la recolección de la castaña en el departamento de Pando actualmente cuentan sólo con derechos expectaticios sobre concesiones más pequeñas de productos forestales no maderables.
- En las tierras bajas también existen productores de pequeña, mediana y gran escala que tienen importantes superficies de bosque en sus propiedades individuales, que mayormente están dedicados a actividades agropecuarias de carácter industrial.

En el siguiente cuadro se describe los casos estudiados.

Cuadro 1
Características generales de los casos estudiados en las tierras bajas

Lugar	Tipo de productores	Situación general	Características
Guarayos (Santa Cruz)	Comunidades indígenas	Bosques primarios titulados como TCO y áreas con planes forestales de manejo comercial de madera.	Agricultura de corte y quema y manejo comercial de madera en planes de manejo forestal.
	Comunidades campesinas	Pequeñas parcelas individuales, no cuentan con áreas colectivas de manejo forestal.	Agricultura de corte y quema.
Charagua Norte (Santa Cruz)	Comunidades indígenas	Titulación como TCO con bosques comunales de uso múltiple para satisfacción de necesidades básicas, con un área de reserva forestal, sin área de manejo forestal maderable.	Actividades productivas relacionadas con la agricultura y actividad ganadera y en menor proporción con la caza y recolección de recursos del monte.
Mojos (Beni)	Comunidades indígenas	Cada comunidad tiene un área de bosque comunal y posesión familiar exclusiva de áreas de cultivo.	Producción diversificada con cultivos asociados y sistemas agroforestales y bosque de aprovechamiento comunal para satisfacción de necesidades básicas y fines comunitarios.
Pilón Lajas (Beni)	Comunidades indígenas en área protegida	Doble condición de área protegida y TCO que prohíbe a las familias el aprovechamiento comercial de la madera.	Agricultura diversificada a pequeña escala con cría extensiva de animales menores, aprovechamiento familiar de recursos forestales no maderables para consumo familiar y caza y pesca para consumo familiar.
Madre de Dios (Pando)	Comunidades agroextractivistas	Comunidad libre de exbarraca con tierras colectivas tituladas y acceso individual a las parcelas de uso familiar.	Implementación de sistemas agroforestales y crianza de ganado en forma semiextensiva y recolección de productos del bosque.
San Julián (Santa Cruz)	Comunidades interculturales	Zonas de colonización con acceso familiar de parcelas hasta cincuenta hectáreas con fines agropecuarios.	El sistema de cultivo más dominante es el mecanizado y el sistema de crianza es semiestabulado, con fuerte vinculación con el mercado.

Fuente: elaboración propia.

Los estudios de caso responden a la presencia de comunidades indígenas, agroextractivistas, pequeños productores familiares de comunidades interculturales y otros. En este sentido, no se ha evaluado a productores no vinculados a comunidades, como son los pequeños, medianos y grandes productores agropecuarios.

Las situaciones presentan similitudes y diferencias en lo que se refiere a problemas de gestión y manejo de los bosques y sus ecosistemas. Los problemas más importantes están detallados a continuación, así como las soluciones desde el punto de vista de las poblaciones locales.

Cuadro 2
Problemas de gestión, manejo y regulación de bosques y sus posibles soluciones en las tierras bajas

Lugar	Problemas de gestión y manejo	Problemas de regulación	Soluciones
Guarayos (Santa Cruz)	Existen conflictos en el acceso al derecho propietario por parte de familias indígenas y campesinas. Los planes de manejo no mejoran la calidad de vida de las familias indígenas ya que no se democratiza los beneficios que resultan del aprovechamiento de la madera.	Existen debilidades en la organización que no permiten determinar criterios equitativos en el manejo forestal y también existe discriminación de género.	Fortalecimiento de la organización y diseño de normas internas para el funcionamiento de los planes. División del área de manejo en partes iguales (solución adoptada localmente pero criticable en términos de gestión forestal).
Charagua Norte (Santa Cruz)	Madereros extraen la madera sin respetar la jurisdicción de la TCO. Depredación de recursos naturales en áreas de terceros dentro de la TCO que no respetan las normativas comunitarias.	Las tierras comunales no cuentan con una reglamentación para el acceso a los recursos forestales así como para la distribución de beneficios (tema contradictorio).	Aprovechamiento comercial de recursos forestales de acuerdo a su necesidad. El gobierno nacional debe otorgar mayor tuición jurídica y de fiscalización al pueblo guaraní para hacer respetar sus recursos forestales.
Mojos (Beni)	Aprovechamiento ilegal de madera, chaqueos y quemas de monte para habilitar pastizales y vender leña en propiedades de terceros y comunarios.	Existen regulaciones para el manejo de los recursos naturales.	Elaboración de un plan de uso de los suelos de la TCO y un reglamento de acceso a los bosques en el marco de los estatutos comunitarios.
Pilón Lajas (Beni)	Aprovechamiento ilegal de madera por parte de terceros y comunarios y presencia de incendios forestales.	La comunidad tiene estatutos y reglamentos generales pero no específicos.	Elaboración de planes de manejo de los recursos del bosque y tuición del gobierno nacional para fiscalizar el manejo de los productos del bosque.
Madre de Dios (Pando)	Aprovechamiento ilegal de madera y deterioro de los bosques debido a la presencia de fenómenos naturales.	Existencia de estatutos que no se aplica.	El gobierno nacional debe otorgar el mandato para que las organizaciones indígenas y campesinas fiscalicen y controlen los recursos naturales dentro de sus comunidades tituladas.
San Julián (Santa Cruz)	Las parcelas en la mayoría de las comunidades son demasiado pequeñas para señalar una superficie forestal, por lo que se ha producido una ampliación de la frontera agrícola.	No existen regulaciones comunitarias.	Establecer normas internas para obligar al establecimiento de servidumbres y recuperación de las áreas verdes.

Fuente: elaboración propia.

Los problemas de gestión forestal más importantes están relacionados con el aprovechamiento ilegal del recurso forestal por parte de terceros así como de los propios comunarios. También es importante mencionar la depredación de los recursos forestales que ocurre en áreas colectivas sin respetar las normativas comunitarias.

Entre las soluciones más importantes se destaca una mayor participación local en el control y en la fiscalización –vía delegación del gobierno nacional– de los recursos provenientes de los bosques así como en el control a la elaboración e implementación de los planes de manejo de los recursos y en el fortalecimiento a la elaboración

de normas comunales internas. Sin embargo, hay quienes consideran que es necesario otorgar mayor libertad en el aprovechamiento comercial de los productos del bosque y sobre todo de la madera.

4.2 Casos estudiados en las tierras altas

En las tierra altas (altiplano y valles), la prolongada ocupación humana registrada desde hace millones de años determinó que los bosques andinos estuvieran sujetos a fuertes presiones que llevaron a la severa transformación de la vegetación natural, especialmente en aquellos sectores donde se concentró la población. Tradicionalmente, estos bosques fueron usados de manera colectiva, aunque en la actualidad se han convertido, en su mayoría, en propiedades individuales tanto en áreas de puna –comunidades originarias– como de valles –comunidades campesinas–.

Cuadro 3
Características generales de los casos estudiados en las tierras altas

Lugar	Tipo de productores	Situación general	Características
Tomina (Chuquisaca)	Comunidades campesinas de exhacienda	Parcelas individuales para la producción familiar agropecuaria y tierras comunales constituidas por pequeñas áreas forestales y pastoreo de ganado (comunales en los valles e individuales en altura).	Producción agropecuaria de pequeña escala y uso del bosque para cubrir las necesidades familiares y recolección de leña y producción de carbón.
Colquencha (La Paz)	Ayllus originarios y sindicatos	No existen bosques sino solamente áreas de pajonales ya divididas (antiguas áreas de pastoreo) y sistema de *aynocas* (parcelas individuales de rotación colectiva) para agricultura y pastoreo. También existen pequeñas áreas forestadas nuevas.	Familias dedicadas a la producción agropecuaria para el autoconsumo y algunas a la explotación de canteras de piedra caliza.
Curahuara de Carangas (Oruro)	Ayllus originarios	Territorio con calidad de área protegida y presencia de áreas de pastoreo comunal y pequeñas áreas familiares para la agricultura. Los bofedales son manejados de forma rotativa e individual (no son áreas colectivas).	El uso potencial que se le da a la tierra es para la producción de ganado, principalmente para la crianza de camélidos.
Sacaca (Potosí)	Ayllus originarios	Territorio de ayllus con presencia de originarios (taseros), agregados y forasteros. Tierras colectivas con parcelas individuales. No existen áreas colectivas de pastoreo, éste es individual.	La tierra se usa para la agricultura y la ganadería; está destinada básicamente a la subsistencia de las familias.
Entre Ríos (Tarija)	Comunidades campesinas y guaraníes	Presencia de tierras de uso y propiedad individual y colectiva. Existencia de planes de manejo forestal (terceros) en conflicto con comunidades locales. Los bosques son de propiedad individual y colectiva (compartidos entre campesinos y guaraníes).	Las áreas individuales son mayormente agrícolas y los bosques son aprovechados para necesidades básicas y por terceros (vía planes de manejo).
Sipe Sipe (Cochabamba)	Comunidades campesinas	Expansión de las áreas agrícolas sobre las tierras comunales con la desaparición de especies forestales nativas y preservación de áreas forestales en la puna (plantaciones forestales nuevas).	Presencia de productores agrícolas afectados por la expansión urbana hacia la comunidad.

Fuente: elaboración propia.

Los bosques andinos, por las características naturales de sus árboles –pequeños en comparación con las especies tropicales, ramificadas y relativamente delgadas– no son muy comerciales en cuanto a la venta de madera se refiere, salvo el caso de bosques yungueños o tucumano-bolivianos. Son más bien importantes como leña, madera para la construcción, forraje para el ganado y fuente de medicinas naturales en sus frutos, hojas y fibras, entre otros usos. También son importantes por los beneficios ambientales que ofrecen a los habitantes que viven dentro o cerca de ellos, ya sea protegiendo el suelo contra la erosión, reteniendo de la humedad o estabilizando el microclima local.

Cuadro 4
Problemas de gestión, manejo y regulación de bosques en las tierras altas

Lugar	Problemas de gestión y manejo	Problemas de regulación
Tomina (Chuquisaca)	Extracción de árboles por parte de personas ajenas (con apoyo de los comunarios) para la elaboración de leña y carbón. Los bosques nativos se encuentran disminuidos y degradados.	No existe regulación escrita para la extracción de recursos forestales en las comunidades y desarrollo de prácticas de forestación. Las áreas comunales están sujetas a los usos y costumbres aunque no existe regulación escrita (discusión en asamblea comunal de acuerdo a las infracciones).
Colquencha (La Paz)	No existen áreas forestales sino solamente *juqus* [bofedales], pastizales y pajonales.	No existen normativas escritas y las sanciones dependen de las infracciones cometidas por los comunarios; existe desconocimiento de las normas nacionales.
Curahura de Carangas (Oruro)	Existe conciencia de protección de los recursos forestales por ser área protegida, aunque ello es fuente de conflicto entre ayllus y autoridades del parque Sajama, ya que se coarta el derecho que tienen los comunarios al aprovechamiento de sus recursos naturales.	Combinación de normas comunitarias y las del parque, aunque existen conflictos entre ambos. Sin embargo, la organización hace cumplir las reglas establecidas por el área protegida.
Sacaca (Potosí)	Los pastizales y praderas comunales se encuentran, en su totalidad, en la serranía y su uso es bastante restringido. Cada familia cuenta con sus propias praderas para pastoreo y no existen áreas de pastoreo colectivo.	No existen regulaciones comunitarias. La demanda principal de las comunidades es recuperar las áreas de pastoreo colectivo.
Entre Ríos (Tarija)	Las áreas forestales se encuentran en conflicto (terceros y comunidades). Existe tala indiscriminada de árboles por terceros y comunarios. El saneamiento comunitario impuesto por el INRA ha creado conflictos en el acceso a las áreas forestales (restricciones de acceso).	No existen normas comunitarias. Los planes de manejo deben ser elaborados, presentados y aprobados previa consulta con la comunidad afectada. Hay necesidad de conocimiento y capacitación de comunarios en normas nacionales.
Sipe Sipe (Cochabamba)	Ampliación de la frontera agrícola sobre las áreas forestales de los valles. Solamente existe cobertura vegetal en la puna (plantaciones forestales nuevas). Se ha instalado industrias yeseras y ladrilleras que utilizan leña de los bosques nativos.	Cumplimiento de la normas de medio ambiente. Creación de impuesto para reposición de bosques. Desarrollo de normas de aprovechamiento forestal por la comunidad y el municipio.

Fuente: elaboración propia.

Los casos estudiados responden a una diversidad de situaciones de tenencia en el altiplano y los valles, donde predominan los ayllus originarios en el altiplano, comunidades campesinas en los valles y comunidades indígenas en la región del Chaco. Resalta la intensa individualización de las áreas colectivas de pastoreo y de bosques de valles y altura, con pequeños manchones, sobre todo en propiedades individuales y en plantaciones forestales nuevas en los valles. Los bosques también están desapareciendo como produc-

to de la expansión de las áreas agrícolas y urbanas sobre ellos. Donde existen bosques, éstos son aprovechados para la satisfacción de las necesidades básicas de las familias.

Entre los problemas de gestión y manejo de áreas forestales se encuentran: la utilización no sostenible en la extracción de leña y carbón por parte de personas externas con el apoyo de los comunarios. En las áreas protegidas existen conflictos con las autoridades del parque, ya los comunarios entienden que las reglas de conservación limitan sus derechos a aprovechar los recursos naturales. También se destaca la individualización de las áreas de pastoreo colectivo y la ampliación de la frontera agrícola sobre las áreas forestales. Las normas, en muchos casos, no están escritas y dependen de las infracciones cometidas por la población local.

Hay ausencia de regulaciones comunitarias para manejar los productos del bosque y desconocimiento de la normativa nacional. Por lo mismo, se destaca la necesidad de contar con una normativa local para el aprovechamiento de recursos. Asimismo, se siente la necesidad de un mayor involucramiento de las comunidades en esta materia, incluyendo también su participación en la aprobación de los planes de manejo.

5. Criterios para verificar la función económico-social y la función social

En la legislación agraria del país, la verificación de la función económico-social se convirtió en uno de los aspectos medulares para garantizar la otorgación del derecho propietario en el marco del desarrollo del proceso de saneamiento de la propiedad agraria. Quienes cumplen con la función económico-social encajan en el precepto de que "la tierra es de quien la trabaja", garantizando la posesión legal sobre su predio. En este marco, el concepto de función económico-social y los instrumentos para su medición son en el país uno de los pilares de la legislación agraria. Con las nuevas disposiciones agrarias también se han convertido en un instrumento fundamental para garantizar la conservación de la propiedad.

Corresponde cumplir la función económico-social a la pequeña, mediana y gran propiedad, todas de carácter empresarial; en cambio, a la pequeña propiedad de subsistencia y a las propiedades colectivas les corresponde el cumplimiento de la función social, aunque hasta la fecha se concibe la función social sólo como el hecho de garantizar el sostenimiento de los individuos que detentan la propiedad.

La comprobación de la función económico-social se desarrolla hasta la actualidad desde una visión racionalista-mercantil, agrarista y catastral, de forma compatible con el pensamiento del periodo neoliberal que intentó estimular el libre mercado de tierras y la producción de productos agrícolas exportables. Sin embargo, esta visión ha cambiado radicalmente en el nuevo Estado plurinacional de Bolivia.

En la función económico-social, los componentes de los sistemas de vida son entendidos como recursos o mercancías que se desarrollan de forma desarticulada y separada de sus ecosistemas. No se han incorporado como criterios integrales de verificación los temas vinculados a la protección y conservación forestal y el cumplimiento de servidumbres ecológicas para lograr beneficios ambientales, por ejemplo, en áreas agropecuarias.

En áreas de predominancia boscosa, aunque en su verificación se incorpore formalmente la identificación de actividades forestales y de conservación de la biodiversidad (vía derechos legalmente otorgados por autoridad forestal competente), esto resulta contradictorio y difícil de cumplir ya que los derechos, en la práctica, se otorgan previa certificación de predio saneado.

Además es importante destacar que el cumplimiento de la función económico-social y la función social debería responder a criterios uniformes. Es decir, las actividades orientadas a sostener la familia y la producción empresarial deberían responder a los mismos criterios de integralidad, enfoque ecosistémico, mirada efectiva de aptitud de uso del suelo y orientada a la productividad y cumplimiento de la soberanía alimentaria. Esto significa que el criterio restringido de cumplimiento de la función social para originarios, indígenas, campesinos y comunidades interculturales debe ser modificado; actualmente se basa en el concepto de que los predios son básicamente un

medio de subsistencia, pero de lo que se trata es que las comunidades puedan desarrollar economías de manejo integral de sus bosques y ecosistemas en condiciones de sustentabilidad económica, ambiental y social. Estos temas se discuten en los siguientes apartados.

5.1 Actuales disposiciones legales para verificar la función económico-social y la función social

Los conceptos de función económico-social y función social se encuentran fijados en la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria. En ella se determina que la función económico-social supone el empleo sostenible de la tierra conforme a su capacidad mayor en el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales y el conjunto de las actividades productivas. Por su parte, las tierras correspondientes a la pequeña propiedad, propiedad comunaria y tierras comunitarias de origen (TCO) cumplen la función social cuando están destinadas al bienestar y desarrollo económico de las familias, también conforme a la capacidad de uso mayor de la tierra. El artículo 2 ("Función social y función económico- social") de la Ley 1715 dice:

I. El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinados a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.
II. La función económico-social en materia agraria, establecida por el artículo 169 de la Constitución Política del Estado, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario.

En noviembre de 2006 se modificó la Ley 1715 con la aprobación de la Ley 3545. Allí se incorpora todos los componentes de la función económico-social para evitar discrecionalidad en la interpretación: a) superficie de área aprovechable, áreas en descanso, servidumbre ecológico-legal y la proyección de crecimiento (estableciendo sus porcentajes); b) se ratifica la obligatoriedad en el cumplimiento de la actividad productiva según la capacidad de uso mayor de la tierra y el uso sostenible de los recursos naturales; c) se establece los porcentajes de las proyecciones de crecimiento por tipo de propiedad; d) se dispone la sanción a los desmontes ilegales, y e) se establece de forma contundente la obligatoriedad de verificar la función económico-social en el terreno y se dispone que el plan de ordenamiento predial no puede sustituir a esa función.

En esta modificación no hay cambios sustantivos en lo que se refiere al enfoque de la función económico-social en el marco de la comprensión de los sistemas de vida y bosques, se intenta solamente superar las contradicciones que como producto de la aplicación de la función económico-social se habían presentado en el campo.

Asimismo, se modifica las causales de expropiación y reversión por las siguientes: a) la reversión opera por incumplimiento de la función económico-social; no opera sobre pequeñas propiedades, solares y comunidades y es aplicable también de manera posterior al saneamiento; b) la expropiación procede por causas de utilidad pública; las tierras requeridas serán redistribuidas a favor de comunidades necesitadas y por el incumplimiento de la función social en las comunidades, sujeto a indemnización.

Respecto del saneamiento de la propiedad agraria simplemente se corrige y agiliza el proceso de saneamiento y no se incorpora temas sustantivos que corrijan la identificación de derechos propietarios en bosques públicos. En este marco, se realiza el reconocimiento de: a) el procedimiento común de saneamiento simplificado y desburocratizado, b) el "saneamiento sin más trámite" y c) el "saneamiento interno". Asimismo, se mantiene las modalidades de saneamiento pero bajo ejecución directa, sin participación de empresas privadas, hecho que también había distorsionado con anterioridad el proceso de saneamiento de la propiedad agraria. Veamos lo que dice la Ley 3545 al respecto:

Artículo 2 (Función económico-social)

Se mantiene los parágrafos anteriores I y II de la Ley 1715 y se incluyen los parágrafos III al IX, de acuerdo al siguiente detalle:

III. La función económico-social comprende, de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento; en saneamiento no excederá la superficie consignada en el título ejecutorial o en el trámite agrario, salvo la existencia de posesión legal.
IV. La función social o la función económico-social necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación. Los interesados y la administración, complementariamente, podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso.
V. El área de proyección de crecimiento de la mediana propiedad es del 50% y de la empresa agropecuaria del 30%. Para la empresa agrícola será calculada desde un 30% hasta un 50% según parámetro establecido en reglamento, siempre y cuando no exceda la superficie mensurada en saneamiento o la consolidada como emergencia del mismo. Para el cálculo del área de proyección de crecimiento, se tomará en cuenta el área efectiva y actualmente aprovechada, además del área en descanso en propiedades agrícolas.
VI. Las áreas de descanso son aquellas de rotación que tuvieron trabajos, mejoras e inversiones productivas claramente identificables. Se las reconocerá sólo en propiedades agrícolas.
VII. En predios con actividad ganadera, además de la carga animal, se tomará en cuenta, como área efectivamente aprovechada, las áreas silvopastoriles y las áreas con pasto cultivado.
VIII. En las actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, se verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, su cumplimiento actual y efectivo, de acuerdo a normas especiales aplicables.
IX. Las servidumbres ecológicas legales son limitaciones a los derechos de uso y aprovechamiento establecidas sobre las propiedades agrarias de acuerdo a las normas legales y reglamentarias específicas. Para la regularización y conservación del derecho propietario serán tomadas en cuenta y reconocidas, sin constituir cumplimiento de función económico-social. Constituirán función económico-social sólo cuando se desarrollen sobre las mismas actividades bajo manejo, regularmente autorizadas.
X. La superficie efectivamente aprovechada en áreas agrícolas es la que se encuentra en producción; en propiedades ganaderas es la superficie que corresponda a la cantidad de ganado existente.
XI. Los desmontes ilegales son contrarios al uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función social ni de la función económico-social.

La Constitución Política del Estado ha establecido la función económico-social y la función social ratificando lo dispuesto con relación a estos temas en sus artículos 56 y 393; es decir, que su cumplimiento garantiza la propiedad individual o comunitaria de acuerdo con su naturaleza. Se ratifica que ambos conceptos suponen el aprovechamiento sustentable de la tierra conforme a su capacidad de uso mayor. Asimismo, se establece que el incumplimiento de la función económico-social es causal de reversión (artículo 401). Sin embargo, esta disposición es inconsistente y contradictoria en tanto que también establece que la conversión de uso del bosque solamente tiene sanciones punibles (art. 389, III). Respecto de la función económico-social y de la función social, la Constitución Política del Estado aprobada en 2009 señala:

Sección IV. Derecho a la propiedad.
Artículo 56

Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social.

Capítulo noveno. Tierra y territorio.
Artículo 393

El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económico-social, según corresponda.

Artículo 397
I. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función econó-

mico-social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad;

II. La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena-originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades.

III. La función económico-social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial está sujeta a revisión de acuerdo con la ley, para verificar el cumplimiento de la función económica y social.

Artículo 401

I. El incumplimiento de la función económico-social o la tenencia latifundista de la tierra serán causales de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano.

Esta definición de función social y función económico-social ofrece la posibilidad de conservar los bosques como parte de sistemas de vida; sin embargo, para su implementación debe considerarse algunos instrumentos operativos que serán discutidos más adelante. Primero es necesario presentar los criterios recuperados en los estudios de caso respecto de cuáles son las buenas prácticas en el manejo y gestión integral de los bosques que deberían ser incorporadas en la verificación del cumplimiento de la función social.

5.2 Criterios locales sobre el buen manejo de bosques y sistemas de vida

En los estudios de caso descritos con anterioridad se ha recogido percepciones respecto de cuál es el alcance o significado de un buen manejo de bosques y sistemas de vida o lo que también podría denominarse "buenas prácticas", mismas que deberían ser incorporadas en la evaluación de la función económico-social o, en este caso en particular, de la función social. En esta sección se muestra los principales hallazgos, que fueron el resultado de talleres comunales realizados en cada uno de los lugares de estudio identificados.

El siguiente cuadro presenta los resultados de talleres realizados en las tierras bajas donde se describe una diversidad de acciones que podrían realizarse como parte del cumplimiento de la función social.

En los talleres se concluyó que existen grandes problemas en el manejo de los ecosistemas por parte de las comunidades entrevistadas. Se hizo hincapié en prácticas que deben desarrollarse para un buen manejo de los bosques –o para el cumplimiento de la función social– vinculadas con el manejo forestal sustentable en áreas de aprovechamiento comercial de la madera. La reforestación y la recuperación de especies forestales nativas se enunciaron de manera recurrente en todos los lugares, así como el desarrollo de prácticas agroforestales vinculadas a la rotación de los cultivos y desarrollo de servidumbres ecológicas o cultivos mixtos.

Cuadro 5
Buenas prácticas de manejo de bosques y ecosistemas sugeridas en tierras bajas

Lugar	Prácticas sugeridas en propiedades colectivas
Guarayos (Santa Cruz)	• Reforestación de áreas ya aprovechadas. • Evitar la contaminación del bosque en el manejo comercial de la madera. • Manejo forestal sustentable (no cortar árboles delgados y árboles semilleros). • Equidad en el acceso a los beneficios del aprovechamiento forestal. • Respeto a las áreas de servidumbre ecológica (orillas de ríos, lagunas, curichis, quebradas).
Charagua Norte (Santa Cruz)	• Desarrollo de prácticas agroforestales y cultivos mixtos. • Recuperación de especies forestales nativas con valor económico local. • Realización de servidumbres ecológicas (cortinas rompevientos). • Manejo múltiple de los productos del bosque.
Mojos (Beni)	• Rotación de parcelas. • Implementación de plantaciones agroforestales. • Cumplimiento de la normativa sobre aprovechamiento del lagarto en curichales. • Cumplimiento del reglamento interno (está permitido aprovechar la leña para vender, está permitido el aprovechamiento comercial del motacú, no se puede cazar para comercio, no se puede extraer madera para negocio familiar).
Pilón Lajas (Beni)	• Desarrollo de prácticas agroforestales. • Recuperación de especies forestales nativas con valor económico local (por ejemplo mara y cedro). • Múltiples formas de aprovechamiento del bosque. • Rotación de cultivos.
Madre de Dios (Pando)	• Desarrollo de prácticas agroforestales. • Recuperación de especies forestales nativas con valor económico local. • Múltiples formas de aprovechamiento no forestal del bosque. • Desarrollo de cultivos asociados o mixtos. • Rotación de cultivos.
San Julián (Santa Cruz)	• Desarrollo de prácticas agroforestales. • Recuperación de especies forestales nativas con valor económico. • Servidumbres ecológicas (por ejemplo, establecimiento de cortinas rompevientos).

Fuente: elaboración propia.

En las tierra altas (correspondientes al altiplano y los valles) también se constató importantes problemas en el manejo y gestión de los ecosistemas. Sin embargo, la población local sugirió dinamizar un conjunto de prácticas que deben promoverse con mayor consistencia: forestación y reforestación, siembra de pastos y rotación de áreas con pastos, rotación de cultivos y su zonificación y cuidado de la vida silvestre. Sin lugar a dudas, estos importantes criterios deben permitirnos reenfocar la comprensión y aplicación de la función económico-social y la función social.

Cuadro 6
Buenas prácticas de manejo de bosques y ecosistemas sugeridas en tierras altas

Lugar	Prácticas sugeridas en propiedades colectivas
Tomina (Chuquisaca)	• Desarrollo de agroforestería. • Plantaciones de árboles en pequeñas áreas (por ejemplo especies de eucalipto, algarrobo). • Protección de tierras ribereñas con árboles de sauce. • Cercos con alambre de púa para la regeneración de pastos.
Colquencha (La Paz)	• Aprovechamiento de la *thola* y el *juqu* según necesidad.
Curahuara de Carangas (Oruro)	• Rotación de pastos andinos por medios de cercas. • Zonificar la vida silvestre. • Cuidar la tierra y el juqu. • Rotación de cultivos. • Implementación de pastos nativos.
Sacaca (Potosí)	• Reforestación y siembra de pastos y árboles (bosquecillos). • Siembra de pastos forrajeros para los animales.
Entre Ríos (Tarija)	• No existen prácticas y normas comunales vinculadas al aprovechamiento de bosques.
Sipe Sipe (Cochabamba)	• Prohibición de venta de árboles.

Fuente: elaboración propia.

5.3 Ajuste conceptual a las disposiciones legales para verificar la función económico-social y la función social

Se ha mencionado anteriormente que para que la función económico-social y la función social incorporen efectivamente una visión de sistema de vida basada en el bosque deben superar el enfoque racionalista-mercantil, agrario y catastral que ha caracterizado a estos instrumentos hasta la fecha.[16] Por lo mismo, no se trata solamente de incorporar en la actual función económico-social una mirada más sensible hacia los recursos forestales (maderables y no maderables) sino de, efectivamente, capturar el enfoque de sistema de vida basado en la funcionalidad ecológica del bosque, replanteando el alcance y la forma respecto de cómo se realiza la verificación de estas funciones. Esto significa:

a) Superar la visión exclusivamente agraria que ha llevado a una acelerada destrucción de los bosques, con serias consecuencias ambientales, incorporando una mirada de conservación del bosque y su gestión integral en áreas de aptitud forestal. Esto supone avanzar en una modalidad especial de saneamiento de bosques presumiblemente fiscales.[17]

b) Trascender el enfoque mercantil y racionalista actual que prioriza la máxima extensión de las áreas productivas agropecuarias mediante una mirada ecosistémica que considere que el desarrollo de las actividades agropecuarias depende de los beneficios ambientales que producen los bosques y recursos forestales,[18] por lo que es importante expandir obligadamente las áreas de las servidumbres ecológicas y reservas forestales en los predios así como desarrollar procesos de restauración de paisajes desertizados, deteriorados o degradados.[19]

c) Modificar el enfoque catastral de registro de superficie de hectáreas aprovechadas y mejoras para incorporar criterios de productividad asociados a buenas prácticas en el manejo de los recursos naturales.

Finalmente, se debe considerar incorporar metas vinculadas con el logro de la soberanía alimentaria en lo que respecta, inicialmente, a la producción agropecuaria de carácter empresarial.

16 Criterios desarrollados sobre la base de entrevistas con los dirigentes de la CSUTCB, Freddy Torrejón, Underico Pinto y Laureano Pari el 14 de julio de 2010.

17 Entre los criterios que determinan el saneamiento simple de oficio se encuentran la identificación de tierras presuntamente fiscales y la ejecución de proyectos de interés público (Reglamento de la Ley No 3545, artículo 280).

18 Estos criterios se los recogió en las entrevistas realizadas a dirigentes de la CSUTCB el 14 de julio de 2010, también se los recogió en la entrevista realizada a Moisés Guarachi, responsable de tierra y territorio de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), el 29 de julio de 2010.

19 Las servidumbres ecológicas son limitaciones legales a los derechos de uso y aprovechamiento, impuestas sobre una propiedad en razón de la conservación y sostenibilidad de los recursos naturales renovables. Entre las servidumbres están las laderas, los humedales, las cortinas rompevientos, la cobertura vegetal en riberas de quebradas y arroyos.

En este sentido, el artículo 397.II de la Constitución Política del Estado debe interpretarse como el aprovechamiento sustentable de la tierra, tierras forestales y sistemas de vida basados en los bosques. Esto redimensiona el alcance de la evaluación y la verificación de la función económico-social y la función social, fundamentalmente en tierras de producción forestal permanente. De acuerdo a la Constitución, las tierras con aptitud forestal no deberían ser, bajo ningún motivo, convertidas a otros usos. Aquellas áreas de aptitud forestal ya convertidas a otros usos, cualquiera sea el actor (privado o colectivo), debieran tener las mismas regulaciones en lo que se refiere a la regeneración del equilibrio ecológico y de los sistemas de vida que comprenden. En las propiedades ya saneadas en áreas de bosque como predios agropecuarios se debería contar con un plan de restauración de los sistemas de vida (incluyendo reservas forestales), limitando la expansión de las actividades agrícolas y pecuarias.

La función económico-social y la función social verifican el cumplimiento de regulaciones y normas. Si las normas están mal diseñadas o no se adaptan a la realidad de los productores, lo que se está haciendo es crear presión para distorsionar los procesos productivos, forzando a los productores a realizar algo que no harían bajo otras circunstancias.

Para que exista una correcta apreciación del cumplimiento o no de la función económico-social o la función social es preciso cambiar las visiones que separan lo agrario y lo forestal como dos sistemas productivos contrapuestos.[20] Por ejemplo, el uso y manejo de los recursos forestales que tradicionalmente han hecho los pueblos originarios, indígenas y comunidades campesinas ha sido desarticulado por dos fuerzas y visiones opuestas del uso de la tierra. Por un lado, los instrumentos de manejo forestal prohíben utilizar tierras forestales bajo manejo para la agricultura, inclusive la agricultura tradicional. Por otro lado, está el mensaje modernizador de la agricultura que propone la transformación de la producción, generalmente a la ganadería o la agricultura comercial.

Asimismo, los sistemas de manejo propuestos en las prescripciones silviculturales usadas en el actual régimen forestal se basan en un sistema policíclico, que implica una única intensidad de manejo, cuando en la práctica el manejo tradicional se basa en intensidades de manejo variable en espacio y tiempo. Aunque la ley forestal contempla la posibilidad de incorporar sistemas alternativos de manejo de bosques, en la práctica esta situación no se ha dado y, esencialmente, se ha impuesto un solo sistema de manejo en toda la gran diversidad sociocultural y ambiental del país.[21]

De acuerdo con las disposiciones legales vigentes, la verificación de la función económico-social y la función social debe realizarse de forma permanente (Reglamento de la Ley 3545, artículo 162). Este aspecto permite establecer un conjunto de regulaciones que evalúen la pertinencia o no –de acuerdo a su cumplimiento– de mantener el derecho propietario sobre las áreas tituladas a los respectivos propietarios legales. Asimismo, en lugar de contar con un marco normativo universal para todo el país y para los diversos actores sociales, se debe establecer normas mínimas regionales elaboradas por la autoridad competente en el ámbito nacional o en los ámbitos de gobierno subnacional donde existen capacidades y recursos para realizar la fiscalización y control de la implementación de la normativa. Así, se debe definir las normas para el manejo y uso de los bosques de acuerdo con las condiciones específicas para las distintas regiones ecológicas del país y condiciones socioeconómicas de los distintos actores y grupos sociales.

En la medida que los bosques y tierras forestales sean convertidos a otros usos distintos a su aptitud, cambiando la naturaleza de los sistemas de vida que ellos comprenden, en la medida que no existan sanciones y las entidades de gobierno sean permisibles a estas prácticas no sustentables, las posibilidades de implementar sistemas integrales tendrán enormes desventajas económicas con relación al actual modelo de destrucción de los recursos y la biodiversidad.

El desmonte ilegal (en áreas de vocación forestal o agropecuaria), los incendios forestales y los atentados ambientales en servidumbres deben estar sujetos a sanción. Si el desmonte ilegal fuera producido en tierras de producción forestal per-

20 Esta discusión es precisada por James Johnson en un artículo que figura en este capítulo.

21 Véase el artículo de James Johnson.

manente, la sanción debiera ser aun más drástica, no sólo por eliminar la cobertura boscosa y las oportunidades futuras y estratégicas que el bosque ofrece, sino también por hacer caso omiso a la categoría de uso forestal y de protección y las reglas de uso que la misma conlleva.[22] En definitiva, se trata de nivelar los costos de transacción del conjunto de actividades agrícolas, pecuarias, forestales y de aprovechamiento de los sistemas de vida en el marco de las capacidades de uso del suelo. Adicionalmente, se hace imperativo crear un sistema de mecanismos de fomento y sanciones, complementario a un marco legal efectivo que dé señales positivas para la gestión del bosque en el marco de un modelo de ecodesarrollo o "economía verde".

5.3.1 Criterios diferenciados de evaluación y verificación de la función económico-social y la función social

En el marco de los criterios definidos anteriormente, la función económico-social y la función social deben conducir al desarrollo de un uso sustentable económico, ecológico y social para aportar al desarrollo del país. Esto significa diseñar un marco regulatorio general por parte de la autoridad competente que se adapte a diversos tipos de actores y de propiedad y a la naturaleza específica de las distintas ecorregiones del país, tomando en cuenta además que la normativa debe promover y fortalecer las distintas prácticas de manejo y gestión de los bosques desarrolladas por los actores locales.

La verificación de la función económico-social y la función social debería hacer fuerza en los siguientes aspectos:

a) En propiedades agropecuarias de tierras bajas ubicadas en tierras aptas para esta actividad se debe impulsar el desarrollo de buenas prácticas agropecuarias, la ampliación de las servidumbres ecológicas y el cumplimiento de los indicadores de productividad y soberanía alimentaria, incluyendo –según corresponda– procesos de restauración de ecosistemas y paisajes forestales.
b) En áreas de bosque se debe promover la gestión integral del bosque articulando el manejo y aprovechamiento de recursos maderables, no maderables, comercio sustentable, paisajismo, servicios ambientales y forestería comunitaria. Se debe eliminar el aprovechamiento maderable en concesiones forestales, por su influencia negativa en el deterioro forestal.
c) En zonas de comunidades interculturales donde ya existe la agricultura y la pequeña ganadería en medio de los bosques, se debe desarrollar actividades que combinen la agroforestería y las plantaciones forestales para diversificar las actividades económicas y productivas y paralelamente enriquecer los bosques y suelos degradados. En las comunidades campesinas interculturales de reciente asentamiento en áreas boscosas es preciso trabajar profundamente en el conocimiento de su entorno, para que valoricen eficientemente los recursos del bosque.
d) En cabeceras de valle y estribaciones andinas es primordial conservar, proteger y restaurar las servidumbres ecológicas en las cuencas altas y medias, al igual que en los bosques ribereños, evitando la conversión de los manchones de bosque a otros usos y fomentando actividades como la recolección, la apicultura, la floricultura y el trueque por funciones ambientales entre comunidades de las cuencas bajas y altas.
e) En áreas de altura es preciso conservar y restaurar los bosques de altura, relictos, *tholares* y todo tipo de cobertura vegetal para evitar la degradación de suelos y los escurrimientos de agua que afectarían severamente los suelos y su humedad, evitando también que la alta demanda de productos comerciales andinos tienda a eliminar la cobertura nativa.
f) En las áreas degradadas se requiere establecer sistemas agroforestales y plantaciones forestales para recuperar suelos y bosques degradados.

5.3.2 Función económico-social en pequeñas y medianas propiedades y empresas agropecuarias

En propiedades agropecuarias de tierras bajas, tituladas como tierras de producción forestal permanente y bajo el denominativo de "propiedades agropecuarias", se debe prohibir el desmonte y chaqueo de sus áreas forestales promoviéndose

22 Cita extraída de Rudy Guzmán, véase su artículo en este libro.

el establecimiento de áreas de gestión integral del bosque o reservas forestales.

En correspondencia, la función económico-social no puede circunscribirse sólo al cumplimiento de las actividades agrícolas y ganaderas, como hasta ahora ha venido sucediendo, sino que se tiene que incorporar la conservación de las áreas forestales tituladas (reservas ecológicas prediales) o su aprovechamiento integral. En este marco tiene que establecerse que las áreas de proyección de crecimiento no podrán ser empleadas en actividades agropecuarias sino mantenerse como reservas forestales. En los casos en que se ha producido el desmonte de las áreas forestales se debe obligar a los propietarios a realizar un proceso de regeneración natural o reforestación para alcanzar un porcentaje mínimo de cobertura forestal en función a la cobertura y superficie total de la propiedad en un tiempo determinado.[23]

En conjunto, se debe impulsar el desarrollo de buenas prácticas agropecuarias y el cumplimiento de indicadores de productividad y soberanía alimentaria.[24] Esto supone generar economía y empleos en el marco de los alcances de la gestión integral de los bosques vinculada a economías agrícolas y pecuarias.

Aquellas tierras con bosques pero con vocación predominantemente agropecuaria pueden ser convertidas mediante autorizaciones de desmonte, previa verificación de que evidentemente se encuentran en tierras que permitan su conversión (en desmontes legales), aunque para ello se requiere, evidentemente, del cumplimiento efectivo de la capacidad de uso del suelo y ordenamiento territorial. Los gobiernos autonómicos locales pueden ser corresponsables del proceso de conversión verificando su cumplimiento y emitiendo un informe a la instancia que autorice el desmonte legal.

En este tipo de propiedades, para equilibrar los costos de transacción entre actividades productivas y, lo que es más importante, avanzar en un efectivo aprovechamiento sustentable de los recursos, se debe incorporar regulaciones al uso agrícola y pecuario en las prácticas de manejo y conservación de suelos, de servidumbres ecológicas, de cursos de agua, de humedales y vegetación ribereña, uso de maquinaria apropiada, mecanismos de mantenimiento de la fertilidad del suelo, tratamientos culturales (labranza cero), uso de germoplasma apropiado, maximización de rendimientos, producción agroecológica, no uso de agroquímicos, no uso de transgénicos, manejo de potreros y pasturas naturales, compostaje con materia orgánica para enriquecer suelos, manejo de fuegos prescritos y evitar la quema de pasturas naturales e incendios forestales.

Asimismo, cuando se trate de solicitudes de desmonte (cambio de uso) en tierras con aptitud agropecuaria para intervenciones a pequeña o gran escala, las regulaciones debieran ser más rigurosas en cuanto a la verificación del respeto a servidumbres ecológicas, vegetación ribereña y vegetación de sistemas lacustres y sus interconexiones, serranías, curichis y pantanos, así como con relación a la implementación de técnicas de conservación de suelos.

5.3.3 Verificación y cumplimiento de función económico-social y función social en áreas de bosques tropicales

Un aspecto central en las tierras forestales de la llamada "mancha verde" tiene que ver con la otorgación estatal del derecho propietario. Se ha establecido que toda autorización de uso forestal debe basarse, en primer lugar, en la otorgación previa de un derecho propietario, mismo que puede adquirirse solamente por medio del saneamiento de la propiedad agraria, ya que los terrenos de engorde que se detentan bajo el argumento de conservación no pueden calificar para cumplir una función económico-social. Por lo mismo, para adquirir derechos propietarios sobre estas tierras se suele proceder al desmonte ilegal. Toda vez que el desmonte ilegal está penalizado, resulta coherente la prohibición absoluta de desmonte en estas áreas y la anulación de cualquier derecho hasta la conclusión del proceso de delimitación de los bosques públicos en el país.

Entonces, el INRA no puede continuar realizando saneamiento en estas áreas bajo los supuestos actuales, basados en la deforestación. En gene-

23 En el caso de las comunidades interculturales, por ejemplo, se menciona que la deforestación ha sucedido por la ausencia de políticas públicas con relación a los asentamientos humanos (entrevista a Moisés Guarachi, responsable de tierra y territorio de la CSCIB).

24 El cumplimiento de indicadores de productividad es un criterio compartido por los asesores de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), Luis Baldomar y Federico Martínez.

ral, las áreas que no están siendo ocupadas de facto por poblaciones indígenas deberían declararse como áreas prioritarias de saneamiento, bajo un procedimiento especial. Esto significa cambiar la lógica del saneamiento, ya que las áreas priorizadas para el financiamiento son aquellas donde existen grupos de propietarios.

El cumplimiento de la función económico-social y la función social en áreas de bosque tropical implica el uso sustentable de esas áreas con manejo múltiple de especies maderables y no maderables, funciones ambientales, ecoturismo, sistemas agrosilviculturales y manejo de fauna silvestre bajo un concepto múltiple e integral. Por lo mismo, el cumplimiento de la función económico-social y la función social en áreas forestales debe implicar el perfeccionamiento y seguimiento a la implementación de los planes de gestión integral de bosque y tierras (Decreto Supremo Nº 0071, de 9 abril de 2009). En este contexto, todos los actores que aprovechan los bosques deberían hacerlo en el marco de ese concepto de integralidad.

Esto tiene varias implicaciones. En primer lugar, significa reducir los incentivos externos a los actores forestales que provienen de los mercados de la madera. Asimismo, implica el cambio de los aspectos técnicos de la normativa forestal con mejores formas de control y con una mayor exigencia de responsabilidad social y ambiental.[25] Entonces, si se incentiva un manejo integral en el que se incluye más especies maderables y no maderables, se debe ajustar las normas; de lo contario no es sostenible ecológicamente ya que el aprovechamiento maderable puede generar desequilibrios en la interdependencia de los componentes del bosque.[26]

En lo que corresponde a las tierras comunitarias de origen, territorios indígenas originario-campesinos y otras tierras comunales, se puede promover el desarrollo de prácticas agropecuarias para el sostenimiento de las familias siempre y cuando este desarrollo se realice de forma sustentable y en función de las prácticas comunitarias. Cuando los desmontes superen el 30% de superficie no se deberá otorgar ningún derecho forestal, estableciéndose la obligación de reforestar las áreas afectadas. Asimismo, se deberá prohibir actividades agrícolas, pecuarias o agroindustriales en sociedad con terceros, bajo modalidad alguna de contratos, alquileres ni cesión o transferencia de derechos.[27] Adicionalmente, se debe prohibir la reducción de las especies a límites que pongan en riesgo su población.[28]

5.3.4 Evaluación y verificación de la función social en tierras altas

En las tierras altas, el concepto de función social pasa por convertir los suelos desertizados y degradados en sistemas agroforestales y silvopastoriles o en áreas de plantaciones. La prioridad debe ser recuperar suelos y bosques nativos, lo que indudablemente significaría una mejoría tanto en la calidad ambiental como en los procesos económico-productivos y sociales.

Los bosques andinos no son tan diversos como los bosques tropicales y tampoco son altamente productivos en términos de productos forestales; sin embargo, cumplen importantes beneficios ambientales, sobre todo manteniendo las cabeceras de cuencas y el microclima, disminuyendo la intensidad de las heladas y las sequías; brindan variados productos no maderables y tienen potencial de absorción de carbono.

Pese a ello, a la fecha solamente quedan pequeñas manchas de bosques andinos en la geografía boliviana. En este escenario se tiene que desarrollar de manera prioritaria y urgente una dinámica de restauración o recuperación de bosques y suelos degradados, con una perspectiva exactamente inversa a la conversión de bosques a otros usos y según la capacidad de uso mayor de los suelos.

El mantenimiento y conservación de las tierras frágiles debería ser obligatorio, es decir donde se tiene altas pendientes, cabeceras de cuencas y áreas con alto valor de conservación biológica. Sin embargo existen complicaciones evidentes respecto de la posibilidad de promover tal tipo de actividades en estas comunidades. El cumplimiento

25 Por ejemplo, la normativa actual permite el aprovechamiento de hasta el 80% de cada especie, así como periodos de rotación de veinte años, lo que no es ecológicamente viable en todos los tipos de bosque.

26 José Martínez profundiza esta reflexión en un artículo que figura en este capítulo.

27 Esta disposición está prevista en la Ley Forestal de Emergencia presentada por la ABT a la Asamblea Legislativa Plurinacional en septiembre de 2010.

28 Véase el artículo de José Martínez.

de la función social en las áreas andinas no puede realizarse individualmente sino colectivamente; otra cosa significaría un alto costo de transacción que resultaría en un proceso imposible de llevarse a cabo. Tomando en cuenta que la tierra de altura de las comunidades ya está individualizada, las organizaciones comunitarias requieren de un alto grado de desarrollo organizativo e institucional para que ejerzan mecanismos internos de control de cumplimiento de la función social.

En este caso, se puede activar diferentes mecanismos de control cruzado en diferentes niveles que existen en las comunidades andinas para promover el cumplimiento de la función social y su verificación. En todo caso, este proceso no será exitoso a no ser que se desarrolle con mecanismos externos de fomento, a ser ejecutados desde el ámbito central del Estado y de los gobiernos autonómicos.[29]

5.4 Ajuste operativo a las disposiciones legales para verificar la función económico-social y la función social

Como se ha constatado por la revisión del concepto general de función económico-social y función social en el país, hay una importante brecha entre lo dispuesto por la norma y los mecanismos prácticos respecto de cómo se ha procedido a verificar la función económico-social y la función social en el país. Entre los temas generales más importantes que han perjudicado a una adecuada verificación de la función económico-social tenemos:

a) Solamente se ha procedido a verificar la función económico-social y no la función social en los procesos de saneamiento de la propiedad agraria.
b) El saneamiento de la propiedad agraria y el proceso de verificación de la función económico-social no se ha realizado con un cumplimiento serio y sistemático de la aptitud de uso del suelo y del ordenamiento territorial del país.
c) Las normativas agraria y forestal han promovido la contradicción entre los procesos agrarios y forestales como dos sistemas productivos aislados.
d) No ha existido una visión integral y de articulación entre los componentes de los ecosistemas, por lo que se tiende a priorizar un recurso sobre el resto.

En este sentido, es preciso superar los problemas identificados en la verificación de la función económico-social y la función social que han actuado en contra de la integridad de los bosques en el país, así como incorporar en los mecanismos operativos de medición las reflexiones conceptuales que se han desarrollado anteriormente.

5.4.1 Ordenamiento territorial

El primer paso para verificar periódicamente la función económico-social y la función social tiene que ver con desarrollar en el país un proceso de zonificación, en la medida en que el criterio principal para su verificación tiene que ver con el cumplimiento del uso del suelo según su capacidad de uso mayor conforme a un instrumento de planificación.

La zonificación, en su forma más simplificada, define las unidades de uso en función a la capacidad de uso de la tierra, combinando armónica y técnicamente los espacios donde hacer agricultura, ganadería, cultivos perennes, protección, turismo con la naturaleza y, obviamente, unidades destinadas a la producción forestal sustentable maderable y no maderable. El proceso de zonificación puede ser individual, comunal, de una tierra comunitaria de origen, municipio o departamento, y debería desarrollarse sobre planes de manejo de recursos naturales y suelos autorizados por la autoridad competente. En esta dirección, es imperioso para el país contar con un mapa de capacidad de uso del suelo y con un ordenamiento territorial ecológico. Estos instrumentos deberían determinar las diferentes categorías de uso del suelo, cuáles son las tierras de uso forestal y cuáles aquellas cuya conversión está permitida.

A la fecha, se cuenta con el mapa de tierras de producción forestal permanente y planes de uso del suelo, con distintas categorías de uso. Hasta que se elabore el mapa de capacidad de uso

29 El artículo de James Johnson que figura en este capítulo presenta importantes iniciativas en Brasil y Perú para promover actividades de manejo sustentable de recursos empleando mecanismos de fomento y promoción.

del suelo y el ordenamiento territorial ecológico, se requiere la homologación de uno de estos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial para su cumplimiento general y obligatorio. Una solución técnica y transitoria para el cumplimiento efectivo de la función económico-social y la función social podría ser elevar a rango de ley los mapas de cobertura de tierras de producción forestal permanente, en tanto que los planes de uso del suelo no son el instrumento más apropiado para este propósito porque se ha negociado categorías de manejo y requieren de un ajuste.[30] Pese a ello, el INRA emplea equivocadamente los planes de uso del suelo para verificar la función económico-social.[31]

Existe la necesidad imperiosa de confeccionar mapas de capacidad de uso del suelo y de ordenamiento territorial ecológico con un enfoque ecosistémico y una cobertura en escala apropiada (por ejemplo 1:10,000) para ordenar efectivamente el manejo de los recursos naturales, el suelo y el cumplimiento de la función económico-social y la función social.[32]

5.4.2 Saneamiento especial de la propiedad agraria en bosques

Avanzar con el diseño e implementación de un procedimiento especial de saneamiento en las tierras fiscales forestales significaría dar un giro fundamental al enfoque agrarista de saneamiento de la propiedad agraria. Este procedimiento se desarrollaría en el marco del actual saneamiento de oficio cuando sea realizado con anterioridad en algunas áreas forestales. El principal argumento en contra se relaciona con el hecho de que el saneamiento ya concluye. Sin embargo, considerando el estado vulnerable en que se encuentran los bosques del país, resulta apropiado realizar un esfuerzo final para garantizar la protección del bosque en áreas de saneamiento. Además, en el proceso de saneamiento deberá verificarse el desarrollo de actividades ilegales en el área para su control y sanción.

Si se ha determinado en los mapas de aptitud de uso la presencia de tierras de producción forestal permanente, no cabe duda que los derechos propietarios en estas áreas deben ser revisados desde la perspectiva de un sistema de vida basado en los bosques que incluye conservación, protección, aprovechamiento integral y otros. En este sentido, el saneamiento no debe ser un incentivo perverso para generar usos mercantiles del bosque que lleven a su deterioro, sino al contrario: debe detener los desmontes, incendios y chaqueos vinculados al cambio de uso.

5.4.3 Ajuste en los instrumentos de verificación de la función económico-social y la función social

La función económico-social comprende el llenado de una ficha catastral que incluye una variedad de categorías. En propiedades agropecuarias comprende el registro de la superficie de áreas aprovechadas, de descanso (sólo en actividad agrícola), de proyección de crecimiento, servidumbres ecológicas y reservas privadas de patrimonio natural, que no deben exceder la superficie consignada en el título ejecutorial o trámite, salvo posesión legal (según el Decreto Reglamentario de la Ley 3545, artículo 166).

En actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, reserva privada de patrimonio natural y otras actividades afines, la función económico-social se evalúa por medio de las autorizaciones de uso debidamente extendidas por la autoridad forestal competente, correspondiendo a planes de manejo y reservas privadas del patrimonio natural, investigación y ecoturismo,[33] con la verificación de su cumplimiento en campo y la evaluación de las regulaciones de uso del espacio y las reglamentaciones específicas por cada

30 Por ejemplo, en el caso del departamento de Santa Cruz, existe la necesidad de ajustar algunos criterios, como por ejemplo la categoría B-G (bosque y ganadería), que es uno de los mecanismos por los que se ha permitido la conversión de grandes extensiones de bosque a otros usos (véase artículo de José Martínez en este libro).

31 De acuerdo con el Reglamento de la Ley 3545, artículo 156.

32 Dice José Martínez, en el artículo que figura en este libro, que para la elaboración de estos mapas no se debe confundir 'cobertura', que corresponde a atributos físico-naturales (bosques, ríos, lagos, montañas, pampas y otros), con 'usos', que son prácticas socioculturales de una población en una determinado área y la capacidad o aptitud del suelo que corresponde a su mayor cobertura. Con esta información se puede generar todos los otros instrumentos o mapas georreferenciados.

33 Estas actividades sólo son consideradas en predios que cuentan con título ejecutorial o trámite en el Consejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización.

actividad (Decreto Reglamentario de la Ley 3545, artículo 170).[34]

Tomando en cuenta que cambia la concepción de verificación de la función económico-social y la función social con los cuatro criterios señalados anteriormente, es preciso desarrollar un esquema múltiple y de control cruzado de verificación de la función económico-social. Este esquema debe permitir una medición permanente del cumplimiento de la función económico-social en el conjunto de predios del país de forma simultánea. Esto requiere diseñar un nuevo cuerpo instrumental de acuerdo al siguiente detalle:

a) Instrumentos de monitoreo satelital que permitan la identificación *in situ* y en tiempo presente el desarrollo de actividades productivas en los predios y áreas sujetos a verificación de función económico-social y función social.[35] Esto incluye la medición de:
   - Áreas (desmonte y producción –tipo de cultivos–, áreas de reserva forestal, áreas de servidumbre ecológica y áreas de restauración de paisajes).
   - Flujos (transporte de madera).
   - Cobertura vegetal (medición de dosel y fragmentación del bosque).

b) Inspecciones o auditorías con la verificación al azar en campo (equipos multidisciplinarios):[36]
   - Criterios de productividad (rendimiento).
   - Desarrollo de buenas prácticas.

c) Monitoreo participativo donde los actores locales constituyen parte del mismo sistema de monitoreo y las organizaciones sociales acreditan el cumplimiento de la función social.[37]

En este sentido, se desarrollaría un sistema de monitoreo cruzado que genere información en un formato entendible para los formuladores de políticas públicas, de tal forma que les permita formular políticas y tomar decisiones oportunas sobre el ajuste del marco normativo o el sistema de incentivos.

5.4.4 Creación de instrumentos de verificación de la función económico-social y la función social

Es preciso construir instrumentos de orientación para verificar la función económico-social y la función social.

En el marco de las experiencias de los planes de ordenamiento predial, se requiere un instrumento que incorpore las relaciones sistemáticas entre los componentes del predio, para lo cual se puede avanzar, para predios individuales, en el desarrollo de un ordenamiento predial ecológico que recupere los lineamientos generales e indicadores para la región establecidos por el ordenamiento territorial ecológico.

Asimismo, en áreas pertenecientes a pueblos indígena-originario-campesinos e interculturales con títulos colectivos, será preciso avanzar en el desarrollo del ordenamiento de los territorios indígena-originario-campesinos y los planes de gestión integral de los bosques.[38]

6. Monitoreo y sanciones al incumplimiento de la función económico-social y la función social

La normativa agraria y forestal actual se ha basado fundamentalmente en la imposición de sanciones para crear las condiciones que permitan hacer cumplir las disposiciones emanadas por la autoridad competente. Sin embargo, es necesario pasar a un enfoque donde son importantes las sanciones para el cumplimiento de la función económico-social y la función social pero donde también cumplen un rol vital los mecanismos de fomento y promoción.

En la propuesta presentada en la anterior sección se endurecen de forma significativa las condiciones para el cumplimiento de la función económico-social y la función social. El cumpli-

34 También en predios que cuentan con título ejecutorial o trámite en el Consejo Nacional de Reforma Agraria o Instituto Nacional de Colonización.

35 Aportes de Rudy Guzmán, José Martínez y James Johnson en este mismo libro.

36 Entrevista a Moisés Guarachi, responsable de tierra y territorio de la CSCIB, que insiste en la necesidad de contar con equipos multidisciplinarios.

37 Entrevista a Moisés Guarachi. Este criterio es compartido por Julio Queta, representante del pueblo tacana y secretario de salud de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) en entrevista realizada el 22 de octubre de 2010. Señala que cada pueblo indígena tiene su reglamento para el cumplimiento del plan de gestión territorial indígena.

38 Sobre este punto véase el artículo de Marc Devisscher sobre procesos de gestión territorial, en el capítulo II de este libro.

miento de estas normas estrictas requiere a su vez ratificar la premisa de que el incumplimiento de la función económico-social da lugar a la reversión de la propiedad. Sin embargo, también, parece ser necesario establecer sanciones relacionadas con el inadecuado manejo de los recursos forestales en áreas comunitarias y colectivas, aunque estas áreas son consideradas inembargables, irreversibles e inalienables. En este caso, es importante pensar en un adecuado balance entre el desarrollo de la normativa estatal para el manejo de los bosques como patrimonio público del país y el respeto a las prácticas propias de gestión y administración de los recursos naturales por parte de los territorios indígena-originario-campesinos.

Toda vez que las condiciones de cumplimiento y sanciones serían más duras, es preciso también desarrollar mecanismos de fomento y promoción en ese mismo ámbito. Éstos tienen que ver con el desarrollo de la capacidad estatal, en todos sus ámbitos, para apoyar en los procesos de ordenamiento territorial, planes de gestión territorial, mecanismos de restauración de paisajes, desarrollo de buenas prácticas agropecuarias y forestales y de incremento de la productividad, entre otros. Asimismo, se requiere de una capacidad estatal para encarar los nuevos procesos de monitoreo con tecnologías de punta ya adoptadas en otros países.

A continuación se explora las opiniones que sobre el particular se manifestaron en los estudios de caso seleccionados; sin embargo se aclara previamente la comprensión que la población local tiene, sobre todo, con relación al cumplimiento de la función social.

Con seguridad que existen tantas definiciones de función social como visiones culturales en el territorio boliviano. Los criterios más comunes son aquellos que obligan a las comunidades a producir sus parcelas y territorios –incluyendo una diversidad de actividades agrícolas, pecuarias y forestales– haciendo un buen uso de ellos. Sin embargo, la función social también encubre una dinámica institucional, en la medida que para que un comunario sea acreedor a una parcela debe cumplir con obligaciones comunitarias.[39]

6.1 Tierras bajas

En las tierras bajas se ha identificado un conjunto de prácticas deficientes con relación a la gestión de los recursos naturales. Las comunidades intentan superar estas deficiencias por medio de reglamentaciones internas sobre uso y aprovechamiento de los recursos naturales, aunque en la mayoría de los casos éstas no están escritas. El incumplimiento no siempre se sanciona de manera contundente, aunque en algunos casos existen sanciones graduales a los infractores que derivan en su expulsión definitiva de la comunidad (es el caso en Pilón Lajas y Madre de Dios).

39 Interpretación de las entrevistas sobre función social en los estudios de caso descritos.

Cuadro 7
Sanciones a malas prácticas de gestión de territorios en tierras bajas

Lugar	Sanciones en propiedades colectivas
Guarayos (Santa Cruz)	• Indígenas. Quienes cometan infracciones de aprovechamiento ilegal de madera (cuartoneros) serán expulsados y se les decomisará la madera y su equipamiento. • Campesinos. Son expulsados de la comunidad quienes venden su tierra sin autorización de la comunidad, salvo casos de emergencia; se ha establecido que la tierra se venda a los propios miembros de la comunidad.
Charagua Norte (Santa Cruz)	• Existen sanciones en la comunidad pero generalmente no hay necesidad de aplicarlas porque los comunarios cumplen las normas dirigidas a regular el uso del territorio; pero no todo está escrito. Sin embargo, también se reclama por una mayor participación del gobierno en la conservación de los bosques y su valorización.
Mojos (Beni)	• No es posible aplicar sanciones a terceros, por lo que el Estado debe otorgar el derecho a las autoridades de la tierra comunitaria de origen a inmovilizar, decomisar y confiscar los bienes y productos de los avasalladores encontrados dentro dentro de su territorio.
Pilón Lajas (Beni)	• La primera falta se castiga con una llamada de atención verbal o escrita; la segunda falta se castiga amarrando al infractor por un tiempo al palo diablo y si la falta es más grave, al cepo; la tercera falta se castiga con la expulsión definitiva de la comunidad y la consecuente pérdida de sus derechos comunitarios.
Madre de Dios (Pando)	• Se rigen a los estatutos y reglamentes comunitarios. La primera falta se castiga con una llamada de atención y una sanción monetaria; la segunda falta se castiga con una llamada de atención y el doble de la sanción económica, y la tercera falta se castiga con la expulsión definitiva de la comunidad y disposición de sus bienes.
San Julián (Santa Cruz)	• Los propietarios deben indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados por el fuego que viene de sus chacos. Los empresarios deben reparar e indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados a las comunidades por concepto de drenaje de curichis, cañadas y otros humedales, y si las infracciones continúan debe revertirse las tierras para su conversión a áreas de desarrollo forestal comunitario. • El desmonte en orillas de ríos, el no establecimiento de reservas forestales, áreas verdes o cortinas rompevientos u otras servidumbres en tierra de empresas y de extranjeros debe significar la reversión de las tierras para su conversión a reservas o áreas de desarrollo forestal comunitario.

Fuente: elaboración propia.

Resulta importante destacar que en otros casos las reglamentaciones y sanciones se sugieren para actores externos a la comunidad (terceros) y no necesariamente para los comunarios (el caso se da en Mojos y San Julián), aunque podría asumirse que éstos también cometen las mismas infracciones que los terceros. En otros casos no existe una reglamentación respecto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales (es el caso de Guarayos).

En todos los casos, las infracciones y sanciones están dirigidas al recurso con mayor problemática local y no tienen perspectiva de aprovechamiento integral del conjunto de los recursos de un territorio. Finalmente, otro tema a destacar es que en varios casos se reclama una mayor participación del gobierno en la conservación y valorización de los recursos de los bosques.

6.2 Tierras altas

Existe diversidad de situaciones en cuanto a la definición de reglas y cumplimiento de sanciones en los estudios de caso de las tierras altas. En algunos, se cumple solamente con las normas comunitarias y se desconoce la normativa estatal (es el caso de Tomina, Colquencha y Sipe Sipe), aunque en el último lugar los comunarios dijeron que estarían dispuestos a cumplir con las normas emanadas desde el nivel central del Estado.

En el otro extremo, se cumple con las disposiciones estatales y no existe una normativa local definida (es el caso de Curahuara de Carangas y Entre Ríos). En el primer lugar, esto se debe a que existe un área protegida en el lugar, y en el segundo, a la existencia de varias concesiones de aprovechamiento forestal ubicadas en lugares aledaños a la comunidad.

Finalmente, hay casos donde no existen regulaciones ni tampoco se aplica sanciones en lo que se refiere al uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

El incumplimiento de la función social no deja de ser un tema bastante complicado y los resultados de los estudios de caso tampoco dan la claridad necesaria respecto a cómo debe ser

considerado el tema. En principio, parece oportuno destacar que las sanciones al incumplimiento de la función social, como sucede en varios casos, debe ser de tratamiento de las comunidades y de sus organizaciones supracomunitarias en el marco del autocontrol social.[40] Externamente, el Estado puede desarrollar múltiples mecanismos de fomento y promoción articulados a los mecanismos de inversión pública en todas sus dimensiones para impulsar a quienes cumplen la función social, en contraposición a quienes no lo hacen. Es decir, toda comunidad con dificultades para diseñar normas específicas de cumplimiento de la función social y sancionarlas tendría mayores dificultades para acceder a recursos de inversión pública en cualquiera de sus modalidades.

Cuadro 8
Sanciones a malas prácticas de gestión de territorios en tierras altas

Lugar	Sanciones en propiedades colectivas
Tomina (Chuquisaca)	• Se maneja las leyes comunitarias y se desconoce las leyes del nivel central del gobierno. Se ha definido que si las tierras no cumplen la función social durante cinco años, la organización comunitaria está facultada para revertir las tierras en coordinación con las autoridades comunales y la subcentralía. Sin embargo, no existen normas escritas para el incumplimiento de la función social.
Colquencha (La Paz)	• Existen sanciones que se aplican a los casos particulares, como ser: pago de multas, jornal, adobes, limpieza de la plaza, tres latigazos.
Curahuara de Carangas (Oruro)	• Respecto a las normas de aprovechamiento de recursos forestales se expresa conciencia y respeto a las normas que se dicta para el área protegida, bajo la supervisión de la organización. • No se ha identificado grandes contravenciones aunque existe inconformidad por el hecho de tener que tramitar permisos para usar sus recursos con las autoridades del área protegida.
Sacaca (Potosí)	• No existe una intervención comunitaria ni estatal con relación a la depredación de los recursos naturales. La tala de árboles, arbustos, pajonales y especies forrajeras no es castigada y sancionada por las autoridades municipales ni comunitarias.
Entre Ríos (Tarija)	• No existen normas comunales sobre el aprovechamiento forestal, y la población local otorga poca importancia al cuidado del monte para uso familiar y solamente se cumplen las normas nacionales definidas por la ABT. • Están dispuestos a cumplir con normas emanadas del nivel central del Estado.
Sipe Sipe (Cochabamba)	• Existen normas para el aprovechamiento que la subcentral hace cumplir (por ejemplo, no se puede cortar ni para leña sin permiso de la subcentral; el rameado de los arboles se hace en forma comunitaria y sólo para leña; el corte de troncas para construcción de vivienda debe ser solicitado por el interesado para lograr autorización en reunión de la subcentralía). • El desacato de las normas es penado con sanciones económicas. • Están dispuestos a cumplir con las normas emanadas del nivel central del Estado.

Fuente: elaboración propia.

7. Tierra fiscal con aptitud forestal

Para operar los procesos de distribución de tierras se está desarrollando el Registro Único Nacional de Beneficiarios y el Registro Único Nacional de Tierras Fiscales. El Registro Único Nacional de Beneficiarios, como su nombre lo dice, tiene como objeto registrar y seleccionar beneficiarios, sobre la base de los grados de preferencia, para distribuirles tierras fiscales en forma ordenada, transparente y pública (artículo 422 de la Ley 3545). El Registro Único Nacional de Tierras Fiscales tiene como objeto mantener y transparentar la información catastral sobre las tierras fiscales para generar un proceso ordenado de su distribución (artículo 419 de la Ley 3545). Actualmente se cuenta con una primaria base de datos sobre estos temas, por lo que se ha preferido desarrollar audiencias públicas para evaluar la pertinencia de los beneficiados con los asentamientos.

En este sentido, se ha identificado la existencia de una normativa clara con relación al desarrollo de asentamientos humanos pero una ausencia de instrumentos operativos. En todo caso, se debe desarrollar acciones en el marco del artículo 402 de la Constitución Política, donde se define que el Estado tiene la obligación de: a) fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una ra-

40 Criterios desarrollados en las entrevistas sostenidas con los dirigentes de la CSUTCB, Freddy Torrejón, Underico Pinto y Laureano Pari.

cional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, otorgando a los nuevos asentados facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y producción, en el marco del ordenamiento territorial del Estado y la conservación del medio ambiente; y b) promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra. En este marco, deberá formularse el ordenamiento territorial del Estado como una precondición para la realización de asentamientos humanos. Asimismo, al establecerse que deberá realizarse un uso sustentable de la tierra, no podrán realizarse asentamientos agropecuarios en áreas de aptitud de uso forestal.

Tomando en cuenta la realización de los asentamientos de colonización dirigida en el país, que han dado como resultado franjas para el desarrollo de la agricultura, principalmente en contra del uso forestal, existe el criterio de que debería aprenderse de la experiencia y efectivamente realizar prácticas productivas vinculadas a la aptitud de uso del suelo.[41] Este cambio de actitud en la comprensión de la tierra y bosques tiene que ver con el hecho de que esta separación entre lo agrícola y forestal viene provocando sobre todo en los últimos años un deterioro ecológico importante que está afectando a la misma producción.

En este marco, se ha sugerido realizar asentamientos forestales en tierras fiscales de bosques; sin embargo, este proceso requeriría de la distribución de extensiones grandes de bosques para su manejo integral, actores capacitados en el manejo forestal sustentable que excluirían a los actores que requieren del acceso a la tierra, y la constitución previa de complejos forestales que permitan las condiciones para el desarrollo integral forestal. Por lo mismo, a corto plazo resulta difícil promover intervenciones que se basen exclusivamente en asentamientos forestales.

8. Conclusiones

A pesar de haber experimentado una elevada tasa de degradación ambiental durante los últimos quince años, Bolivia continúa siendo uno de los países del mundo que puede enfrentar los futuros desafíos ambientales desde una posición relativamente favorable con relación a otros países en vías de desarrollo. La Constitución Política del Estado ha establecido las bases para que pueda promoverse un nuevo marco normativo que avance hacia el desarrollo sustentable, que en Bolivia significa realizar un uso sustentable de los bosques y de los ecosistemas, transitando de una visión agrarista arcaica hacia otro enfoque de manejo de los recursos naturales, donde éstos se encuentren en dependencia mutua como comunidades o sistemas de vida. El desafío consiste en traducir este enfoque de respeto de la naturaleza y de sus funciones ambientales en materia del derecho propietario.

En Bolivia, ha dominado la concepción agrarista de considerar a los bosques como tierras ociosas para la expansión de la agricultura –de gran escala o de colonización–, y en las concepciones forestales ha dominado la idea de considerar a los bosques como fuentes de provisión de madera, ignorado sus valores naturales, la gran biodiversidad y los beneficios ambientales que prestan a la humanidad. Esta visión se ha fortalecido con el modelo neoliberal, que es el marco bajo el cual se ha desarrollado la legislación agraria moderna, misma que no ha sufrido cambios sustantivos a la fecha, más allá de ajustes a sus procedimientos. En esta concepción, los derechos propietarios se conceden en función al cumplimiento de la función económico-social y a la función social.

Como se ha expuesto en este documento, el mecanismo de la función económico-social ha respondido hasta ahora a una visión racionalista-mercantil, agraria y catastral, que valora a los recursos en sí mismos desconectados de sus ecosistemas, subordina la condición de uso del suelo forestal a la actividad agropecuaria y se basa en la identificación y descripción de inventarios sobre bienes y activos productivos más que en el proceso productivo mismo.

Este documento ha evaluado la problemática de los bosques comprendidos como sistemas de vida y la influencia de la legislación agraria sobre ellos y ha planteado alternativas conceptuales y procedimentales que permitan trascender el esquema convencional de verificación y cumplimiento de la función económico-social y la función social a uno nuevo, donde los recursos sean

41 Entrevista a Moisés Guarachi.

caracterizados de forma integral y ecosistémica, los bosques se valoricen de acuerdo con la capacidad de uso del suelo y se incorporen procesos y dinámicas productivas.

Entonces, una implementación del nuevo modelo de gestión sustentable de ecosistemas, presenta los siguientes desafíos: a) garantizar que la verificación del cumplimiento de la función económico-social y la función social no vulnere la integridad de los boques y de los ecosistemas; b) desarrollar apropiados mecanismos de articulación en el diseño y evaluación del cumplimiento de la normativa de la función económico-social y la función social que incorporen un enfoque de buen manejo de los ecosistemas y no solamente de la tierra y los recursos forestales; c) identificar apropiados mecanismos de sanción al incumplimiento de la función económico-social y la función social, y d) mejorar los mecanismos de distribución de las tierras fiscales con aptitud forestal.

Esto supone, sin embargo, cambios trascendentales en la legislación boliviana, en el marco de los mandatos de la Constitución Política del Estado. Es preciso, primero, realizar un cambio de enfoque sobre la legislación agraria y la legislación forestal, considerándolas no como dos componentes que actúan de forma independiente en los ecosistemas sino más bien como factores articulados en un ecosistema. Sobre este marco se tiene que realizar la verificación del cumplimiento de la función económico-social y la función social; es decir, incorporando este enfoque en la propia práctica de los productores y en el marco de un nuevo procedimiento sancionatorio de verificación. Finalmente, este nuevo enfoque implica poner en marcha procesos de redistribución de la tierra fiscal con aptitud forestal sin que éstos se realicen necesariamente en contra de la integridad de los bosques y de los bienes y servicios de los ecosistemas.

Bolivia cuenta todavía con superficies importantes de bosques y poblaciones locales con valiosos conocimientos locales. Es, por lo tanto, imperioso remover definitivamente los incentivos perversos que han promovido y promueven la destrucción y degradación de los recursos naturales del país. En este documento se ha intentado mostrar que un cambio en un conjunto de prácticas vinculadas a los derechos propietarios agrarios y forestales puede avanzar en esta dirección.

Libros consultados

Balderrama, Carlos
2002 *Estadísticas agrarias: tenencia de la tierra en Bolivia (1953-2002)*, La Paz, Instituto Nacional de Reforma Agraria/ Embajada Real de Dinamarca-Programa Sectorial de Apoyo a los Pueblos Indígenas.

Chávez, Franz
2009 *Informe sobre distribución y redistribución de tierras,* La Paz, Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Contreras-Hermosilla, Arnoldo
2001 *Forest Law Compliance: An Overview*, Washington, World Bank.

Cronkleton, Peter; Pablo Pacheco, Roberto Ibarguen y Marco Antonio Albornoz
2009 *Reformas en la tenencia forestal en Bolivia: la gestión comunal en las tierras bajas,* La Paz, CIFOR-CELDA-Rights and Resources.

Dauber, E.; T.S. Fredericksen y M. Peña
2005 "Sustainability of timber harvesting in Bolivian tropical forests", en *Forest Ecology and Management,* Nº 214, s.l.

Diez, Alvaro y Jürgen Riester
1996 "Etnia y territorio indígena", en Mihotek, K. (ed.): *Comunidades, territorio indígena y biodiversidad en Bolivia,* Santa Cruz, CIMAR.

FAO
2006 *Choosing forest definition for the clean development mechanism*, Roma, United Nations Organization for Food and Agriculture.

Fredericksen, T.S. y B. Mostacedo
2000 "Regeneration of timber species following selection logging in a Bolivian tropical dry forest", en *Forest Ecology and Management,* Nº 131, s.l.

Hernaíz, Irene
2002 *Concentración de la tierra,* La Paz, Fundación TIERRA.

INRA
2002 "Programa de asentamientos humanos: polígono 5 SAN-SIM, municipio de Ixiamas", La Paz, Instituto Nacional de Reforma Agraria.

2007 *Plan estratégico nacional de saneamiento y titulación de tierras: 2007-2013,* La Paz, Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Killeen, Timothy *et al.*
2008 "Total historical land-use change in eastern Bolivia: Who, where, when, and how much?", en *Ecology and Society,* Nº 13 (1), s. l., p. 36.

Matsuzaki, Francisco *et al.*
2005 *Evaluación estratégica ambiental de la agricultura, ganadería, forestal y cuencas del oriente boliviano,* La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

Ministerio de Desarrollo Sostenible
2005 *Bases de discusión para una política de tierras de desarrollo rural sostenible,* La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Viceministerio de Tierras.

Pacheco, Pablo
2006a *Acceso y uso de la tierra y bosques en Bolivia: sus implicaciones para el desarrollo y la conservación,* La Paz, UDAPE (borrador no publicado).

2006b "Agricultural expansion and deforestation in Lowlands Bolivia: the import substitution versus the structural adjustment model", en *Land Use Policy* 23 (Nº 3), s. l., pp. 205-225.

Simula, M.
2009 *Towards defining forest degradation: comparative analysis of existing definitions,* Roma, FAO.

Superintendencia Forestal
2007 *Informe anual 2006,* Santa Cruz, SIRENARE/Superintendencia Forestal.

Tamburini, Leonardo y Ana Cecilia Betancur
2003 "Monte Verde", en *Artículo Primero,* VII, Santa Cruz, CEJIS, pp. 227-267.

Tobón, Conrado
2009 *Los bosques andinos y el agua,* (serie "Investigación y sistematización 04"), La Paz, Programa Regional para la Gestión Social de Ecosistemas Forestales Andinos/ECOBONA.

UPSA
2006 "Relevamiento nacional de información de unidades productivas del sector maderable en Bolivia", Santa Cruz, CFB, CAINCO, ASDI.

Documentos

INE
2001 Censo Nacional de Población y Vivienda, La Paz.

Recursos forestales en la región andina

*Ximena Aramayo Cuenca**

1. Los bosques andinos y la situación agraria del país

La prolongada ocupación humana registrada desde hace millones de años en la región andina de Bolivia determinó que sus bosques estuvieran sujetos a fuertes presiones que transformaron severamente la vegetación natural, especialmente en aquellos sectores donde se concentró la población.

1.1 ¿Cómo se distingue los bosques andinos?

Muchas personas piensan que los bosques andinos son aquellos que se encuentran a grandes alturas y están compuestos principalmente por *keñua* [*Polylepis*] y *quishwara* [*Bouteloa*]. Si bien estas especies son parte de la gama de bosques andinos, no son las únicas; la diversidad es mucho mayor.

Para situarnos mejor, los bosques andinos son formaciones vegetales compuestas principalmente por árboles y ubicados en la cordillera de los Andes, desde los setecientos metros sobre el nivel del mar hasta encima de los cuatro mil metros sobre el nivel del mar. Contrariamente a lo que muchos piensan, estos bosques son altamente biodiversos por el amplio rango altitudinal que abarcan. Esta situación hace que se distingan diferentes tipos de bosques andinos y que las especies presentes en cada uno varíen bastante.

Los bosques tropicales del país y otros tipos de bosques no andinos son también formaciones vegetales con predominancia de árboles, pero se encuentran por debajo de los ochocientos o setecientos metros sobre el nivel del mar y se ubican mayormente en el lado oriental de Bolivia. Sus árboles son altos (veinticinco metros en promedio) y presentan una vegetación densa. Los árboles de los bosques andinos son más bajos (alrededor de quince metros en promedio) y pueden ser más ralos y ramificados, entre otras diferencias.

Al igual que en otras regiones del país, los bosques andinos son muy importantes para las poblaciones locales, puesto que les proveen de insumos para su consumo tradicional como por ejemplo: leña para la cocina, madera para la construcción, forraje para el ganado y medicinas naturales para cuidar su salud, entre otros. Asimismo, estos bosques son importantes por los servicios ambientales que ofrecen a los habitantes que viven dentro o cerca de los bosques: protegen el suelo contra la erosión, retienen la humedad y estabilizan el microclima local.

No obstante, son bosques muy frágiles debido a las fuertes pendientes en las que se encuentran y deben ser cuidadosamente manejados.

* La autora es bióloga, con más de diez años de experiencia en el sector gubernamental y en organizaciones privadas dedicadas al manejo y conservación de los recursos naturales, especialmente en la región andina del país.

2. El sistema de tenencia y propiedad de la tierra en la región andina

En la región andina existen dos modalidades principales de tenencia de la tierra: propiedad privada y propiedad comunal. En algunos casos también puede haber tierras de propiedad fiscal pero en cantidad reducida. Por lo general, las áreas de propiedad comunal carecen de papeles de propiedad puesto que fueron distribuidas con la reforma agraria de 1953 y sus límites se han ido modificando con el transcurso de los años. Sin embargo, existe un acuerdo tácito entre las comunidades sobre los límites y usos de estas propiedades.

Aunque no existen datos cuantitativos que respalden esta situación, nuestra experiencia de trabajo en la región andina,[1] especialmente en los departamentos de Cochabamba y Chuquisaca, revela que la mayor parte de los bosques se encuentran bajo propiedad comunal hasta que son transformados en zonas agrícolas y pasan a ser de propiedad individual. En muchas comunidades, existe el criterio de que los bosques tarde o temprano van a convertirse en zonas de cultivo, debido al enfoque agrarista que predomina en el país.

En lo que respecta a la propiedad privada, si bien varios propietarios cuentan con títulos de propiedad, muchos otros carecen de ellos debido a que el INRA todavía no realizó el correspondiente saneamiento de tierras. Por lo tanto, si bien estos propietarios viven en sus tierras y hacen uso de ellas, carecen de un respaldo legal, lo que les inhabilita a hacer uso comercial de sus áreas de bosque. Como conocemos, la zona andina de Bolivia, desde la época de la Colonia es y ha sido preponderantemente agraria. Esta situación llevó a que grandes extensiones de bosque se transformen en zonas de cultivo y a que parte de los bosques remanentes estén en una situación crítica de conservación.[2] Hoy en día, la mayoría de los bosques se ubica en las partes altas de las comunidades, en quebradas o zonas de difícil acceso.

Tampoco existe un dato cuantitativo que indique la superficie de bosque andino existente en la actualidad, pero distintos estudios realizados muestran que su situación de conservación es, en muchos casos crítica, particularmente en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro, Chuquisaca y Potosí (Ibish y Mérida 2003).

3. Gestión integral sustentable de los bosques andinos

Al presente, y dado que la región andina es la más poblada del país y donde se concentran las poblaciones con mayor índice de pobreza (Ibisch y Mérida 2003), la gestión de los bosques andinos debe realizarse bajo una visión integral y sostenible. Esto significa que debe existir un involucramiento activo y deliberado de organizaciones sociales y actores públicos y privados en el establecimiento y permanencia, mediante acuerdos, de buenas prácticas de manejo de los recursos naturales (ECOBONA 2009). Estos acuerdos deben estar respaldados por las correspondientes políticas públicas.

El manejo integral de los recursos naturales que se propone en el enfoque expuesto líneas arriba coincide con la visión y la práctica campesinas, que consideran a los bosques, cultivos, pasturas, cuerpos de agua y zonas de vivienda parte de un solo territorio y como tal se los maneja en conjunto. Por lo tanto, es totalmente factible para las poblaciones de la región andina gestionar sus recursos con un enfoque integral y velando por su sostenibilidad. No obstante, para que esta situación ocurra adecuadamente, es imprescindible que cuenten con información precisa y actualizada acerca del estado de conservación de los ecosistemas que integran su territorio.

El saber local es muy rico en conocimientos prácticos, pero muchas veces se carece de una visión más amplia sobre la interacción entre especies y ecosistemas y de su estado de conservación. La ausencia de esta información y de criterios de ordenamiento territorial lleva a que los comunarios se guíen por lo que siempre han conocido mejor, que es la práctica agrícola y ganadera.

Por otro lado, es necesario hacer notar que los bosques andinos, por las características naturales de sus árboles (pequeños en comparación con las especies tropicales, ramificados y relativamente delgados), no son muy comerciales en cuanto a la venta de madera se refiere, salvo al-

1 Como parte de los Programas de Bosques Nativos Andinos (PROBONA y ECOBONA) ejecutados por la fundación Suiza Intercooperation.

2 Esto significa que los bosques han sido altamente impactados y han perdido sus características originales.

gunos casos, como los bosques yungueños o tucumano-bolivianos. Son más bien importantes por los productos no maderables que brindan: frutos, hojas, fibras, nueces y otros.

En este sentido, el aprovechamiento de los productos no maderables, que por lo general tienen demanda limitada en los mercados, no constituye por lo pronto una alternativa económica suficiente para mantener la economía de las familias campesinas. Es por esta razón que los habitantes necesitan complementar su economía con distintos tipos de ingresos (agricultura, ganadería y actividades del bosque) que disminuyan el riesgo de pérdida por factores naturales y que además aseguren la alimentación diaria de las familias. Mientras tanto, las instituciones gubernamentales deben ir buscando mecanismos e incentivos para que los productos no maderables del bosque tengan más aceptación y demanda en el mercado local y nacional y puedan constituirse en fuente importante de ingresos.

Las instituciones públicas y privadas de desarrollo tienen a su vez la tarea de orientar para que todos estos recursos se aprovechen armónicamente y de manera sostenible, hecho que hasta el momento no ha sido apropiadamente encarado. Deben tener a su vez una visión integral y velar por que el territorio tenga un desarrollo integral, cosa que aún falta en la visión de nuestras autoridades. Por ejemplo, en algunos municipios, las alcaldías promueven el desarrollo económico mediante cultivos muy exigentes como el locoto, el ají y el maní y, por otro lado, promueven la conservación de los bosques, cuando ambas actividades son excluyentes bajo las condiciones actuales de manejo. Por lo general, estos cultivos precisan de suelos muy fértiles para su desarrollo y la gente opta por ampliar la frontera agrícola en desmedro de los bosques.

4. Ordenamiento territorial y función económico-social de la tierra

En nuestro país, la tierra debe cumplir dos funciones para que las personas puedan conservar su derecho de propiedad: social o económica social (Estado Plurinacional de Bolivia 2009). Si bien en ambos casos se habla de un aprovechamiento sustentable, esta definición queda bastante ambigua y no da criterios precisos para su aplicación. Hubiera sido muy interesante reconocer en la nueva Constitución la función ambiental de la tierra, como lo hacen algunos países de nuestro continente (Añazco *et al.* 2010). Con esta posibilidad, se abriría una ventana para que la tierra cubierta por bosques pueda mantenerse como tal para garantizar la continuidad de los servicios ambientales y su función ecológica (regulación hídrica, protección del suelo, conservación de la biodiversidad, entre otros), sin necesidad de ser objeto de aprovechamiento. De no darse esta situación, es preciso que se proporcione criterios claros y concisos para la sustentabilidad de la tierra bajo una visión integral de manejo del territorio.

Resulta un poco complicado recomendar criterios para determinar si la tierra cumple o no con su función económico-social debido a la diversidad de ecosistemas y tipos de aprovechamiento que se puede presentar en la región andina. Sin embargo, la sugerencia es que exista siempre una visión integral del territorio y no se mire la agricultura independientemente de la ganadería o del manejo forestal, principales rubros económicos de esta región.

La visión integral de manejo del territorio implica que se considere todos los ecosistemas y su interrelación para definir si el aprovechamiento al que están sujetos es sustentable o no. Por ejemplo, la ganadería en los valles interandinos ocurre en varios pisos ecológicos según la época del año. En época húmeda, el ganado es llevado y dejado en el bosque, mientras que en época seca se queda cerca de los potreros por la disponibilidad de rastrojo proveniente de los cultivos. El problema es que el ganado, que muchas veces excede la capacidad de carga[3] de los ecosistemas, es abandonado en el bosque sin ningún control ni manejo durante varios meses, afectando la regeneración natural de las plantas y la estabilidad de los suelos. El ganado caprino, en particular, posee pezuñas muy duras que compactan el suelo. Entonces, en estos casos, para conservar los bosques es necesario evaluar la dinámica que sigue la ganadería y proponer alternativas para optimizar los usos dentro y fuera del bosque tratando, por supuesto,

3 "Capacidad de carga" se refiere al número promedio de animales que puede soportar determinada superficie de un ecosistema sin que se produzca procesos degradativos de la cobertura vegetal y de los suelos.

de no afectar la economía campesina. Para mejorar esta situación, en el Programa Regional PROBONA se realizó distintas acciones para disminuir el impacto del ganado en el bosque, tales como: cerramientos temporales;[4] rotación de áreas de pastoreo para evitar el impacto en un solo lugar; desconcentración animal de las áreas de protección comunal, como cabeceras de cuenca, zonas de elevada pendiente y vertientes, y preparación de ensilajes para la provisión de forraje durante todo el año, entro otros (PROBONA 2006).

El rol de las entidades públicas en el desarrollo de criterios y en la supervisión de las actividades sociales y económicas de un territorio es fundamental, principalmente de parte de los gobiernos municipales, debido a su conocimiento social y ambiental de su localidad. Son ellos quienes deben emitir políticas públicas y normativas que favorezcan el uso sustentable y deben brindar la asistencia técnica necesaria a las comunidades. Lamentablemente, hasta el presente no existe suficiente capacidad técnica para orientar el manejo sostenible de los recursos naturales, aunque existe amplia voluntad política. También se debe involucrar a las organizaciones de base que tienen cada vez más interés por el manejo adecuado de sus recursos.

Una experiencia interesante de articulación entre actores para el manejo y conservación de los recursos naturales fue la elaboración de normativas locales en varios municipios de los departamentos de Cochabamba y Chuquisaca, gracias al apoyo del Programa Regional ECOBONA (Rivadeneira 2010). Dichas normas fueron trabajadas en el ámbito municipal de manera participativa y fueron aprobadas tanto por las organizaciones sociales de base (centrales o subcentrales) como por los gobiernos municipales y la Autoridad Nacional de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT). Esta experiencia muestra que es posible llegar a acuerdos de manera concertada y que existe interés en la sostenibilidad del manejo de los recursos. Además las normas locales son un instrumento adecuado para regular el manejo sostenible de los recursos naturales, debido a que tienen una base social de aceptación amplia.

Mientras no se defina con claridad el rol de las nuevas gobernaciones y de las autonomías indígenas, resulta difícil pensar en los mecanismos de articulación que deberían existir entre los diferentes niveles; no obstante, un posible rol del "nivel meso" (ámbito departamental) podría ser el de asesoramiento y apoyo técnico local. Las gobernaciones podrían constituirse en las entidades que definen los criterios para que la función social y la función económico-social se cumplan y sobre todo sean sostenibles, pero además podrían ayudar a generar las capacidades necesarias.

Finalmente, el ordenamiento territorial entendido como un proceso de organización del uso y ocupación del territorio, con base técnica y jurídica, que busca el desarrollo de las actividades humanas en armonía con las limitaciones y potencialidades de la tierra (Ribera y Campos 2005), es fundamental para garantizar el cumplimiento de la función económico-social con sostenibilidad. Sin esta visión, difícilmente se podrá determinar si un territorio es manejado de manera integral y en función de sus potencialidades.

Sin embargo, se recomienda que los procesos de ordenamiento territorial sean prácticos, aunque sin perder su consistencia técnica, y los documentos (planes) se elaboren en términos simples para que la población de las áreas rurales los puedan entender fácilmente. Hasta la fecha, se elaboró varios planes de ordenamiento territorial para distintos municipios de país, pero pocos se aplican debido a que el lenguaje en el que se presentan es demasiado técnico.

5. Monitoreo y sanción

El monitoreo para garantizar el cumplimiento de la función económico-social o la función social debería ser una tarea compartida entre actores públicos y privados de un territorio. Se ha comprobado que el control cruzado –como se llama a este proceso en el caso de las normas locales– es mucho más eficiente que si se deja la tarea en manos de un solo actor. Las centrales y subcentrales campesinas tienen un rol en el cumplimiento de la norma, al igual que lo tienen el gobierno municipal y la ABT.

Las sanciones deben ser especificadas para cada tipo de infracción y deben, en lo posible, identificarse de manera participativa, de forma

4 "Cerramiento" es un área cercada, de distinto tamaño, que puede utilizarse con diferentes fines.

que la gente tenga conocimiento y se sienta comprometida con su aplicación.

6. Redistribución de la tierra con aptitud forestal

En la zona andina, como se mencionó al inicio de este documento, los bosques han sido fuertemente fragmentados o están muy degradados. Por lo tanto, el Estado debe tener políticas muy claras y oportunas para su recuperación y conservación. Además, es muy posible que a la fecha no existan áreas de propiedad fiscal puesto que la zona andina es una de las más pobladas en Bolivia. En consecuencia, pensar en una distribución de tierras partiendo de áreas forestales sería un error si es que no hay un compromiso real para que su manejo sea apropiado y para que se mantenga su vocación forestal.

En todo caso y, antes de hablar de una distribución de nuevas tierras, sería más interesante legalizar la tenencia de bosques de propiedad comunal y formalizar su manejo mediante normas locales u otro tipo de instrumentos (planes), de tal manera que las comunidades se sientan comprometidas con su conservación y beneficiadas con su aprovechamiento.

Para un manejo adecuado de los bosques, algo que se debe analizar detenidamente es el actual avance de la frontera agrícola que por falta de tecnologías adecuadas y asesoramiento técnico, se produce en detrimento de las áreas de bosque. Por lo tanto, dentro de los incentivos y criterios de uso de la tierra, un bosque debe tener igual o mayor importancia que un cultivo, por todos los beneficios directos e indirectos que brinda (madera, leña, forraje, agua, protección de suelos y otros).

Finalmente, tanto actores privados como comunitarios deben tener iguales derechos de aprovechamiento del bosque si es que el uso que hacen de éste es sostenible. En la región andina, se dieron varios casos de propietarios privados que, por iniciativa propia o apoyados por alguna organización, plantaron árboles de pino y eucalipto que actualmente aprovechan y que han ayudado a bajar la presión sobre los bosques nativos.

Libros consultados

Añazco, M., M. Morales, W. Palacios, E. Vega y A. Cuesta
2010 Sector forestal ecuatoriano: propuestas para una gestión forestal sostenible, (serie "Investigación y Sistematización" Nº 8), Quito, Programa Regional ECOBONA-Intercooperation.

Estado Plurinacional de Bolivia
2009 *Constitución Política del Estado*, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.

Ibisch P. L. y G. Mérida (editores)
2003 *Biodiversidad: la riqueza de Bolivia. Estado de conocimiento y conservación*, Santa Cruz, Ministerio de Desarrollo Sostenible/FAN.

Programa de Bosques Nativos y Agroecosistemas Andinos
2006 *Memoria de los bosques nativos andinos*, La Paz, Intercooperation-PROBONA.

Programa Regional ECOBONA
2009 *Los Andes: nuestros bosques, nuestra gente*, (serie "Investigación y Sistematización" Nº 10), La Paz, Programa Regional ECOBONA - Intercooperation.

Ribera, M. O. y F. Campos
2005 *Análisis y conceptualización de temas y términos relacionados a la gestión integral de los recursos naturales renovables*, La Paz, SERNAP.

Rivadeneira, C.
2010 *Normas concertadas para el manejo de recursos naturales en la zona andina de Bolivia*, (serie "Investigación y Sistematización" Nº 12), La Paz, Programa Regional ECOBONA - Intercooperation.

Recursos forestales, tierras de producción forestal permanente y propiedad agraria

*Rudy A. Guzmán Gutiérrez**

1. Introducción

El proceso precario e inequitativo de distribución de tierras ha generado su creciente acumulación en manos de pocas personas; éstas, para consolidar su derecho y posesión, han recurrido a la eliminación de la cobertura boscosa, pretendiendo así demostrar la función económica y social que manda la ley agraria, sin respetar la aptitud de uso ni el empleo sustentable de la tierra.

El acaparamiento de tierras se dio en aquellas tierras de aptitud agrícola y ganadera, en primera instancia, y a lo largo de vías troncales de comunicación o en sus proximidades. Por eso es común encontrar a la vera de las carreteras grandes extensiones de tierras alambradas y, por lo general, sin cobertura boscosa, que insinúan que se las "trabaja" y que la propiedad se consolida en la medida que se elimina el bosque. El esquema ha funcionado y funciona así.

El uso (o mejor: abuso y destrucción de los recursos naturales) ha surgido bajo el paradigma de la producción, y para ello se ha recurrido a lo largo de la historia a eliminar la cobertura boscosa y por tanto la biodiversidad en desmedro de las oportunidades estratégicas sustentables, calidad de vida y seguridad alimentaria para todos.

Este acaparamiento de tierras ha permitido la especulación, el establecimiento de un comercio lucrativo y acumulación de tierra, dejando a sectores importantes de la población sin acceso al uso de tierra agrícola y obligándolos a establecerse en tierras de producción marginal y, en la mayoría de los casos, no aptas para la actividad agropecuaria. La demanda de nuevas tierras para *commodities* [productos básicos y materias primas] como la soya, por ejemplo, ha volcado la presión agrícola hacia tierras de vocación forestal, constituyéndose en la principal causa de la deforestación.

De su parte, sectores menos pudientes, movimientos migratorios y comunidades campesinas se vienen asentando en tierras con severas limitaciones para el uso agrícola o ganadero e incluso en áreas protegidas, cambiando el uso de las tierras con aptitud forestal, incrementando la frontera agrícola y generando situaciones de conflicto y deforestación acelerada (la reserva El Choré, en Guarayos, está entre las áreas más críticas). Este proceso cuenta con el aval de la visión estatal agrarista y de las propias organizaciones sociales que aglutinan al precarismo, predominantemente de origen andino, en cuyo imaginario colectivo el bosque tropical resulta ser un estorbo para la producción.

A todo esto viene la pregunta: ¿por qué las tierras forestales parecen ser más apetecidas para asentamientos y demandas que finalmente tienden a tener un uso no adecuado?

* Ingeniero forestal, cuenta con una maestría en silvicultura y manejo de bosques tropicales y amplia experiencia en políticas públicas forestales y forestería comunitaria.

Hay varios elementos que pueden contribuir a responder esta interrogante:

1. Aún se mantiene el paradigma de que tierra con bosque es ociosa y baldía y quien posee tierras desboscadas está cumpliendo con la función social y la función económico-social.
2. En una tierra con cultivos a gran escala –soya, girasol, algodón, arroz y otros que no respetan servidumbres ecológicas, drenajes naturales, cortinas rompevientos, vegetación ribereña– parece ser que consolida el derecho propietario o de posesión más oportunamente que si estuviera bajo manejo de bosque o conservación.
3. Las tierras con aptitud de uso agrícola o pecuario ya tienen dueño, o parece que así se van a consolidar en el proceso de saneamiento. Sus propietarios, por lo general, pertenecen a una clase social pudiente que se benefició con los favores políticos de anteriores gobiernos.
4. El uso inadecuado y la destrucción de los recursos naturales en tierras de aptitud forestal, bajo la bandera del desarrollo agroindustrial y la complicidad de los gobiernos de turno, son vistos como actividades absolutamente normales y además son premiadas y fomentadas por entidades de financiamiento internacional, tal como ocurrió con las tierras bajas del este del departamento de Santa Cruz en la década de los años ochenta recién pasados.
5. Si bien la biodiversidad es un tema de preocupación global, en el caso de nuestro país pocos son los esfuerzos para su conservación, ya que para muchos sectores esto es considerado tarea para organizaciones no gubernamentales.
6. Poco o nada de los recursos provenientes del erario nacional ha sido y es destinado para asuntos de ordenamiento territorial y conservación de los recursos naturales.

Con este panorama, resulta que las tierras de aptitud forestal son las más afectadas y se compromete la calidad de vida de la población en general y de la vida rural en particular. Las tierras con bosques debieran conservarse bajo cobertura boscosa y a su vez generar oportunidades de desarrollo. Pero, ¿cómo lograr eso?, ¿es posible?, ¿hay voluntad política para lograrlo?, ¿cuáles son los paradigmas que incorporan conceptos de desarrollo y conservación sustentable de los recursos naturales renovables?, ¿es ecológicamente viable el "vivir bien"?

En primer término, el concepto 'gestión integral forestal sustentable' es el paradigma que debe ser abordado como política de Estado. Para ello, se hace a continuación algunas consideraciones conceptuales.

2. La gestión integral y forestal sustentable

La temática de la gestión integral del bosque se torna cada vez más demandante para quienes participan o promueven la gestión forestal. El uso integral y sustentable del bosque parte de reconocer y cumplir la capacidad de uso de la tierra y la necesidad de avanzar en el ordenamiento territorial. La idea básica es que toda tierra (con cobertura forestal) debe ser aprovechada tomando en cuenta su aptitud de uso, lo que significa que tierras con bosques deben mantener su matriz espacial de bosque, permitiendo el ordenamiento y unidades de uso en función a una microzonificación. En ellas pueden existir determinadas unidades de uso agrícola o pecuario, con cultivos perennes; pero nunca se debe cambiar la matriz general, que es el bosque.

El primer paso para lograr esto es la zonificación, sea individual (con un plan de ordenamiento predial), sea comunal, en la tierra comunitaria de origen (con un plan de gestión territorial indígena o con planes de vida), en concordancia con los planes municipales de ordenamiento territorial y los planes departamentales de uso de suelos. La zonificación, en su forma más simplificada, define las unidades de uso en función de la capacidad de uso de la tierra, combinando armónica y técnicamente los espacios dónde hacer agricultura, ganadería, cultivos perennes, protección, turismo con la naturaleza y, obviamente, con unidades destinadas a la producción forestal sustentable (maderable y no maderable).

Sin embargo, el modelo puede complejizarse más si dentro de las unidades de uso forestal se promueve el uso múltiple de los recursos y servicios, es decir los maderables, no maderables y servicios ambientales. En la actualidad hay dos

vertientes para promover el uso sustentable. Por un lado, se intenta avanzar sobre la base de estos criterios: abundancia natural de los productos forestales (maderables y no maderables), su demanda en el mercado y consecuentemente precios interesantes para dichos productos. Eso significa pasar el umbral del uso tradicional hacia un uso más intensivo y asumir la presencia de usuarios de los bosques que ejercen determinado conocimiento en el aprovechamiento de los recursos y, por supuesto, presión e impacto sobre el bosque; y para ello se requiere de reglas y normas de uso.

Por otro lado, hay otra corriente que con argumentos ingenuos considera que el bosque es el supermercado de las comunidades indígenas y que todo lo que existe o lo que se utiliza en forma artesanal y doméstica (y se basa en conocimientos ancestrales) puede estar sujeto a transformación y colocación en el mercado y estar, a su vez, dentro de los cánones de lo sustentable.

Pasar el umbral del uso tradicional de los recursos del bosque hacia un uso más intensivo (tanto de productos maderables como no maderables) para satisfacer demandas de mercado hace que se requiera pautas técnicas, normativas y fundamentalmente conceptuales (y que tengan consecuencias operativas) para lograr la sostenibilidad. En esta perspectiva es que los documentos y los resúmenes de talleres vinculados al uso múltiple del bosque –especialmente aquellos producidos por CIFOR, institución que está abordando esta temática– son valiosos para ir armando la base de un modelo de uso integral y uso múltiple del bosque, donde se considere una activa participación de comunidades.

3. Aspectos generales y concepto sobre el manejo de uso múltiple de los bosques

Actualmente hay una alta demanda social de los bosques tropicales para satisfacer múltiples funciones: proveer madera y productos forestales no maderables, fijar carbono, regular el ciclo hídrico, servir de sitio de recreación y turismo y mantener la conectividad para conservar la diversidad biológica. A principios de la década de 1990 surgió el concepto de 'manejo forestal sostenible' para dar cabida a estas variadas necesidades; de tal modo, la gestión forestal orientada al uso múltiple se constituyó en parte importante del manejo forestal sostenible para lograr modelos de desarrollo inspirados en aspectos sociales y ambientales.

La aplicación de directrices de aprovechamiento de impacto reducido para la tala selectiva de la madera contribuyó, en gran medida, a un aumento de la superficie de bosque manejado bajo principios de sostenibilidad. Aunque el manejo forestal sostenible incluye ciertamente más que la tala selectiva de madera, hasta ahora la incorporación explícita de otros bienes que ofrece el bosque, como por ejemplo los productos forestales no maderables, ha tenido poca aplicación práctica por parte de investigadores y aquellos encargados de manejar el bosque (CIFOR 2009).

Sin embargo, los productos forestales no maderables han desempeñado un papel importante en las regiones de bosques tropicales según los ciclos de impacto económico productivo (quina, goma, castaña) basados en el conocimiento tradicional y la demanda de mercados. A pesar de ello, hay pocas experiencias documentadas sobre el manejo múltiple y todavía muchas interrogantes sobre su viabilidad a largo plazo y sobre los factores a considerar cuando se pretende establecer modelos que incluyan una variedad de productos, tanto maderables como no maderables (CIFOR 2010).

Se entiende como 'uso múltiple de los bosques naturales tropicales' a la posibilidad de que los bosques, como fuente de bienes y servicios, puedan satisfacer demandas de la sociedad: proveer madera, productos forestales no maderables (consuntivos y no consuntivos), captura de carbono, regulación del ciclo hídrico, recreación y turismo con la naturaleza.

El uso múltiple del bosque tropical natural ha sido una práctica ancestral por parte de las poblaciones indígenas en lo que respecta a usos domésticos, medicinales y otros que se han enmarcado en la extracción de los productos forestales no maderables, sin que ello signifique traspasar el umbral del mercado. Ahora, cuando estos productos forestales no maderables están sujetos a grandes demandas, con requerimientos de volúmenes importantes y precios interesantes, éstos se someten a extracciones no sostenibles y requieren obligatoriamente de pautas que determinen técnicas de extracción y aprovechamiento

que no comprometan el almacenaje natural y que más bien promuevan su uso amigable, tendiente hacia la sostenibilidad. Para ello, es imprescindible considerar aspectos tales como:

- *Compatibilidad en el manejo de productos maderables y no maderables*, tomando en cuenta la obtención de información cualicuantitativa (es decir el inventario de las abundancias y otros parámetros que determinan la calidad y cantidad de los recursos); superposición de hábitats (si comparten un mismo espacio de distribución natural); estacionalidad de la producción e intervención a los recursos (ambos productos pueden concentrar la cosecha en el mismo periodo); tipo de productos a obtener (frutos, aceites, exudados, cortezas, otros); intensidad del aprovechamiento (productos maderables y no maderables); ciclos de corte (aspecto que tiene su implicancia en el retorno a la intervención); prácticas silviculturales (corte de lianas, apertura de claros, enriquecimiento, escarificación del suelo, entre otros).
- *Aspectos sociales, institucionales y jurídicos* tales como: el marco jurídico y la normatividad específica, la tenencia y acceso al recurso bosque, la estacionalidad de las intervenciones y su implicancia en la mano de obra, la *gobernanza* local y la capacitación en prácticas sustentables.

En la medida en que se tome en cuenta y se comprenda en su amplia magnitud los elementos arriba mencionados, el concepto de uso integral y uso múltiple sustentable de los bosques se podrá ir implementando, obviamente con voluntad política para convertir este paradigma en una práctica para el desarrollo sustentable del bosque y el país. Las posibilidades de ordenamiento y gestión integral del bosque son posibles si se basan en las compatibilidades, en identificar conflictos en el uso de productos maderables y no maderables y diseñar metodologías adaptativas para la gestión de dichos recursos. Sin embargo, el ordenamiento y el control y monitoreo de las operaciones deben ser eficientes; caso contrario, se comprometerá la disponibilidad y sostenibilidad tanto de recursos maderables como de no maderables.

3.1 Viabilidad de la implementación de sistemas integrales en el uso de los recursos

En la medida en que los bosques y tierras forestales sean convertidos a otros usos, distintos a su aptitud, no existan sanciones y las entidades de gobierno sean permisibles con estas prácticas no sustentables, además de comprometer la calidad de vida y la seguridad alimentaria de la gente, las posibilidades de implementar sistemas integrales tendrán francas desventajas económicas con relación al actual modelo de destrucción de los recursos y la biodiversidad. La conversión a otros usos y la posterior consolidación de la tenencia es una pérfida y perfecta fórmula que llevará a la destrucción de los bosques como recursos estratégicos del Estado boliviano.

La ventaja económica que significa convertir tierras y bosques de aptitud forestal a otros usos –además incentivada por la ausencia de regulación del uso agrícola y pecuario sostenible– hace que la gestión integral de sistemas combinados no sea competitiva a corto plazo. Para ello, se hace imperativo crear un sistema de incentivos y desincentivos, complementarios a un marco legal efectivo y a una seguridad jurídica, que genere condiciones para implementar modelos de sistemas integrales de uso de los recursos. Impuestos diferenciados, acceso a créditos, agilidad en los procesos de saneamiento y consolidación del derecho propietario de la tierra, vinculados a campañas promocionales desde el gobierno –prioridad de las compras públicas por productos certificados u orgánicos, apoyo al ecoturismo responsable, apertura de mercados externos son algunas ideas que se puede explorar– pueden ser señal positiva para la gestión del bosque como pauta de ecodesarrollo.

Es ideal lograr un sistema integral sustentables de uso del bosque; sin embargo, no se puede ignorar las fuerzas que ejerce el mercado y la demanda sobre algunos productos del bosque. El hecho de que exista demanda de madera, particularmente de ciertas especies, es una fuerza que difícilmente puede ser frenada con imposiciones normativas. El hecho de que exista demanda por algunos recursos –por ejemplo la madera– es una muestra del valor parcial que representa el bosque. Ahora, el desafío es impulsar que un sistema boscoso pueda estar sujeto a manejo, en tanto se promueva no solamente su uso gradual e integral,

sino el respeto de los valores y servicios ecológicos que genera.

Las regulaciones al uso agrícola y pecuario (prácticas de conservación de suelos, servidumbres ecológicas, de cursos de agua, de humedales y vegetación ribereña, uso de maquinaria apropiada, mecanismos de mantenimiento de la fertilidad del suelo, tratamientos culturales con labranza cero, uso de germoplasma apropiado y otros), así como los planes de manejo forestal deben ser parte del conjunto de medidas que regulen los sistemas de uso integral del bosque y de las tierras forestales para que el uso agrícola comercial que caracteriza al régimen actual de tierras no continúe siendo un incentivo perverso.

4. Criterios para verificar la función económico-social y la función social incorporando la visión integral de bosques y ecosistemas

Los paradigmas de desarrollo parecen estar en desencuentro con los recursos naturales renovables, a pesar de que la Constitución Política del Estado tiene elementos que colocan excepcionalmente al país en el lado de la conservación: visiones agraristas contra visiones de uso integral del bosque y, de por medio, la verificación de la función económico-social y la función social para consolidar la tenencia de la tierra y los bosques. ¿Es posible esto?

En principio, el factor clave es la visión y la conceptualización por parte de las instituciones del Estado de lo que significa "función social" y "función económico-social". El reconocimiento de los instrumentos de gestión forestal y de protección (los planes de manejo forestal y las reservas privadas de patrimonio natural) en una propiedad individual o colectiva, en tierras de producción forestal permanente, es el punto de partida y es tan válido como lo es cambiar el uso de tierras aptas para otros usos, lo que permite su conversión.

Si de marco legal se trata, el país ha contado históricamente con disposiciones legales a favor del bosque en toda su andamiaje normativo (Andaluz 1996). Desde la Colonia, distintas leyes promulgadas en sucesivos gobiernos, la anterior y la actual Constitución Política del Estado, la Ley 1333 de Medio Ambiente, la Ley Forestal 1700, la Ley 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria y la anterior Ley 1715 contienen enunciados que favorecen a la conservación. Sin embargo, va a contramano la operativización de las leyes por las instancias competentes, junto a la visión y a políticas de Estado.

La función social y la función económico-social son claras y contundentes en la Constitución Política del Estado. Su artículo 397, en sus parágrafos I y II, dice que la función social se entiende como "el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena-originario-campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades y constituye la fuente de subsistencia y bienestar"; y que la función económico-social es "el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario". La vigente Ley 3545, parágrafo III, dice que eso "comprende de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento".

Ahora, los elementos complementarios relacionados a comprobar la función social y la función económico-social no puntualizan en tierras de uso forestal (tierras de producción forestal permanente), donde los planes de manejo forestal y constitución de reservas privadas de patrimonio natural deben ser pautas absolutamente válidas para su comprobación, aunque el concepto de 'empleo sustentable' y 'capacidad de uso mayor' están claramente especificados en la Constitución.

Los aspectos relacionados con el área de proyección son válidos para aquellas propiedades que se encuentran en *tierras de uso agropecuario* y donde, incluso teniendo cobertura boscosa, existe posibilidad de crecimiento, bien de la actividad agrícola o bien de la ganadera; pero jamás esos criterios deben ser asumidos en tierras forestales.

El área de proyección a considerar (si es que la propiedad se encontrara en tierras de producción forestal permanente) debiera estar basada en:

- Instrumentos de gestión para manejo de bosques, pudiendo ser para especies maderables o no maderables.
- Protección de la biodiversidad.
- Los servicios ambientales que genera.

- La conectividad de hábitats.
- La identificación de bosques de alto valor de conservación (principio 9 del Consejo Mundial de Administración Forestal) en caso de operaciones certificadas.
- Oportunidades para evitar la fragmentación de bosques y su consecuente pérdida de diversidad biológica.

Todo esto requiere poner en práctica instrumentos de planificación económico-ecológica, como son los planes de uso del suelo y los planes municipales de ordenamiento territorial en los gobiernos departamentales y municipales, respectivamente, los planes y estrategias de gestión territorial sostenible en las tierras comunitarias de origen y los planes de ordenamiento predial en las propiedades individuales.

Ahora bien, la función económico-social, tal como lo establece el artículo 2, parágrafo IX, de la Ley 3545, también debe considerar en su comprobación las servidumbres ecológicas como limitaciones legales de uso y aprovechamiento establecidas en las propiedades agrarias, lo que significa contemplar la protección de la vegetación ribereña, de arroyos, de lagunas, la protección de curichis y humedales y de islas de bosques en sistemas de pampa-bosque ya que promueven la conectividad de la biodiversidad.

En la práctica y hasta la fecha, la comprobación de la función social y de la función económico-social se ha realizado con una visión agrarista, es decir valorando el desmonte, los cultivos, los pastizales alambrados, asumiendo todo ello como sinónimo de trabajo y, consecuentemente, de oportunidad para acceder al derecho sobre la tierra, sin importar si esta forma de ocupación e intención de consolidar la propiedad rural se encuentra en tierras de uso forestal.

Ello ha llevado a la acelerada destrucción del recurso boscoso hasta límites insólitos, con serias consecuencias ambientales que generan situaciones de riesgo. Sin embargo, se suele interpretar esas consecuencias como "sobrenaturales" o como fuerzas que están fuera del control humano, y no así como producto del daño ecológico por falta de manejo de los recursos, entre ellos el suelo y la cobertura boscosa.

En todo caso, la comprobación de la función social y la función económico-social en tierras de producción forestal permanente debe partir por comprobar los instrumentos de gestión que certifiquen que se ha tomado medidas para promover la conservación –planes de manejo forestal, planes de gestión de reservas privadas de patrimonio natural para protección de biodiversidad, conectividad– y en un futuro cercano por la implementación de mecanismos que promuevan la compensación de los servicios ambientales o el pago de servicios ambientales –la reducción de emisiones por deforestación y degradación boscosa, por ejemplo–.

Adicionalmente, los planes de ordenamiento predial *nunca* debieron ser instrumentos de ordenamiento de predios si éstos se encuentran dentro de tierras forestales. Para eso están los planes de manejo forestal, las reservas privadas de patrimonio natural y a futuro estarán los instrumentos de gestión vinculados a compensaciones o pagos por servicios ambientales.

Por otro lado, el desmonte ilegal (no autorizado) en tierras de aptitud agropecuaria no debiera, bajo ningún concepto, constituir cumplimiento de la función social y de la función económico-social, ya que aquello que viola la ley no debiera premiarse con la aplicación y comprobación. En otras palabras, el desmonte ilegal debe estar sujeto a sanción; en ningún caso debiera culminar con la premiación, como es el consolidar el derecho sobre la tierra.

Si el desmonte ilegal se produce en tierras de producción forestal permanente, la sanción debiera ser aun más drástica, no sólo por haber eliminado la cobertura boscosa y las oportunidades futuras y estratégicas que el bosque ofrece sino también por hacer caso omiso a la categoría de uso forestal y de protección y las reglas de uso que esta categoría conlleva.

En consecuencia, y para identificar las diferentes categorías de uso y cuáles son las tierras de uso forestal –tierras de producción forestal permanente y aquellas cuya conversión se permite, pues su zonificación ecológica y económica ha permitido la elaboración de un plan de uso del suelo con distintas categorías y reglas de uso–, se requiere homologar los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial tanto en el ámbito departamental como en el municipal y elevarlos a rango de ley para su cumplimiento general y obligatorio.

4.1 El rol del ordenamiento territorial y las regulaciones sobre el uso del suelo en el proceso de verificación de la función económico-social y la función social

Definitivamente, la base debiera ser una política clara de ordenamiento territorial que establezca la visión del Estado con relación a los recursos, espacios, poblaciones y gobernabilidad, complementando con políticas ya existentes como el Decreto Supremo 26075, sobre Tierras de Producción Forestal Permanente, el Sistema Nacional (y municipal) de Áreas Protegidas, los planes de uso del suelo y los planes municipales de ordenamiento territorial, lo que en conjunto determina el sustento o la base para el cumplimiento y verificación de la función social y la función económico-social.

Sin embargo, instancias de gobierno departamentales debieran ser las interfases para el efectivo cumplimiento y la verificación, por medio de normativas específicas recurrentes de los planes de uso del suelo, estableciendo concordancias, complementaciones o ajustes respecto de los planes municipales de ordenamiento territorial.

4.2 Regulaciones para el manejo de tierras y bosques en propiedades individuales con vocación predominantemente agropecuaria

En principio, cualquiera sea el actor (privado o colectivo), debiera tener las mismas regulaciones en la actividad agropecuaria, siempre y cuando las intervenciones crucen el umbral del uso tradicional o doméstico hacia un uso mucho más intensivo, cuyos productos tengan como destino el mercado. Aquellas tierras con bosques pero con vocación predominantemente agropecuaria pueden ser convertidas, mediante autorizaciones de desmonte y previa verificación de que evidentemente se encuentran en tierras que permiten su conversión. Para ello, los gobiernos municipales deben ser coresponsables verificando el cumplimiento de sus respectivos planes de ordenamiento territorial y emitiendo un informe a la instancia que autorice el desmonte.

Cuando se trate de solicitudes de desmonte (cambio de uso) en tierras con aptitud agropecuaria para intervenciones a gran escala, las regulaciones debieran ser más rigurosas en cuanto a la verificación del respeto a servidumbres ecológicas, vegetación ribereña y vegetación de sistemas lacustres y sus interconexiones, serranías, curichis y pantanos, así como las técnicas de conservación de suelos.

4.3 Verificación de la función social en propiedades comunitarias y colectivas

Los planes de gestión territorial indígena y las estrategias de desarrollo integral, en concordancia con los planes departamentales de uso de suelo y los planes municipales de ordenamiento territorial, debieran ser la base para verificar la función social y la función económico-social, ya que estos instrumentos reflejan la organización comunitaria, el uso diversificado e integral de los recursos tomando en cuenta las potencialidades y limitantes que brindan los sistemas ecológicos y socioculturales de la región, la seguridad alimentaria y también su inserción progresiva con una articulación económica, social y política en los gobiernos locales (CIPTA 2002).

El enfoque principal para verificar la función económico-social en los bosques andinos debiera centrarse en la conservación de suelos, la gestión integral de una unidad geográfico-espacial que por excelencia es la cuenca hidrográfica, la calidad y cantidad de suministro de agua, los mecanismos que hacen posible la captura de la "precipitación horizontal" (neblina), la escorrentía de tallos ("*stem flow*") y la intercepción, mediante la conservación de la vegetación arbórea y arbustiva, por las funciones hidrológicas que poseen (Stadmuller 1987).

La deforestación de bosques nativos andinos traerá como consecuencia inmediata inundaciones en las cuencas bajas, con procesos acelerados de erosión; y a mediano y largo plazo, la disminución de los caudales durante las estaciones secas. Por tanto, la función económico-social debiera encarar estos aspectos en la verificación, ya que son muy comunes en las tierras andinas afectadas por procesos de deforestación.

4.4 Articulación entre las diferentes entidades territoriales para la verificación del cumplimiento de la función económico-social y la función social

En principio, el gobierno central debiera, entre sus funciones, establecer políticas forestales, normar y establecer reglas de manejo y gestión de

los bosques, así como políticas de tierras, recursos hídricos, planificación y ordenamiento territorial. Asimismo, aspectos de regulación y control debieran ser atribuciones de la instancia nacional (artículo 298 II de la Constitución Política). Hay competencias concurrentes entre el gobierno central y los departamentales autónomos para preservación, conservación de suelos, recursos forestales y bosques (artículo 299 II de la Constitución). Debiera existir una articulación estrecha entre los gobiernos nacional, departamental y municipal para generar compatibilidad en el ordenamiento territorial y en las categorías de uso de suelos, así como con las tierras comunitarias de origen para elaborar los planes de gestión territorial.

Los gobiernos departamentales debieran elaborar y ejecutar los planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos en coordinación con el gobierno nacional y también con los gobiernos municipales, así como políticas departamentales de conservación de los recursos naturales.

Los ámbitos municipales deben velar por el uso eficiente y sustentable de sus recursos naturales renovables; para ello, tienen en sus jurisdicciones la competencia exclusiva de elaborar planes municipales de ordenamiento territorial, tomando en cuenta la participación de las tierras comunitarias de origen que se encuentran dentro de sus jurisdicciones, para que los planes de gestión territorial indígena y los planes municipales de ordenamiento territorial tengan coherencia. Parte de la función de los gobiernos municipales debe ser el control y monitoreo –con la consecuente asignación de recursos, alícuotas por concepto de regalías, patentes y multas–, y estar a su vez sometidos a fiscalización y seguimiento desde el gobierno departamental y el nacional para la correcta aplicación de los recursos asignados para tales fines y para el cumplimiento de sus específicas funciones con relación a la gestión de los recursos naturales.

En resumen, el hilo conductor de la sustentabilidad en la planificación y gestión de los recursos naturales renovables, en los diferentes ámbitos territoriales, debe ser el ordenamiento territorial.

5. Sistemas de monitoreo y fiscalización

Todo gobierno municipal que se encuentre dentro de las tierras de producción forestal permanente debe contar con capacidades locales y herramientas adecuadas para realizar labores de control al cumplimiento de las reglas de uso de las distintas categorías establecidas en sus planes muncipales de ordenamiento territorial. Esto significa que los sistemas de información geográfica y el acceso a imágenes satelitales ya procesadas y en tiempo real deben ser incorporados a las unidades o direcciones forestales y de medio ambiente (y de cambio climático). Asimismo, los gobiernos municipales deben tener acceso al catastro rural actualizado, elaborado por el INRA. Las coberturas de las unidades de uso y del sistema de catastro rural, así como las autorizaciones de manejo forestal en propiedades individuales y colectivas deben ser parte del sistema de información geográfica municipal para detectar los cambios y actuar oportunamente.

En lo que respecta a las tierras de producción forestal permanente, instancias nacionales como la ABT deben regular y controlar en concesiones y en propiedades individuales o colectivas las autorizaciones de aprovechamiento y la gestión en reservas privadas de patrimonio natural, no permitiendo autorizaciones de desmonte dentro de las tierras de producción forestal permanente. Esto significa que toda la gestión técnica, producto de la aplicación de instrumentos de gestión forestal, debiera continuar bajo responsabilidad de la ABT y de sus distintas oficinas operativas, dotadas con personal capacitado, equipamiento, acceso a internet y vehículos, lo que presupone un fortalecimiento institucional tanto de recursos humanos como de logística y recursos financieros.

6. Consideraciones para la redistribución de tierras fiscales dentro de tierras de producción forestal permanente con fines forestales

Las tierras forestales son denominadas así porque se trata de tierras con bosques (con cobertura forestal), que de acuerdo al concepto de uso mayor se destinan al uso o aprovechamiento sostenible de productos maderables o no maderables, o en su defecto, a usos no consuntivos como turismo y protección.

Una tierra forestal no puede convertirse a otros usos, como agricultura o ganadería; esto

significa que el uso mayor que se le puede dar es y debe ser forestal (manejo de bosques, aprovechamiento del recurso forestal, combinando con acciones de protección).

Los planes de uso del suelo desarrollados en cada departamento (PLUS Santa Cruz, por Decreto Supremo 24124 de 1995; y PLUS Pando, por Decreto Supremo 24368, elevados a rango de ley) y otros (planes de uso del suelo del norte de La Paz y del norte de Cochabamba que no fueron aprobados) determinan diferentes categorías (uso agropecuario intensivo, extensivo, uso silvopastoril, *uso forestal* y uso de protección), y cada cual cuenta con una matriz de reglas de uso. En otras palabras, en tierras con aptitud agropecuaria intensiva y que aún tienen cobertura boscosa es posible cortar el monte para utilizar el terreno en cultivos agrícolas y actividad ganadera. Sin embargo, tierras de uso forestal *deben mantener la cobertura boscosa y hacer uso del monte por medio del manejo forestal, pero en ningún caso pueden ser utilizadas para otros usos* porque corren el riesgo de perder su biodiversidad, perder productividad, sufrir procesos de erosión, colmatación de cursos de ríos, pérdida y lixiviación de fertilidad natural de los suelos, compactación, disminución de los servicios ambientales, proliferación de hierbas agresivas en desmedro de los cultivos, etc.

Las tierras forestales que han sido identificadas como potenciales dotaciones para asentamientos forestales ofrecen servicios productivos y ecológicos como: especies maderables y no maderables que pueden ser aprovechadas sosteniblemente con manejo forestal, recursos genéticos, diversidad biológica, hábitat de fauna, servicios ambientales tales como captura de carbono, producción de agua y mantenimiento de vertientes, ecoturismo, mantenimiento de paisaje, entre otros.

Las tierras forestales tienen limitaciones en fertilidad, acidez, profundidad, textura, afloramientos rocosos; hay lixiviación (pérdida) de nutrientes cuando ocurren las precipitaciones pluviales, y al perderse, la cobertura boscosa no actúa como reguladora del impacto de la lluvia y su penetración hacia las capas de acumulación del suelo, causando erosión y pérdida acelerada de la capacidad productiva. En consecuencia, una cobertura boscosa es vital para que el sistema como tal sea sostenible en el tiempo.

Ahora, después de esas consideraciones generales, hay elementos fundamentales que se debe considerar si se dota tierras forestales a campesinos o comunidades:

- Las tierras forestales fiscales debieran en primera instancia ser compatibilizadas con los planes municipales de ordenamiento territorial en aquellos municipios que cuentan con este instrumento de planificación territorial económico-ecológica. Es importante que el municipio esté involucrado en la definición de los asentamientos forestales. Si éstos mantienen su carácter fiscal deben ser destinados a agrupaciones sociales del lugar, pertenecientes al municipio. Si la decisión es dotar a asentamientos forestales, el municipio involucrado debe y tiene que participar en la definición de la dotación y ser parte del control del cumplimiento de las reglas de uso.
- Las tierras de uso forestal *deben* ser destinadas a *uso forestal,* exclusivamente.
- La verificación de la función social y la función económico-social debe hacerse mediante instrumentos de gestión que avalen y demuestren el uso forestal y de conservación/preservación de esas tierras.
- La dotación, en estos casos, deberá ser comunal; para que el manejo forestal (maderable y no maderable, servicios ambientales) sea viable, se debe considerar superficies más o menos grandes que *no* sean divisibles en parcelas individuales. Algunos ejemplos en Latinoamérica existen, es el caso de los ejidos comunales en México, de las reservas extractivistas en Brasil y otros.
- Posiblemente la dotación comunal podría estar en torno a las cinco mil hectáreas de bosque para cuarenta a cincuenta familias.
- Esta dotación debe contemplar áreas de equipamiento y servicios, construcción de viviendas, escuela, posta sanitaria, sede para reuniones y otras necesarias; asimismo, pequeñas superficies para practicar agricultura ecológica de subsistencia o sistemas agroforestales, entre tres y cuatro hectáreas como máximo por familia (en términos de porcentaje, no más de 3% del área total a ser dotada para que sea destinada a agricultura

de subsistencia). En todo caso, las áreas de equipamiento así como las de uso agrícola deberán estar fuera del área forestal para separar claramente los usos y sus consecuentes impactos.

- Las áreas de equipamiento deben ser muy bien planificadas, de manera que se cuente con todos los servicios y se haga posible la estabilidad de sus habitantes. Los servicios deben incluir: energía eléctrica, acceso estable, agua potable, posta de salud, escuela y un puesto policial, acceso a insumos agrícolas e inclusive centrales de acopio para los productos, tanto maderables como no maderables.
- Se deberá tener un control estricto para que la dotación comunal a determinado número de familias o individuos no repita a esos miembros en otra dotación comunal.
- La dotación debe ser absolutamente explícita en la titulación, es decir una *dotación comunal de uso forestal*, y el cambio de uso a actividades agropecuarias no debe ser permitido, al ser parte de tierras de producción forestal permanente. En caso de ocurrir ese cambio *se debe revertir la dotación* por incumplimiento de la función económico-social.
- El Estado boliviano, por medio del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y del Ministerio de Medio Ambiente gestionará ante organismos internacionales la asistencia técnica y el financiamiento necesarios para la dotación ordenada y planificada de las tierras forestales, su organización, la definición de áreas de equipamiento, áreas de producción forestal sostenible bajo planes de manejo, las servidumbres ecológicas, la capacitación en la ejecución del plan de manejo y el aprovechamiento forestal y también la construcción de centros de transformación primaria (pequeños aserraderos, procesadoras para productos no maderables, por ejemplo).
- Las acciones de regulación forestal corresponderán a la ABT, con la aplicación de los instrumentos de gestión correspondientes (plan de manejo forestal, plan operativo de aprovechamiento forestal)
- Se requiere también de apoyo para lograr sistemas de organización productiva, mecanismos de comercialización de los productos forestales (sean árboles en pie, en trozas o madera aserrada) y posibles alianzas estratégicas con otros actores sociales e instituciones del sector.
- En las áreas de equipamiento deberá considerarse centros de acopio, de transformación primaria y otros procesos (secado, carpintería, procesadoras de productos no maderables, etc.), de manera que se desarrolle unidades semiindustriales para incorporación de valor. Esto solamente es posible con altas inversiones de capital y asistencia técnica en manejo, transformación, comercialización, administración y organización.
- Finalmente, es necesario gestionar la valoración del bosque por medio de los servicios ambientales para hacer que su conservación y uso sostenible compitan con otras opciones que atentan contra los recursos, como el cambio de uso para agricultura o el corte y quema de los bosques. Para ello, la cooperación internacional puede jugar un rol importante en gestionar recursos y opciones para evitar la pérdida de bosques en tierras forestales.

Libros y otros documentos consultados

Andaluz, A.
1996 "Marco legal e institucional para la conservación y el uso sostenible de los bosques y las tierras forestales", en AA.VV.: *Hacia el manejo forestal sostenible*, Santa Cruz, Bolfor.

CIFOR
2010 *Memoria del taller "Manejo forestal de uso múltiple en la región MAP"*, Puerto Maldonado.

CIPTA
2002 *Estrategia de desarrollo sostenible de la TCO Tacana con base en el manejo de los recursos naturales 2001-2005*, La Paz, CIPTA-WCS/Bolivia.

Guariguata, M. R. *et al*.
2009 *Hacia un manejo múltiple en bosques tropicales: consideraciones sobre la compatibilidad del manejo de madera y productos no maderables*, Bogor, CIFOR.

López, C., P. Shanley y A. Fantini (editores)
2006 *Riquezas del bosque: frutas, remedios y artesanías en América Latina*, (traducido del inglés), Santa Cruz, CIFOR/DFID/EC/Overbrook Foundation, CIFOR.

Stadtmuller, T.
1987 *Los bosques nublados en el trópico húmedo*, Turrialba, Universidad de las Naciones Unidas y Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.

Documentos

República de Bolivia - Ministerio de Desarrollo Sostenible
2006 *Norma técnica para aprovechamiento comercial sostenible de recursos forestales no maderables en bosques y tierras forestales naturales* (Resolución Ministerial N° 22/2006), La Paz.

Sitios web

Consejo Mundial de AdministraciónForestal
2010 "Principios y criterios para la certificación forestal voluntaria", en www.fsc.org

Recursos forestales y propiedad agraria: nuevas oportunidades y desafíos

*James Johnson**

1. Introducción

Se hace cada vez más evidente que los seres humanos podrán continuar viviendo en este planeta si cambian drásticamente su forma de vida, sus hábitos de consumo y, especialmente, su relación con los recursos naturales. No se puede continuar consumiendo los recursos planetarios al ritmo actual; se debe reducir las exigencias a la Madre Tierra a niveles que aseguren la sobrevivencia de la humanidad y de sus diversos ecosistemas. Comparada con muchas naciones, Bolivia tiene condiciones relativamente favorables para comenzar a adecuarse a estos desafíos. La cuestión es cómo estructurar la economía hacia una economía sustentable capaz de garantizar el bienestar de los bolivianos, ahora y en el futuro.

Este documento pretende colocar el concepto de gestión de los recursos forestales dentro de una visión más amplia del proceso de desarrollo rural y su relación, especialmente, con la propiedad agraria, donde se toma la mayoría de las decisiones que afectan a los recursos forestales en el país. La relación entre los recursos forestales y la propiedad agraria tiene un avance aún insuficiente; debe colocarse dentro de una discusión más amplia que contemple una serie de pasos adicionales para reestructurar la economía nacional en una economía sustentable.

Los bosques, desde una perspectiva integral, se conciben como el conjunto de los elementos que los sustentan y componen; es decir, los suelos, la vegetación, los animales, los flujos de agua y el aire que circula por ellos. En esta visión cumplen funciones múltiples, tanto en la provisión de bienes (productos forestales madereros y no madereros), y servicios ambientales (regulación de la cantidad y calidad del agua, protección de la biodiversidad, secuestro de carbono, protección de suelos y belleza paisajística). En Bolivia, ha habido una tradición muy fuerte en las concepciones agrarias de considerar a los bosques como áreas potenciales para el desarrollo de la agricultura o solamente como recursos forestales; y en las concepciones forestales, de considerarlos como fuentes de provisión casi exclusiva de madera. El manejo integral que ha pervivido en el imaginario y las prácticas de las poblaciones indígenas y tradicionales de los trópicos ahora forma parte constitutiva de la defensa de la Madre Tierra y del nuevo paradigma "para vivir bien".

En Bolivia, las tierras forestales han sido usualmente consideradas como tierras ociosas

* El autor tiene formación en ciencias agrícolas y forestales en la Universidad de Oxford (Inglaterra); una maestría en economía agrícola por la Universidad de Londres. Actualmente está estudiando para su doctorado en la Universidad de Freiburg (Alemania). Trabaja como consultor independiente en temas relacionados a la gobernanza forestal y gestión local de recursos naturales.

para la expansión de la agricultura (de gran escala o de colonización). El modelo de gestión forestal se ha basado en una concepción fuertemente centralista, donde el Estado asume el papel de protector de los bosques. Sin embargo, la limitada capacidad estatal de regular directamente el uso y manejo de los recursos naturales ha sido una de las causas principales de la deforestación y la degradación en el país, cuyas tasas son alarmantes. Es evidente que hay necesidad de repensar la forma de controlar, regular y gestionar los bosques construyendo sobre las experiencias positivas de Bolivia y de los países vecinos que enfrentan desafíos similares.

En este artículo se pretende delinear elementos para el diseño de un nuevo modelo en el cual el buen vivir no implique continuar degradando los recursos naturales sino la generación de un nuevo modelo de desarrollo y relación con la Pachamama, la Madre Tierra, para promover la reconstrucción de procesos de desarrollo basado en principios sustentables que se centren en satisfacer las necesidades básicas de los habitantes del país, tantos urbanos como rurales.

2. La visión de una Bolivia sustentable

Bolivia tiene muchas ventajas comparativas para poder iniciar el proceso de cambio hacia una economía sustentable: tiene todavía una superficie significativa de boques en el territorio nacional y una población rural conocedora de las dinámicas naturales de los diversos ecosistemas que cubren el país. Cuenta además con reservas de recursos naturales no renovables que pueden generar ingresos para financiar el proceso de transformación de la economía. Hay una abundancia relativa de tierra en relación con su población, si se compara la abundancia que se registra en otros países del planeta.

Pero, como en otros países de la región, se debe establecer como meta la eliminación de la deforestación. No se debe habilitar más tierras forestales para el uso agropecuario, pues hay amplias posibilidades de que el sector agrícola continúe creciendo en tierras degradadas o con uso no óptimo todavía por la estructura de tenencia de la tierra. Se debe tecnificar la agricultura, no con la "tractorización" del sector sino con la humanización de los sistemas de producción, colocando a la familia y la comunidad como objetivo central y protagonista del proceso de desarrollo.

Para el desarrollo de un nuevo enfoque productivo y ambiental del país se necesita familias en el campo. Se debe promover la permanencia de la población rural generando mejores condiciones de educación, salud y apoyo para los sistemas productivos compatibles con el medio ambiente. Esto requiere transformación y revalorización de la vida rural en relación con lo urbano; requiere asumir los conocimientos y las capacidades tradicionales como base para el desarrollo de los sistemas de producción y complementarlos con tecnologías modernas para ir gradualmente transformándolos, introduciendo nuevos conceptos a los procesos productivos; requiere establecer sistemas de formación y educación para los jóvenes y las familias en el campo que correspondan a las distintas realidades locales, con currículos construidos sobre la base de las necesidades del lugar, que preparen a los jóvenes para permanecer en el campo y no para migrar a las ciudades.

Esto requiere repensar el sistema de educación en el campo, repensar la distribución relativa de recursos provenientes de patentes e impuestos entre los municipios rurales y los urbanos para así dejar de castigar a los centros rurales que tienen mayores necesidades en inversión, en infraestructura para la educación y salud. Se necesita rediseñar el sistema de investigación, de asistencia técnica y extensión rural, para que el investigador principal sea el productor rural y el papel del profesional citadino sea sólo de colaboración. Se requiere promover la reintegración de las prácticas de la producción agrícola con la producción forestal buscando compatibilizar y diversificar los sistemas de producción articulados con cadenas productivas. No se debe entender la producción forestal como la simple producción de madera, sino se debe promover el desarrollo de la gran diversidad de recursos forestales presentes en el bosque al servicio de los seres humanos.

No se debe entender el sistema de manejo forestal como una prescripción para el aprovechamiento de los recursos maderables sino como una forma de gestión integral, donde los servicios ambientales proporcionados por los bosques sean reconocidos como parte del valor intrínseco de los recursos forestales, lo que debería ser reconocido en sí por el sistema de incentivos. Como

se explica más adelante, el sistema de incentivos actualmente opera de forma dañina. La visión que restringe el papel del bosque a procesos de desarrollo aporta, irónicamente, también a considerarlo como una forma ineficiente de uso de la tierra, lo que conduce a sustituirlo por otros sistemas de uso de tierra y a su degradación progresiva, a pesar de los discursos contrarios.

La tierra y el bosque deben volver a encontrarse como elementos integrales de los sistemas de producción. Sin embargo, la estructura actual de los sistemas de producción y la distribución de los medios de producción no conducen a esto y más bien representan incentivos fuertemente contrarios a la implementación de sistemas de gestión integral de la tierra y los bosques en Bolivia. Por ejemplo, las nuevas condiciones para el uso y manejo integral de los recursos naturales requieren que la tierra sea distribuida en tamaños tales que una familia puede manejarla bajo los preceptos reconocidos de la gestión integral. No se debe tener revoluciones agrarias cada cincuenta años sino un sistema de desarrollo del sector que asegure que quien quiera acceder a la tierra para que cumpla con su verdadera función económica, social y ambiental pueda hacerlo, para que pueda también ver a sus hijos crecer y desarrollarse con acceso a buena educación, salud, seguridad y perspectivas de una vida digna en el medio rural. Esta visión implica, entonces, el reestablecimiento del equilibrio entre lo rural y lo urbano, entre la agricultura y lo forestal, entre la máquina y el ser humano. Reconsidera quién es el sujeto del proceso de desarrollo, no el objeto de técnicos y profesionales que quieren transformar a los productores rurales en empresarios agrícolas o en mano de obra barata para los centros urbanos.

3. Incoherencias e inconsistencias en las políticas actuales

Mientras los objetivos de la Ley Forestal, N° 1700, pretenden el desarrollo forestal sustentable, la estructura de incentivos ha promocionado, efectivamente, la ampliación de la agricultura en las tierras forestales, inclusive en las tierras fiscales donde, mediante el proceso de saneamiento, se ha podido demostrar ocupación y producción permitiendo legalizar los títulos forestales. El entendimiento restrictivo de la función económico-social ha tendido a acelerar el proceso de deforestación en algunas propiedades establecidas, por temor a la reversión de la tierra que no cumpla con dicha función. Esta situación ha generado que Bolivia tenga una de las tasas más altas de deforestación del mundo: se desmonta entre trescientas mil a cuatrocientas mil hectáreas o el 0.4% de las tierras forestales por año y se degrada mediante diversos procesos superficies aun mayores. Así se tiene una política forestal declarada de promoción del manejo forestal y una política agraria que promueve directa o indirectamente la deforestación.

La multa por la deforestación ilegal es irrisoria. Se cobra el equivalente a quince dólares por hectárea deforestada y adicionalmente otros quince dólares por metro cúbico de madera extraída, lo que representa valores tan bajos que es posible pagarlos con una fracción minúscula de la primera cosecha de soya o de la venta de ganado; efectivamente se constituye en una transferencia enorme de bienes colectivos a agricultores y ganaderos privados. El resultado es que en las oficinas pertinentes hay largas colas de infractores deseosos de legitimar sus deforestaciones ilegales a precio de gallina muerta.

Por otro lado Bolivia es, o mejor dicho, ha sido campeón mundial en la certificación forestal, ostenta la mayor superficie de bosques certificados del planeta. Se tiene entonces estas dos caras paradójicas: pequeñas superficies de bosques "bien manejados" y grandes superficies de bosques en pleno proceso de deforestación y degradación.

Uno de los objetivos de la Ley Forestal es "facilitar a toda la población el acceso a los recursos forestales y sus beneficios en estricto cumplimiento de las prescripciones de protección y sostenibilidad". Mientras se reconoce que habido avances en el tema de ingreso por parte de diversos actores sociales, los criterios aplicados de admisibilidad normativa son los mismos que las empresas comerciales tienen que cumplir. Así, el resultado es que sólo las comunidades que logran apoyo de una organización no gubernamental o una empresa comercial consiguen cumplir con los requisitos legales. Los demás son condenados a actuar de forma ilegal. A medida que crece la ilegalidad en el sector, se estima que un 40% de la madera comercializada proviene de esa fuente

(Mancilla y Andaluz 2006). Es probable que esta cifra sea comparable con los niveles de ilegalidad en Perú y Colombia, donde hasta el 80% de la madera, incluyendo la madera "lavada", es de origen ilegal. De este modo, aunque la legislación genera insumos para ampliar la participación social en el sector forestal, establece al mismo tiempo criterios que restringen la participación de grupos favorecidos por las organizaciones no gubernamentales y empresas comerciales.

Las formas tradicionales de uso y manejo de los recursos forestales por parte de los pueblos originarios e indígenas y las comunidades campesinas han sido desarticuladas por dos fuerzas y visiones opuestas del uso de la tierra. Por un lado, los instrumentos de manejo forestal prohíben utilizar tierras forestales para la agricultura, inclusive la agricultura tradicional; y por otro lado, está el mensaje modernizador que propone transformar la producción, generalmente a la ganadería o a la agricultura comercial. Los sistemas de manejo propuestos en las prescripciones silviculturales que tiene el actual régimen forestal se basan en un sistema policíclico, que implica una única intensidad de manejo; en la práctica, el manejo tradicional se basa en intensidades de manejo variables en espacio y tiempo, bien sea utilizando la agricultura como instrumento de manejo o bien de manera consciente o inconsciente. Aunque la Ley Forestal contempla la posibilidad de incorporar sistemas alternativos de manejo de bosques, en la práctica esta situación no se ha dado; esencialmente, se ha impuesto un solo sistema de manejo en toda la gran diversidad sociocultural y ambiental del país.

Para regular el manejo aplicado por los diversos actores sociales se ha asumido un sistema convencional de comando y control, en el cual la autoridad competente nacional define los criterios con los cuales se debe manejar el bosque (el comando) y establece mecanismos externos de control. El sistema de control seleccionado se ha dado, en la práctica, casi exclusivamente por medio del uso de los certificados de origen forestal, con poco control del aprovechamiento forestal. La imposición centralizada de los sistemas de control y regulación externa ha creado institucionalidades paralelas a las instancias locales de regulación, socavando frecuentemente sistemas de *gobernanza* forestal tradicional.

3.1 El régimen agropecuario

El régimen agropecuario actual permite una acelerada acumulación de capital, favoreciendo la creación o recreación del latifundio. Esta situación no es deseable ni siquiera para el sector agrícola comercial, que requiere reglas bien definidas para operar a largo plazo. Mientras, la falta de recursos financieros para desarrollar enfoques de desarrollo sectorial deja a los productores abandonados en la implementación de los sistemas de producción que mejor se adecuen a optimizar la rentabilidad a corto plazo. Sin una política que estructure el desarrollo sectorial, el resultado será la acumulación de tierras en pocas manos; se hace necesario, por tanto, que los gobiernos tomen medidas drásticas para corregir la inadecuada distribución de la tierra y del capital asociado con el usufructo de la tierra. Se requiere, entonces, desarrollar una política que defina la estructura de desarrollo sectorial y al mismo tiempo que desincentive la acumulación de tierra y otros medios de producción en pocas manos.

Por otro lado, el gestor forestal debe tributar, mediante el pago de la patente forestal, por el derecho de uso de los bosques fiscales. Así, el tema de la patente abre una discusión: el sector que destruye los bosques no tributa y el sector interesado en su mantenimiento sí tiene que tributar. Los valores de la patente de desmonte están drásticamente subvalorados, lo que puede ser considerado como elemento central de una política de promoción del desarrollo del sector agropecuario. Es irónico que la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT) se mantenga principalmente por la patente de desmonte, pues el bosque es un recurso que supuestamente está bajo su custodia. Es necesario realizar estudios para calcular el valor real de la deforestación legal: si el valor resulta demasiado bajo, el Estado estaría efectivamente promocionando el desmonte. Pero además, los desmontes ilegales deben ser sancionados con la reversión de la propiedad. La política de nuevos asentamientos no los debe ubicar en áreas forestales; de preferencia, los nuevos asentamientos se deben desarrollar en tierras agrarias revertidas o compradas por el Estado para este fin. No se debe considerar las áreas boscosas como áreas baldías, aptas para la ocupación humana, pues estas áreas prestan

importantes servicios ambientales, de interés de la nación y del planeta en general.

Hay una serie de políticas de Estado que favorecen la agricultura mecanizada y la ganadería comercial en detrimento de la economía campesina o familiar. La subvención del precio de diesel coloca, por ejemplo, la mecanización agrícola en ventaja sobre la agricultura tradicional porque reduce sus costos de producción. En forma similar, en la formación de profesionales, el sistema de investigación y transferencia de tecnología, tanto pública como privada, tiene como visión transformar los sistemas de producción tradicional para modernizar la producción al estilo de la "revolución verde". El resultado es que en muchos lugares las poblaciones locales son desplazadas porque se promueve una acelerada tasa de migración hacia los centros urbanos.

El proceso de descentralización forestal que se desarrolló en la década de 1990, fuertemente influenciado por el proceso general de descentralización política, afectó relativamente poco al sector forestal en comparación con otros sectores (por ejemplo, educación y salud). En la práctica fue una "descentralización incompleta" ya que el gobierno central (representado por el Ministerio de Medio Ambiente y la Superintendencia Forestal) retuvo las funciones más importantes de la gestión de los bosques, sobre todo las vinculadas con la definición de las normas de manejo (relativamente homogéneas para todos los actores), la implementación de un sistema de control y fiscalización bastante centralizado y la asignación de los derechos forestales (incluidas las concesiones).

Paradójicamente, frente a la fuerte centralización de las decisiones, en el país hay un divorcio entre las regulaciones agrarias y las normativas relacionadas con el manejo forestal y ambiental. De este modo, se ha ido desarrollando un modelo forestal que nunca se articuló con el modelo agrario. Asimismo, ha surgido un enfoque que separa la gestión de los recursos forestales de la gestión integral del ecosistema, ignorando su interrelación con el agua, la biodiversidad y los servicios ambientales.

Adicionalmente, la política de desarrollo tecnológico ha favorecido un enfoque de transformación de la agricultura, con la "modernización" de los sistemas productivos, el desarrollo de la mecanización agrícola, el uso de insumos y el desarrollo del sector ganadero mediante la ganadería extensiva. Poco esfuerzo se ha dedicado a la investigación de sistemas sostenibles de producción agropecuaria que evite el uso de insumos externos. Las tecnologías desarrolladas han generado la acumulación de tierra y capital, y los sectores privilegiados con este proceso han sido los que más poder político han tenido para influenciar en la agenda de los centros de investigación. La investigación, por tanto, ha tendido también a orientarse a rubros específicos destinados a maximizar los rendimientos de las cosechas y la renta para el propietario, sin considerar los costos sociales y ambientales asociados con los medios de producción. El costo de la capitalización de los productores lo ha pagado la sociedad.

A pesar de los problemas del actual modelo de desarrollo, ha crecido la conciencia sobre la importancia de los bosques y la posibilidad de integrar los bosques y los árboles en los sistemas de producción agropecuaria. Investigaciones realizadas dentro y fuera del país demuestran el valor ambiental y social de integrar los árboles en los sistemas de producción agropecuaria, pues así se reduce el impacto negativo de la producción en el medio ambiente y se contribuye a desarrollar una agricultura intensiva con mayor equidad social en términos de distribución de los beneficios y de los medios de producción. Sin embargo, a pesar de las evidencias logradas, hasta la fecha no existen incentivos para implementar estos sistemas de producción; más bien se incentiva su sustitución con sistemas que agreden al medio ambiente y que sustituyen la mano de obra con maquinaria y ganado.

3.2 Gestión integral forestal sustentable

Por otro lado, se ha demostrado la viabilidad de concebir la gestión forestal dentro de sistemas más integrales de uso del suelo (combinando actividades agrícolas, pecuarias, silviculturales y forestales) y de gestión integral del ecosistema. En gran medida, los sistemas tradicionales reúnen estos elementos pero son precisamente los que la política actual de modernización pretende sustituir con sistemas "eficientes" de producción. Al modernizar los sistemas de producción se esconde una serie de subvenciones implícitas: en el costo social de la transformación del ecosistema a mo-

nocultivos, en el uso de combustibles con precios subvencionados, en la migración de mano de obra de las áreas rurales a los centros urbanos, donde otra vez se registra una serie de subvenciones de lo "urbano" con relación a lo "rural".

Mientras varios estudios demuestran la viabilidad económica y ecológica del manejo integral del bosque y de los ecosistemas (combinando el aprovechamiento forestal con el de productos no maderables del bosque) dentro de sistemas más plurales de manejo, no hay políticas que apoyen su implementación, sino más bien apoyan su sustitución. Si se está convencido de la viabilidad económica y ecológica, además de las ventajas sociales, de estos sistemas productivos, la cuestión que se debe responder es: ¿cómo hacer que el manejo forestal y de aprovechamiento de recursos de la biodiversidad y de los ecosistemas tenga un uso más competitivo frente a otros usos del suelo?

A continuación se presenta sugerencias para eliminar algunos aspectos dañinos de la actual política de uso de la tierra, para reorientar la producción hacia sistemas integrales de producción que articulen mejor la producción agropecuaria con la consideración adecuada del medio ambiente. Se presta una atención particular al criterio de la función económico-social de la tierra, señalando que se debe incorporar el criterio ambiental. Se considera también que bajo una estructura apropiada de incentivos se puede orientar el desarrollo rural bajo criterios socioambientales sin descuidar el desarrollo económico y que son precisamente estos criterios los que requieren ser integrados a la definición de la función económico-social.

4. Criterios para verificar la función económico-social y la función social con una visión integral de aprovechamiento sustentable de los bosques y de los ecosistemas

El modelo de desarrollo neoliberal implementado en el país desde mediados de la década de 1980 estaba dirigido a reconocer derechos de aprovechamiento de recursos maderables por medio de la adjudicación de áreas de aprovechamiento a empresas privadas. Con la aprobación de la Ley 1700, en 1996, también se favoreció la entrega de derechos a poblaciones indígenas y a propietarios individuales; aunque en realidad se haya generado pocos beneficios para estas familias, con algunas excepciones. Las normas forestales se orientaron a mercantilizar los recursos del bosque (entendidos como fuentes de extracción de madera). La diversificación de derechos también llevó a ampliar la oferta forestal, por fuera de las concesiones, a tierras indígenas y propietarios privados. No obstante, este modelo ha sido cuestionado por las dificultades que implica para los usuarios locales del bosque, porque pese al derecho que tienen de aprovechar sus recursos forestales legalmente, las condiciones de acceso a los mercados nacionales e internacionales les obliga a entregar sus bosques a las empresas madereras. En muchos casos, los pueblos indígenas han luchado por la expulsión de estas empresas de sus territorios. La política nacional pretende promover una gestión forestal integral y sustentable dentro del marco de modelos de gestión de los ecosistemas que articulen el aprovechamiento de productos forestales maderables, no maderables y el conjunto de productos y servicios del bosque (biodiversidad y servicios ambientales).

Por otra parte, en Bolivia se inició un proceso de regularización de derechos propietarios de la tierra hacia principios de los años noventa. El fin era reconocer derechos individuales y colectivos a poseedores legales en el marco del proceso de saneamiento y promover un proceso de redistribución de la tierra. Pero el saneamiento es un instrumento que no ha sido visualizado para delimitar áreas forestales. Varios autores sostienen que merced a esta concepción, el saneamiento se ha realizado con una visión estrictamente agrarista, donde el cumplimiento de actividades agropecuarias justifican los derechos sobre la tierra. En este sentido, los procedimientos de verificación de la función económico-social habrían conducido a práctica tales como el chaqueo y los desmontes en propiedades individuales.

De hecho, las tasas de deforestación en el país demuestran una preocupante aceleración en la degradación de los recursos forestales durante los últimos años. Esto en parte se puede atribuir a que la función económico-social impulsa a las personas a demostrar el uso agropecuario por medio del desmonte. Al mismo tiempo, se debe a la continuación de políticas dañinas que subvencionan sistemas de producción que atentan contra el medio ambiente.

El saneamiento de la propiedad agraria, de acuerdo con las proyecciones oficiales, tendrá que ser concluido hasta el año 2013, aunque se estima que las más importantes áreas forestales ya han sido saneadas. Mientras una porción de los bosques se mantiene todavía como tierras fiscales con aptitud forestal a la espera de su distribución, una porción significativa está en manos privadas con títulos individuales. Es así que, en los últimos años, una porción significativa de la madera extraída ha provenido de las tierras privadas, ya sea bajo prácticas legales o ilegales, alentando la deforestación y degradación de los bosques. El tema central no está relacionado, pues, con la identificación de bosques públicos sino con la verificación permanente de la función social y la función económico-social. Este proceso podría seguir atentando contra los bosques en tanto que, pese a sus continuos ajustes, se base en criterios agrarios; y más aun si una parte importante de los bosques se encuentra en propiedades privadas. Queda, por lo tanto, como tema pendiente incorporar efectivamente en la verificación de la función social y la función económico-social los temas ecológicos, garantizando no sólo el manejo adecuado de la tierra y de los bosques sino de los ecosistemas en su conjunto.

Es preciso cerrar la brecha existente entre las regulaciones de los recursos forestales y de la propiedad agraria para que se pueda eliminar los incentivos negativos que permiten la realización de actividades agropecuarias en áreas con aptitud forestal, sobre todo en áreas privadas de carácter individual. En estas áreas es necesario establecer sanciones severas cuando se detecte el incumplimiento de la función social o de la función económico-social, además de las funciones ambientales de la propiedad privada. Sin embargo, también parece ser necesario establecer sanciones relacionadas con el inadecuado manejo de los recursos forestales en áreas comunitarias y colectivas, aunque estas áreas son consideradas inembargables, irreversibles e inalienables. En este caso, es importante pensar en un adecuado balance entre el desarrollo de la normativa estatal para el manejo de los bosques como patrimonio público del país y el respeto a las prácticas propias de gestión y administración de los recursos naturales por parte de los territorios indígenas originarios campesinos.

Otro tema importante vinculado con la conservación de los bosques tiene que ver con la implementación de procesos de redistribución de la tierra, sin que estos procesos se realicen necesariamente en contra de la integridad de los bienes y servicios forestales. Es preciso desarrollar asentamientos forestales que identifiquen un conjunto de regulaciones y prácticas que eviten el deterioro de los bosques. De la misma manera, se debe considerar la implementación de políticas orientadas a la reestructuración del sector agropecuario, de tal forma que se adecue al cumplimiento de los criterios ambientales a ser incorporados en la función económico-social. Es necesario concebir y aplicar un modelo de gestión forestal integral y sustentable en propiedades agrarias individuales y colectivas, en el marco de un enfoque de ecosistemas. En la actualidad se está presentando la oportunidad de superar los problemas y contradicciones planteados anteriormente ya que existen procesos simultáneos de elaboración de la normativa agraria, forestal y ambiental alineados con los nuevos mandatos constitucionales. Es un momento que no se debe dejar escapar y que debe marcarse como importante cuando el país decide parar la destrucción de sus ecosistemas y promover una nueva fase de desarrollo sustentable.

La implementación del nuevo modelo de gestión forestal integral y sustentable presenta los siguientes principales desafíos:

1. Garantizar que la verificación del cumplimiento de la función social y la función económico-social no vulnere la integridad de los boques y de los ecosistemas.
2. Desarrollar apropiados mecanismos de articulación en el diseño y evaluación del cumplimiento de la normativa de la función social y la función económico-social que incorpore un enfoque de buen manejo de los ecosistemas y no solamente de la tierra y los recursos forestales.
3. Identificar apropiados mecanismos de sanción al incumplimiento de la función social y la función económico-social.
4. Mejorar los mecanismos de distribución de las tierras fiscales con aptitud forestal.

Desde la perspectiva de los derechos forestales y agrarios, lo anterior supone, primero, cambiar la visión con la cual se viene desarrollando el aprovechamiento de la tierra y los bosques, enfo-

cándose prioritariamente a la gestión integral de los bosques y de los ecosistemas. Segundo, realizar un proceso de verificación permanente de la función social y la función económico-social incorporando este enfoque. Tercero, supone desarrollar sanciones realistas y aplicadas a situaciones específicas y tipos de actores particulares, de tal forma que se garantice la conservación de la propiedad o su reversión en aquellos casos donde no se cumpla con las vocaciones de uso del suelo establecidas en los procesos de zonificación ecológica. Cuarto, implica poner en marcha procesos de redistribución de la tierra fiscal con aptitud forestal sin que éstos se realicen necesariamente en contra de la integridad de los bosques y de los bienes y servicios de los ecosistemas. Este tema genera una serie de interrogantes sobre el desarrollo de políticas integrales para esta nueva visión del desarrollo agrario, forestal y ambiental que precisan ser resueltas con urgencia mediante un conjunto de nuevas políticas e instrumentos para su aplicación. Más adelante se presenta una serie de políticas e instrumentos que se podría desarrollar o fortalecer en el país, en las diferentes instancias de gobierno y de organización social.

5. Políticas e instrumentos para la aplicación de la función económico-social con la incorporación de criterios ambientales

5.1 La planificación del uso de la tierra (zonificación ecológica y económica)

Existe en el país una cantidad considerable de planes de ordenamiento territorial que operan en diferentes ámbitos de división política y sociocultural; sin embargo, los sistemas de planificación y la información asociada están dispersos entre diversos actores públicos y privados. Por tanto, hay necesidad de unir la información de las distintas iniciativas que operan en diversos ámbitos y asegurar su coherencia y articulación efectiva pues, ciertamente, uno de los principales problemas para la implementación de los planes de ordenamiento territorial es la incoherencia de planes y de políticas públicas. Frecuentemente, cuando un plan define que un área debe destinarse como reserva forestal, por ejemplo, los incentivos fiscales y financieros operan promoviendo la destrucción del recurso y su sustitución con otras formas de uso de la tierra. Por todo ello es importante articular los diversos planes de ordenamiento territorial con un sistema de incentivos y desincentivos, incluyendo el sistema impositivo y los impuestos progresivos sobre la tierra como elementos de la política nacional de tenencia de la tierra. Esto permitiría establecer bases impositivas a pagar sobre la tierra determinadas por la zonificación ecológica y económica.

La zonificación ecológica y económica también permitiría planificar la ubicación de nuevos asentamientos en áreas donde habría mayor posibilidad de éxito de acuerdo con las condiciones del suelo, el acceso al mercado y, además, criterios de conservación ambiental. Adicionalmente, permitiría realizar procesos de saneamiento de tierras en lugares de prioridad ambiental y desarrollar políticas diferenciadas en lugares que requieren de un tratamiento especial para amortiguar el impacto del desarrollo económico por tratarse de zonas aledañas a áreas protegidas y de interés ambiental. Permitiría también desarrollar criterios para el desarrollo de programas y proyectos de infraestructura productiva considerando la gestión integral de los recursos forestales. El ordenamiento territorial debería, entonces, asentar bases no sólo para planificar el uso del espacio sino también para desarrollar una serie de políticas e instrumentos diferenciados de acuerdo con las características específicas del lugar donde se lo va a aplicar. Esto tiene implicaciones importantes en la definición de los roles y responsabilidades de los distintos ámbitos de gobierno subnacional.

5.1.1 Planes departamentales de uso del suelo (PLUS)

Existen varios instrumentos para el ordenamiento territorial que han sido desarrollados usando distintos enfoques de acuerdo con la visión planteada para su uso. Lo que en otras países de la región se llama zonificación económica ecológica, en Bolivia equivale a los planes de uso del suelo (PLUS) que se elabora en los departamentos. También se cuenta con los planes municipales de ordenamiento territorial (PMOT), los planes de uso del suelo a nivel comunitario (PLUS-CO), los planes de ordenamiento predial (en el ámbito de

la propiedad privada) y los planes de gestión territorial indígena (PGTI). En adelante se describe las características principales de cada uno de éstos indicando cómo actualmente deben actuar en relación con la normativa de ordenamiento territorial vigente e incluyendo sugerencias de cómo se debería integrar criterios ambientales en la elaboración de los planes.

Actualmente se cuenta con planes de uso del suelo aprobados como instrumentos legales mediante decreto supremo para los departamentos de Santa Cruz (Decreto Supremo N° 22998), Pando (Decreto Supremo N° 24368), Chuquisaca, Tarija, Potosí y Beni (Decreto Supremo N° 26732). Estos decretos establecen las oficinas técnicas del plan de uso del suelo, dependientes de las direcciones departamentales de recursos naturales y medio ambiente, como encargadas de la aplicación, la provisión de asistencia técnica y el control y seguimiento técnico de los planes departamentales de uso del suelo. Mientras, los gobiernos departamentales son las entidades responsables de su aplicación, pero no cuentan con recursos suficientes y específicamente destinados para su implementación. Las funciones correspondientes a la aplicación de políticas de gestión ambiental están, en gran medida, centralizadas, a pesar del alto grado de descentralización de otros aspectos de la gestión pública en Bolivia. Mientras se plantea realizar la zonificación económica y ecológica para las macroecorregiones[1] del país, no existen indicaciones claras sobre cómo se ejecutaría o qué grado de articulación tendría con los PLUS departamentales. Los planes de ordenamiento territorial a diferentes escalas, según el informe del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación,[2] tienen como propósito:

- Contar con información territorial actualizada sobre los recursos naturales, población, actividades económicas, etc.
- Orientar la elaboración de los planes de desarrollo, planes sectoriales, programas y proyectos de desarrollo, investigación etc.
- Optimizar la distribución y tipo de inversiones a realizarse en departamentos y municipios.
- Optimizar la distribución de los servicios sociales, infraestructura vial y de apoyo a la producción.

Asimismo, el informe destaca el papel que juega el ordenamiento territorial en preparar al gobierno y a la sociedad para evitar daños sociales y tomar en cuentas las amenazas potenciales causadas por inundaciones, sequías, incendios, etc. y los riesgos asociados con éstas.

El propósito del proceso de ordenamiento territorial es determinar la vocación del territorio o de un espacio específico del territorio y describir sus potencialidades económicas con una perspectiva ambiental. Así se puede definir las áreas que deben mantenerse prioritariamente bajo cobertura forestal, identificar sitios (cuencas) vulnerables y lugares prioritarios para su recuperación, definir las áreas prioritarias para su conservación bajo diferentes categorías de área protegida. Los PLUS departamentales definen entonces, *grosso modo,* el uso del espacio en un ámbito *macro* mediante sistemas de uso de la tierra según su vocación, tomando en cuenta una visión estratégica basada en el desarrollo económico del territorio con la consideración de criterios ambientales. Los PLUS se constituyen en instrumentos que concertan la visión del desarrollo articulado entre distintos actores sociales, los que toman decisiones y los investigadores, donde participan representantes de las instancias del poder público del gobierno nacional y gobernaciones departamentales, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, representantes del sector productivo y la sociedad civil en general.

5.1.2 Planes municipales de ordenamiento territorial (PMOT)

Aunque la macrozonificación es un instrumento de planificación a una escala mayor, no sustituye los instrumentos de planificación de uso de la tierra en un ámbito menor. Por tanto, es importante establecer mecanismos de encuentro entre los distintos niveles de planificación de uso de la tierra. Los planes municipales de ordenamiento territorial (PMOT) son elaborados por instancias locales de planificación con la participación activa de representantes de la sociedad civil. El estatus legal de los PMOT se ha establecido

1 Norte amazónico, Chiquitanía, Chaco, pantanal, valles interandinos, Yungas, llanuras inundables

2 http://essm.tamu.edu/bolivia/pdf_spanish/OT-BOL01.pdf

mediante el Decreto Supremo Nº 24447 del 20 de diciembre de 1996. En su artículo 25 estipula que los gobiernos municipales deberán formular su plan municipal de uso del suelo sobre la base del plan departamental de uso del suelo, como instrumento técnico normativo que planifica y regula el uso del suelo en las áreas urbanas y rurales de su jurisdicción, en el marco del ordenamiento territorial.

Mediante los PMOT se pretende definir el uso que se debe dar al territorio tanto en tierras públicas como privadas, de tal forma que se asegure la coherencia del uso entre propiedades contiguas, áreas protegidas y otras formas de uso de la tierra. El PMOT representa un instrumento de negociación entre los distintos actores sociales y los sectores productivos con interés legítimo en el futuro del territorio. El proceso de desarrollo de los PMOT recae bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales y puede constituirse en un elemento adicional del proceso de planificación y concertación participativa del desarrollo municipal. Se aplica el PMOT como instrumento para la negociación de acuerdos y el establecimiento de responsabilidades compartidas para el control y regulación de los recursos naturales en el ámbito municipal. El PMOT debe entonces representar una visión espacial de la planificación municipal para el sector de los recursos naturales y una distribución de la infraestructura. Permite desarrollar una visión estratégica del desarrollo municipal sobre la base de los recursos naturales, las cuencas hidrográficas, las áreas protegidas, etc.

5.1.3 Planes comunitarios de uso del suelo (PLUS-CO)

Los planes comunitarios de uso del suelo representan la visión colectiva del ordenamiento del espacio para compatibilizar los sistemas de uso; establecen mecanismos de resolución de conflictos en el uso entre comunidades vecinas. Establecen las reglas de juego y las bases institucionales para la *gobernanza* de los recursos naturales en el ámbito local. Son un instrumento de las demandas comunales para aportar al proceso de planificación participativa con proyectos productivos y programas de conservación en el POA municipal. En su confección deben participar el conjunto de actores de la comunidad, las autoridades locales y las instituciones comunales.

Si acaso se introdujera criterios ambientales para la redistribución de los recursos provenientes de la coparticipación, como por ejemplo el impuesto directo a los hidrocarburos, el PLUS-CO podría establecerse como instrumento base para calcular los valores que la comunidad debe percibir. Adicionalmente, el PLUS-CO puede reconocer y fortalecer las institucionalidades locales existentes o puede sentar la base para proponer sistemas locales de autogestión y *gobernanza* local de los recursos naturales.

5.1.4 Planes de ordenamiento predial (POP)

Actualmente, los POP son la base para aplicar la función social o la función económico-social en las propiedades privadas. Pero este instrumento debería considerar la clasificación de los ecosistemas y el potencial económico y el valor ambiental (vegetación, calidad de tierra y acceso a vías de comunicación) para definir el uso mayor del suelo. Mediante la aplicación de los POP se pretende identificar y evaluar las características ambientales de determinada propiedad, las amenazas y riesgos ambientales, el potencial de cumplimiento de función de áreas protegidas de interés nacional, regional o local o de prestación de servicios ambientales tanto en la propiedad como en las áreas colindantes. Aunque no se aplica actualmente, el plan de ordenamiento predial debería ser la base para calcular el valor impositivo de determinada propiedad de acuerdo con políticas de desarrollo rural, conservación y equidad en la distribución de los medios de producción. Para las propiedades que no han cumplido o respetado los adecuados cuidados en la conversión de ecosistemas naturales a tierras agrícolas, el POP podría constituirse en instrumento para calcular el pago de responsabilidades en reparaciones ambientales, como ocurre en Brasil.

5.1.5 Planes de gestión territorial indígena (PGTI)

El PGTI es un instrumento que define la visión de desarrollo del territorio indígena y las formas de organización y gestión en forma integral, de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos que lo habitan. Así, el PGTI va más allá del ordenamiento territorial, tal como se entiende en otros espacios, estableciendo la caracterización

territorial como un espacio socialmente organizado, con atributos socioculturales propios que lo diferencian de su entorno. Los actores centrales para la elaboración del plan son los mismos pueblos indígenas, y el plan de gestión es esencialmente producto de un proceso de planificación participativa que integra, para la implementación, una visión de organización social con el fortalecimiento de la institucionalidad local. Viene a ser una herramienta fundamental en la definición de las estrategias de ocupación y uso territorial con miras al futuro y un instrumento de negociación con autoridades locales y nacionales.

5.2 Monitoreo del cumplimiento de la función económico-social y la función social

El propósito del monitoreo es generar información para quienes toman decisiones, indicarles si el marco político establecido y los instrumentos aplicados están logrando alcanzar las metas propuestas en su línea de base. El monitoreo debe generar información sobre el estado de los bosques, la cobertura forestal, las tasas de deforestación y degradación, las causas de los daños –por ejemplo por incendios forestales–, el *stock* de carbono que contienen y su calidad y "estado de salud" en general. Asimismo, el monitoreo debe generar información sobre el sector agropecuario, estableciendo indicadores de productividad y además los riesgos y amenazas. El sistema de monitoreo requiere también generar información sobre los procesos de degradación o recuperación de los bosques y sobre los actores responsables, con el fin de establecer mecanismos que los premien o sancionen. No es sólo el bienestar de los bosques el elemento fundamental que debe acompañar al sistema de monitoreo, sino también el bienestar de la población que vive de los bosques y sus áreas vecinas. Es importante, entonces, monitorear los cambios en las condiciones de vida y las percepciones de las comunidades sobre el valor de los bosques.

Se requiere diferentes mecanismos de monitoreo para analizar los distintos elementos del sistema de gestión forestal. El monitoreo debe operar en dos ámbitos: generando información sobre el estado de los bosques y tierras en el país y dando cuenta de las actividades realizadas en ellos por las diferentes categorías de actores. Para los gobiernos subnacionales se requiere, por ejemplo, monitorear los sistemas de control y regulación que operan en los ámbitos local o regional en forma descentralizada y escoger los indicadores correspondientes. Para los gestores del bosque se necesita realizar monitoreo sobre la cobertura forestal y sobre el sistema de manejo.

El monitoreo debe involucrar una serie de instrumentos, como el uso de imágenes satelitales para el análisis de la cobertura forestal, las inspecciones y auditorías forestales, el monitoreo participativo donde los actores locales son parte del mismo sistema de monitoreo. Este sistema de monitoreo tiene que generar información que pueda traducirse en un formato entendible para quienes formulan políticas públicas, de tal forma que les permita formular políticas y tomar decisiones oportunas sobre el ajuste del marco normativo o el sistema de incentivos.

5.3 El marco normativo

En lugar de contar con un marco normativo universal para todo el país y para los diversos actores sociales, se debe establecer normas mínimas regionales elaboradas por la autoridad competente en el ámbito nacional o en los ámbitos de gobierno subnacional donde existen capacidades y recursos para fiscalizar y controlar la implementación de la normatividad. Se debe definir las normas para el manejo y uso de los bosques de acuerdo con las condiciones específicas de las distintas regiones ecológicas del país y las condiciones socioeconómicas de los distintos actores y grupos sociales.

Mientras en el ámbito central el Estado muchas veces tiene los recursos para implementar sistemas de regulación, a lo mejor tal acción corresponde en el ámbito local ser realizada por entidades descentralizadas. Sin embargo, los gobiernos subnacionales generalmente no cuentan ni con capacidad ni con recursos para efectuar esas tareas. Inclusive en el ámbito central, el Estado tiene limitada capacidad para controlar y regular los sistemas de gestión y manejo forestal de pequeña escala y de mucha complejidad. Al no poder comprender estos sistemas, generalmente se los clasifica como ilegales porque no conforman un concepto predeterminado de manejo forestal. Así, aunque los sistemas pueden ser sostenibles

y contribuir al bienestar local, son ilegales. Se requiere, pues, establecer mecanismos de revisión periódica de las normas para que éstas evolucionen de acuerdo con las experiencias, adaptándose a la realidad. La implementación de la normativa está sujeta a la fiscalización y control de la ABT; sin embargo, se considera que las instancias descentralizadas (los gobiernos departamentales y municipales) podrían ejercer estas funciones más eficientemente si acaso la ABT delegara competencias. En caso de incumplir la normativa, los infractores se sujetarían a las sanciones y penalidades definidas por la ley y sus reglamentos.

Inclusive con el desarrollo de normas regionales es improbable que la normativa se adecue a las condiciones específicas locales de los actores sociales. Se requiere desarrollar entonces otro enfoque para la normativa, donde la autorregulación –en el caso de los territorios indígenas, podría estar vinculada con las autonomías indígenas– sea parte de un sistema mixto, con responsabilidades compartidas entre las organizaciones de base y las instancias de la ABT o los gobiernos subnacionales, mediante auditorías en bosques con planes de manejo y un sistema cruzado (con auditores comunitarios acreditados). Por ejemplo, si la política es reducir o parar la deforestación, la patente debe representar un valor superior al valor neto generado por el uso agrícola después del desmonte. Sería necesario en estos casos definir formas operacionales locales para la gestión compartida, donde el Estado delegue ciertas competencias, según determinadas condiciones (capacidad mínima de gestión y grados de organización social, por ejemplo), para implementar planes de manejo que desarrollen y fortalezcan las normas e instituciones locales capaces de controlar y regular el uso de sus propios recursos naturales basándose en los principios de la sostenibilidad. Las normas locales deben definir las condiciones de acceso y uso de los recursos naturales, describir el sistema de control interno y las sanciones a aplicar en caso de incumplimiento. Además deben definir el sistema de distribución de los beneficios.

5.4 Licenciamiento

El licenciamiento se constituye en el primer instrumento del sistema clásico de comando y control de la gestión de los recursos naturales. Otorga o reconoce derechos de acceso y uso de recursos naturales y la operación de empresas que impactan sobre el medio ambiente. El licenciamiento establece derechos legales de uso y aprovechamiento de recursos naturales por medio de la aprobación de planes y propuestas de su uso y manejo. El licenciamiento requiere que la entidad que aprueba el plan o propuesta de gestión del recurso cuente con suficiente capacidad para supervisar y controlar la implementación. Generalmente no se da tal caso y el Estado suele otorgar derechos de uso y aprovechamiento de recursos sobre los cuales, en adelante, no tiene capacidad de regulación.

Es un requisito fundamental que la entidad que aprueba los planes de uso y manejo de los recursos naturales cuente con suficiente capacidad técnica y recursos financieros para realizar un adecuado control y una fiscalización efectiva. Si bien el licenciamiento es otorgado por instancias del Estado centralizado o desconcentrado, podría ser otorgado por distintas instancias de gobierno subnacional a personas individuales o colectivas bajo responsabilidad delegada por la autoridad competente. No hay una sola solución; la capacidad de licenciar puede ser bastante dinámica en un sistema plural de regulación y control, ir de acuerdo con la dinámica de desarrollo de las instituciones que cumplen estas funciones en las diferentes instancias de gobierno. Lamentablemente, las instancias centralizadas de gobierno tienden a delegar responsabilidades pero no recursos financieros para ejercer las funciones correspondientes; por tanto, no tiene sentido licenciar acciones de uso y aprovechamiento si paralelamente no hay capacidad de monitorear, controlar y regular la implementación de la actividad autorizada.

Entonces, cuando se trata de la implementación efectiva de la función económico-social, es fundamental enmarcar primero los criterios en un contexto de ordenamiento territorial coherente entre los distintos ámbitos de planificación y luego licenciar actividades de forma consistente con lo que se ha planificado. Se ha visto con frecuencia que se otorga licencias de desmonte y uso agrícola en áreas destinadas al uso forestal y que distintas entidades del poder público están involucradas en el licenciamiento de diversas formas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

5.5 Control y fiscalización

El control efectivo implica mecanismos de verificación, que los actores involucrados cumplan con lo que han dicho que van a ejecutar en sus planes de manejo de recursos naturales. Como se ha indicado antes, el control se puede realizar en dos ámbitos, o dentro del mismo plan de manejo, lo que implica inspecciones y movimiento de productos o control de la administración. El control de la administración o gestión del manejo se puede llevar a cabo en el sistema de control interno y regulación. Hasta ahora, el sistema de control se ha basado en mecanismos indirectos de verificación, mediante el uso de certificados de origen, con muy poca verificación directa *in situ*. El alto costo de la verificación directa es uno de los argumentos principales de las entidades de control centralizado para que el sistema no se base en este mecanismo. Sin embargo, el costo de verificación directa es más bajo para las entidades locales. Adicionalmente, el control social es una forma de control descentralizado de relativo bajo costo que puede integrarse como elemento que fortalece el sistema de control y regulación. La fiscalización y el control por parte de los actores locales deben ser incentivados para que se constituyan en un elemento integral del sistema de regulación y control. El control social debe estructurarse con mayor fuerza en las entidades de regulación descentralizada. Mientras más descentralizado el sistema de regulación, más efectivo puede ser el sistema de control social sobre la actuación de estas entidades.

La inspección y corroboración de los planes de manejo es parte fundamental del control. La falla principal del régimen forestal vigente consiste en que la fiscalización ha sido inefectiva en el terreno y el sistema de control ha dependido casi exclusivamente de los certificados de origen. La entidad competente en el ámbito nacional debe controlar a las entidades subnacionales a las cuales ha delegado la regulación del manejo forestal. En estos casos, el sistema de control puede basarse en auditorías de los sistemas de gestión, con el respaldo de inspecciones de campo para confirmar o no que el sistema de gestión esté generando los resultados esperados. Estos resultados pueden ser verificados de manera general con el monitoreo satelital de la cobertura forestal y con inspecciones para verificar los datos.

El control de los planes de manejo puede realizarse de forma directa, con inspecciones de campo realizadas, mejor, por entidades descentralizadas o desconcentradas de la ABT. Donde la ABT delega responsabilidades para acciones de control y fiscalización a instancias descentralizadas, debe también asignar recursos financieros proporcionales al cumplimiento de estas tareas. Si las instancias descentralizadas (gobiernos departamentales, municipales, territorios indígenas o instancias de gobiernos comunitarios) incumplen el control efectivo, se debe establecer también mecanismos de sanción reteniendo los recursos financieros que la ABT destine para este fin. Cuando el sistema de control es local existe mayor riesgo, también, de que esté influenciado por grupos de poder local. Por eso es necesario respaldar los sistemas de control y regularlos en una cadena de responsabilidades del sistema de gestión de los bosques.

5.6 Instrumentos económicos

5.6.1 Impuestos y patentes

Se debe desarrollar una política de impuestos agrícolas y forestales que opere de manera integrada y coherente y de acuerdo con los planes de ordenamiento territorial que define la vocación económica-productiva de la tierra y la función ecológica que debe cumplir. Además, se debe incorporar criterios sociales que incidan en la escala de producción y tenencia de la tierra para poder establecer impuestos y patentes consistentes con la función económico-social. El cobro de tales impuestos o patentes debe fundamentarse en criterios socioeconómicos y ambientales que estén de acuerdo con los distintos sistemas de uso de la tierra, de modo tal que se genere incentivos o desincentivos para esos distintos sistemas. Por ejemplo, si la política es reducir o parar la deforestación, la patente debe representar un valor superior al valor neto generado por el uso agrícola después del desmonte (probablemente superior a dos mil dólares por hectárea, dependiendo de la ubicación). Cualquier valor inferior a este monto representa una aprobación efectiva por parte del Estado de la deforestación y el licenciamiento oficial. Los recursos generados deben ser reinvertidos en programas de asistencia técnica, extensión ru-

ral, educación e investigación. Además, se debe generar una serie de incentivos financieros para sistemas de producción de bajo impacto ambiental.

Para productores rurales que implementen prácticas productivas ambientalmente favorables debe haber tasas más bajas de impuestos o liberación de impuestos y patentes de áreas forestales sin explotación. Quienes demuestren que la tenencia del bosque tiene fines de conservación o prestación de servicios ambientales podrán ser exonerados del pago de la patente de aprovechamiento y entrar en otro régimen de incentivos para la conservación del bosque. También se debe determinar montos diferenciados para la patente de aprovechamiento forestal, según las distintas escalas de manejo y clases de usuario forestal.

Se debe aplicar impuestos y patentes en forma progresiva sobre la tierra en relación con la escala de producción. Así, los pequeños productores deberán pagar valores bajos por cada hectárea mientras que los productores de mayor escala deberán pagar valores más altos, calculados también de acuerdo con la ubicación de la tierra y el costo ambiental de haber convertido el área a uso agropecuario. Esto con el fin de promover la intensificación de la tierra y a la vez evitar su acumulación en pocas manos. La cobranza debe ser nacional y los recursos generados se los debe distribuir entre los gobiernos municipales que establezcan sistemas de apoyo para pequeños productores, fondos municipales para asistencia técnica y educación rural, fortalecimiento de los sistemas de control y regulación local, etc. Como en el caso de Brasil, se debe castigar a los municipios donde hay altas tasas de informalidad y desmonte ilegal con el congelamiento de préstamos a sus productores. Además, se debe castigar a los compradores de productos provenientes de áreas desmontadas en forma ilegal (compradores de granos y de ganado, principalmente). De esta manera, se debe generar impuestos sobre actividades ambientalmente no deseables, como por ejemplo la ganadería extensiva y la agricultura mecanizada. Se debe gravar impuestos sobre maquinaria agrícola, combustibles y agroquímicos, impuestos sobre la actividad ganadera de escala comercial. Se debe eliminar los regímenes especiales para los productores comerciales.

Es importante realizar investigaciones precisas que calculen los montos apropiados de los impuestos para los actores que operan en diferentes lugares. No se pretende inviabilizar la actividad comercial agrícola sino promover que el sector retribuya con recursos que aporten al desarrollo de la economía local, evitando una excesiva acumulación de la riqueza (en tierra y capital) en pocas manos y parando a la vez la degradación ambiental. Es importante calcular adecuadamente los impuestos y las patentes. Si son bajos o no existen mecanismos para obligar a los productores a pagar, su cobro no generaría el impacto deseado y se los vería como un mecanismo que formaliza el desmonte, por ejemplo. Si son muy altos, generarían un desincentivo para la producción y el colapso de la economía local. La zonificación ecológica y económica debe establecer bases para calcular el monto de los impuestos a pagar de acuerdo con la ubicación de la propiedad rural, la calidad del suelo, la vocación de la tierra, la distancia de las vías de acceso u otra infraestructura productiva que implique inversión pública.

La distribución de los ingresos generados es fundamental. Si, por ejemplo, los ingresos de la patente de desmonte benefician a los gobiernos subnacionales o a la ABT, esto puede considerarse como un incentivo dañino porque promovería el desmonte. Los ingresos deben ser usados para generar incentivos positivos en la implementación de buenas prácticas de gestión de recursos naturales. Por el lado contrario, también se debe generar incentivos para los municipios y gobiernos departamentales que promuevan la conservación de los bosques y el uso racional de los recursos naturales.

5.6.2 Multas y sanciones

Por otro lado, se debe generar desincentivos adicionales para las prácticas que atentan contra los intereses colectivos ambientales del país; por ejemplo, el desmonte ilegal, el aprovechamiento ilegal de madera y las quemas e incendios. Para implementar esto se debe implementar un sistema de multas y sanciones, efectivo y apropiado ante el incumplimiento de la normativa establecida. En su implementación es fundamental establecer mecanismos jurídicos que permitan que los responsables de los crímenes ambientales (tala ilegal, tráfico de madera, desmontes no autorizados, etc.) puedan ser juzgados y sancionados de acuerdo con

la gravedad del delito. Se debe establecer vínculos estrechos entre las legislaciones agraria, ambiental y forestal en esta materia, para asegurar un marco jurídico coherente que garantice que las penalidades guarden relación con la gravedad del crimen. Se requiere desarrollar un procedimiento administrativo y penal ambiental específico para la sanción de delitos forestales (es decir, es necesario incorporar los delitos de desmonte en el Código Penal). Además, se debe reducir la burocracia en la aplicación de los procedimientos de sanción de los delitos ambientales. Se debe establecer las escalas de las multas y penalidades por el incumplimiento de la función económico-social y ambiental inclusive en forma retroactiva si las tierras han sido deforestadas de forma ilegal.

La multa o sanción debe estar de acuerdo con la política general. El desmonte ilegal será motivo de reversión del derecho propietario así como lo será el incumplimiento del pago de impuestos o patentes en áreas forestales y agrícolas. Los que provocaran incendios no autorizados deben ser sancionados con fuertes multas que se calcularán de acuerdo con el costo del daño ambiental y según la cantidad de dióxido de carbono liberado por hectárea quemada. Las tierras donde no se pueda saber la causa de la quema deben estar también sujetas a multa: generar condiciones propicias para el incendio debe ser también un delito. Las normativas locales para el control y la regulación del manejo forestal deben establecer las multas a aplicarse en caso de detectarse tala ilegal de madera, sobre la base de una escala mínima recomendada en el ámbito nacional.

Los recursos generados por las multas y sanciones deben distribuirse en los gobiernos locales para incentivar el sistema de control y regulación. Se sugiere que las acciones de denuncia sean funciones delegadas en ámbitos locales y regionales, de la ABT a los gobiernos departamentales y municipales, para lograr mayor efectividad y velocidad de respuesta. Se debe vincular estas medidas con medidas de control de invasión de pastos en áreas forestales y la reducción de residuos combustibles en el bosque para aminorar el riesgo e intensidad de los incendios forestales. Adicionalmente, se debe fomentar el establecimiento de cortafuegos, de cortinas y franjas de control de incendios en lugares de alto riesgo para reducir la dispersión de los incendios.

La ABT debe establecer un sistema de alerta temprana que haga llegar información sobre el riesgo de incendios en el ámbito local (municipal). Adicionalmente, se debe fomentar la formación de brigadas locales de bomberos comunitarios y definir las responsabilidades de los gobiernos locales y regionales en el combate a los incendios. Estas actividades se deben acompañar de programas de capacitación y educación sobre el uso apropiado del fuego en la agricultura, fomentando sistemas alternativos al chaqueo y quema para los pequeños productores y definiendo claramente los mecanismos de autorización para incendios legalmente permitidos.

5.6.3 Incentivos financieros

Los incentivos financieros pueden operar de manera colectiva o individual para los productores privados. Los incentivos deben generar mecanismos que premien buenas prácticas, de acuerdo con las orientaciones de la política para promover el fortalecimiento y apoyo a las economías forestales locales. Con la creación de los créditos de carbono y otros fondos de incentivo ambiental en el contexto internacional existen posibilidades de desarrollar una serie de interesantes instrumentos económicos para promover el buen manejo de los recursos naturales. Éstos representan la oportunidad de convertir la estructura de la economía nacional en una base sostenible. Permiten, entonces, desarrollar una serie de mecanismos que operan en distintos ámbitos de la economía.

En el ámbito gubernamental –tal como se ha señalado antes–, desarrollan políticas públicas de incentivos y desincentivos colectivos; en el contexto comunitario, promueven la acción comunitaria a favor de actividades productivas sostenibles, como también la acción individual.

En el ámbito municipal se debe establecer criterios ambientales para la distribución del impuesto directo a los hidrocarburos sobre la base de la superficie de bosque o de áreas naturales en el municipio (el impuesto IDH Madre Tierra), aplicando el mismo principio a otros impuestos, como por ejemplo el impuesto al valor agregado (IVA). En Brasil, por ejemplo, se ha establecido una forma de redistribución del IVA a favor de los municipios que mantienen mayor superficie de cobertura forestal (se llama ICMS ecológico).

El IVA ecológico es un traspaso de recursos a los gobiernos municipales para compensar por los ingresos no percibidos de actividades productivas llevadas a cabo en las tierras dedicadas a la conservación en el ámbito municipal. Representa un mecanismo de redistribución de recursos generados por la explotación y comercialización de productos a favor de los municipios que tienen mayor cobertura forestal. Los ingresos generados son traspasados a los productores en su jurisdicción y generan incentivos colectivos, como por ejemplo mejoras en la infraestructura social, en la asistencia técnica o en programas de extensión dirigidos a la gestión sostenible de recursos naturales. Se debe establecer criterios ambientales, y no sólo sociales y económicos, para definir los ingresos que deben percibir los gobiernos municipales y departamentales de acuerdo con las funciones y competencias que asumen o que les delega el gobierno central. Hay ciertas funciones que deben, por definición, ser delegadas si hay capacidad y voluntad política para su implementación.

En el ámbito colectivo, se puede establecer valores por área del bosque conservado por parte de pueblos indígenas y comunidades campesinas que conservan áreas forestales en sus territorios, pues esto no sólo cumple una función ambiental sino también social. En el estado de Acre, en Brasil, se ha establecido, por ejemplo, una política que promueve la construcción de infraestructura social (postas de salud, colegios y medios de comunicación en los territorios indígenas que mejor conservan sus áreas forestales).

En el ámbito individual se puede trabajar con el acceso a líneas de crédito, facilitando créditos a los productores para fines ambientalmente amigables, tales como el establecimiento de sistemas agroforestales, la reforestación y uso de rotaciones con cultivos de cobertura, etc. También se puede manejar las tasas de interés de acuerdo con los tipos de actividad que se promocione. Mediante el uso del crédito como incentivo se puede reducir las tasas de interés para productores que mantienen áreas de bosque en su propiedad para aplicarlas en otras actividades productivas. Por el contrario, las propiedades que no tienen cobertura forestal deben pagar impuestos más altos, que pueden ser usados para compensar a los productores o las comunidades que cuiden sus bosques. Se puede establecer fondos de garantía que permitan apalancar recursos privados para reducir las barreras que apartan a ciertos sectores de la sociedad del sistema de crédito formal, y también reducir las tasas de interés para incentivar a los actores marginalizados a participar activamente de la actividad forestal. De la misma manera, se puede establecer incentivos financieros directos para la conservación; podrán estar conformados por una canasta de fuentes de financiamiento que incorporen criterios ambientales para la distribución de recursos financieros de beneficio colectivo (IDH Madre Tierra) en los ámbitos municipal o comunitario y de origen de los distintos impuestos, multas y sanciones.

5.7 Investigación

Hasta la fecha, la investigación en Bolivia ha aportado principalmente al sector comercial y se ha dirigido principalmente a acciones que conducen a sustituir la cobertura forestal y a la degradación ambiental. Se debe reorientar con recursos públicos la investigación financiada, en dos sentidos: debe responder a las múltiples preguntas generadas sobre el marco apropiado de incentivos y desincentivos a los diferentes niveles (incentivos fiscales, impuestos patentes, tasas de interés, multas y sanciones, etc.) para que éstos tengan una base técnica con qué respaldar el cálculo y la adecuación en el futuro. Adicionalmente, la investigación debe cumplir una función más tradicional: generar soluciones a los problemas de los pequeños productores, pero de tal forma que los productores y comunidades se constituyan en parte del proceso de investigación y desarrollo de soluciones, para asegurar que tanto los problemas definidos como las soluciones encontradas estén de acuerdo con sus criterios y necesidades. La investigación debe también informar a quienes toman decisiones sobre las diferentes opciones en cuanto a políticas públicas e impactos potenciales de los instrumentos alternativos que pueden aplicarse en la gestión de los recursos naturales. De este modo, la investigación debe construir sobre las capacidades locales y las inquietudes de los propios productores las soluciones a sus problemas y a los problemas de la sociedad.

5.8 Extensión, educación y asistencia técnica

Uno de los grandes desafíos que enfrenta la sociedad es cambiar la mentalidad depredadora

de los recursos naturales por parte del productor rural a una mentalidad que asuma su gestión sostenible. Se requiere generar no sólo capacidad técnica sino también fortalecer la estructura organizacional y la capacidad de gestión para el manejo de los recursos naturales en forma sostenible. Esto requiere de una transformación en diversos ámbitos del sistema de formación de recursos humanos, para orientar a la promoción del intercambio de información y desarrollo de capacidades.

Se requiere transformar la lógica del sistema educativo en el medio rural, adecuando el currículo escolar a las realidades y particularidades locales para formar jóvenes que puedan vivir y trabajar en ese medio. Existen notables experiencias en países vecinos con la aplicación del sistema pedagógico de la alternancia en la casa familiar rural, la educación de adultos en escuelas de campo y los sistemas de intercambio horizontal con el enfoque campesino-campesino. Se requiere actualizar también los currículos universitarios con un nuevo entendimiento del papel del profesional en los procesos de desarrollo. Los extensionistas y proveedores de asistencia técnica requieren desarrollar nuevas habilidades para actuar como facilitadores del desarrollo sostenible más que como controladores del uso de los recursos naturales. Así se debe promover la participación de las familias rurales en el desarrollo de nuevas propuestas productivas, articulando redes de promotores comunitarios en un sistema educativo que reconozca las capacidades locales y el valor de los conocimientos tradicionales locales. Es importante articular los sistemas de asistencia técnica y extensión rural con las iniciativas de los gobiernos municipales y de las organizaciones no gubernamentales para construir un nuevo sistema de apoyo a la producción en el medio rural.

6. Comentarios finales

A pesar de haber experimentado una elevada tasa de degradación ambiental durante los últimos quince años, Bolivia continúa siendo uno de los países del planeta que mejor puede enfrentar los futuros desafíos ambientales desde una posición relativamente favorable en relación con otros países en vías de desarrollo. Bolivia cuenta todavía con superficies importantes de bosques y poblaciones locales con conocimientos valiosos. Sin embargo, hay una serie de incentivos dañinos que promueven la destrucción y la degradación de los recursos naturales del país que es necesario desmantelar para establecer una nueva estructura de incentivos, mecanismos de regulación y control y, sobre todo, formas de organización social en la gestión sustentable de los recursos naturales.

En este documento se ha intentado mostrar que la consideración de la función económico-social puede incorporar criterios ambientales. También se ha analizado una amplia gama de políticas e instrumentos que pueden aportar a la reestructuración de una nueva lógica de desarrollo. Se ha pretendido mostrar que existen otras formas de organizar la economía y que Bolivia debe aprovechar la coyuntura actual para generar recursos financieros que permitan al país transformarse de uno de los países que más degradación ambiental sufre al país que mejor puede aportar a un nuevo equilibrio con el medio ambiente.

Gestión integral sustentable de bosques: distribución de tierras fiscales con aptitud forestal

*José A. Martínez Montaño**

1. Introducción

En Bolivia hay varios escenarios de cambio. Este proceso envuelve conocimiento de las distintas realidades naturales y sociales del país[1] que son producto de sus diferentes pisos ecológicos y de la gran biodiversidad y sociodiversidad que se desarrolló a lo largo y ancho de su territorio. Lo que está pendiente es que esos conocimientos se traduzcan en políticas que orienten el accionar de los servidores públicos en beneficio de los bolivianos.

En esta oportunidad se pondrá en relieve los bosques y los recursos naturales existentes en el país.

Los bosques en tierras bajas, valles y tierras altas cubren el 60% (Navarro y Ferreira 2007) del territorio nacional, constituyen el potencial natural para generar economías de base ancha, intensivas en mano de obra y bajas en capitales. Los bosques bolivianos aún no están considerados para generar empleo y "economías verdes" en el país; al contrario, los bosques son depredados e ignorados sistemáticamente.

La Constitución Política del Estado aprobada en 2009 señala que los bosques y los recursos forestales son patrimonio económico-estratégico de todos los bolivianos (Estado Plurinacional de Bolivia 2009b), pero este cambio aún no se institucionaliza; los bosques siguen relegados en las políticas públicas y son convertidos a otros usos. Esta problemática tiene raíces culturales: se debe a la mentalidad agrarista y fisiócrata arraigada en la población y las autoridades del país. Una gran parte de la población (agroindustriales, ganaderos y agricultores en general) pretende concentrar tierras destruyendo los bosques e ignorado sus valores naturales, su gran biodivesidad y los servicios ambientales que prestan a la humanidad. Por eso se permitió consolidar derechos agrarios basados en la equivocada práctica de la tala indiscriminada, los incendios forestales y los desmontes, pretendiendo de este modo cumplir con la función económico-social y promover el desarrollo económico. La constitucionalización de los bosques requiere que los presupuestos del Estado guarden relación con la importancia de aquéllos;[2] caso contrario, el agrarismo del siglo XVIII seguirá preeminente en detrimento de los bosques.

* Sociólogo, docente de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, de Santa Cruz; investigador de temas indígenas, forestales y de grandes proyectos.

1 En el pasado, Bolivia era mayormente conocida como país andino, minero y agrícola; en la actualidad Bolivia es reconocida en el mundo como un país boscoso, con extensas tierras tropicales, biológicamente megadiverso y socioculturalmente pluridiverso.

2 El 70% del presupuesto nacional en 2010 estaba destinado a cuatro sectores: hidrocarburos, minería, agricultura e infraestructura (caminos); 16% al sector social (educación, salud, etc.); en el 14% restante existía un 5% denominado "otros". Dentro de ese presupuesto –"otros"– estaba contemplado el sector de los bosques.

2. Gestión integral de bosques

La gestión integral de bosques en Bolivia es una necesidad imperiosa, pues hace falta modificar la cultura agrarista en la población y generar políticas públicas a favor de los bosques. La gestión forestal dentro de sistemas más integrales de uso del suelo, en la que se combine actividades agrícolas, pecuarias, silvicultares y forestales es posible en el marco de la gestión integral de bosques. Y se debe concebir esta gestión integral según las distintas ecorregiones:

a) En tierras bajas, integrando manejo y aprovechamiento de recursos maderables, no maderables, biocomercio, paisajismo, servicios ambientales y forestería comunitaria.
b) En zonas de colonización, donde culturalmente ya existe la agricultura y pequeña ganadería en medio de los bosques, se puede mantener e incluso facilitar alternativas para que sean más productivas combinando con agroforestería y plantaciones para diversificar las actividades económicas y productivas, paralelamente al enriquecimiento de bosques y suelos degradados.
c) En cabeceras de valle y estribaciones andinas es primordial conservar y proteger las servidumbres ecológicas en las cuencas altas y medias, al igual que los bosques ribereños, y evitar la conversión de los manchones de bosque a otros usos, restringir la agricultura extensiva y fomentar actividades no consuntivas, como la recolección, apicultura, floricultura y trueque por servicios ambientales entre comunidades de las cuencas bajas y altas.
d) Conservar los bosques de altura, relictos, *tholares* y toda cobertura vegetal para evitar la degradación de suelos y los escurrimientos de aguas, que afectarían severamente los suelos y los niveles de humedad; evitar que la alta demanda de productos andinos, como quinua y amaranto, tiendan a eliminar la cobertura nativa. En estas áreas es fundamental la complementariedad y manejo de la producción en pisos ecológicos, que culturalmente ha sido una tradición entre pueblos indígenas, quechuas y aymaras.
e) Tanto en tierras bajas como en tierras altas existen especies forestales con diferentes usos (industriales, medicinales, artesanales, alimenticios) que son conocidas por sus poblaciones; estos conocimientos deben ser potenciados y se debe generar con ellos "economías verdes" diversificadas y desincentivar la conversión de los bosques para monocultivos.

La regla de oro del manejo integral de bosques debe ser evitar su conversión y degradación y recuperar y enriquecer suelos y bosques degradados para garantizar las distintas actividades humanas, tanto en áreas boscosas como en los centros urbanos, en razón de los severos cambios climáticos que se vive actualmente.

2.1 Gestión forestal y manejo integral de recursos naturales

En catorce años de funcionamiento del régimen sancionado por la Ley 1700 en 1996 (véase República de Bolivia 1996), la gestión forestal estuvo centrada, en la práctica, en el aprovechamiento de la madera y en un solo producto no maderable: la castaña. Este régimen terminó siendo vulnerado en toda su extensión, se transgredió los instrumentos de gestión forestal (planes generales de manejo forestal, certificados forestales de origen, autorizaciones de aprovechamiento para uso tradicional, rendimientos y volúmenes), lo que se agravó con el proceso de saneamiento de tierras donde, para justificar la función económico-social y calificar derechos agrarios, se arremetió contra los bosques. La gente que vive en y de los bosques fue y es la más perjudicada con la ilegalidad y la degradación de los bosques.

Frente a esta realidad se ha planteado el manejo integral de los recursos naturales en la perspectiva de generar diversas actividades en los bosques tropicales, tales como: aprovechamiento de productos maderables, no maderables, genotipos y germoplasma nativo, biocomercio, paisajismo, ecoturismo, servicios ambientales; en definitiva, se trata de los múltiples usos del bosque y sus recursos. La gestión forestal y el manejo integral de recursos naturales implica institucionalizar los saberes y conocimientos indígenas, las prácticas de reciprocidad entres seres humanos y la naturaleza, entendidas como forestería comunitaria; a su vez, este proceso implica valorar el bosque con sus valores naturales intrínsecos y dar valor

agregado a los diferentes productos para mejorar la economía local de los pueblos y comunidades indígenas. Para el manejo integral de recursos naturales en áreas de bosque hace falta una fuerte institucionalidad que promueva las diversas actividades, también hace falta presupuestos e inversiones estatales en las "economías verdes". En definitiva, la gestión forestal y el manejo integral de recursos naturales implica que las comunidades que habitan los bosques tengan competencia y capacidad de tomar decisiones sobre esos bosques y los recursos existentes en ellos.

2.2 Gestión de suelos y capacidad de uso de suelos

En 2002, en oportunidad de los cincuenta años de la reforma agraria en Bolivia, Fundación Tierra y el CIDES UMSA organizaron un foro nacional que planteó esta pregunta: "¿Y dónde están las tierras agrícolas prometidas?", con el ánimo de evidenciar que la mayor extensión de tierras existentes en Bolivia tiene aptitud forestal. Los suelos con aptitud agrícola y cultivados no superan el 8% de la extensión territorial; por consiguiente, la capacidad de suelos en el país es esencialmente forestal. Esta realidad es la que no se asimila adecuadamente en el país debido a que se asume como sinónimos dos conceptos que tienen diferente significado: 'cobertura' y 'uso'. La cobertura (bosques, pampas, ríos, lagos, lagunas, serranías, nevados, etc) tiene que ver con fenómenos físico-naturales; en cambio, el uso tiene que ver con fenómenos socioculturales; en consecuencia, la capacidad de uso de suelos tiene que ver con prácticas culturales de distintos grupos humanos que construyeron sus prácticas sociales apropiándolas a las distintas coberturas y ecorregiones.

Ahora bien, tal y como está planteada nuestra realidad ecosistémica, es una buena idea hablar de sistemas agroforestales en los valles y altiplano, donde la cobertura de bosques ha desaparecido. En las áreas boscosas tropicales se deberá tener cuidado de no incrementar las áreas agrícolas a costa de bosques en buenas condiciones y sólo aplicar la restauración en barbechos o bosques degradados.

En el actual gobierno, el manejo integral (véase Gobierno Nacional 2005) o uso múltiple aparece con vigor, aunque sólo en los papeles. Una de las acepciones del concepto 'manejo integral' es la "combinación de actividades agrícolas, pecuarias y forestales". Aunque esto es posible, sería un gravísimo error convertir, bajo la idea de "manejo integral", bosques en buen estado de conservación a lo que podría llamarse sistemas agroforestales o silvopastoriles; esto sería degradar los bosques a tipos de cobertura de menor calidad. A la larga sería tan dañino como convertir los bosques para la agroindustria bajo el argumento de desarrollo, progreso y modernidad, que lo único que deja son suelos degradados y en proceso de desertización.

Algo muy diferente es convertir suelos degradados en sistemas agroforestales o silvopastoriles o en áreas de plantaciones, precisamente para recuperar suelos y bosques nativos. Indudablemente, esto significaría una mejoría tanto en la calidad ambiental, productiva y social; por supuesto, aquí lo que se tendría es restauración o recuperación de bosques y suelos degradados. Esta perspectiva exactamente inversa a la conversión de bosques a otros usos es lo que necesita el país y sería parte del manejo integral de bosques, según la capacidad de uso mayor de los suelos.

Debe quedar claro que mejorar la productividad en pequeñas áreas de cultivo no debe implicar deforestación. Aquí, los estudios, conocimientos y tecnologías amigables con la naturaleza –que existen en el mundo entero– deben apropiarse de la iniciativa de hacer los pequeños cultivos altamente productivos y eficientes.

3. Múltiples funciones del bosque y de las "economías verdes"

El manejo forestal múltiple del bosque y de los ecosistemas es viable económica, ecológica y socialmente en el marco de sistemas más plurales de manejo. El manejo forestal y aprovechamiento de recursos de la biodiversidad (Ibish 2001) y de ecosistemas tiene mayor potencial que otros usos del suelo. A continuación se plantea las distintas posibilidades y restricciones.

3.1 Múltiples funciones del bosque

Los bosques tienen múltiples funciones (Martínez 2003), constituyen el hábitat de flora y fauna, poseeen biodiversidad, diversos ecosistemas, cumplen funciones ambientales, brindan belleza

paisajística a los seres humanos, etc.; en consecuencia, posibilitan diferentes actividades económicas. La autorización de usos debe ser apropiada para cada tipo de bosque y según las diferentes ecorregiones, de manera que sean compatibles usos específicos y parciales de los recursos forestales (biodiversidad, recursos maderables y no maderables, etc.), con el uso integral del bosque y los ecosistemas. A continuación se establecen algunos criterios.

1. En el caso de los territorios indígenas (tierras comunitarias de origen o territorios indígenas originarios campesinos), las autorizaciones deben ser integrales y parte de las competencias autonómicas en sus territorios; para ello es necesario contar con algunos instrumentos, tales como los planes de ordenamiento territorial ecológico (Estado Plurinacional de Bolivia 2009a), planes de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento predial y los planes de manejo integral, en los casos de comunidades o tierras comunitarias de origen que cuenten con autonomías y gestión territorial indígena.
2. Donde la organización indígena o campesina no sea muy fuerte, hay que apoyar su fortalecimiento y la elaboración de su plan de gestión territorial. Donde ya existan iniciativas de manejo de productos maderables y no maderables o servicios ambientales, hay que asumir como punto de partida esas iniciativas, apoyar el fortalecimiento de las organizaciones e ir integrando el manejo de bosques.
3. En las comunidades campesinas interculturales de reciente asentamiento en áreas boscosas es preciso trabajar profundamente en el conocimiento de su entorno. Sus miembros tienen que conocer qué tienen y para qué sirve cada recurso, deben contar con asistencia técnica del Estado, por medio de sus distintas reparticiones, para realizar actividades en las áreas de bosque dotadas. Su experiencia organizativa y, en algunos casos, su cultura los hace excelentes productores y comercializadores. Estas características pueden ser una gran fortaleza que permita valorizar el bosque insertando nuevos productos en los mercados. Si por el contrario ellos desconocen lo que el bosque puede brindarles, los árboles sólo serán un estorbo para sus actividades agrícolas y se corre el riesgo de los desmontes.
4. El Estado tiene que invertir en los pequeños y medianos productores, puesto que los grandes productores tienen ya desarrolladas sus capacidades.
5. Hay que diseñar una estrategia para evitar mayor expansión de los cocales, que ya en este momento son un enorme riesgo ambiental, como está ocurriendo en los Yungas de La Paz.
6. Hay que mantener el manejo de madera con las empresas, pero con mejores formas de control en áreas de bosque y exigirles mayor responsabilidad social y ambiental.
7. En las áreas degradadas hay que establecer sistemas agroforestales y plantaciones forestales para recuperar suelos y bosques degradados

3.2 Manejo integral de bosques

Combinar el manejo de maderables y no maderables parece tener excelentes perspectivas económicas. Durante varios años, las empresas han hecho buenos negocios sólo con la madera, y si se añade otros productos, teóricamente debieran ser más rentables. Obviamente, el asunto no es tan lineal y hay necesidad de analizar mercados, costos e ingresos por productos para determinar su rentabilidad.

Actualmente, el aprovechamiento de productos no maderables es poco rentable, a excepción de algunos, como la castaña y el cacao silvestre. Uno de los problemas es que los productos no maderables están muy dispersos en el bosque y en muchos casos la tecnología para recolectarlos es muy antigua y cara. Para enfrentar estas dificultades habrá que desarrollar tecnologías que permitan aprovechar la madera sin dañar los recursos no maderables. Por otra parte habrá que desarrollar actividades de domesticación de productos no maderables para cultivarlos en barbechos y áreas contiguas a las comunidades para generar mayor productividad. Otra vez hay que recordar que para el manejo forestal sostenible se requiere superficies grandes.

El aprovechamiento de madera cumpliendo con la normativa actual, que permite el aprovechamiento hasta el 80% de cada especie, no es viable ecológicamente. Si se aplicara esta norma digamos a cien especies, literalmente se estaría destruyendo

el bosque. Hasta ahora se ha mantenido las áreas boscosas con su aprovechamiento como bosques, porque se aprovecha pocas especies y hay alta demanda en los mercados, principalmente internacionales. Entonces, si se incentiva un manejo integral en el que se incluyan más especies maderables y no maderables, las normas deben ser ajustadas; de lo contrario no será sostenible ecológicamente. Por ejemplo, se podría autorizar, como máximo, la extracción de un tercio del volumen total en madera y en el caso de productos no maderables límites que garanticen la sostenibilidad de las especies. En general, se requiere estudios específicos para determinar los límites de aprovechamiento de las diferentes especies.

¿Cómo hacer que el manejo forestal y el aprovechamiento de recursos de la biodiversidad y de los ecosistemas sean más competitivos frente a otros usos del suelo? Las experiencias positivas han sido sistematizadas en un documento llamado "La otra frontera" (PNUD 2009). En este documento se da a conocer experiencias exitosas o de gran potencial de manejo de bosques que han logrado competir con la agricultura o la ganadería. Lo propio ocurre con las experiencias de biocomercio (FAN 2008), donde se incorporaron productos de flora y fauna.

¿Cuáles son los factores de éxito? Lo básico es la planificación de toda la cadena productiva y organizar el aprovechamiento de varios productos, pues si todos los productores se dedican sólo a la madera, esto no es rentable ni sostenible ecológicamente. Si todo el mundo hace lo que quiere, se dará fin con los recursos en poco tiempo. Si se da prioridad a la agricultura en áreas de bosque con suelos frágiles, el resultado será funesto. Conclusión, hay que planificar el uso de manera cuidadosa, determinando cuánto debe ser y cómo debe realizarse el manejo en cada comunidad, y realizar alianzas estratégicas con diversos actores en la cadena productiva. La organización que da soporte al aprovechamiento y las inversiones es crucial. Una comunidad desorganizada, sin recursos ni alianzas estratégicas en las cadenas productivas, no tendrá buenos resultados. Otros factores de éxito son la inclusión en los mercados orgánicos y de precios justos.

Las reglas no deben permitir desmontes, deben evitar la apertura del dosel a más del 30%, prohibir la reducción de las especies a límites que pongan en riesgo su población. Otros componentes del manejo integral deben contemplar la dinámica de bosques, medidas silviculturales y la interrelación entre flora y fauna para determinar los niveles de aprovechamiento sostenibles.

4. Criterios de verificación de la función económico-social y la función social

Los criterios para verificar la función económico-social y la función social incorporando una visión integral de aprovechamiento sustentable de los bosques y de los ecosistemas deben ser diferenciados según sectores sociales y conforme lo establece la ley de tierras vigente (República de Bolivia 2006). El cumplimiento de la función económico-social dentro de los derechos agrarios corresponde a la mediana y gran propiedad; en cambio a la pequeña propiedad, el solar campesino y los territorios indígenas les corresponde la función social.

El cumplimiento de la función económico-social en la mediana y gran propiedad implica un uso productivo de la propiedad o predio, es decir que genere economía y empleos dentro del concepto de manejo integral de bosques; por tanto, la función económico-social no puede circunscribirse sólo a las actividades agrícolas y ganaderas, como hasta ahora ha venido sucediendo. Su cumplimiento en áreas de bosque también implica el uso sostenible de esas áreas, con manejo de productos maderables, no maderables, servicios ambientales, ecoturismo, sistemas agrosilviculturales, manejo de fauna silvestre; es decir, promoviendo "economías verdes". La función económico-social debe ser sostenible económica, ecológica y socialmente para aportar al desarrollo del país, a la seguridad alimentaria y contribuir a la estabilización del clima; ciertamente, estos criterios deben ser incluidos en la ley respectiva.

El cumplimiento de la función social, para comunidades indígenas y campesinas principalmente, consiste en asumir que los predios son un medio de subsistencia; pero este criterio restringido también debe ser modificado en la ley e incorporar criterios de cumplimiento de la función económico-social antes señalados, porque se trata de que las comunidades puedan desarrollar economías de manejo integral de sus bosques, en

condiciones de sostenibilidad económica, ambiental y social.

En ambos casos, el criterio principal de verificación de la función económico-social y la función social es el cumplimiento del uso de suelos según la capacidad de uso mayor de la tierra y conforme a los distintos instrumentos de planificación (ordenamiento territorial ecológico, planes de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento predial) y según sus aptitudes de uso, autorizadas por autoridad competente, en este caso planes de manejo de recursos naturales y suelos autorizados por la ABT.

4.1 Ordenamiento territorial ecológico

Será útil que las comunidades tengan un plan de ordenamiento territorial comunal para verificar la función social, no obstante que por ley esa función se establece por usar un territorio como fuente de subsistencia. En realidad, de lo que se trata es de que no haya conversión de bosques usando como argumento "actividades de subsistencia", como está aconteciendo en Guarayos y en todas las zonas donde se asientan las llamadas "comunidades interculturales". En estos casos, los atentados al medio ambiente y los bosques no califican para la función social. Es preciso que el plan de ordenamiento comunal involucre a los comunarios y sea de cumplimiento obligatorio, pues más que un requisito legal o normativo debe ser un instrumento de verificación de la función social.

Tal como se plantea en el párrafo anterior, el ordenamiento territorial permitiría a los propietarios valorar sus tierras, incluyendo sus bosques. Para que el plan de gestión comunal no sea una carga económica y esté a merced de los técnicos, esta labor la debe asumir el Estado en sus distintos ámbitos (autoridades con competencia en bosques y tierra, gobernaciones departamentales, regionales, municipales y territorios indígenas originarios campesinos), de modo que las comunidades reciban apoyo técnico del Estado a solicitud o de oficio; y no debiera tener costo o debiera tener un costo mínimo. La otra alternativa es que el plan de gestión comunal sea elaborado por las comunidades en asambleas y que los informes no exijan tecnología.

Como ya se ha mencionado, el manejo integral de bosques y suelos debe ser planificado y ordenado. Una de las variables para la planificación es cumplir con el ordenamiento territorial. Si este ordenamiento fuese incoherente deberá ser refutado y replanteado. Pero antes de proseguir con el tema es necesario hacer un listado de los instrumentos de ordenamiento territorial y su alcance.

Cuadro 1
Instrumentos de los planes de ordenamiento

División político-administrativa	Planes de ordenamiento y rango	Autoridades competentes en bosques y tierras
Territorio nacional	Mapas de cobertura SIA (DS) TPFP (decreto supremo), CUS, CUMAT (decretos supremo). Estos instrumentos están enunciados, pero no existen los mapas	MMA, MDRyT, ABT, VT, VMAB, INRA, SERNAP, dirección general forestal
Departamentos	PLUS Santa Cruz y Pando (por ley), Beni, Chuquisaca, norte de La Paz	ABT - UOB
Regiones	OTE (DS) No existe mapas	
Provincias	PLOT (DS) sólo Santa Cruz	
Municipios	PMOT, PDM	UFM
Territorios indígenas	Varios mapas temáticos (GTI - CPTI)	
	Planes de manejo, POP (sector regulado, usuarios de bosques y tierras)	ABT (varias instancias)

Fuente: José Martínez.

Estos planes de ordenamiento territorial tienen diferentes escalas y varios de ellos son requisitos legales para los distintos usuarios de bosques y tierras en el ámbito nacional. Estos instrumentos cuentan con referencias geográficas que se concretan en mapas de coberturas, aptitudes y ordenamiento; sobre la base de esos mapas se certifica los derechos de propiedad y se autoriza los derechos de uso (bosques y tierras). Lamentablemente existen algunas deficiencias y vacíos en los mapas de referencia; por ejemplo, el mapa de capacidad de uso mayor de la tierra (CUMAT) refleja como si todo el país fuera agrícola, con

bosques básicamente ribereños; este mapa contradice lo que muestra el mapa de tierras de producción forestal permanente (TPFP) o el mapa de la mancha verde; de igual modo lo hacen los mapas de planes de uso del suelo (PLUS). Pero no existe un mapa de capacidad de uso de suelos (CUS) en el ámbito nacional, tampoco el mapa de ordenamiento territorial ecológico (OTE), instrumentos que son mencionados en el Decreto Supremo (DS) 071/2009. Estas deficiencias y estos vacíos hacen complicadas y casi discrecionales las calificaciones de cumplimiento de la función económico-social y la función social.

Una solución técnica y transitoria para el cumplimiento efectivo de la función económico-social y la función social podría ser elevar a rango de ley los mapas de cobertura de tierras de producción forestal permanente, en tanto no existan mapas de capacidad de uso del suelo y de capacidad de uso mayor de la tierra ni las disposiciones legales para la certificación de uso de suelos. Los planes de uso del suelo no fueron realizados para todos los departamentos; en el caso de Santa Cruz, hay necesidad de ajustar algunos criterios, como por ejemplo la categoría B-G (bosque y ganadería), que es uno de los mecanismos por los que se permitió la conversión de grandes extensiones de bosque a otros usos.

Los planes municipales de ordenamiento territorial (PMOT) prevén diferentes atributos de uso de suelos con el detalle adecuado; pero estos instrumentos no son competencia de la autoridad que certifica el uso de los suelos y tampoco existe una disposición legal que establezca esta finalidad; por consiguiente, no se los puede utilizar para certificar la función económico-social y la función social. Organizaciones como la CIDOB generaron una buena base de datos con mapas temáticos de los territorios indígenas que sirvió como soporte para los trámites y negociaciones con las autoridades de gobierno en el proceso de titulación de los territorios indígenas; lamentablemente esta labor no continuó, pero queda como un buen ejemplo de lo que se tiene que avanzar en el ordenamiento territorial ecológico y en la generación de mapas de capacidad de uso de suelos.

Los planes de ordenamiento predial (POP) y los planes de manejo forestal (PGMF) son elaborados por agentes auxiliares, a solicitud de los usuarios de tierras y bosques. En muchos casos, los datos no corresponden a la realidad o son alterados y la aprobación de estos instrumentos por autoridad competente se dificulta porque el Estado no cuenta con el adecuado soporte de mapas para verificar los planes propuestos; por tanto, la consideración de estos planes se basa en la "fe pública" de los agentes auxiliares, establecida por ley. Y por la inconsistencia de estos instrumentos, resulta complejo para las autoridades de la ABT su control, seguimiento y fiscalización; y en caso de aprobarlos, puede ser una acción hasta discrecional, independientemente de que existan reglamentos o no.

Ante esta dispersión de planes de ordenamiento, existe la necesidad imperiosa de generar mapas de capacidad de uso de suelos y de ordenamiento territorial ecológico, que son parte de las competencias de la ABT, para ordenar efectivamente el manejo de los recursos naturales, el suelo y el cumplimiento de la función económico-social y la función social.

El ordenamiento territorial en sí mismo supone incorporar un enfoque ecosistémico; para ello es necesario establecer la capacidad de uso del suelo y el ordenamiento territorial ecológico. Por ejemplo, el ordenamiento territorial no permitiría agricultura intensiva o extensiva en áreas de aptitud forestal. Para el ordenamiento territorial es preciso tomar en cuenta los suelos, la cobertura, el clima, la cultura, la ocupación actual, el uso actual.

Al respecto, son importantes dos aspectos: primero, que la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT) sea la entidad encargada de generar esta información, por ser la única entidad estatal con presencia nacional y principalmente con

competencias en la regulación en bosques y tierras en el país; segundo, en la generación de mapas temáticos georreferenciados de múltiple propósito es fundamental trabajar en una escala fina (1:10.000, por ejemplo) y no confundir –como ya se ha aclarado antes– *cobertura*, que tiene que ver con los atributos físico-naturales (bosques, ríos, lagos, montañas, pampas, etc), con *usos*, que son prácticas socioculturales de una población en una determinado área, y la *capacidad* o *aptitud* del suelo, que corresponde a su mayor cobertura. Con esta información se puede generar todos los otros instrumentos o mapas georreferenciados necesarios.

4.2 Ajustes a la función económico-social con enfoque de aprovechamiento sustentable de los bosques y ecosistemas

Actualmente la función económico-social se verifica con la inspección en campo, para evaluar las mejoras realizadas en el predio y la cantidad existente de cabezas de ganado. Estos criterios agraristas del siglo XVIII[3] son los que se debe cambiar para determinar la función económico-social, porque no garantizan el aprovechamiento sustentable de los bosques ni de los ecosistemas. Para el manejo integral hay que evaluar las actividades productivas según la capacidad de uso de suelos y el ordenamiento ecológico; ambos instrumentos son inexistentes y es lo primero que debe trabajarse.

En la actualidad, con el fin de evitar un mayor deterioro de los bosques, se contempla en la Ley de Reconducción Comunitaria de la Ley INRA algunos artículos que señalan que los desmontes ilegales y los incendios forestales no califican para la función económico-social y que, por el contrario, son causales de reversión. El mismo principio se aplica a la función social, cuando los suelos son mal utilizados o de manera contraria a la capacidad de uso mayor de la tierra. Estas medidas políticas deben se acompañadas por medidas técnicas, como las planteadas anteriormente.

Las actividades productivas en los bosques deben ser integrales para evitar la conversión y el deterioro; esto implica hacer manejo y aprovechamiento de los suelos según su aptitud: si es forestal, un manejo de productos forestales maderables y no maderables, de la biodiversidad, de servicios ambientales, etc. Y este manejo integral sostenible de los recursos naturales debería calificar para la función económico-social y la función social. En el primer caso, cumpliendo actividades orientadas a generar "economías verdes" destinadas al mercado; y en el segundo caso lo propio, pero principalmente garantizando los medios de vida para las comunidades indígenas y campesinas. Por otro lado, en ningún caso los terrenos de engorde, so capa de conservación, pueden calificar para la función económico-social.

Por lo señalado en el párrafo anterior, en tierras frágiles, donde hay altas pendientes, cabeceras de cuencas y áreas con alto valor de conservación biológica debería ser obligatorio el mantenimiento y la conservación, complementados con el manejo integral de los recursos naturales, sin que ello implique el deterioro o degradación de los ecosistemas y las especies. Otra opción posible es que las servidumbres ecológicas sean áreas fiscales no sujetas a dotación y su mantenimiento se convierta en obligación y responsabilidad del Estado, en tanto patrimonio natural. En tal caso, la entidad estatal encargada de la preservación debería ser la que reciba los pagos por los servicios prestados; o en caso contrario, las entidades de cambio climático debe-

3 La crianza de ganado bajo el sistema de ramoneo implica aprovechamiento de pasturas naturales en extensiones grandes; no implica ningún manejo de potreros, pastos, etc. Es cada vez más ineficiente, y ante el empobrecimiento de suelos por la quema de pasturas naturales se requiere la habilitación de nuevas áreas, que normalmente provienen de convertir bosques a la ganadería. Por estas circunstancias, los ganaderos del país demandan una hectárea para cinco vacas, y en la región del Chaco hasta veinte hectáreas por cada vaca. Consiguientemente, determinar el cumplimiento de la función económico-social por el número de cabezas de ganado no corresponde a los tiempos actuales sino a tiempos en que no existía potreros ni se sembraba pastos.

rían destinar un fondo para compensar por la conservación y manejo integral de bosques a los predios donde se ubique servidumbres ecológicas. En este caso, la finalidad también es evitar la conversión de bosques a otros usos y preservar el derecho que la sociedad tiene a un ambiente sano y saludable. En caso contrario, el deterioro debe dar lugar a la reversión del predio (privado o comunal), independientemente de las causas que la hubieran provocado.

Las implicaciones del incumplimiento de la función económico-social y la función social –particularmente las referidas a los desmontes ilegales y los incendios forestales– y los atentados ambientales en servidumbres deberían implicar la pérdida de la propiedad sobre el predio, sin derecho a indemnización, y su restitución al Estado como tierras fiscales, para su protección, forestación y conservación.

4.3 Regulaciones para el manejo de tierras y bosques en propiedades individuales

Las tierras en áreas de bosques son poco fértiles por la limitada capa orgánica del suelo. Debe entenderse que las áreas de bosque son tierras frágiles, su cobertura boscosa y de abundante vegetación no se debe a la calidad de los suelos. En realidad, los suelos son apenas un soporte y la cobertura está determinada principalmente por el clima (la temperatura, el agua, el régimen de vientos y lluvias, la humedad). Lamentablemente, aquellas tierras que tuvieron cobertura de bosque y fueron convertidas a otros usos están en proceso de degradación y en casos extremos llegan a convertirse en desierto, como está ocurriendo en extensas zonas al sur de Pailón, en Santa Cruz. Para evitar esta tendencia, deben ser obligatorios los planes de reforestación y habilitación de cortinas rompevientos, a fin de que no se degraden los suelos e ingresen en procesos de desertización.

Otro caso es el de las propiedades privadas, grandes o medianas, y con titulación colectiva que poseen manchones de bosques a la par que realizan actividades agropecuarias. Allí será necesario mantener áreas de reserva en los manchones de bosque y adaptar el sistema de barbechos con áreas agrícolas.

Más importante que el tamaño de la propiedad es si el manchón de bosque tiene capacidad para mantenerse como tal. Manchas muy pequeñas de bosque o encerradas por áreas agrícolas o pasturas tienen pocas probabilidades de mantenerse como tales. Por ejemplo, las cortinas rompevientos, mientras más angostas sean, más probable es que desaparezcan; pero también es peligroso el efecto de borde provocado por el avance de la frontera agrícola.

Las regulaciones mínimas en áreas agrícolas deben incluir manejo de suelos, maximización de rendimientos, producción agroecológica, producción sostenible, no uso de agroquímicos, no uso de transgénicos, manejo de potreros y pasturas naturales, compostaje de materia orgánica para el enriquecimiento de suelos, manejo de fuegos prescritos y evitar quema de pasturas naturales y los incendios forestales.

4.4 Regulaciones en propiedades ubicadas en tierras catalogadas con uso forestal

En propiedades forestales, las regulaciones deben apuntar al manejo sostenible de los bosques. Se requerirá un plan general de manejo integral en la gestión predial; éste puede incluir especies maderables, no maderables, ecoturismo o servicios ambientales. No necesariamente todos a la vez.

El propietario debe demostrar que la función que cumple su propiedad en tierras forestales es brindar un determinado servicio económico y ambiental con el manejo integral de sus bosques. Aquí es importante aclarar que cuando se habla de "manejo integral de los bosques" no se trata del manejo de paisajes que algunas entidades de cooperación y organizaciones no gubernamentales internacionales vienen promoviendo.[4] El manejo integral de los bosques consiste en aprovechar sus productos forestales maderables y no maderables generando "economías verdes" que permitan crear empleos estables y la valorización de los bosques, en crear valor agregado con los recursos que ofrece la biodiversidad de los bosques, incorporando los saberes y conocimientos

4 WCS, Bolfor III - PAI.

nativos y el uso de tecnologías amigables con la naturaleza.

En bosques degradados se puede realizar actividades de restauración, forestación y reforestación y aplicar sistemas agroforestales. Aquí sería útil el modelo sirionó que se menciona en otros trabajos (las políticas de innovación forestal que señala el INIAF).

4.5 Criterios de verificación de la función social con enfoque de gestión integral de ecosistemas

En los distintos tipos de bosques existentes en el país, el principio debería ser el mismo: evitar su conversión a otros usos, valorizarlos y generar "economías verdes" usando sus potenciales. Lo que será diferente son los variados usos que se les dé, según lo permitan la cobertura y las características socioculturales de las poblaciones que habitan los bosques o posean en sus predios manchones de bosque.

Los bosques andinos no son tan diversos como los bosques tropicales, tampoco son altamente productivos en términos de productos forestales; adicionalmente, se puede decir que apenas quedan pequeños parches de bosques andinos. Sin embargo, estos bosques producen servicios ambientales de importancia, sobre todo manteniendo las cabeceras de cuencas y el microclima, disminuyendo la intensidad de las heladas y las sequías y brindando variados productos no maderables; además, tienen potencial de absorción de carbono. Por tanto, el plan de ordenamiento territorial comunal o predial ha de hacer en estos bosques andinos mayor hincapié en los productos no maderables y los servicios ambientales, a diferencia del aprovechamiento de varios productos forestales, de la biodiversidad y los servicios ambientales que sí es posible realizar en bosques tropicales.

4.6. Articulación de las diferentes entidades territoriales en la verificación del cumplimiento de la función económico-social y la función social

Es fundamental recordar, con relación a la articulación de entidades territoriales autónomas, las competencias establecidas en la Constitución: están las competencias privativas y exclusivas referidas al Órgano Ejecutivo, y las concurrentes, compartidas en los niveles subnacionales del Estado (gobiernos departamentales, regionales, municipales y territorios indígenas originarios campesinos). Luego, ¿qué entidades del Ejecutivo tienen competencia en el tema de bosques y tierras? En este ámbito, desgraciadamente, hay una dispersión de entidades. Las cabezas de sector serían el Ministerio de Medio Ambiente (del que dependen la Dirección Forestal, la ABT, el FONABOSQUE, el PNCC, el SERNAP y el INRA) y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (del que depende el INIAF). Lo apropiado sería contar con un Ministerio de Bosques y Tierras y concentrar allá todas las entidades arriba señaladas. En estas entidades están las competencias normativas, de regulación, control y fiscalización. La ABT es clave para el tema de bosques y tierras, aunque actualmente tenga un perfil más bien policiaco. En realidad, se requiere que esta entidad tenga una competencia de promoción, y mediante la promoción del manejo integral de bosques y suelos desarrollar las competencias de regulación, control y fiscalización.

Para efectos del cumplimiento de la función económico-social y la función social y su articulación, los niveles subnacionales básicamente son coadyuvantes. Por lo demás, sus competencias son concurrentes, es decir están en función de la delegación o determinación de los órganos estatales del ámbito nacional, y son complementarias cuando se trata de adoptar políticas departamentales o locales en el marco de las definiciones nacionales. En resumen, la articulación interinstitucional ya está definida en el texto constitucional; faltan leyes de desarrollo constitucional. Por tanto, se tiene una normativa medioambiental pendiente. Los capítulos constitucionales referidos a bosques, tierra, territorio y el desarrollo rural prevén leyes reglamentarias específicas que incorporen principios de equidad, precaución, uso y acceso responsable a los recursos naturales, que deben ser aprobadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Las leyes que faltan son:

1. Ley del Tribunal Agroambiental (prevista por los artículos 179 y 189)
2. Ley de Bosques y Tierras que debería contemplar:

    - Conservación y promoción de ecosistemas (artículos 352, 380 y 387)

- Adecuación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (artículos 380 y 394)
- SERNAP (artículo 388)
- Conversión de uso de tierras (artículo 389)
- Servidumbres ecológicas (artículo 389)
- Desarrollo integral de la Amazonía boliviana (artículo 390)
- Protección y aprovechamiento de especies forestales de relevancia económica, cultural y ecológica (artículo 387)
- Aprovechamiento de concesiones por comunidades indígena-originario-campesinas (artículo 388)
- Protección agropecuaria y agroindustrial ante desastres naturales (artículo 407)
- Promoción y diversificación económica, distribución de beneficios de la industrialización y comercialización de recursos naturales (artículo 355)
- Sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria
- Seguridad alimentaria para el ejercicio del derecho humano a la alimentación adecuada

4.7 Instrumentos para la verificación del cumplimiento de la función económico-social y función social

Cuando se habla de planes distintos, se hace alusión a distintos espacios, pero a partes de un mismo territorio, de manera que inclusive la sumatoria de las partes más pequeñas dé lugar al territorio en su conjunto. Si se cuenta con información georreferenciada al detalle en materia de bosques y tierras, es factible producir todos los planes: planes de ordenamiento predial, planes municipales de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial, planes de uso del suelo, capacidad de uso de suelos, ordenamiento territorial ecológico; pero no al revés. Si se cuenta con datos de cobertura y de suelos de cada hectárea en el país, es posible hacer todos los planes, en la escala que se requiera y para distintos usos (manejo, control, monitoreo, fiscalización o simple ordenamiento). En tal caso, será irrelevante quién sea el propietario, el carácter de la titulación del predio (si es grande o pequeño) o quién lo administre, puesto que las decisiones serán esencialmente técnicas y no políticas y el instrumento no será otro que el plan de ordenamiento predial para distintos menesteres.

Hay un error cuando se quiere establecer relación directa entre propiedad (individual o comunal) y un ecosistema, que está compuesto por varios tipos de cobertura de suelo. Que una propiedad llegue a ser un ecosistema es poco probable, pero que tenga varios tipos de cobertura sí es posible. Cada cobertura puede tener distintos usos sostenibles. El plan de ordenamiento considerará todos los tipos de cobertura y en cada caso se definirá los usos. Por ejemplo: en pasturas naturales se puede desarrollar ganadería, ecoturismo, conservación y agrosilvicultura. El poseedor o propietario podrá decidir qué actividades desarrollar en concordancia con el plan de ordenamiento predial, que a su vez tiene que ser concordante con los otros instrumentos o planes de ordenamiento; y está claro que en un mismo predio se puede realizar varias actividades.

Lo que sí es arbitrario es que ante limitaciones técnicas de la información, como son los mapas de planes de uso del suelo (con escala desde 1: 250.000 hasta 1:1.000.000), se pretenda vulnerar la realidad o falsearla en función de intereses económicos y principalmente de actividades agropecuarias de alta demanda comercial. Por ejemplo si la soya tiene buen precio, entonces habría que convertir los bosques para cultivar soya; o en el caso de un cultivo "rey" como es la coca, igualmente habría que convertir bosques para sembrar más coca. Y si estas conversiones se justifican por medio de los planes de ordenamiento predial, esto es arbitrario y se privilegia los beneficios económicos de particulares a costa de los derechos sociales y colectivos que la sociedad boliviana tiene por mandato de la actual Constitución.

5. Control y fiscalización de bosques y tierras

5.1 Monitoreo y sanciones al incumplimiento de la función económico-social y la función social

Anteriormente se ha discutido sobre algunas formas de monitoreo. Para resumir: una forma es que el Estado lo haga por muestreo en todo el país. Una segunda forma es que lo haga por muestreo en las áreas de conflictos o de riesgo de

cambio de uso de la tierra, detectadas por sensores remotos u otros métodos (o modelos); pero el principio debe ser uno solo: evitar la conversión de los bosques a otros usos y sancionar a los responsables de la conversión por todo lo que ya se ha explicado.

Adicionalmente, se puede hacer el monitoreo en las áreas donde haya denuncias de incumplimiento; para esto, se podría adoptar un procedimiento que es usual en Holanda, que consiste en informar a los vecinos acerca del plan de ordenamiento en el predio. Se establece oficinas itinerantes que reciben las denuncias de incumplimiento, modificaciones a los planes de ordenamiento predial y también objeciones al plan de ordenamiento. Por ejemplo, si alguien quiere establecer plantaciones de soya transgénica en un área de soya orgánica no transgénica, los vecinos podrían evitar que eso se lleve adelante anteponiendo una objeción.

El monitoreo deberá verificar no sólo los requisitos ambientales sino también los requisitos sociales. Estos requisitos sociales deberán incluir el cumplimiento de leyes tributarias, leyes laborales y sobre todo las buenas prácticas, porque los recursos naturales son patrimonio de todos los bolivianos, no propiedad del titular del predio.

En algunos municipios existen plataformas que trabajan en temas de desarrollo económico o productivo. Estas plataformas pueden apoyar el control por medio de la denuncia. El municipio debería tener competencias de sancionar si encuentra incumplimiento del plan de ordenamiento predial. Cualquier persona debería poder hacer denuncias sobre mal uso de la cobertura terrestre de manera expedita y usando varios medios. Para verificar las denuncias, previa inspección, se puede recurrir a acciones tales como el uso de sensores remotos o fotografía aérea, cuando sea posible. Otro medio es contactar a las autoridades locales o a los vecinos.

5.2 Valorización de los bosques

Éste es un tema vital. En tanto las autoridades y la población vean a los bosques, a los árboles, como estorbo para la agricultura, la conversión, los incendios forestales y la degradación de suelos será cosa de todos los días, como ocurre en la actualidad. La valoración de los bosques implica conocer a ciencia cierta los valores naturales que posee en términos de productos forestales, biodiversidad, fauna, flora, genotipos nativos, servicios ambientales, paisajismo, e inventariar estos valores en todo el país; luego es necesario planificar las "economías verdes" basándose en el potencial de los recursos naturales para generar empleo, cadenas de valor, agregar nuevos valores, etc. Este proceso implica ciertamente la educación de las autoridades y la población.

En la valorización de los bosques es esencial que quienes deciden las políticas públicas (legisladores, ejecutores, autoridades como el presidente y sus ministros) entiendan la importancia de los bosques en el ámbito mundial y en los tiempos presentes, o por lo menos tengan un mínimo de visión sobre eso. Por ejemplo, no es posible que un ministro de Finanzas razone sólo monetariamente, más o menos del siguiente modo: "los aportes del bosque al PIB son de 3%, por tanto no se necesita invertir más presupuesto en él porque no genera ingresos". Por este razonamiento simple es que se coloca a los bosques y a sus recursos intrínsecos a merced de la deforestación, la piratería, la ilegalidad y la conversión abierta a otros usos. Ciertamente, con un presupuesto de vientidós millones de bolivianos (tres millones de dólares estadounidenses), inclusive con un rendimiento al 100%, no se generará más recursos.

La valorización de los bosques requiere inversiones, implica incrementar los presupuestos de las entidades del Estado que trabajan en esas áreas para la promoción de actividades económicas. Sólo entonces los bosques generarán mayores ingresos económicos para el Estado y se reducirá la deforestación, la piratería, la ilegalidad y los desmontes, que ya son alarmantes.

Considérese la siguiente situación: el promedio anual de los desmontes (pérdida de bosques) es de 350 mil hectáreas por año; supóngase un rendimiento promedio de madera de sólo diez metros cúbicos por hectárea desmontada, a un valor valor comercial (en el mercado nacional) de trescientos dólares por metro cúbico. El valor de cada hectárea resulta de multiplicar tres mil dólares por 350 mil, lo que da 1'050,000 dólares estadounidenses.

Esto es lo que, estimativamente, pierde el país con los desmontes y los incendios forestales.

Gran parte de esa madera va al circuito de la ilegalidad y otra parte considerable se pierde en los incendios. Ojo, sólo se está calculando los valores del bosque como madera, sin considerar otros valores antes referidos.

5.3 La promoción de "economías verdes" como mecanismo de control y fiscalización de bosques y tierras

No cabe duda de que los incentivos económicos, es decir la generación de economías estables con alto rendimiento, son el mejor mecanismo para garantizar el aprovechamiento integral y sustentable de los bosques; por tanto, el cumplimiento de la función económico-social y la función social, el control y las sanciones no son los mejores mecanismos para este cumplimiento, sobre todo en un país con una cultura oportunista de la economía, tanto en grandes, medianos y pequeños productores. Los agroindustriales invierten en soya porque tiene mercado y buenos precios, y esto es imitado por medianos y pequeños productores. Pero no les interesa para nada los pasivos ambientales que deja esa actividad; en varios casos, estos cultivos se hacen en predios alquilados o en tierras fiscales conseguidas ilícitamente por súbditos extranjeros.

Frente a estas malas prácticas y orientándose principalmente a pequeños y medianos productores, debe recurrirse a la promoción del manejo integral de bosques, para establecer "economías verdes" diversificadas que permitan generar ingresos en diversas etapas de las actividades realizadas y reducir al mismo tiempo los riesgos de la monoproducción. Es necesario que la Autoridad de Control Social y Fiscalización de Bosques y Tierras tenga la competencia de la promoción económica para el cumplimiento adecuado de sus competencias asignadas por ley.

Las autonomías subnacionales, no tienen competencia directa sobre los recursos naturales. Estos recursos están declarados como recursos estratégicos del país y es competencia privativa del Estado su producción, transformación y comercialización; se admite, eso sí, la competencia concurrente de las autonomías para una mejor administración local, pero no tienen libre disposición de los recursos. Por consiguiente, no son suficientes las normas propias de las comunidades.

5.4 Derecho administrativo y régimen sancionador de la conversión de áreas de bosque a otros usos

Las sanciones deben estar en concordancia con la magnitud del delito. Una sanción económica por superficie cumpliría con este precepto. Sin embargo, hay otras variables que se debería tomar en cuenta. Entre estas variables deberá considerarse el daño ambiental y social que el desmonte puede haber provocado. Un desmonte ilegal dentro de un área cultural o dentro de un patrimonio natural de la humanidad tendría que tener una sanción mucho más alta.

En la actualidad, las multas y tasas por desmontes son tan irrisorias que los infractores proceden al desmonte ilegal o a los incendios forestales y se autodenuncian para pagar las multas. Lo primero que debe hacerse ante esto es subir las multas a valores que reemplacen el daño de la cobertura afectada y adicionalmente procesar a los causantes por traición a la Patria al atentar contra el patrimonio del pueblo boliviano, conforme a lo que establece la Constitución Política del Estado.

Estos daños al patrimonio del Estado son causales de reversión definitiva del predio, pero también pasibles a sanciones civiles y penales por los daños ambientales, con privación de libertad en la cárcel pública. En el país hace falta cumplir con estas disposiciones para moderar las malas prácticas de personas inescrupulosas, tanto de extranjeros como de grandes, medianos y pequeños propietarios. También hace falta tipificar delitos ambientales en el Código Penal para parar y evitar de manera definitiva la conversión de bosques a otros usos.

6. Política de distribución de tierras fiscales en áreas de bosque

6.1 Redistribución de la tierra fiscal con aptitud forestal

Como se ha señalado anticipadamente, si se distribuye tierras forestales a comunidades con amplia experiencia y tradición agrícola, de manera natural éstas tenderán a la agricultura. Para cambiar estas prácticas se deberá capacitar a las nuevas poblaciones en la estructura y composi-

ción de las áreas boscosas, los valores que tienen y cómo los pueden manejar. El manejo de áreas boscosas es diferente a las áreas agrícolas y son las personas las que deberán adaptarse, y no al revés.

6.2 Asentamientos humanos en áreas de bosque

¿Es viable desarrollar asentamientos forestales en bosques públicos? Depende de qué bosques públicos se esté hablando. Si son áreas protegidas y con alto valor biológico es incompatible con toda actividad humana, excepto con las poblaciones nativas existentes en ellas. Los asentamientos en áreas de bosque deben acontecer en áreas ya intervenidas y localizar las poblaciones en lugares apropiados para el asentamiento de una comunidad, no el asentamiento disperso. Por ejemplo, es un crimen asentar población en la zona de El Choré, zona baja y que el mayor tiempo está sujeta a inundaciones. Ello no favorece ni a las personas ni al hábitat; pero en cambio no sería incompatible establecer comunidades en la periferia del bosque para que puedan desarrollar actividades forestales y manejo integrado en épocas de accesibilidad, como ocurre con todo plan de manejo forestal.

En otras circunstancias, los asentamientos forestales en bosques públicos son viables siempre y cuando las condiciones biofísicas lo permitan y estén establecidas en un plan de ordenamiento comunal. Las actividades planificadas deberán estar en concordancia con el manejo de áreas boscosas y su capacidad, descritas necesariamente en un plan aprobado o certificado por autoridad competente.

6.3 Forestería comunitaria en áreas de bosque conservadas

Como se ha señalado anteriormente, para el manejo forestal sostenible de productos maderables o no maderables es necesario contar con extensiones grandes. En áreas pequeñas, el manejo puede ser ecológicamente sostenible si el aprovechamiento se hace cada cinco años y no anualmente; pero esto implica que los ingresos serán quinquenales y esto podría no ser económicamente aceptable para la población. Si la presión es muy grande, el manejo será ecológicamente insostenible; en corto tiempo se empobrecerá el bosque y como consecuencia las personas asentadas en él se verán obligadas a cambiar a actividades más atractivas económicamente, mediante el cambio de uso de suelos o demandando nuevas tierras.

El ideal es institucionalizar la forestería comunitaria, reconocida en el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno; pero es necesario que a su vez cuente con recursos económicos e inversiones para el desarrollo de múltiples actividades, recolección, aprovechamiento de flora y fauna, artesanías, pequeña agricultura itinerante y servicios ambientales que beneficien la economía de las comunidades.

Las tierras forestales con aptitud forestal, según la Ley 3545, están disponibles para dotación a poblaciones locales, indígenas o campesinos que no tuvieran tierras suficientes en calidad y cantidad. Sin embargo, el derecho agrario no les otorga propiedad sobre el recurso, en el caso de poblaciones indígenas; sólo faculta el derecho de uso preferente. En estas circunstancias, es plenamente factible mantener las concesiones forestales que cumplan las normas y que tengan el derecho otorgado por el Estado; también es posible realizar contratos mixtos. Lo cierto es que tanto en tierras fiscales con aptitud forestal como en aquellas que cuenten con la titularidad del predio siempre será necesario otorgar derechos de uso, que no es lo mismo que derechos de propiedad sobre los recursos. La enajenación completa de los recursos naturales no existe. El Estado sólo puede otorgar derechos de uso a particulares, comunidades, a empresas, universidades, tanto para el aprovechamiento o para fines de investigación.

6.4 Agroforestería y plantaciones en áreas de bosque degradados

La agroforestería es necesaria en zonas con bosques y suelos degradados; en estas áreas es vital desarrollar programas de plantaciones con dos propósitos principales: el primero, restituir las coberturas boscosas nativas y la recuperación de los suelos degradados (en estos casos es fundamental que las plantaciones sean de especies nativas); el segundo, cuando los suelos están en proceso de desertización, están altamente degradados, es útil hacer plantaciones industriales o forestación para reponer la cobertura vegetal.

La agroforestería combinada con plantaciones debe contemplar el manejo de tiempos y espacios: la agroforestería se orienta a corto y mediano plazo en garantizar la seguridad alimentaria; en cambio las plantaciones esencialmente están orientadas a largo plazo por el ciclo de vida de los árboles, que supera los diez años para su aprovechamiento. Es posible combinar agroforestería y reforestación con plantaciones industriales (como cacao, palmito, café, cítricos) cuyo horizonte es el mediano plazo. La combinación de agroforestería, plantaciones industriales y forestación –la reforestación– permitirá economías diversificadas y sostenibles en tiempo y espacio, con beneficios económicos para las comunidades indígenas y campesinas; éste debería ser el modelo a seguir en zonas de bosque ya intervenidas.

Libros y otros documentos consultados

República de Bolivia

1996 *Ley Nº 1700, Ley Forestal*, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.

2006 *Ley Nº 3545, Ley de Reconduccción Comunitaria de la Reforma Agraria*, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.

Estado Plurinacional de Bolivia

2009a *Decreto Supremo Nº de 9 de abril de 2009, Creación de Autoridades de Fiscalización y Control Social*, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

2009b *Constitución Política del Estado,* Honorable Congreso Nacional, La Paz.

Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN)

2008 *Informe final 2005-2008, Programa Nacional de Biocomercio Sostenible - Bolivia*, Santa Cruz de la Sierra, FAN/Cooperación Suiza/Reino de Países Bajos/UNCTAD.

Ibish, P. y G. Mérida (editores)

2001 *Biodiversidad, la riqueza de Bolivia*, Santa Cruz, FAN/MDSP.

Martínez, José

2003 *Entendiendo la historia de los pueblos indígenas para institucionalizar la forestería comunitaria*, Santa Cruz, Carrera de Ingeniería Forestal de la UAGRM/FOMABO/KVL/UMSS.

PNUD

2009 *Informe anual*, anexo "La otra frontera", La Paz, PNUD/NN UU.

Otros documentos

Navarro, G. y W. Ferreira

2007 *Mapa de vegetación de Bolivia* (CD-ROM interactivo), Cochabamba, The Nature Conservancy/Rumbol.

Gobierno Nacional

2005 *Plan Nacional de Desarrollo, Bolivia Digna y Soberana "Para Vivir Bien"*, La Paz.

Los desafíos de las políticas para adoptar la multifuncionalidad en la gestión de los bosques y paisajes forestales en Bolivia

*Pablo Pacheco Balanza**

1. Introducción

Este trabajo explora las interacciones entre los derechos de tenencia y los usos de tierra y bosques en las tierras bajas de Bolivia, dentro de procesos generales de desarrollo económico en los paisajes forestales, sus implicaciones sobre los medios de vida de las poblaciones locales y la mantención de los bienes y servicios ambientales de los bosques.

En los últimos años, importantes cambios han ocurrido en la gestión de la tierra y los recursos forestales como resultado de la implementación de reformas en las políticas forestales y de tierras a mediados de la década de los noventa, pero también como resultado del cambios en los mercados, sobre todo de los internacionales, para productos agrícolas y forestales y en la forma cómo éstos se han insertado en esos mercados. Eso ha llevado a una expansión más activa de las fronteras agrícolas, vinculadas con el agronegocio y la colonización, y a la expansión del manejo sostenible de los bosques, aunque no siempre con buenos resultados.

Las principales críticas al modelo actual de desarrollo agrícola y gestión de bosques hacen hincapié en la prioridad que se ha dado a la expansión de las fronteras agrícolas (Kaimowitz *et al.* 1999; Hecht 2005; Pacheco 2006b), lo que ha conducido a una rápida deforestación en las tierras bajas (Killeen *et al.* 2007; Killeen *et al.* 2008). Adicionalmente, se ha indicado que, pese a la inclusión de medidas innovadoras en la política forestal (Taylor *et al.* 2002), no se ha logrado resolver las imperfecciones de los mercados forestales (Pacheco *et al.* 2010), y aunque se ha desarrollado diversas redes vinculando las empresas forestales con los mercados globales (Murphy y Schindler 2009), son ambiguos los beneficios obtenidos del manejo de bosques por los usuarios locales (Cronkleton *et al.* 2009). Además, se ha cuestionado la atención que se brinda al manejo maderero y la poca atención que se brinda a los productos no maderables (Martínez 2003). Una efectiva conservación de los bosques sólo va a ser posible cuando los diferentes actores se beneficien de la mantención de los bienes y servicios del bosque y cuando la sociedad esté dispuesta, mediante incentivos estatales o mercados, a apoyar su conservación.

Uno de los mensajes centrales de este trabajo es que es posible la conservación de los bosques, sin que eso limite su contribución al desarrollo o a los medios de vida de las poblaciones locales,

* El autor es sociólogo, tiene una maestría en economía agrícola y un doctorado en geografía. Es investigador del Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), con sede en Bogor, Indonesia.

facilitando la multifuncionalidad en su manejo y la gestión de los paisajes forestales. No obstante, son varios los dilemas de la política para reducir las interacciones (*trade-offs*) entre desarrollo agrícola y conservación, y son también limitados los instrumentos de políticas disponibles. Es preciso avanzar hacia soluciones más innovadoras que articulen el desarrollo agrícola y forestal con la conservación y permitan la construcción de economías locales integrando una multiplicidad de actores con diferentes intereses económicos y sociales. Para que eso sea posible, es necesario revisar los actuales mecanismos de comando y control adoptando reglas de juego más claras y un sistema institucional menos costoso para hacerlas cumplir, en combinación con incentivos económicos más eficientes. Para mejorar la gobernanza forestal se precisa también superar desafíos institucionales estructurales vinculados con la seguridad de tenencia y el desarrollo institucional.

2. Visiones sobre la gestión de tierras y bosques

2.1 La visión tradicional sobre el desarrollo y los bosques

La concepción convencional del desarrollo rural se basa en soluciones agrícolas, pues supone que la mayor parte de la población rural depende de la agricultura para sobrevivir. Tal suposición considera que habría que aumentar la producción y la productividad agrícola, y sus servicios de soporte, para estimular un uso más eficiente de la tierra, de la mano de obra y otros insumos. La conversión forestal, entonces, es la justificación para ampliar las áreas de cultivo y para adoptar sistemas intensivos de producción. El desarrollo productivo requiere además de la expansión de infraestructura productiva –caminos y electricidad–, así como del desarrollo de servicios a la producción para acompañar el cambio tecnológico, incluyendo la provisión de servicios financieros para movilizar otros activos productivos. Una mayor eficiencia aseguraría una inserción más competitiva en los mercados, domésticos o externos, y mayores retornos para la inversión. Este modelo está todavía bastante activo, particularmente en relación con el desarrollo del agronegocio, parte del cual ocurre en tierras forestales.

En esta visión, los bosques constituyen reservas de tierra para la expansión de la agricultura, y eventualmente son reservas de madera para la acumulación de capital que financia el crecimiento de las fronteras (Nelson 1977). Poca atención se otorga a la necesidad de mantener el flujo de bienes y servicios que los bosques proporcionan a la sociedad. Entre los bienes están los productos forestales maderables y no maderables, y entre los servicios están el secuestro de carbono, la protección de la biodiversidad, los locales de manutención de calidad y cantidad de agua, la protección de la erosión de los suelos (Wunder 2005). Además, acá se enraíza la noción de que los bosques pueden ser mejor aprovechados, y así valorados económicamente, por medio de operaciones comerciales de gran escala (Taylor *et al.* 2002). Así se tiende a subordinar los derechos de las comunidades tradicionales y de los colonos a los intereses de las compañías madereras (Medina 2004; Pokorny y Johnson 2008).

En esa concepción, las tierras y bosques tienen que ser controlados por el Estado central, bajo el supuesto de que eso aumenta la eficiencia en su asignación y en el cobro de las rentas derivadas de su uso y aprovechamiento. En la ideología de planificación dominante es importante la noción de la expansión de la frontera para aumentar la producción: el territorio y los paisajes pueden ser objeto de planeamiento por parte de una elite ilustrada y, en consecuencia, es posible apropiarse de ellos como fuente de acumulación mediante el uso de ciertas tecnologías (Hecht 2005). El desarrollo agrícola ha tenido una dimensión territorial –vinculada con el desarrollo de las fronteras agrícolas en los trópicos– que se sustenta en visiones de modernización agropecuaria que han echado mano de una serie de incentivos: adjudicación de tierras, crédito subsidiado, excepciones impositivas y apoyo a la investigación (Binswanger 1991). La apertura de fronteras también ocurre cuando existen fuertes incentivos de los mercados externos (Nepstad *et al.* 2006b).

Desde la perspectiva de la conservación y de la gestión forestal, tal visión ha adoptado soluciones ambiguas para evitar la degradación de los recursos forestales y de los suelos, y ha desencadenado una mayor deforestación (Hecht 2005; Killeen 2007). La solución para frenar la degradación ha sido la promoción del manejo forestal sosteni-

ble, aunque éste ha enfrentado muchas barreras legales e institucionales para ser efectivo, por lo que su adopción ha sido muy limitada, no sólo en América Latina sino en el ámbito global (Nasi *et al*. 2010). Asimismo, la expansión de las fronteras ha ocurrido en tierras forestales que son relativamente más baratas y que se han incorporado a la producción mediante el desarrollo de tecnologías mejoradas (Gibbs *et al*. 2010).

La necesidad de ordenar la expansión de las fronteras también ha hecho emerger una visión de conservación de la biodiversidad, primero, y de otros servicios ambientales del bosque, después. Tal visión se ha manifestado en la creación de sistemas de áreas protegidas y corredores de protección como una forma de amparar de la presión humana a extensiones relativamente importantes de tierra. Esta ideología de la conservación, desde su inicio, ha sido concebida como parte de un esfuerzo mayor de racionalización del desarrollo agrícola y forestal y de la ocupación humana de los bosques y paisajes forestales. Ha sido una tarea relativamente fácil en contextos con abundancia de tierras, con un sistema centralista de gobierno y notable presencia de organizaciones internacionales de conservación. Asimismo, la planificación territorial ha sido concebida como el instrumento privilegiado para regular la expansión de aquellas actividades productivas que tienden a ocurrir a expensas de la conservación.

2.2 La multifuncionalidad de los paisajes y bosques

Nuevas visiones del desarrollo, con implicaciones para la gestión de los territorios rurales, tienden a hacer hincapié en que las soluciones para el desarrollo rural no necesariamente están en la agricultura, y que es necesario adoptar una visión ampliada sobre la multifuncionalidad de los espacios rurales, rasgo central de una nueva ruralidad (Bonnal *et al*. 2004). Los principales puntos de convergencia del nuevo pensamiento sobre desarrollo del medio rural giran en torno a que se estaría produciendo un agotamiento de la identidad, que desarrollo agropecuario es equivalente a desarrollo rural; rescatan la importancia de los vínculos urbano-rurales, el papel dinámico de algunos mercados y hacen hincapié en reformas institucionales que descansan en las capacidades locales y acuerdos público-privados (Schejtman y Berdegue 2004).

Lo anterior se expresa en que está disminuyendo el peso de la agricultura en el desarrollo rural y se expanden actividades de servicios y otras eventualmente vinculadas con la conservación y el manejo de bosques. También hay una diversificación de las estrategias de subsistencia de los hogares de campesinos e indígenas que lleva a una porción de esas poblaciones a obtener sus ingresos de diversas actividades temporales fuera de sus predios, ya sea en el campo o en la ciudad (Ellis 2000; Sepúlveda 2002). Otro aspecto importante de la nueva ruralidad son los vínculos más estrechos del campo con la ciudad, puesto que muchas familias de inmigrantes rurales que establecen su residencia en las ciudades no están completamente desvinculadas del campo y más bien permanecen como miembros de hogares con múltiples residencias dentro de redes rural-urbanas (Padoch *et al*. 2008).

La nueva configuración de los territorios rurales tiene importantes implicaciones sobre la gestión de los bosques y se ha reconocido que éstos cumplen múltiples funciones en las estrategias de vida de las familias de indígenas y campesinos. Proveen diversos productos maderables y no maderables, no sólo generan ingresos monetarios sino son fuente de alimentos, proporcionan materiales de construcción, plantas medicinales, fibras, etcétera, esenciales para la subsistencia de grupos rurales y pequeños agricultores que viven dentro o en los márgenes del bosque (Campbell y Luckert 2001; Kaimowitz 2003). Todavía se discute, sin embargo, si los bosques constituyen sólo una red de seguridad para esas poblaciones o pueden convertirse en una vía importante de alivio a la pobreza (Angelsen y Wunder 2003; Sunderlin *et al*. 2005). Aunque existe mayor claridad sobre la contribución de los bosques a la provisión de servicios ambientales y sus impactos en la estabilidad del clima, estas conexiones no son completamente visibles en todos los casos (Pattanayak *et al*. 2010).

El reconocimiento de las múltiples funciones de los bosques ha llevado a admitir que debería preservarse esa multifuncionalidad por medio de un manejo forestal múltiple, que combine el aprovechamiento maderero y no maderero con una visión de manejo sostenible para no afectar los

servicios ecológicos (Guariguata *et al*. 2010), los que además deberían ser compensados mediante incentivos monetarios para estimular su conservación (Pagiola *et al*. 2005; Wunder 2008). Aunque varias iniciativas de pago por servicios ambientales están siendo implementadas, muchas aún son experimentales y todavía no se conoce su efectividad (Wunder *et al*. 2008).

Desde una perspectiva de gestión territorial, esta visión reconoce la coexistencia de diversos mosaicos de uso del suelo, mosaicos agrícola-forestales en paisajes que son resultado de las transformaciones de la economía rural. Diversas combinaciones son posibles, lo que resulta en paisajes forestales relativamente conservados, en otros donde predominan mosaicos más complejos de uso del suelo, en otros más intervenidos por la expansión agrícola y en otros que se encuentran en transición hacia la regeneración de la cobertura boscosa (Pacheco *et al*.). La heterogeneidad de los territorios y las transiciones de uso del suelo resultantes dependen de una diversidad de configuraciones socioeconómicas e interacciones socioecológicas que ocurren en esos espacios. Los paisajes rurales también deben ser concebidos por las múltiples funciones que cumplen, no sólo por la producción de alimentos o madera y otros bienes de consumo, sino también por permitir el sustento de los medios de vida de las poblaciones locales y por proporcionar servicios ambientales en los ciclos de carbono y la biodiversidad. Una importante corriente de pensamiento ha surgido al respecto (Brandt y Vejre 2000).

2.3 Derechos e instituciones para la gobernanza forestal

Ciertas condiciones son necesarias para avanzar hacia una apropiada *gobernanza* forestal. Están asociadas principalmente con la necesidad de contar con derechos seguros y claros sobre la tierra y los bosques, reglas claras para usar esos recursos, sanciones en caso de incumplimiento e instituciones para asegurar no sólo el ejercicio de los derechos sino también de las obligaciones asociadas con ellos. Usualmente, la forma de reconocer esos derechos se da mediante demarcación, registro y adjudicación; con la titulación. No obstante, esos procesos son costosos, lentos y burocráticos y, en algunos casos, tienden a excluir ciertos derechos tradicionales. Aunque en el pasado ha predominado en América Latina la asignación de derechos a propietarios individuales, con el paso del tiempo se ha privilegiado el reconocimiento de los derechos colectivos de las poblaciones indígenas y tradicionales por medio de procesos de demarcación y titulación (Larson *et al*. 2008).

La tendencia usual en América Latina ha sido enfrentar con la titulación a la competencia de los derechos por la tierra, bajo el supuesto de que disponer de un título podría aumentar la seguridad de tenencia, aunque eso no es necesariamente así. Bromley (2005) sostiene que en ciertos casos, los títulos pueden aumentar la inseguridad de los grupos más pobres, puesto que carecen de eficacia si no existe el respaldo del Estado (o de otras instituciones locales que cumplan esa función) para garantizar los derechos reconocidos. Por lo mismo, la legitimidad de la tenencia se constituye en un factor importante de la seguridad de tenencia (Sikor y Lund 2009). En los bosques, los efectos de la seguridad de la tenencia son contradictorios. Por una parte, una mayor seguridad de tenencia puede aumentar las inversiones en el manejo de la tierra y otros recursos, haciendo posible la adopción de formas más sostenibles de uso a largo plazo. Por otra parte, las inversiones conducen al aumento de la deforestación, debido a la expansión de opciones más rentables de uso del suelo (Angelsen 1999).

El tema de las instituciones para regular el acceso y supervisar el control del manejo de los recursos es un poco más complejo. Diversos estudios han mostrado que los sistemas de comando y control son ineficientes cuando hay pocos recursos y poca voluntad política para hacerlos cumplir, además están expuestos a la corrupción y el clientelismo; otros instrumentos políticos, como los impuestos a la tierra y el uso de los bosques, usualmente tienen efectos no deseados y son fácilmente evadidos. Es por eso que, últimamente, existe mayor interés por introducir mecanismos basados en el mercado, en forma de incentivos o compensaciones –como los pagos por servicios ambientales–, para reducir la conversión de los bosques a usos agrícolas y estimular su conservación en el largo plazo por medio del pago por la provisión de uno o varios servicios ambientales del bosque (Wunder *et al*. 2008). Existen diversos esquemas empleados hasta ahora (Pascual *et al*.

2010) y no existe suficiente información para determinar la efectividad de estas compensaciones (Pattanayak *et al*. 2010).

Para avanzar en la construcción de la *gobernanza* de tierras y bosques se requiere además de derechos seguros y claros, que existan también reglas relativamente claras para el uso de esos recursos y mecanismos, incluyendo sistemas de comando y control como incentivos de mercado. La dificultad principal es que, pese a que usualmente existe reglas de uso y manejo bastante desarrolladas, el sistema público institucional para hacerlas cumplir es bastante débil y además no reconoce las capacidades de las instituciones locales, sean asociaciones de productores u organizaciones sociales tradicionales. Aunque se ha desarrollado esfuerzos para descentralizar la gestión de tierras y bosques, han sido insuficientes y no han llevado a los resultados esperados, que están asociados con condiciones locales de transparencia, participación y existencia de sistemas de rendición de cuentas (Ribot 2002). Fuera del ámbito público, existen estudios que sugieren que bajo ciertas condiciones los grupos comunitarios pueden implementar sistemas efectivos de gobierno de sus bosques (Ostrom 1999). Ostrom (2010) sugiere que las iniciativas para mejorar el gobierno de los bosques deberían estimular enfoques de tipo policéntrico que podrían facilitar que se alcance mejores resultados en diferentes escalas y para distintos actores.

3. Actores, derechos, usos del suelo y bosques

3.1 Caracterizando actores, paisajes y usos del suelo

Diversos son los actores que coexisten en las tierras bajas de Bolivia. Su número, localización y las características de sus sistemas productivos se detalla en otros trabajos de Pacheco (ver 1998, 2005, 2007). Por lo mismo, aquí solamente se presenta un apretado resumen que proporciona el contexto para discutir más en detalle las características de los derechos propietarios asociados a esos grupos y los diferentes regímenes de tenencia.

Siete son los grupos principales que utilizan productivamente la tierra y los bosques en las tierras bajas de Bolivia (ver cuadro 1) y cuyas estrategias de uso del suelo configuran diferentes paisajes rurales. Los sistemas de tenencia de la tierra en esta región van desde sistemas de pequeña propiedad en áreas de colonización, pasando por establecimientos privados de mediana y gran escala que desarrollan una agricultura intensiva y una ganadería semiintensiva y extensiva, hasta sistemas comunales indígenas (Muñoz 1996). Además, existen concesiones forestales a empresas y a grupos de usuarios locales, aunque estos últimos están sometidos a cierta presión de la agricultura (Pacheco *et al*. 2010). Desde las reformas que se hizo en la década del noventa a la legislación agraria y forestal, todos los propietarios privados –individuales y colectivos– han obtenido prerrogativas sobre sus recursos forestales así como la posibilidad de hacer aprovechamiento forestal.

Cuadro 1
Principales actores, sistemas productivos y usos del suelo

Grupos sociales	Localización geográfica	Características de los sistemas de producción	Tipo de usos del suelo y paisajes resultantes
Empresarios madereros con concesiones forestales	Beni, Pando, Santa Cruz y norte de La Paz	Aprovechamiento comercial de madera de especies seleccionadas en concesiones forestales de largo plazo	Extracción maderera tiende a ser bastante selectiva, poca adopción de sistemas de manejo forestal sostenible que lleva a la degradación del bosque
Productores de madera en pequeña escala	Norte de La Paz y la Chiquitanía en Santa Cruz	Una parte son operaciones de madera bajo planes de manejo y otra ocurre de manera informal	Las operaciones forestales tienden a degradar el bosque y convertirlo a usos agrícolas
Productores barraqueros	Norte amazónico	Aprovechamiento comercial de la castaña (*Brazil nut*) y eventualmente de madera	Las operaciones comerciales de recolección de castaña tienden a mantener la cobertura forestal
Medianos y grandes propietarios		Principalmente dedicados a actividades agrícolas y ganaderas, aunque eventualmente extraen madera	Ejercen una fuerte presión en la conversión de bosques a usos agrícolas, con pocos mosaicos de bosques y regeneración
Pequeños agricultores colonos	Yungas y Alto Beni (La Paz), Chapare (Cochabamba) y norte de Santa Cruz	Incluye sistemas diversos de agricultura de corte y quema, sistemas diversificados con perennes y pastos, producción agrícola mecanizada y alguna extracción de madera	Usualmente lleva a paisajes en los que se combinan mosaicos de tierras agrícolas y bosques, con regeneración forestal. También existen casos extremos de rápida conversión de bosques o de conservación
Pueblos indígenas	Beni, Pando, Santa Cruz y parte de La Paz y Cochabamba	Agricultura de corte y quema con frecuente rotación de barbechos, permitiendo regeneración de bosques, uso de productos no maderables y extracción maderera	La dependencia de economías basadas en recursos forestales y la poca presión agrícola contribuye a mantener los paisajes forestales
Comunidades agroextractivistas	Pando y provincia Vaca Diez, en el Beni	Agricultura de corte y quema en combinación con algunas actividades extractivas de temporada (principalmente recolección de castaña)	Importante interés en la conservación del bosque y poca presión de la agricultura, aunque aumenta la presión de la extracción maderera informal

Fuente: elaboración propia basada en Pacheco 2005 y 2007.

Mientras algunos dependen en alto grado de los recursos forestales, como es el caso de las empresas madereras o productores de madera de pequeña escala o de los productores barraqueros –principalmente dependientes de la castaña–, otros dependen de la agricultura, como los medianos y grandes productores agrícolas, establecidos principalmente en Santa Cruz, y los productores ganaderos. Los productores de pequeña escala presentan notable variedad: algunos combinan actividades agrícolas y forestales, otros están más dedicados a la producción agrícola, algunos también obtienen fuentes de ingreso de la extracción informal de madera. Un último grupo está constituido por las poblaciones indígenas, una buena parte de las cuales todavía depende de los recursos del bosque, maderables y no maderables, así como de la agricultura de corte y quema.

3.2 Los diferentes derechos sobre la tierra y los bosques

Uno de los rasgos distintivos de la estructura de tenencia de la tierra y los bosques en Bolivia es su distribución desigual, como resultado de la adjudicación u ocupación de las tierras públicas del oriente (Muñoz 1996). No obstante, a raíz de las reformas de la legislación agraria y forestal hechas en la década de los años noventa, se produjo importantes procesos que modificaron parcialmente la estructura de tenencia de la tierra y los bosques. Entre esos procesos están: 1) la transición de los viejos contratos de aprovechamiento forestal al sistema de concesiones forestales; 2) la demarcación y titulación de las tierras comunitarias de origen; 3) la expansión de productores agrícolas y ganaderos sobre tierras privadas,

expansión formalizada de alguna manera con el proceso de regularización de la propiedad agraria, y 4) los intentos de distribución de tierras fiscales para nuevos asentamientos. El cuadro 2 presenta las principales formas de tenencia y los derechos asociados a ellas.

Cuadro 2
Tipo de derechos sobre la tierra y los bosques según grupos de actores

Forma de tenencia	Tipo de derechos			
	Acceso	Usufructo y manejo	Exclusión	Alienación
Concesiones forestales para aprovechamiento maderero	Determinado por contratos sobre áreas establecidas por las empresas	Manejo forestal determinado por planes de manejo, pudiendo ser tercerizado el uso de no maderables	Empresas tienen derechos de exclusión de terceras personas	No se aplica a derechos de alienación, pero sí de transferencia
Concesiones forestales para no maderables (barracas)	Definido por derechos previos de usufructo	Sólo se aplica a derechos para productos forestales no maderables	Concesionarios tienen derechos de exclusión sobre sus áreas con respecto de terceros	No se aplica a derechos de alienación, pero sí de transferencia
Propiedades agrarias individuales	Definidos por ocupación previa (límite máximo de 5,000 ha) y sujetos a verificación	Definidos por planes de ordenamiento predial (a excepción de pequeños) y de manejo forestal	Se aplica a derechos de exclusión a terceros	Propietarios tienen derecho de venta de la propiedad
Tierras comunitarias de origen	Definido por estudios de necesidades previas	Derechos de usufructo no condicionados, y madereros definidos por plan de manejo forestal	Grupos indígenas tienen capacidad de exclusión de terceros	Derechos sobre la tierra y bosques no pueden cederse ni transferirse
Derechos comunitarios colectivos	Definidos por adjudicación	Derechos de aprovechamiento maderero definidos por plan de manejo	Se aplica a derechos de exclusión a terceros	No se aplica a derechos de alienación o transferencia

Fuente: elaboración propia con datos de la Ley INRA (No 1715), la Ley Forestal (No 1700) y la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (No 3545).

Como principales procesos vinculados con los derechos sobre tierras y bosques –en relación con el pasado–: se ha reducido el área de las tierras forestales otorgadas bajo contratos de concesión a las empresas madereras; se ha aumentado el área formalmente en propiedad de los grupos indígenas, aunque una parte está todavía en proceso de ser saneada; se ha expandido la mediana y gran propiedad y, en menor escala, la colonización, principalmente sobre tierras fiscales, la mayor parte de las cuales estaba cubierta por bosques. El análisis de la situación de tenencia está más allá del alcance de este documento, pero ha sido analizado parcialmente en otros trabajos (ver Pacheco 2006a). Es bastante difícil tener un cuadro de situación completo de la tenencia de la tierra y bosques en Bolivia porque la información disponible es todavía parcial y fragmentada.

3.3 Las tensiones entre actores y tipos de paisajes

Han existido tensiones permanentes entre diferentes actores en las tierras bajas, con implicaciones sobre las formas de uso del suelo y cambios en el paisaje (Pacheco 1998). Las principales fueron entre colonos y poblaciones indígenas con empresas madereras. No obstante, como resultado de la formalización de derechos propietarios, y debido a una mayor escasez en el uso de la tierra, actualmente se presentan algunos conflictos entre comunidades indígenas con colonos migrantes y propiedades agrícolas medianas y grandes. El proceso de regularización de la propiedad agraria ha incentivado en cierto grado estas tensiones, pero tendrían que resolverse a medida que se consolide un sistema de administración de tierras, en teoría vinculado con un sistema de monitoreo de cambios en el uso de la tierra y en derechos de tenencia.

En cierta medida, las tensiones entre los grupos de actores han llevado a procesos injustificados de deforestación, como una forma para justificar sus derechos propietarios, sin tomar en cuenta la aptitud biofísica del suelo, lo que ha conducido a su degradación. No obstante, otra parte de los cambios en el uso del suelo, principalmente la conversión de bosques a agricultura, ha ocurrido en tierras aptas para el desarrollo de cultivos agrícolas, lo que se ha traducido en importantes beneficios económicos. Ahora bien, diferentes actores hacen diferente uso del suelo. En general, los medianos y grandes productores hacen una más rápida conversión de uso del suelo para desarrollar la agricultura mecanizada o la ganadería extensiva; y los pequeños productores tienden a desarrollar mosaicos más complejos de uso, combinando cultivos temporales y perennes y bosques primarios y secundarios. Las poblaciones indígenas, en cambio, tienden a presionar menos sobre sus bosques (Nepstad *et al*. 2006a; Pacheco *et al.,* en imprenta).

No obstante, desde una perspectiva más general, es difícil pensar que se vaya a detener el avance de la agricultura sobre los bosques si es que no existe un adecuado balance entre incentivos para el manejo forestal, una fiscalización efectiva del cumplimiento de las normas de uso del suelo y de los recursos forestales y una planificación territorial concertada para el avance de las fronteras agrícolas. De manera complementaria, es posible mitigar el avance de esas fronteras en contextos donde prevalecen condiciones climáticas que limitan el desarrollo de la agricultura, tales como exceso de humedad y precipitación que pueden hacer más recomendable el uso forestal (Schneider *et al*. 2000), y también por la influencia de otros factores como el acceso a tierras forestales (Chomitz 2007).

4. Dilemas de las políticas públicas y posibles soluciones

4.1 Un recuento de los dilemas de las políticas públicas

Las políticas públicas, tal como han sido diseñadas, enfrentan varios dilemas que dificultan avanzar hacia el reconocimiento de la multifuncionalidad de los bosques y de los paisajes forestales, así como la coexistencia de diferentes actores con derechos diversos sobre la tierra y los bosques. En esta sección se plantea algunos de estos dilemas.

Garantizar la legitimidad de los derechos propietarios pero sin alentar procesos de deforestación

Las políticas de tenencia de la tierra reconocen los derechos propietarios sobre la base de los criterios del uso económico y social (conocido como el cumplimiento de la función económico-social), usualmente con fuerza en lo agrícola, que entran en contradicción con los usos tradicionales de algunos grupos, principalmente de aquellos que basan sus medios de vida o ingresos económicos en actividades no agrícolas, normalmente forestales. Las políticas públicas precisan reconocer que no todos los actores basan sus actividades en usos agrícolas, forestales o el manejo comercial de bosques; algunos, sobre todo las poblaciones locales, realizan actividades múltiples en los bosques y tienen intereses que van más allá de la generación de ingresos, incluyendo la conservación.

Detener el avance de la frontera agrícola pero sin reducir los beneficios provenientes del uso del suelo y la intervención de los bosques

Diversas han sido las políticas para impedir el avance de la frontera agrícola sobre bosques y para incentivar el manejo forestal en áreas de producción forestal. Éstas han ido desde políticas de zonificación (por ejemplo, la aprobación de planes de uso de suelos o la declaración de tierras forestales de producción permanente) hasta políticas impositivas, como el pago de impuestos por desmontes, y políticas de tenencia reconociendo derechos forestales. Ni las unas ni las otras han cumplido sus propósitos. Esto porque todavía es posible obtener un lucro mayor por usos agrícolas en comparación con usos forestales, y son inciertas las posibilidades de tener incentivos directos a la protección de los bosques que permitan obtener beneficios económicos vinculados con actividades de conservación forestal.

Facilitar la generación de ingresos de los usos del suelo pero sin afectar la satisfacción de las necesidades sociales de los pobladores del campo

A menudo, las políticas públicas han beneficiado el desarrollo de actividades agrícolas o forestales que tienden a generar mayores ingre-

sos económicos, principalmente porque cuentan con mejores mercados y eso lleva a que sean más atractivas para las inversiones. Eso, en gran medida, ha llevado a priorizar la agricultura y manejo forestal comercial en gran escala, lo que ha afectado a la pequeña producción agrícola y también a la producción forestal en pequeña escala. Estas últimas actividades pueden generar un mejor ingreso por sus menores niveles de productividad pero cumplen una función esencial: se constituyen en los medios de vida de importantes grupos de la población rural, principalmente de pequeños agricultores colonos, pueblos indígenas y comunidades agroextractivistas, entre otros.

Hacer posible la multifuncionalidad de los bosques ante el predominio económico de la madera

Es necesario aumentar el valor de los bosques para reducir la presión de los usos no forestales; eso se consigue monetizando los recursos disponibles en los bosques, donde los que generan más valor son los maderables, aunque esto lleva inevitablemente a la monoproducción de madera. Únicamente en pocos casos se ha desarrollado economías sobre la base del manejo múltiple del bosque; eso sucede usualmente en economías más tradicionales y se tiende a transitar hacia usos un poco más especializados con la mayor integración al mercado. Existen sólo pocos casos donde los productos no maderables compiten con el uso forestal maderero.

Establecer sistemas de comando y control pero sin afectar la capacidad de la sociedad para gestionar los bosques

Las salidas para evitar la deforestación han privilegiado instrumentos de comando y control, principalmente por medio de políticas de zonificación y sanciones a la conversión de bosques. Pero este tipo de políticas no funciona cuando el monitoreo y las sanciones son débiles y quebrar la norma no implica costo alguno ni penalización. Además, las agencias públicas forestales tienen muy poca capacidad operativa para hacer cumplir la normativa forestal y de uso del suelo. Por su parte, las políticas de saneamiento de la propiedad agraria han estimulado, en muchos casos, la conversión de bosques, lo que ha servido para justificar la función económico-social de las propiedades rurales. Adicionalmente, el Estado no ha reconocido el papel de los grupos organizados de la sociedad, ya sea en comunidades locales o en grupos asociativos locales o empresariales, en decisiones relacionadas con la gestión de los recursos del bosque.

Poner en práctica sistemas de incentivo pero sin limitar las opciones de toma de decisiones sobre los usos de tierras y bosque

Es indudable que se precisa de incentivos para estimular algunos usos del suelo por sobre otros. En el último tiempo se está adoptando, en diversos contextos, compensaciones económicas a cambio de la conservación o la provisión de servicios ambientales, aunque en algunos casos esas compensaciones tienden a imponer condiciones bastante rígidas de uso del suelo, como, por ejemplo, limitar el manejo forestal sostenible en tierras forestales de conservación, lo que restringe las opciones de los usuarios del bosque para hacer el manejo de sus bosques; existe el riesgo de que se vuelvan dependientes de fuentes de recursos que no son necesariamente sostenibles si acaso no se desarrolla las instituciones para ello.

4.2 Las vías posibles para resolver esos dilemas

Los dilemas planteados en la sección anterior no son nuevos, pero persisten porque son de difícil solución. Este trabajo no pretende proporcionar soluciones, sino simplemente sugerir algunas opciones políticas básicas para provocar la transformación en el sector forestal con una visión de multifuncionalidad. Los elementos planteados aquí no constituyen una revisión exhaustiva de las opciones políticas.

Vincular lo agrícola con lo forestal en la planificación, regulación y provisión de incentivos para el uso del suelo

Se hace necesaria una mejor articulación entre lo agrícola y forestal en: 1) la planificación del uso del suelo considerando la multifuncionalidad de los paisajes rurales, 2) la regulación del uso del suelo superando la dicotomía entre tierras agrícolas y tierras forestales y 3) la definición de los incentivos para promover una gestión más integral de uso del suelo armonizando incentivos agrícolas y forestales, junto con el desarrollo de sistemas de financiamiento y asistencia técnica y extensión no sólo para actividades agrícolas sino

también para todas aquellas otras orientadas al manejo forestal y la conservación.

Combinar de forma más eficiente las regulaciones sobre tenencia y uso del suelo con instrumentos de mercado

Se precisa mejorar los sistemas de monitoreo del cumplimiento de la normativa forestal y de tierras haciendo explícito el reconocimiento de que los derechos sobre la tierra conllevan también obligaciones vinculadas con la adopción de buenas prácticas ambientales y sociales. Asimismo, es necesario revisar los sistemas de cobro de impuestos vinculándolos con la gestión del uso de recursos y proporcionando incentivos fiscales a la adopción de buenas prácticas. Asimismo, se precisa de un sistema más eficiente para el monitoreo de cobro de impuestos y sanciones a los infractores.

Diferenciar situaciones diversas de gestión de los paisajes según actores y tipos de objetivos económicos y sociales

No todas las regulaciones e incentivos deben aplicarse de forma homogénea en los diferentes paisajes rurales, sin distinguir las condiciones ecológicas y el potencial disponible de recursos, además los objetivos de los actores y sus sistemas de producción. Es preciso considerar que paisajes más intervenidos, con bosques degradados, requerirán de incentivos para la intensificación agrícola y la regeneración de la cobertura forestal, mientras que paisajes con mejores recursos forestales y menos intervenidos requerirán de incentivos orientados a promover un manejo forestal más sostenible e incentivos para su conservación. Las normas para el uso y sistemas de sanción por incumplimiento también precisan ser adaptadas a las condiciones de *gobernanza* existentes en cada uno de estos paisajes rurales.

Articular las regulaciones con sistemas de monitoreo más eficientes y mecanismos judiciales de sanción

Cualesquiera sean las reglas sobre el uso del suelo, éstas deben tomar en cuenta las reglas tradicionales de uso de los recursos, allí donde existen, y negociarlas con los actores en los casos en que no existan reglas locales. Dichas reglas deben estar acompañadas de sistemas que monitereen su cumplimiento basándose en tecnologías de sensores remotos disponibles, los que a su vez deben estar vinculados con el sistema judicial para procesar e imponer sanciones a los infractores. La existencia de reglas claras, de sistemas de monitoreo para vigilar su cumplimiento y de un sistema de imposición de sanciones constituyen condiciones básicas para mejorar la gestión de la tierra y los bosques y permitir un desarrollo más organizado de la agricultura sobre tierras más aptas.

Armonizar las políticas forestales con otras no forestales, particularmente las de incentivos fiscales y comercio

Desde hace bastante tiempo se ha reconocido que las causas que influyen sobre los usos del suelo no necesariamente se vinculan con la política forestal y de tierras pero sí con un sistema más amplio de condiciones e incentivos definidos por otras políticas sectoriales, principalmente por aquellas vinculadas con los incentivos fiscales, el comercio y las inversiones. Pese a ello, la discusión sobre el sector agrícola y, más aun, sobre el sector forestal está limitada al ámbito sectorial. Como ya se mencionó anteriormente, es importante articular lo agrícola y forestal pero como parte de un marco más general de políticas públicas.

5. Conclusiones

Este trabajo sugiere que se están modificando rápidamente las visiones sobre el desarrollo rural y sobre el papel que cumplen los bosques como parte de dinámicas más complejas de multifuncionalidad de los paisajes forestales, dadas sus múltiples funciones en la provisión de bienes y servicios ambientales. También revisa la diversidad de los actores y los paisajes forestales en Bolivia, además de los diferentes derechos adquiridos por estos actores sobre la tierra y los bosques. Los cambios en la visiones junto con la complejidad de los actores claman por respuestas de las políticas de uso del suelo y por incentivos más ajustados a estas realidades diferenciadas.

En este artículo se sugiere que es posible la conservación de los bosques, sin por eso limitar su contribución al desarrollo o a los medios de vida de las poblaciones locales

mediante la multifuncionalidad de la gestión de los paisajes forestales. No obstante, son varios los dilemas de la política para manejar las interacciones entre desarrollo agrícola y conservación, y simultáneamente promover la mejora del bienestar de la población rural. Adicionalmente son también limitados los instrumentos políticos disponibles ante la ausencia de incentivos fiscales o financieros para promover la conservación y la provisión de servicios del bosque. En ese sentido, en las tierras bajas de Bolivia, se requiere adoptar políticas más innovadoras que combinen mejor las regulaciones, cuya implementación descansa en mecanismos de comando, para un control con mecanismos de mercado que proporcionen los recursos e incentivos con usos más sostenibles del suelo.

Es preciso avanzar hacia soluciones más innovadoras que articulen el desarrollo agrícola y forestal con la conservación y permitan la construcción de economías locales integrando una multiplicidad de actores con diferentes intereses económicos y sociales. Aquí se sugiere que, para que eso sea posible, es necesario revisar los actuales mecanismos de comando y control adoptando reglas de juego más claras y un sistema institucional menos costoso para hacerlas cumplir, combinando esas reglas con mecanismos de monitoreo, incentivos económicos e impuestos y articulándolas al sistema judicial. Para mejorar la *gobernanza* forestal se precisa también superar desafíos institucionales estructurales, vinculados con la seguridad de tenencia y el desarrollo institucional.

Libros consultados

Angelsen, A.
1999 "Agricultural expansion and deforestation: modelling the impact of population, market forces and property rights", en *Journal of Development Economics*, 58 (1), s. l., pp. 185-218.

Angelsen, A. y S. Wunder
2003 *Exploring the forest-poverty link: key concepts, issues and research implications*, Bogor, Center for International Forestry Research (CIFOR).

Binswanger, H. P.
1991 "Brazilian policies that encourage deforestation in the Amazon", en *World Development,* 19 (7), s. l., pp. 821-829.

Bonnal, P., P. M. Bosc, J. M. Diaz y B. Losch
2004 "Multifuncionalidad de la agricultura y nueva ruralidad: ¿reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?", en E. Pérez y M. A. Farah (ed.): *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*, Bogotá, CIRAD-Pontificia Universidad Javeriana.

Brandt, J. y H. Vejre
2000 *Multifunctional Landscapes,* (vol. I*: Theory, Values and History*), Southampton, WIT Press.

Bromley, D. W.
2005 *The Empty Promises of Formal Titles: Creating Potempkin Villages in the Tropics*, Wisconsin, University of Wisconsin.

Campbell, B. M. y M. Luckert
2001 *Uncovering the hidden harvest: valuatio-in methods for woodlands and forest resources*, Londres, Earthscan publishers.

Chomitz, K.
2007 *Overview at loggerheads? Agricultural expansion, poverty reduction, and environment in the tropical forests*, Washington DC, The World Bank.

Cronkleton, P., P. Pacheco, R. Ibargüen y M. A. Albornoz
2009 *Reformas en la tenencia forestal en Bolivia: la gestión comunal en las tierras bajas,* La Paz, CIFOR, CEDLA, RRI.

Ellis, F.
2000 *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*, Londres, Oxford University Press.

Gibbs, H., A. S. Ruesch, F. Achard, M. K. Clayton, P. Holmgren, N. Ramankutty y J. A. Foley
2010 "Tropical forests were the primary sources of new agricultural land in the 1980s and 1990s", en *Proceedings of the National Academy of Sciences*, doi 10.1073/pnas.0910275107

Guariguata, M. R., C. García-Fernández, D. Sheil, R. Nasi, C. Herrero-Jáuregui, P. Cronkleton y V. Ingram
2010 "Compatibility of timber and non-timber forest product management in natural tropical forests: Perspectives, challenges, and opportunities", en *Forest Ecology and Management* 259, s. l., pp. 237-245.

Hecht, S.
2005 "Soybeans, development and conservation on the Amazon frontier", en *Development and Change*, 36 (2), s. l., pp. 375-404.

Kaimowitz, D.
2003 Forest law enforcement and rural livelihoods, en *International Forestry Review*, 5 (3), s. l., pp.199-210.

Kaimowitz, D., T. Graham y P. Pacheco
1999 "The effects of structural adjustment on deforestation and forest degradation in lowland Bolivia", en *World Development*, 27 (3), s. l., pp. 505-520.

Killeen, T.
2007 "A Perfect Storm in the Amazon Wilderness: Development and Conservation in the Context of the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure of South America (IIRSA)", en *Advances in Applied Biodiversity Science,* Nº 7, Washington DC, Conservation International.

Killeen, T., V. Calderón, L. Soria, B. Quezada, M. K. Steininger, G. Harper, R. Solórzano y C. J. Tucker
2007 "Fifty years of land-use change in Bolivia: exponential growth and no change in sight", en *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, 7, s. l., pp. 600-606.

Killeen, T. J., A. Guerra, M. Calzada, L. Correa, V. Calderón, L. Soria, B. Quezada y M. K. S. 1.
2008 "Total Historical Land-Use Change in Eastern Bolivia: Who, Where, When, and How Much?", en *Ecology and Society*, 13 (1), s. l., p. 36.

Larson, A. M., P. Cronkleton, D. Barry y P. Pacheco
2008 *Tenure Rights and Beyond: Community Access to Forest Resources in Latin America*, Bogor, CIFOR.

Martínez, J.
2003 *Entendiendo la historia de los pueblos indígenas para institucionalizar la forestería comunitaria*, Santa Cruz, FOMABO-KVL-UAGRM-UMSS.

Medina, G.
2004 "Big trees, small favors: loggers and communities in Amazonia", en *Bois et Forets des Tropiques*, 282 (4), s. l., pp. 19-25.

Muñoz, J.
1996 "Access to Land and Rural Poverty in Bolivia", en *Bolivia: Poverty, Equity and Incomes*, Washington DC, The World Bank.

Murphy, J. T. y S. Schindler
2009 "Globalizing development in Bolivia? Alternative networks and value-capture challenges in the wood products industry", en *Journal of Economic Geography*, doi:10.1093/jeg/lbp059.

Nelson, M.
1977 *El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina*, México DF, Siglo XXI.

Nepstad, D., S. Schwartzman, B. Bamberger, M. Santilli, D. Ray, P. Schlesinger, P. Lefebvre, A. Alencar, E. Prinz, G. Fiske y A. Rolla
2006a "Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands", en *Conservation Biology*, 20 (1), s. l., pp. 65-73.

Nepstad, D. C., C. M. Stickler y O. T. Almeida
2006b "Globalization of the Amazon soy and beef industries: Opportunities for conservation", en *Conservation Biology*, 20 (6), s. l., pp. 1595-1603.

Ostrom, E.
1999 "Self-governance and forest resources", en *Occasional paper,* Nº 20, Bogor, Center for International Forestry Research (CIFOR).

Pacheco, P.
1998 *Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia*, La Paz, CEDLA-TIERRA-CIFOR.

2005 *Descentralización forestal en Bolivia: implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados*, Santa Cruz, CIFOR-IDRC.

2006a *Acceso y uso de la tierra y bosques en Bolivia: sus implicaciones para el desarrollo y la conservación*, La Paz, UDAPE.

2006b "Agricultural expansion and deforestation in Lowland Bolivia: the import substitution versus the structural adjustment model", en *Land Use Policy*, 23, s. l., pp. 205-225.

2007 *Enfoques forestales homogéneos para actores diversos: la encrucijada del manejo de bosques en Bolivia*, (documento de trabajo), La Paz, PNUD.

Pacheco, P., M. A. Aguilar-Støen, J. Börner, A. Etter, L. Putzel y M. d. C. Vera-Diaz
s.f. "Landscape transformation in tropical Latin America: Assessing trends and policy implications for REDD+", en *Forests*, s. l., (en imprenta).

Pacheco, P., W. de Jong y J. Johnson
2010 "The evolution of the timber sector in lowland Bolivia: Examining the influence of three disparate policy approaches", en *Forest Policy and Economics*, 12 (4), s. l., pp. 271-276.

Padoch, C., E. Brondizio, S. Costa, M. Pinedo-Vásquez, R. R. Sears y A. Siqueria
2008 "Urban forest and rural cities: Multisited households, consumption patterns, and forest resources in Amazonia", en *Ecology and Society*, 13 (2), s. l.

Pagiola, S., A. Arcenas y G. Platais
2005 "Can Payments for Environmental Services help reduce poverty? An exploration of the issues and the evidence to date from Latin America", en *World Development*, 33 (2 SPEC. ISS.), s. l., pp. 237-253.

Pascual, U., R. Muradian, L. C. Rodríguez y A. Duraiappah
2010 "Exploring the links between equity and efficiency in payments for environmental services: A conceptual approach", en *Ecological Economics*, 69 (6), s. l., pp. 1237-1244.

Pattanayak, S. K., S. Wunder y P. Ferraro
2010 "Show Me the Money: Do Payments Supply Environmental Services in Developing Countries?", en *Review of Environmental Economics and Policy*, 4 (2), s. l., pp. 254-274.

Pokorny, B. y J. Johnson
2008 "Community forestry in the Amazon: The unsolved challenge of forests and the poor", en *Natural Resources Perspective,* Nº 112, Londres, Overseas Development Institute (ODI).

Ribot, J. C.
2002 *Decentralization of Natural Resources Institutionalizing Popular Participation*, 37, Washington DC, World Resources Institute.

Schejtman, A. y J. A. Berdegue
2004 *Desarrollo territorial rural, Debate y Temas Rurales,* Nº 1, Santiago, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Schneider, R., E. Arima, C. Santamaría, P. Barreto y A. Veríssimo
2000 *Sustainable Amazon: Limitations and Opportunities for Rural Development*, Belem, World Bank-IMAZON.

Sepúlveda, S.
2002 *El concepto de desarrollo rural sostenible y la gestión del desarrollo desde una perspectiva territorial*, Brasilia, NEAD.

Sikor, T. y C. Lund
2009 "Access and property regarding natural resources: A question of power and authority", en *Development and Change*, 40 (1), s. l., pp. 1-22.

Sunderlin, W., A. Angelsen, B. Belcher, P. Burgers, R. Nasi, L. Santoso y S. Wunder
2005 "Livelihoods, forests, and conservation in developing countries: an overview", en *World development*, 33 (9), s. l., pp.1383-1402.

Taylor, G., J. Nittler y I. Kraljevic
2002 "Global initiatives, public policies and private forestry in Bolivia: lessons to date and remaining challenges", en L. D. Teeter, B. Cashore y D. Zhang (ed.): *Forest Policy for Private Forestry*, Wallingford Oxon, CABI Publishing.

Wunder, S.
2005 "Payments for environmental services: some nuts and bolts", en *CIFOR Occasional Paper,* Nº 42, Bogor, Centre for International Forestry Research (CIFOR).

2008 "Payments for environmental services and the poor: Concepts and preliminary evidence", en *Environment and Development Economics*, 13 (3), s. l., pp. 279-297.

Wunder, S., S. Engel y S. Pagiola
2008 "Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries", en *Ecological Economics*, 65 (4), s. l., pp. 834-852.

Resumen de los estudios de campo*

Tomina

En las comunidades del municipio de Tomina existen recursos forestales tales como pequeños bosques de *taqho*, soto, *qacha qacha*, arrayán, sabinto, *lloq'e* y áreas de pastoreo colectivo; sin embargo, la densidad demográfica ha degradado y disminuido esos espacios. En los valles, los recursos forestales son de propiedad comunal mientras que en las altura la propiedad es individual. El bosque tradicionalmente se aprovecha para uso doméstico: extracción de leña, fabricación de herramientas y utensilios de madera (yunta, bateas, cucharas y cucharones).

Se conserva todavía el manejo comunal del bosque con criterios racionales de explotación, pero sus reglas de manejo no están escritas y tienen debilidades; se van desarrollando a medida que surgen las infracciones. Los comunarios tienen poco de conocimiento sobre la existencia de normas municipales y nacionales, pero saben que los permisos se tramitan en las direcciones forestales del municipio y en la ciudad de Sucre. También han presentado acciones para regular la explotación de carbón, que es tradicional de esta zona. En este caso, la gente maneja las normas desarrolladas por el Estado y existe conciencia colectiva de que está prohibido este tipo de explotación. Antes, los carboneros eran personas externas a la comunidad aunque tenían su aval para llevar adelante la actividad. Fueron expulsados de las comunidades luego de varias campañas de concienciación.

También hay abuso en la tala de los bosques y se percibe que esta actividad la desarrolla gente que no está afiliada y "no cumple función social", depredando abusivamente este bien común, especialmente los jóvenes, por desconocimiento de los usos y costumbres del lugar. Los entrevistados dijeron que los jóvenes sin tierra y que por lo tanto no están afiliados a la organización incurren en el desacato de las normas comunales.

Si bien hay sensibilización con relación al tema de la deforestación que ha degradado la tierra, provocando menor cantidad de lluvias y humedad, no se ha emprendido acciones colectivas con respecto al desarrollo de servidumbres ecológicas ni de manejo forestal. La gente conoce las alternativas de reforestación pero considera que para iniciar estas actividades se requiere apoyo externo, de organizaciones no gubernamentales o del Estado en diversos ámbitos.

Si se incumple la función social, los comunarios consideran que la comunidad es la que debe sancionar, normalmente mediante multas y trabajo comunal. En los pocos casos en que se ha denunciado la tala de árboles, la comunidad se ha reunido para determinar la sanción. No se ha discutido en la organización el rol que tiene el Estado para otorgar sanciones o incentivos en el tema del manejo de recursos forestales.

Entre las buenas prácticas forestales realizadas en la zona se ha identificado las siguientes:

* Resumen elaborado por Diego Pacheco, a partir de los informes de campo preparados por Roxana Liendo, Ismael Guzmán y Saúl Arias.

agroforestería, asociada a la producción de cultivos y frutales; plantaciones de árboles en pequeñas áreas (con especies de eucalipto y algarrobo); protección de tierras ribereñas con árboles de sauce (por parte de algunas familias); cercos con alambre de púa para la regeneración de pastos (en poca cantidad).

No hay normas comunales escritas que regulen el uso de las especies arbóreas y arbustivas, sólo resoluciones de las organizaciones comunales que se traducen en acciones directas, como prohibir la elaboración y la venta de carbón.

En Tomina entienden como función social el deber que tienen las familias de trabajar sus tierras y si migran a otros lugares, de continuar cumpliendo con la función económica (por ejemplo, pagando cuotas y aportes sindicales) a la organización comunitaria para que el derecho propietario no expire. Si las tierras no cumplen una función social durante cinco años, la organización comunitaria está facultada para revertirlas en coordinación con las autoridades comunales y la subcentralía.

Colquencha

Los comunarios de esta zona manifiestan que los bosques no tienen significativa importancia en la región. En la comunidad de Micaya se plantó un bosque de eucaliptus y se mantienen los *juqus* [bofedales], pastizales y pajonales. La *thola* se saca según necesidad y no hay sanción por eso; esta planta es de mucha utilidad para la cocina, para proteger las plantaciones de las heladas y granizadas, como medicina, para realizar rituales, permite augurar cómo serán la siembra y cosecha.

Los comunarios no conocen las normas nacionales relativas a recursos forestales. Tampoco toman decisiones colectivas con respecto a la protección de vertientes y fuentes de agua o de manejo de suelos. Pero esperan tomar en algún momento decisiones conjuntas para proteger o mejorar las praderas nativas y los pastizales, para cultivar en terrazas que eviten la erosión o diseñar estrategias colectivas de manejo de recursos hídricos para beneficiar a las todas las familias de las comunidades.

No hay normas escritas para el manejo de las *aynuqas* aunque existen sanciones que son dictaminadas por la asamblea, sanciones pecuniarias cuyo monto varía de acuerdo a la gravedad de la falta (grave, leve o muy leve).

Curahuara de Carangas

Las principales especies forestales en esta zona son la yareta, los pajonales, la *queñua* y los tholares, que se usan como combustible, para la construcción y también como postes para los corrales y alambrados. Existe entre los pobladores bastante conciencia sobre la protección de los recursos forestales aunque también hay problemas por las restricciones al manejo de los recursos forestales del Parque Nacional Sajama, que cuenta con normas y procedimientos estrictos para la conservación de esos recursos.

Entre las actividades que los pobladores de la región realizan para el buen manejo forestal se detallan las siguientes: perforación de pozos profundos, construcción de *qotañas* [sistemas de microrriego] y atajos, rotación de pastos por medios de cercas, zonificación de la vida silvestre, cuidado del *joqo* [bofedal], mantenimiento y cuidado de los atajados y bofedales.

La función social se efectiviza con el cumplimiento de los cargos de la organización, con el pago de contribuciones económicas y el trabajo comunal. Con respecto a las normas de aprovechamiento de recursos forestales se expresa gran conciencia y respeto por lo que dicta el Parque Nacional Sajama y es la organización quien hace cumplir.

Sacaca

Sacaca presenta una topografía accidentada, con escasos árboles; cuando las lluvias son torrenciales provocan erosión, deslizamiento y convierten las tierras cultivables en lugares pedregosos e improductivos. De su parte, las torrenteras y ríos se llevan las tierras de las riberas y con eso se produce gran pérdida de terrenos cultivables y campos nativos de pastoreo. Los recursos forestales son escasos aunque en el sector de cabecera de valle existe *thola, ch'illka, alta misa, lluq'i, muña, payqu, qiñwa, añawayu, aqrawayu, ñukch'u, saru saru* y en poca escala árboles de molle y eucaliptos. En la parte alta existe yareta, paja brava, *achakana,* cactus y variedad de pastos nativos (que se usa para forraje y techado de las casas), además de plantas medicinales como: *tani tani, sanu sanu, k'ichita, wira wira, muña, ayrampu* y otros. Las plantas son un recurso potencial en la zona y

son extraídas de manera constante para cocinar y hacer preparados caseros; no parece haber disposiciones comunales que controlen su explotación pero tampoco abusos notorios. Los comunarios no conocen las normas nacionales relativas a recursos forestales.

Los pastizales y praderas comunales se encuentran, en su totalidad, en la serranía, y el uso para el pastoreo es restringido en muchas comunidades. También las praderas nativas se encuentran generalmente en las serranías y son utilizadas exclusivamente para el pastoreo. Asimismo, cada familia cuenta con sus propias praderas para el pastoreo y no hay áreas colectivas de pastoreo.

La tala de árboles, arbustos, pajonales y forrajeras no es castigada ni sancionada por las autoridades municipales, originarias o comunales; nadie pone orden sobre la depredación de estos recursos.

Entre las prácticas de buen manejo forestal se consigna las siguientes: en tierras abandonadas, la comunidad puede reforestar o sembrar pastos y árboles (hacer bosquecillos) y sembrar pastos forrajeros para los animales.

La función social es entendida como la realización de trabajos comunales y aportes de parte de las familias, por lo que se la cumple trabajando y haciendo producir la tierra y honrando los acuerdos y obligaciones contraídos con la comunidad. Al no existir bosques ni forrajes colectivos, no puede existir sanciones al incumplimiento de la función social.

Entre Ríos

Este municipio cuenta con un monte donde existen especies arbóreas como pino, aliso, cedro, roble, lapacho y pasturas que los pobladores consideran muy beneficiosas para el ganado en épocas de estiaje. También se valora la existencia de plantas medicinales como el boldo, la cola de caballo, la carqueja y otros que son compartidos entre campesinos y guaranís. Existe interés en mantener el monte y hacer reforestación, sin embargo es necesario el apoyo del municipio o de otro nivel estatal. La tala indiscriminada de árboles en el monte la ocasionan las empresas que se adjudican las concesiones para sacar madera. Si bien los planes de manejo deben ser elaborados, presentados y aprobados previa consulta con la comunidad afectada, los comunarios no tienen conocimientos suficientes ni capacidades desarrolladas para un manejo racional y adecuado del bosque.

Hasta el momento no se cumple con las normas de reforestación ni de reposición en caso de extracción. Existe una expansión notoria de la frontera agrícola además de un uso continuo de la tierra. Quienes fueron entrevistados señalaron los cambios notorios en su entorno y en el clima, la paulatina pérdida de flora y fauna silvestre, la aparición de plagas, la pérdida de agua en el río y también de especies de peces. Asimismo, fuertes cambios en el clima, con fríos y calores extremos.

Entre las prácticas de buen manejo forestal citadas en el lugar se tiene el repoblamiento vegetal con especies nativas; la protección de fuentes de agua con barreras vivas y muertas; el levantamiento de barreras rompevientos; la rotación de ganado en las pasturas; la aplicación de medidas que conserven la biodiversidad; el uso de fertilizantes y pesticidas orgánicos en los terrenos de cultivos; repoblamiento vegetal con especies nativas y trabajos colectivos de protección de fuentes de agua con barreras vivas y muertas.

No existen normas comunales sobre el aprovechamiento forestal y la gente da poca importancia al cuidado del monte para uso familiar. Para el aprovechamiento de los recursos forestales se debe cumplir requisitos tales como la certificación de la autoridad comunal; sin embargo se percibe que mientras se ejerce un fuerte control al consumo para uso doméstico, no existe la misma rigurosidad con los aserraderos y barracas. También hay quejas de que los antiguos hacendados, valiéndose de concesiones forestales, extraen la madera valiosa y abandonan el monte con árboles tiernos sin dejar beneficio alguno a la comunidad.

Sipe Sipe

La decreciente riqueza forestal de esta región cobija una variedad de fauna que se concentra cada vez más en los lugares con menor intervención humana. De su antigua riqueza forestal sólo quedan pequeñas manchas de árboles que están siendo talados por falta de tierras para cultivar; hay más recursos forestales en la zona de puna. También es notable la presión sobre la tierra para la instalación de industrias yeseras y ladrilleras

que antes utilizaban leña de los bosques nativos y aún ahora algunas la siguen utilizando.

Asimismo, existe una creciente y desorganizada urbanización por parte de los pobladores de la comunidad; habilitación de nuevas tierras agrícolas en las pocas áreas comunitarias que quedan; uso irracional de los bosques en el aprovechamiento de leña; uso de madera para diversas herramientas, como mangos de picota, y para la construcción de viviendas, y falta de interés o desconocimiento sobre los beneficios que traen los bosques de parte de autoridades municipales y dirigentes comunales.

En los entrevistados se patentiza la preocupación por proteger las cuencas hídricas; manifiestan predisposición a cumplir con las normas de forestación del gobierno central y a contribuir en la elaboración de una norma comunal para la protección de las cuencas, donde se contemple fuertes sanciones consensuadas con la comunidad. También muestran predisposición a las actividades de forestación y reforestación y sugieren plantar ciertas especies que tengan también valor económico.

En la zona se ve con preocupación que la actividad agropecuaria ya no se pueda expandir porque se ha usado ya todas las tierras comunales, incluidas las áreas forestales (las de pastoreo); los comunarios señalan que la única alternativa para evitar la migración de los pobladores es generar otro tipo de empleo y abrir caminos y construir viviendas para mejorar las condiciones de vida en el lugar. Sin embargo, este tipo de soluciones también puede acelerar el desmedido proceso de urbanización, que ya está presente por la cercanía del municipio con la ciudad de Cochabamba.

Las propiedades comunitarias están siendo fraccionadas para habilitar tierras agrícolas; en muy pocas comunidades aún existe propiedad colectiva. No se valora los servicios que presta el bosque y su aprovechamiento se restringe a la extracción de leña y la explotación de madera para construir viviendas, mediante autorización de las organizaciones comunales. La venta de árboles está prohibida a personas ajenas, aunque en algunos casos, debido a la necesidad económica de la comunidad, se autoriza su venta.

Respecto del cumplimiento de la función social, existe predisposición para que se desarrolle normas comunitarias que impulsen la reforestación y se dicte sanciones para un mejor manejo forestal. Los pobladores entrevistados dicen que existen normas para tal aprovechamiento y que la subcentral las hace cumplir; el desacato es penado con sanciones económicas.

Guarayos

Existe en esta región una desigual distribución de tierras y bosques ya que como producto del proceso de saneamiento, algunas comunidades indígenas han quedado con superficies muy reducidas, que en muchos casos también se vieron afectada por la venta de parcelas de tierras a los campesinos. También se constata poco desarrollo normativo para el uso y tenencia de tierras y bosques y el avasallamiento de tierras fiscales por parte de campesinos. Por parte de los indígenas, se menciona que la implementación de los planes de manejo forestal no ha mejorado su calidad de vida. El precio de la madera es muy bajo, por lo que las familias indígenas no se benefician con los ingresos generados por el aprovechamiento forestal; estos beneficios se trasladan a los madereros, más inclusive cuando los costos de operación del aprovechamiento son bastante altos.

El aprovechamiento forestal, en el caso de los indígenas, se circunscribe a la extracción maderera, y aunque se ha reconocido que esta actividad tiene impactos negativos para la sustentabilidad del bosque, el aprovechamiento es bastante intenso. Con todo, ha generado un conjunto de complicaciones que han motivado nuevas modalidades para la administración de los recursos forestales. Es de destacar el tránsito de un área de manejo colectivo a un manejo individualizado o, en palabras del lugar, a un manejo "emparcelado"; es decir, a la división del área de aprovechamiento en partes iguales entre los socios, donde cada uno controla y decide sobre la parte que le corresponde.

Entre los principales problemas del manejo forestal se puede destacar los siguientes: no existe una democratización de los beneficios que resultan del aprovechamiento forestal, fundamentalmente maderero; no existe equidad en la superficie de los distintos planes de manejo forestal con relación al número de socios; existe discriminación de género en el acceso al aprovechamiento maderable, en tanto que sólo se favorece a los socios varones; no se cuenta con profesionales

indígenas que trabajen en los planes de manejo forestal; la venta de árboles de parcelas individuales se realiza a precios muy bajos y hay ingreso de "pirateros" del lugar a los planes de manejo forestal para sacar madera.

Entre los problemas internos se destaca la ausencia de actividades de fortalecimiento de la organización de manejo, debilidad técnica en el aprovechamiento y ausencia de información a los socios sobre el manejo. Existen deficiencias en la organización que no permiten a los usuarios forestales garantizar criterios equitativos y de consenso para la definición de las reglas de manejo forestal. Tampoco se encuentra reglamentada la venta de árboles de las parcelas individuales, aspecto que compite con los costos de transacción que tiene el aprovechamiento bajo un plan de manejo forestal. Otra debilidad importante tiene que ver con la ausencia de capacidades técnicas en los indígenas, mismas que son suplidas por profesionales externos al territorio. Finalmente, existe una ausencia de sanciones para castigar a las personas que realizan aprovechamiento ilegal de madera, así como para hacer respetar las áreas de servidumbre ecológica y reforestar las áreas ya aprovechadas.

Los indígenas no perciben como problema la deforestación, debido a que en la actualidad ésta se realiza de forma muy reducida, ya que los chacos tienen como máximo una superficie de dos hectáreas por familia. Con relación a la degradación forestal, no existe una posición por parte de los comunarios; sin embargo, insinúan que quienes cometan infracciones serán expulsados y se les decomisará la madera y su equipamiento, especialmente a aquellos que ingresan ilegalmente como "cuartoneros". Existe la percepción interna de que los problemas deben ser resueltos por las autoridades estatales, debido a que ya existen muchos problemas dentro de las organizaciones comunitarias, muestra de ello es existencia de dos tipos de organizaciones sociales en el lugar: la indígena, con la Central de Organizaciones del Pueblo Nativo Guarayo (COPNAG), y la campesina, con la Central Campesina.

Charagua Norte

Entre los principales problemas del lugar, con relación a los bosques, se tiene que los madereros con autorización de las autoridades forestales extraen madera de los bosques indígenas sin respetar las tierras comunitarias de origen (TCO) a pesar de que estas áreas ya se encuentran tituladas. Es, por lo mismo, bastante usual el desmonte y la comercialización de madera por parte de terceros dentro de los territorios guaranís ya titulados y zonas adyacentes.

También hay invasión y depredación de los recursos naturales por parte de las colonias menonitas, en predios privados establecidos dentro de las TCO. Existe la percepción generalizada de que el Estado boliviano otorga más facilidades y beneficios a esas colonias extranejras, y también a los terceros, y restringe el acceso y el uso de tierras y de otros recursos naturales a los pueblos guaranís. Asimismo, se menciona falta de recursos y de apoyo técnico para que el aprovechamiento sea más sostenible. En contraparte, el gobierno autoriza prospecciones sísmicas a las empresas petroleras en propiedades comunitarias.

Entre las potenciales soluciones a estos problemas se menciona que el gobierno nacional debe otorgar mayor tuición jurídica y de fiscalización al pueblo guaraní para hacer respetar sus recursos forestales. Es decir, el Estado debería otorgar tuición a las capitanías para que puedan decidir sobre las formas de acceso al desarrollo y gestión de los recursos naturales, de acuerdo a la superficie de las TCO, el número de habitantes, los recursos naturales disponibles y sus formas de uso. Por otra parte, se requiere acelerar la titulación de los recortes a favor de las tierras comunitarias de origen para consolidar sus derechos propietarios. Entre otras soluciones prácticas, se destaca que el gobierno debe promulgar una ley que prohíba el desmonte para la agricultura mecanizada en ecosistemas chaqueños, por su fragilidad y su gran sensibilidad a la sequía.

Para avanzar en un proceso sostenible de uso de los bosques, las comunidades guaranís requieren implementar planes de aprovechamiento forestal maderable y no maderable, hoy por hoy ausentes.

Las tierras comunitarias de origen no cuentan con un reglamento de acceso a los recursos forestales así como para la distribución de sus beneficios entre los miembros de la comunidad. Por lo mismo, es preciso establecer un mecanismo de distribución de beneficios entre las comunidades y personas de la TCO. Otro aspecto destacable es la

piratería (pirateo) de madera por parte de personas externas a las comunidades, en complicidad con ciertos comunarios, que suelen ser ex *mburubichas* [autoridades tradicionales de las comunidades].

Entre las buenas prácticas para el manejo forestal en las comunidades guaraníes se menciona las siguientes: desarrollo de prácticas agroforestales entre especies maderables y café; plantaciones agroforestales de banano, maní, café y cítricos; recuperación de especies forestales nativas; desarrollo de múltiples formas de aprovechamiento no forestal del bosque, y establecimiento de cortinas rompevientos, entre otras.

Mojos

Los comunarios mojeños mencionan como principal problema la conversión del bosque de la tierra comunitaria de origen en pastizales para los estancieros, que argumentan que esas tierras les pertenecen. Asimismo, otro problema es la quema de pastizales, sin control alguno, en las estancias adyacentes y que afecta a los bosques de la TCO. Debido a que la tierra comunitaria de origen no tiene título, las autoridades forestales (ahora la ABT) no autorizaron el aprovechamiento de la madera, mientras que sí autorizaron a terceros la extracción de madera de la TCO o de las comunidades. Asimismo, es notable el aprovechamiento clandestino (llamado "pirateo") de la madera de la TCO por parte de personas ajenas (los "terceros").

Entre los principales problemas internos vinculados con el manejo forestal están los chaqueos y quemas de monte para habilitar pastizales en zonas no apropiadas y poco controladas por comunarios. Asimismo, la ausencia de regulaciones específicas para el acceso a los recursos forestales y la distribución de beneficios entre comunidades y personas de la TCO; por tanto, el pirateo de madera es frecuente por parte de los comunarios o en complicidad de ellos. Abunda la venta de madera en tronca a precios bajos y el chaqueo de monte sólo para vender leña y no para aprovechar la tierra. Como principales soluciones se sugiere la elaboración de un plan de uso de los suelos de la TCO y un reglamento de acceso a los bosques para insertarlos en los estatutos comunitarios y territoriales.

También se recomienda elaborar un mecanismo de distribución de beneficios entre comunidades y personas de la TCO y un reglamento sobre uso de los recursos de los bosques para ser insertados en los estatutos comunitarios y territoriales. Se menciona que es preciso, por otra parte, diversificar el aprovechamiento del bosque en apicultura, meliponicultura, piscicultura, aprovechamiento de cueros de animales silvestres, aprovechamiento de frutos silvestres y sus derivados (como aceite de motacú, por ejemplo), artesanías de productos no maderables del bosque y también apoyar en la apertura de mercados más grandes.

Entre las buenas prácticas de manejo forestal se menciona las siguientes: rotación de parcelas después de su agotamiento; implementación de plantaciones agroforestales entre cacao y maderables y cumplimiento de la normativa sobre aprovechamiento del lagarto en curichales.

Se entiende la función social como las mejoras que se realiza en la comunidad. Las sanciones al incumplimiento de la función social pueden ser leves, como pagar una multa o un día de trabajo en trabajos comunales, o graves, como la expulsión de la comunidad para que retorne la armonía. No obstante, los entrevistados mencionan que no es posible aplicar sanciones, por lo que el Estado debe otorgar a las autoridades de la TCO el derecho de inmovilizar, decomisar y confiscar los bienes y productos de los avasalladores encontrados en delito *in fraganti*.

Pilón Lajas

La TCO cuenta con un estatuto interno que determina que el territorio es de uso colectivo. No existe disposición individual de la tierra por la calidad que ella tiene. Su acceso es igualitario para todos los miembros de las comunidades, dentro de los usos y costumbres. El territorio está totalmente sobrepuesto sobre el área protegida. El uso de las áreas colectivas se realiza de acuerdo a la zonificación que establece el "Plan de manejo y plan de vida", el cual formaliza el aprovechamiento de los recursos naturales para consumo familiar. Aún no existe aprovechamiento permanente de la madera.

Uno de los principales problemas está relacionado con el pirateo de madera por parte de terceros dentro del territorio, con y sin autorización de la autoridad forestal, así como el uso y extracción de los recursos naturales de la TCO

sin autorización ni comunicación a la dirigencia del territorio por parte de comunidades vecinas y personas ajenas. A su vez, los pueblos t'simanes y mosetenes que habitan el lugar no reciben apoyo alguno del Estado para el aprovechamiento sostenible de los recursos maderables.

Se plantea que el Estado boliviano otorgue tuición expresa a la TCO para fiscalizar y decomisar los bienes y productos encontrados ilegalmente en mano de los "pirateros" dentro del territorio. También debe definirse mecanismos operativos de coordinación entre comunidades dentro de la TCO, entre la asamblea de comunidades y las comunidades vecinas y entre la asamblea de comunidades y los gobiernos municipales y departamentales para el aprovechamiento racional del agua, los áridos, caminos comunitarios y otros recursos de uso colectivo.

El pirateo de madera por parte de algunos miembros de las comunidades es uno de los principales problemas, así como los continuos incendios forestales provocados por cazadores de la comunidad. Para darles solución se requiere establecer normas básicas para el acceso de las familias a los recursos forestales en cada comunidad, así como capacitar a la comunidad, en especial a los cazadores, en manejo y control de incendios forestales.

Como buenas prácticas de aprovechamiento forestal se menciona las siguientes: desarrollo de prácticas agroforestales para cacao, mara y cedro; plantaciones agroforestales de plátano, mara, majo y cedro; recuperación de especies forestales nativas con valor económico local; práctica de múltiples formas de aprovechamiento no forestal del bosque, y rotación de cultivos.

Comunidades de Madre de Dios

De acuerdo con la opinión de los comunarios, las comunidades no reciben apoyo alguno del Estado para el aprovechamiento sostenible de los recursos maderables, que hasta ahora son un beneficio empresarial poco o nada accesible para las comunidades indígenas y campesinas. Los gobiernos no apoyan a las comunidades en la reactivación de los mercados y aprovechamiento de la siringa [goma]. Entre las soluciones se menciona que el Estado plurinacional debe otorgar mandato a las organizaciones indígenas y campesinas de base para que fiscalicen y controlen los recursos naturales dentro de la jurisdicción de sus comunidades tituladas. Asimismo, el Estado debe otorgarles el derecho de decomisar los bienes y productos extraídos y encontrados ilegalmente dentro sus territorios.

Se menciona también que la madera decomisada por las unidades forestales fuera de las comunidades debe ser devuelta a las comunidades de origen para la utilización con fines sociales y comunitarios. El gobierno departamental y los gobiernos municipales deben apoyar con los técnicos y los recursos económicos necesarios para la elaboración de los planes de manejo y aprovechamiento sostenible de la madera. Finalmente, las tierras fiscales deben ser declaradas "tierras de reserva productiva para las comunidades locales".

Como buenas prácticas de manejo forestal se menciona: desarrollo de prácticas agroforestales con especies maderables y café; plantaciones agroforestales de plátano, cacao y mara; recuperación de especies forestales nativas; desarrollo de múltiples formas de aprovechamiento no forestal del bosque; desarrollo de cultivos asociados o mixtos, y prácticas de rotación de cultivos.

San Julián

Las comunidades tienen reglamentos que regulan el acceso a los bosques, denominados "áreas verdes" (el bosque comunal), así como la delegación de responsabilidades de cuidado de determinada área verde a cada familia de la comunidad.

Entre los problemas externos se identifica la quema de chacos y pastizales sin control por parte de otras comunidades y municipios, por lo que se plantea establecer normas básicas para regular el chaqueo y quema de pastizales entre comunidades y municipios. Se percibe que, en la zona, el Estado da facilidades a los extranjeros (brasileños, rusos, etc.) para desmontar grandes extensiones (es decir, miles de hectáreas), dañando irreversiblemente al bosque, a las tierras y al medio ambiente. También se presenta el desmonte de las tierras adyacentes a los ríos por parte de las empresas grandes, pequeñas y comunarios, debilitando los bosques defensivos en las riberas del Río Grande.

Con relación a los problemas internos, se plantea que las parcelas en la mayoría de las co-

munidades son de tamaño muy reducido y no es posible separar una superficie para la actividad forestal. Sin embargo, se debería establecer normas para obligar a establecer cortinas rompevientos de acuerdo con la aptitud del suelo. Muchas comunidades han habilitado las áreas verdes establecidas por el INRA para ampliar los cultivos. Se debe establecer mecanismos para la conservación y recuperación de las áreas verdes comunales y establecer normas básicas en las comunidades para regular el chaqueo y quema de pastizales.

Se ha identificado en esta región la falta de bosque y áreas verdes, lo cual es resultado de que en la comunidad se haya trabajado sin previa planificación y se haya deforestado las áreas verdes. Asimismo, pequeños productores, pero especialmente medianos y grandes y los extranjeros hicieron grandes desmontes para sus actividades productivas y no respetaron las servidumbres ecológicas porque no se aplicó la ley. Por otra parte, se presenta quema descontrolada e incendios forestales, entre otras cosas porque la ex Superintendencia Forestal no controló el aprovechamiento forestal y no previó la reforestación para sustituir los árboles cortados. La inseguridad jurídica sobre la tierra indujo a ocupar las áreas verdes de la comunidad por temor a que el INRA las dote a otras personas, tal como ocurrió en otros varios casos. Por otra parte, se menciona que los productores sólo se preocupan por producir más y no toman en cuenta que el descuido del bosque y la escasez de tierra hizo deforestar todas las parcelas. En general, existe poca comprensión o falta de conocimiento por parte de los comunarios con respecto a las funciones del bosque.

El apoyo de los gobiernos municipales es esporádico con respecto al tema de manejo forestal y conservación de bosques. Los gobiernos municipales autorizan la quema, desmonte y corte de árboles, pero no obligan a la reforestación. Entre las soluciones se propone que los empresarios y propietarios reparen el daño al monte reforestándo. El municipio debe tener competencias jurídicas para controlar la deforestación irracional y el control social debe tener competencias para evitar la deforestación irracional. Los propietarios de cada comunidad deben presentar planos de su parcela que definan zonas de reforestación y otras. También se debe establecer una normativa que obligue a la comunidad y a los empresarios a reforestar sus parcelas. Es preciso realizar una planificación zonal y también de las parcelas, de modo que se contemple la tenencia de áreas de bosque y existan cultivos de plantas diversificadas y cortinas vegetales en deslindes de parcelas.

Es preciso ampliar las áreas de bosque; y en ese marco, el Estado debe destinar recursos para su mantenimiento en las comunidades donde aún los bosques existen. También se debe canalizar recursos para reforestar, pero esto debe ser gestionado de manera compartida con los municipios. También es preciso implementar programas de recuperación de bosques productivos en áreas o tierras cansadas y áreas verdes degradadas; es decir, que las autoridades y las instituciones en la zona apoyen la reforestación en las comunidades.

Entre las buenas prácticas de manejo forestal se menciona: desarrollo de prácticas agroforestales con cítricos y especies maderables; recuperación de especies forestales nativas con valor económico y establecimiento de cortinas rompevientos.

Diego Pacheco

IV
IMPUESTO AGRARIO

Bases para el nuevo impuesto a la propiedad agraria en Bolivia*

Miguel Morales Sánchez

1. Introducción

En Bolivia existe una larga tradición tributaria; se ha pagado impuestos desde la Colonia. Hoy, están en vigencia cerca de veinte impuestos que gravan la actividad económica y la producción, pero que también gravan el consumo, las utilidades, la propiedad y el patrimonio.

Como resultado de las luchas sociales que cambiaron el país en los últimos años, se exonera del pago del impuesto a la pequeña propiedad agraria y a la propiedad colectiva campesina e indígena. Con esta única excepción, todos los propietarios de tierra del país deben pagar impuestos.

Las empresas agrícolas y ganaderas están sujetas al pago de los impuestos que gravan toda actividad empresarial. Para los productores agropecuarios medianos se ha creado un impuesto especial denominado "régimen agrario unificado" (RAU), que reemplaza el pago de cuatro impuestos –IVA, IT, IUE y RC-IVA–. El monto de este impuesto se calcula sobre la base de un monto fijo por hectárea y en función de una zonificación que clasifica al país en dieciocho zonas diferentes. Aunque en su cobro aplicación se aplica una tarifa por superficie, el RAU es un impuesto a la realización de actividades económicas en el sector agrícola y no un impuesto a la propiedad de la tierra.

El impuesto a la propiedad inmueble rural se ha aplicado en Bolivia desde hace muchísimos años, pero con diferentes nombres: "tributo indigenal", "contribución indígena", "impuesto a la propiedad rústica", "impuesto a la propiedad rural", "impuesto a la renta presunta de la tierra", "impuesto a la propiedad inmueble agraria", entre otros. En la actualidad, se denomina "impuesto a la propiedad de bienes inmuebles" (IPBI) y tiene recaudaciones (o rendimientos) muy bajas, lo cual es signo de que no está cumpliendo la función para la que fue creado.

¿Por qué se recauda tan poco? Ésta es una de las preguntas que guía el presente artículo. Para responderla, se analiza las tasas impositivas para ver si son demasiado bajas o demasiado altas; se analiza las formas de avalúo, para determinar si se existe subvaloración y, por lo tanto, evasión, y se analiza la base imponible, para determinar si en ella se considera todos los elementos que deben ser parte del cálculo del impuesto. En fin, el presente artículo analiza en detalle el impuesto a la propiedad de la tierra en Bolivia, en la perspectiva de proponer ajustes y cambios para que tenga coherencia con el proceso de cambio que vive el país, fomentando el uso productivo de la tierra y desalentando su tenencia especulativa y, al mismo tiempo, para que sea más eficiente en sus recaudaciones.

* El presente artículo fue enviado para su revisión a los siguientes expertos en materia tributaria del país: Waldo Gutiérrez Iriarte, Edwin Hurtado Urdininea y Leonardo Ugarte Arraya. El autor les agradece por su contribución y sus comentarios.

2. Marco conceptual

En la teoría tributaria, el impuesto sobre la propiedad inmueble agraria se clasifica como un impuesto al patrimonio. El patrimonio es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones pertenecientes una persona, tienen una utilidad económica y son susceptibles de estimación pecuniaria (De Cesare y Lazo 2008:13).

El impuesto a la propiedad de la tierra es, probablemente, el impuesto más conocido del mundo, no sólo porque se aplica en muchos países sino también porque es un impuesto muy antiguo. Al respecto, señala la FAO (FAO 2004: 20): "muchos países de todo el mundo gravan la tierra agrícola y otras propiedades rurales. Este impuesto tampoco es nuevo. Existe desde hace al menos tres milenios. Las ventajas e inconvenientes de este tipo de impuestos son bien conocidas y se comprenden quizá mejor que las de cualquier otro impuesto".

2.1 Ventajas del impuesto a la propiedad de la tierra

En comparación con otros tributos, el impuesto a la propiedad de la tierra tiene ventajas tanto para la sociedad como para el ente recaudador, y son las siguientes:

- Previsibilidad y estabilidad como fuente de ingresos tributarios: tiene poca dependencia con el nivel de crecimiento de la economía.
- Universalidad del hecho generador: la mayor parte de la población es propietaria de algo.
- Transparencia: para el público es fácil de visualizar por qué está pagando, entiende cuál es la base de cálculo.
- Dificultad de evasión: la tierra está presente, no puede ocultarse.
- Facilidad de administración: los procedimientos de cálculo son sencillos y el costo de recaudación es bajo (De Cesare y Lazo 2008: 36; FAO 2004: 21).

Sin embargo, en el caso concreto de Bolivia, algunas de estas ventajas se ven mermadas por la compleja problemática de la propiedad de la tierra.

En efecto, la universalidad del hecho generador se ve restringida por la gran inequidad en la tenencia de la tierra; la evasión está generalizada, no sólo porque no todos los municipios tienen la capacidad técnico-administrativa de cobrarlo, sino porque también el sistema de autoavalúo se convirtió en un sistema de subavalúo, permitiendo a los grandes propietarios pagar muy poco. La facilidad de administración de este impuesto es más compleja debido a la falta de un catastro rural en vigencia.

Además de estas desventajas operativas, existen otras de carácter más político, relacionadas con la equidad social. Así, este impuesto tiene la capacidad de generar un monto tributario sobre contribuyentes ricos capaces de evitar la tributación a la renta (Gold 1979).

Esta cualidad redistributiva del impuesto a la propiedad agraria adquiere relevancia en países como Bolivia, donde existe una gran desigualdad en la distribución de la tierra.

> Las razones que sustentan la importancia teórica que se le asigna a este gravamen en los sistemas tributarios y la confianza que se le atribuyen como eventual fuente de recaudo tienen que ver, inicialmente, con la creencia de que la propiedad inmueble es indicativa de capacidad económica, en particular en los países latinoamericanos en los cuales se registra una alta concentración de tierras. En este mismo sentido, se tiende a considerar que este impuesto contribuye a hacer más equitativo el sistema tributario, por incluir como contribuyentes a sujetos que por lo general no están gravados por impuestos al consumo. (Uribe y Bejarano 2008: 3)

El rol de este impuesto en las políticas agrarias es innegable. El cobrar un impuesto a la propiedad agraria puede favorecer a que los que, teniendo tierras en exceso, tiendan a vender las que no usan, provocando así una mejor distribución de la tierra y un mejor manejo de los recursos naturales. He aquí algunas posiciones al respecto:

> En situaciones en las que la combinación de procesos históricos y debates de políticas públicas han conducido a procesos de distribución de tierras que implican una significativa subutilización de recursos económicamente productivos, el funcionamiento aislado del mercado no proveerá a los pobres del suficiente acceso a la tierra, al nivel y la velocidad que es requerida para enfrentar profundos problemas estructurales de miseria y

> atraso. Otros mecanismos, incluyendo el impuesto a la tierra y la intervención directa del Estado, serán necesarios, en estas circunstancias, para lograr metas sociales y producir una redistribución de la tierra que mejorará tanto la equidad como la eficiencia en el acceso y uso de los recursos naturales. (Banco Mundial 2002)

> El impuesto a la tierra –por ejemplo el 2% anual adicional al predial–, serviría para presionar a todos los propietarios de la tierra que no producen esta cantidad líquida todos los años. A ellos les tocaría intentar poner su tierra a producir esa cantidad o venderla para invertir en otros activos. Y para los inversionistas sin tierra, el impuesto les desanimaría a comprar, a menos que tuvieran un gran proyecto productivo entre manos. El impuesto serviría entonces para incentivar a los capitalistas a invertir en lo que es socialmente conveniente.
>
> Y en el campo, el impuesto actuaría como una reforma agraria silenciosa: la tierra comenzaría a pasar de las manos de quienes no encuentran la manera de hacerla productiva a las de aquellos que le apuesten a lo contrario. Y al caer la demanda de tierra para fines acumulativos, su precio bajaría, cerrando así el ciclo justo donde se apunta: al bajar los precios de la tierra, se favorecen los precios de los alimentos y más competitiva se vuelve la agricultura en el mercado internacional. (Escobar 2006)

> El contribuyente que posee bienes patrimoniales totalmente improductivos, pero susceptibles de explotación, se encontrará inducido a explotarlos o bien venderlos, para neutralizar la incidencia del gravamen. El propietario de tierras improductivas es incentivado a su cultivo o, en caso de imposibilidad, a enajenarlas total o parcialmente a fin de utilizar productivamente el dinero obtenido en la venta. El propietario de dinero o fondos inactivos tiene incentivo para su inversión. La imposición patrimonial, precisamente por alcanzar rentas virtuales y no efectivas, cumple con el principio de incrementar la productividad, que consiste en premiar a los contribuyentes que poseen capitales productivos y en castigar a aquellos que poseen fondos inactivos o bienes poco productivos. (Jarach 1985)

Cuando el impuesto a la propiedad inmueble se aplica sobre el valor de la tierra (sin incluir las mejoras e inversiones productivas sobre la tierra) se obtienen otras ventajas. Es un impuesto neutro porque, según la teoría, su aplicación no afecta el ritmo del desarrollo económico; las acciones que eran antes óptimas económicamente, seguirán siéndolo después del pago del impuesto. Desde el punto de vista económico, "la tributación sobre el valor de la tierra es considerada perfecta por no causar distorsiones" (ver Brueckner 1986, Lusht 1992, Reece 1992 y Beaumont 1992), ya que "no altera las decisiones sobre el desarrollo de la tierra" (De Cesare y Lazo 2008:50).

El impuesto basado en el valor de la tierra tiene mayores efectos redistributivos pues no sólo que el Estado recauda recursos de los que más tienen para realizar obras de interés común, sino que, además, provoca mayores cambios en la estructura agraria.

> Según Henry Geroge (1879), el impuesto basado en el valor de la tierra es el más justo y equitativo de todos los impuestos, puesto que grava sólo a aquellos que reciben de la sociedad un peculiar y valorable beneficio, el uso de la tierra, con una carga que guarda proporción con el beneficio que reciben. (Da Silva Filho *et al.* 2003: 1)

> Si la demanda de bienes se mantiene estable, el impuesto a la propiedad así establecido recae sobre los propietarios de tierras y no puede ser trasladado a otros. En este sentido, si la carga tributaria es soportada proporcionalmente en mayor medida por los propietarios de tierras (respecto de lo que sucedería si el gravamen recayera sobre tierra y mejoras a la vez) y hay una inequitativa distribución de las tierras (como en efecto sucede en América Latina), el impuesto resulta progresivo, pues su peso recae mayormente en los contribuyentes con mayor capacidad de pago. (Uribe y Bejarano 2008: 14)

2.2 Inconvenientes del impuesto a la tierra

Pero no todo son ventajas con el impuesto a la tierra; aunque menos visibles, tiene también algunos inconvenientes.

En primer lugar, es un impuesto que suele ser impopular. Su impopularidad se debe generalmente a que es un impuesto difícil de evadir y que, por otro lado, afecta más a los que poseen grandes propiedades, que son generalmente gente poderosa que puede influir en la opinión pública y en los electores. Probablemente una de las causas por las que en Bolivia no se aplica correctamente este impuesto es por razones políticas; los gobernantes temen perder el apoyo del electorado.

Otra desventaja es que para su aplicación requiere contar con un catastro rural actualizado y moderno. Cuanto más desactualizado esté el valor catastral, menores serán las recaudaciones, lo que implica que los contribuyentes tenderán a oponer mayor resistencia a su actualización (FAO 2004: 23).

Otra desventaja en el impuesto a la propiedad de la tierra es que, en los tiempos actuales, es un impuesto que recauda relativamente poco. Su promedio internacional de recaudación es de alrededor del 2% del total de las recaudaciones tributarias. Podría decirse que existe un tope de aceptación pública que impide subir más este impuesto.

En esta misma línea, la experiencia internacional muestra que las recaudaciones por el impuesto a la tierra son muy inferiores a las del impuesto a inmuebles urbanos; tan sólo llegan a un 20%. Sin embargo, cuando se analiza en el ámbito local, que es donde generalmente se cobra este impuesto, su importancia relativa es mucho mayor (FAO 2004: 25).

3. Las recaudaciones del impuesto a la tierra en Bolivia

En Bolivia no existe específicamente un impuesto a la tierra, sino un impuesto más general: el impuesto a la propiedad, y se denomina "impuesto a la propiedad de bienes inmuebles" (IPBI). Es un impuesto que está dentro del dominio tributario municipal, y, en consecuencia, son los gobiernos municipales los encargados de cobrarlo y administrarlo.

Una de las consecuencias de ello es que todo se maneja localmente, no existe una fiscalización ni un registro nacional centralizado. Las estadísticas oficiales del servicio de Impuestos Nacionales no muestran dato alguno sobre este impuesto (los datos que se presenta en este artículo se los obtuvo consultando los registros de cada municipio).

Uno de los inconvenientes del impuesto inmobiliario en Bolivia es que no diferencia entre las tierras y las construcciones, ambas son consideradas inmuebles. Por lo tanto, en Bolivia es imposible saber cuánto efectivamente se paga como impuestos por la propiedad de la tierra.

Este dato se podría inferir del hecho de que los procedimientos que se aplica para el cobro en el área urbana son diferentes a los que se aplica en el área rural. Sin embargo, tampoco existe en el país información en el ámbito nacional que desagregue las recaudaciones inmobiliarias urbanas de las rurales. Es posible que en los municipios grandes se pueda hacer esta distinción, pero en la mayor parte de los municipio no. Así, en los catorce municipios visitados para este estudio se pudo comprobar que la contabilidad municipal no hace distinción alguna entre recaudaciones por impuestos a la propiedad que corresponden al área urbana y las que corresponden al área rural. Por lo tanto, hay que contentarse con estimaciones.

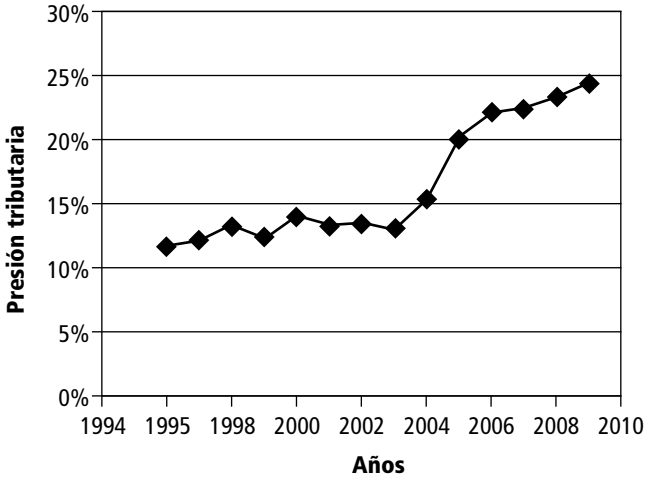
En lo que sigue se estudia el impuesto a la propiedad vigente en Bolivia, el IPBI, tratando de valorar su magnitud e incidencia en la economía nacional y tratando de inferir cuánto de este impuesto corresponde a la propiedad de la tierra.

3.1 La presión tributaria

Para entender la cantidad de recaudaciones del IBPI, es necesario analizar previamente las recaudaciones del conjunto de impuestos vigentes en el país.

La presión tributaria (razón entre el total de impuestos recaudados y el producto interno bruto de un país) es un indicador frecuentemente empleado para medir la eficacia en la recaudación tributaria, como se puede evidenciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 1
Presión tributaria en Bolivia



Fuente: elaboración propia con datos del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN).

La presión tributaria en 2009 llegó a 24%, siguiendo una tendencia sostenida de crecimiento durante los diez últimos años. Esta cifra muestra

un buen nivel de tributación, pues se encuentra por encima del promedio de América Latina, que es del orden de 19%.

3.2 La importancia relativa del impuesto inmobiliario

La recaudación total por impuestos nacionales en el año 2009 fue del orden de 4,200 millones de dólares. Para este mismo periodo, la recaudación nacional por impuestos municipales fue del orden de 248 millones de dólares, vale decir el 6 %.

Cuadro 1
Bolivia: recaudaciones tributarias en 2009
(en millones de dólares)

Tipo de impuesto	Recaudaciones 2009	
	Millones de dólares	%
Impuestos nacionales	4,198.9	94
Impuestos municipales (*)	247.8	6
Total	4,446.7	100

(*): datos para 327 municipios.

Fuente: elaboración propia con datos del SIN e informes de ejecución presupuestaria de los municipios.

En lo que en el cuadro 1 se denomina "impuestos municipales", se incluye, además de los impuestos municipales propiamente dichos (IPBI, IPVA, ITBI, ITVA), las tasas, patentes y otras recaudaciones que efectúan los gobiernos municipales a sus habitantes.

Cuadro 2
Bolivia 2009:
Composición de los impuestos municipales
(en millones de dólares)

Tipo de ingreso municipal	Recaudaciones 2009	
	Millones de dólares	%
Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles (IPBI)	90.9	37%
Otros ingresos propios (*)	156.9	63%
Total impuestos municipales	247.8	100%

(*): incluye impuesto a la propiedad de vehículos automotores (IPVA), impuesto a las transacciones de bienes inmuebles (ITBI), impuesto a las transacciones de vehículos automotores (ITVA), tasas, patentes, contribuciones y regalías mineras.

Fuente: elaboración propia en base a datos de SIN e informes de ejecución presupuestaria de los municipios.

Estos datos muestran que las recaudaciones por el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles (IPBI) representan cerca de la tercera parte de los ingresos propios municipales; sin embargo, su importancia nacional es débil pues sólo significa el 2% del total de recaudaciones tributarias del país. Por otro lado, se puede comprobar que, en la gestión 2009, las recaudaciones por el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles representan el 0.52% del PIB.

Cuadro 3
Impuesto inmobiliario en países latinoamericanos con relación al PIB

País	Año Fiscal	Impuesto inmobiliario con relación al PIB (%)
Argentina	2006	0.44
Bolivia	2009	0.52
Brasil	2006	0.52
Chile	2006	0.48
Colombia	2005	0.69
Guatemala	2004	0.16
Honduras	2005	0.31
México	2004	0.27
Panamá	2006	0.35
Paraguay	2006	0.27
Perú	2005	0.15
Rep. Dominicana	2006	0.13
Promedio		0.36

Fuente: De Cesare y Lazo 2008.

Como se puede apreciar en el anterior cuadro, la comparación con los países vecinos evidencia que, en principio, la situación de Bolivia es buena; el indicador en Bolivia (0.56%) es superior al promedio, particularmente superior a Chile o Argentina, que son países que tienen una institucionalidad tributaria mayor.

Sin embargo, este indicador, que se construye dividiendo la recaudación inmobiliaria por el PIB, es engañoso debido a que depende del nivel del producto interno bruto, que en Bolivia es muy bajo. Por este motivo, la recaudación tributaria parece ser superior frente a otros países. Y por ello conviene revisar otros indicadores para tener una visión más completa de la situación de este impuesto.

Cuadro 4
Recaudación del impuesto inmobiliario en países latinoamericanos
(en dólares)

País	Año fiscal	Impuesto inmobiliario por habitante	Impuesto inmobiliario por km²
Argentina	2006	36	477
Bolivia	2009	9	83
Brasil	2006	43	905
Chile	2006	49	955
Colombia	2005	34	1,385
Guatemala	2004	5	536
Honduras	2005	6	403
México	2004	28	1,191
Panamá	2006	24	1,149
Paraguay	2006	7	90
Perú	2005	9	149
Rep. Dominicana	2006	7	1,194
Promedio		21	710

Fuente: De Cesare y Lazo 2008.

El monto del impuesto inmobiliario recaudado por habitante en 2009 en Bolivia se encuentra por debajo de la media latinoamericana; en Bolivia, cada habitante paga nueve dólares por este impuesto, mientras que, en la muestra estudiada, el promedio es de veintiún dólares por habitante. Entonces, se podría concluir que, en promedio, cada boliviano paga menos impuestos inmobiliarios que los habitantes de países vecinos.

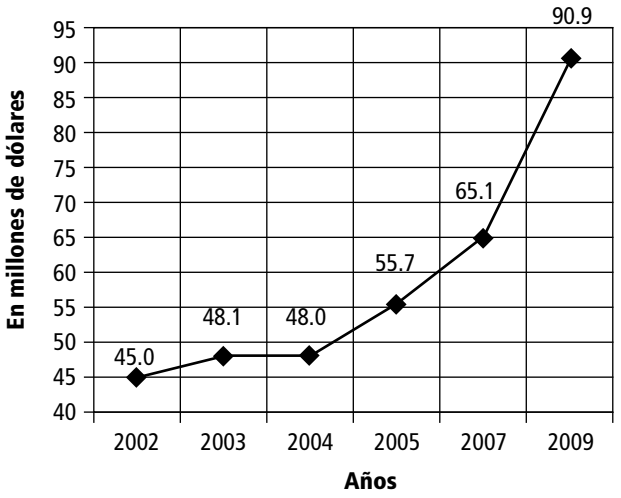
Sucede lo mismo cuando se relaciona la recaudación con la superficie total del país (es obvio que lo mejor sería relacionar la recaudación con la superficie sujeta al impuesto, pero este dato no está disponible). En Bolivia, se paga 83 dólares por kilómetro cuadrado, y es el monto de pago más bajo de todo el continente. El promedio de la muestra estudiada es de 710 dólares por kilómetro cuadrado.

En síntesis, al analizar estos indicadores, se puede concluir que, en comparación con otros países de América Latina, la recaudación por el impuesto inmobiliario es elevada si se la compara con el PIB, pero es baja con relación a la población o la superficie del país. Más adelante se analizará las causas de esta baja recaudación.

3.3 La evolución de las recaudaciones

No todas son malas noticias; inclusive siendo bajas, las recaudaciones por el IPBI han ido creciendo progresivamente a lo largo de la última década: este impuesto es pequeño, pero está creciendo, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 2
Bolivia: recaudaciones por IPBI



Fuentes: para las gestiones 2000 a 2007, Terán: Estudio de ingresos municipales; para la gestión 2009, elaboración propia sobre la base de reportes de ejecución presupuestaria municipal.

El gráfico precedente permite observar que el monto recaudado por el impuesto inmobiliario tiende a crecer a un ritmo mayor en los últimos años. En la primera mitad del decenio las recaudaciones crecieron muy poco, pero en los últimos años casi se duplicaron. Esto se debe, probablemente, a la modernización de los sistemas de catastro urbano, que permitió a muchos municipios empezar a cobrar este impuesto.

3.4 Municipios rurales frente a municipios urbanos

En el país no existen estadísticas que desagreguen la recaudación por impuesto entre la propiedad urbana y la rural. Para hacer esta estimación, se clasificó los municipios del país en dos grupos: municipios urbanos y municipios rurales. Se asume que son urbanos aquellos que concentran más de la mitad de su población en centros poblados por más de dos mil habitantes.

Cuadro 5
Bolivia 2009: recaudaciones IPBI por tipo de municipio

Municipios	Cantidad	Extensión total (millones de km²)	Población total (millones de habitantes)	Recaudación IPBI (millones de dólares)	IPBI por habitante (dólares)	IPBI por km² (dólares)
Urbanos	49	0.2	6.2	84.6	13.6	423.0
Rurales	278	0.9	4	6.4	1.6	7.1
Total general	327	1.1	10.2	90.9	8.9	82.6

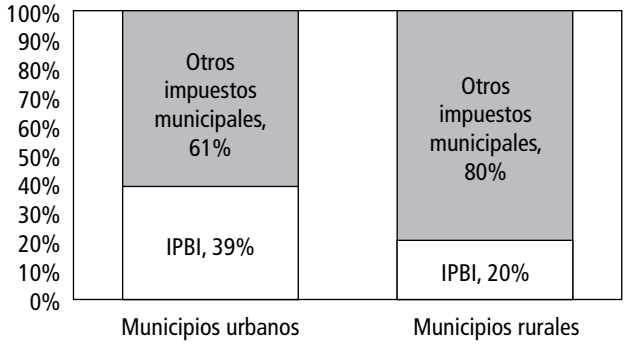
Fuente: elaboración propia basada en los informes de ejecución presupuestaria municipal y datos del INE.

Como se puede observar, en la gestión 2009, los 278 municipios clasificados como rurales –que ocupan más del 80% del territorio nacional– tan sólo recaudaron la suma de 6.4 millones de dólares por IPBI; es decir, apenas el 7% de las recaudaciones inmobiliarias. La recaudación por impuestos inmobiliarios por habitante en los municipios urbanos es nueve veces mayor que en los municipios rurales. Estos datos sugieren que en Bolivia se paga muy poco (o casi nada) por impuestos a la tierra.

3.5 Importancia del impuesto inmobiliario con relación a los ingresos propios municipales

En los municipios urbanos, la recaudación por impuesto inmobiliario representa el 39% de las recaudaciones tributarias municipales. En cambio, en los municipios rurales, representa tan sólo el 20%, lo que demuestra que las propiedades rurales, entre ellas la tierra, pagan menos impuestos que las propiedades urbanas. El siguiente gráfico lo ilustra.

Gráfico 3
Composición de los ingresos propios municipales en Bolivia



Fuente: elaboración propia con datos de los informes de ejecución presupuestaria municipal.

Se estima que los ingresos propios municipales representan entre el 10% y el 20% del total del presupuesto municipal, con lo cual se puede deducir que el peso del impuesto inmobiliario en las finanzas municipales es bajo.

3.6 La recaudación del IPBI por departamentos

Tomando en cuenta sólo los municipios rurales, se puede constatar que, en la gestión 2009, la recaudación de los municipios de Santa Cruz, por ejemplo, significó las dos terceras partes del total de recaudaciones por el impuesto inmobiliario.

Cuadro 6
Bolivia: recaudaciones por IPBI en 2009, según tipo de municipio

	Municipios urbanos		Municipios rurales		Todos los municipios	
Departamento	**Millones de dólares**	**Porcentaje**	**Millones de dólares**	**Porcentaje**	**Millones de dólares**	**Porcentaje**
Beni	1.1	1	0.13	2	1.3	1
Chuquisaca	3.6	4	0.18	3	3.8	4
Cochabamba	16.2	19	0.72	11	16.9	19
La Paz	31.3	37	0.89	14	32.2	35
Oruro	3.0	4	0.18	3	3.2	4
Pando	0.1	0	0.00	0	0.1	0
Potosí	1.5	2	0.10	2	1.6	2
Santa Cruz	23.9	28	4.09	64	28.0	31
Tarija	3.7	4	0.09	1	3.8	4
Total general	84.6	100	6.37	100	90.9	100

Fuente: elaboración propia con datos de los informes de ejecución presupuestaria municipal.

Considerando la recaudación por IPBI de los municipios urbanos, se observa que es el departamento de La Paz el que recaudó más, con 37%; le sigue Santa Cruz, con 28%. En cambio, en el caso de los municipios rurales, se observa que es Santa Cruz la que obtuvo mayores recaudaciones, con 64%; es decir, cerca de dos terceras partes. Le sigue de muy lejos el departamento de La Paz, con 14%.

Si se toma la totalidad, incluyendo los municipios urbanos y rurales, se puede observar que es el departamento de La Paz el que mayores recaudaciones registra por el IPBI, con 35% del total de recaudaciones; le sigue Santa Cruz, con 31%.

En conclusión, a pesar de estar incrementándose en los últimos años, el IPBI tiene una débil incidencia en el presupuesto del Estado y, en particular, en el de los gobiernos municipales. Esta baja incidencia se debe a que el monto de recaudaciones por este impuesto es muy bajo, principalmente en el área rural.

4. Historia del impuesto a la tierra en Bolivia

Según un investigador agrario, para los bolivianos el impuesto es como un castigo, una punición, una multa, un pago obligatorio que no brinda beneficio alguno.[1] Este sentimiento frente al impuesto es explicable si se analiza la historia de Bolivia.

4.1 Historia temprana

Desde la Colonia, y tal vez desde mucho antes, los habitantes de estas tierras han pagado impuestos, tributos destinados a mantener al patrón, la Iglesia, al virrey y al rey; es decir, a reproducir toda la cadena de mando del Estado. En el periodo colonial, el régimen tributario era férreo y afectaba a todos los habitantes, españoles e indios, agricultores y mineros. El impuesto a la tierra existió desde entonces, como parte del sistema tributario, y con diferentes denominaciones a lo largo de la historia. El tributo indígena (que en el periodo final de la colonia se denominó "contribución indigenal") y la encomienda eran los principales mecanismos de recaudación de este impuesto que se cobraba por el derecho de usar las tierras que, desde la conquista, eran de propiedad de la corona (Urrutia 1996: 294).

1 Expresado en una entrevista con Luis Baldomar, representante de la CAO.

Este impuesto, al igual que todos los impuestos del periodo colonial, ha sido sistemáticamente resistido por la población local, con diferentes argumentos y estrategias, y ha estado siempre en el meollo de los problemas sociales de la época.

Con la independencia de la República, se eliminó el sistema tributario colonial y se creó nuevos impuestos; pero entre ellos se restituyó el tributo indígena, concebido ahora como una especie de impuesto sobre la propiedad de la tierra.[2] Al igual que antes, el indígena debía pagar para no verse despojado. Las recaudaciones por este impuesto fueron muy importantes en determinada época de la historia boliviana. Por ejemplo, en 1860 representaba el 36% de los ingresos del erario nacional; Bolivia, con una mayoría abrumadora de población quechua-aymara en el área rural del altiplano y los valles interandinos, vivía en buena parte del impuesto indígena (Gómez-Martínez 1997: 2).

Sin embargo, y a pesar de su importancia en las recaudaciones, a lo largo de la historia temprana de Bolivia, el impuesto sobre la tierra se ha visto siempre opacado por el impuesto a la minería y los recursos naturales. Desde mediados del siglo XIX –cuando empezó el nuevo auge de la plata– hasta nuestros días, las recaudaciones por el impuesto agrario pasaron a segundo plano en el erario nacional. Aunque este impuesto era poco significativo para el Estado en determinados periodos de la historia, siempre fue muy elevado para la pobre economía indígena, que siempre se opuso y se resistió a su pago.

La revolución nacional, de 1952, marcó la declinación de la antigua clase dominante, terrateniente y minera, y el surgimiento político de nuevas clases sociales. Decretó la reforma agraria, que eliminó el latifundio en la región andina del país, pero generó las condiciones para la concentración agraria en las tierras bajas.

En cuanto al tema tributario, la revolución nacional produjo un cambio fundamental, largamente añorado y esperado: la eliminación de la tributación agraria. Desde entonces y hasta ahora, los campesinos e indígenas dejaron de pagar el impuesto sobre la tierra.

> La reforma agraria cambió el ordenamiento y régimen jurídico de la propiedad agraria, el sistema de producción y particularmente el régimen impositivo. Desde 1953, los campesinos bolivianos dejaron de pagar la contribución territorial; y como la mayoría de los hacendados prácticamente abandonaron sus fincas por el proceso de reforma agraria, también dejaron de pagar el tributo establecido por la ley desde 1928. Incluso, durante los diez primeros años de reforma agraria, no se dictó ninguna disposición tributaria para el área rural. Recién en 1963, bajo el gobierno de Paz Estenssoro, se propuso aplicar un impuesto al sector campesino bajo el nombre de "impuesto predial rústico". No obstante, el proyecto de tributación no tuvo mayor incidencia por la resistencia campesina al pago de impuestos y la dificultad de recaudación en el área rural.
>
> En 1967, se pretendió aplicar el impuesto unificado al sector agrario, que gravaba la propiedad rural; pero al igual que el impuesto anterior, las recaudaciones fueron mínimas. Desde entonces, fueron planteados varios intentos de cobrar impuestos al sector agrícola y específicamente a la propiedad rural; pero por la resistencia organizada de los campesinos, ninguno de los impuestos pudo aplicarse efectivamente. (Crespo 2002: 19)

4.3 Los tiempos modernos

4.3.1 La Ley 843

El sistema tributario actual tiene origen en la Ley 843, denominada Ley de Reforma Tributaria, promulgada en 1986 como parte del ajuste estructural neoliberal que se aplicó en Bolivia. Como es sabido, este paquete económico se aplicó como respuesta a una crisis económica muy severa, crisis del modelo económico, que se manifestó en hiperinflación y recesión económica.

En materia agraria, la Ley 843 introduce, en reemplazo de todos los impuestos precedentes que gravaban la propiedad rural, un único impuesto, denominado "impuesto a la propiedad rural". Este impuesto fue concebido como parte de los impuestos a la renta presunta de bienes y gravaba a todas las propiedades rurales. Únicamente quedaban exentas: a) las áreas clasificadas como incultivables por la reforma agraria; b) las áreas escolares y campos deportivos; c) las gran-

2 En Ecuador, Perú y Bolivia, los dirigentes campesinos de las antiguas "Repúblicas de indios" acordaron pagar el impuesto bajo nombres diferentes, con la condición de que sus tierras quedaran protegidas, como lo habían estado durante el antiguo regimen (véase http://www.ortegaygasset.edu/contenidos.asp?id_d=332).

jas y estaciones experimentales de propiedad del Estado y entidades sin fines de lucro; d) las áreas calificadas como reserva ecológica y las destinadas a preservación de cuencas hidrográficas, y e) otras tierras de propiedad del Estado, con excepción de las pertenecientes a las empresas públicas (véase artículo 54 de la ley). Todos los propietarios privados, incluyendo comunidades campesinas e indígenas, estaban sujetos al impuesto.

La base imponible estaba dada por el valor de la tierra, calculada sobre la base de un valor determinado por la ley para la zona central (el área del lago Poopó, en Oruro). La ley estableció que el valor de una hectárea era de ocho millones de pesos bolivianos (equivalentes a diez dólares). Sobre esta base se podía calcular el valor de todas las tierras del país, empleando una tabla de equivalencias.

Cuadro 7
Equivalencias para determinar el valor de la tierra según la Ley 843

Zona	Sub zona	Equivalencia	Valor de una hectárea ($US)
Altiplano y puna	Central (influencia del lago Poopó)	1.0	10
	Norte (influencia del lago Titicaca)	2.3	23
	Norte ribereño del lago Titicaca	3.5	35
Valles	Valles cerrados con riego	8.7	87
	Valles cerrados a secano	4.4	44
	Valles cerrados vitícolas	11.7	117
	Valles abiertos con riego	5.8	58
	Valles abiertos a secano	2.7	27
	Valles abiertos vitícolas	11.7	117
	Cabeceras	1.7	17
Trópico	Yungas	3.5	35
	Santa Cruz	7.0	70
	Chaco	4.4	44
	Trópico agrícola de Beni, Pando y prov. Iturralde (La Paz)	3.5	35

Fuente: Ley 843, artículo 55.

Aplicando esta tabla, el valor de una hectárea en Santa Cruz era de setenta dólares; se estima que, en esa época, las tierras en esta zona valían al menos el doble. De cualquier modo, la ley previó que esta tabla de equivalencias podía ser actualizada por el Poder Ejecutivo cuando lo considerara conveniente.

La ley estableció una tasa progresiva, de modo que los que tenían propiedades más grandes debían pagar una tasa mayor. La progresividad se aplicaba en función de la clasificación de la propiedad agraria, definida en la Ley de Reforma Agraria. Así, las tasas que debían pagarse fueron las que se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 8
Tasas de impuesto a la propiedad agraria según la Ley 843 (original)

Tipo de propiedad	Tasa de impuesto
Pequeña propiedad	1.0%
Mediana propiedad	1.5%
Empresa agrícola y empresa ganadera	2.0%

Fuente: Ley 843, artículo 55.

Así, la pequeña propiedad debía pagar anualmente un impuesto del 1% del valor de la tierra, mientras que las empresas el 2%. El impuesto se cobraba sobre el valor de la tierra, sin incluir las mejoras e inversiones. Es más, la ley establecía que el reglamento debía normar una rebaja del impuesto para atender gastos destinados "al mantenimiento de la infraestructura, la protección contra la erosión, así como las reservas de floresta natural y otras" (artículo 58). Se dispuso que

este impuesto fuera cobrado por la administración tributaria nacional; las recaudaciones pasaban directamente al tesoro general de la Nación, el que debía transferir hasta un 75% a los fondos regionales de desarrollo rural, administrados por las corporaciones de desarrollo.

El impuesto empezó a cobrarse en 1990; se cobró durante seis años. Se recaudó en este periodo cerca de diez millones de bolivianos, es decir menos del 0.1% del total de recaudaciones tributarias. En el cuadro siguiente se aprecia el detalle.

Cuadro 9
Bolivia: ejecución de la recaudación de impuestos internos
(en millones de bolivianos)

Descripción	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total impuestos Ley 843 (s/YPFB)	625	778.21	1,142.91	1,654.31	2,008.62	2,368.73	2,657.33
Impuesto a la propiedad rural (IPR)		1.98	2.67	1.77	2.06	1.17	0.12
Porcentaje IPR/total impuestos		0.3%	0.2%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

La baja recaudación muestra que este impuesto no fue nunca bien aceptado por los productores agropecuarios. Por otra parte, sus rasgos fundamentales pueden resumirse en los siguientes puntos:

- El impuesto a la propiedad rural fue parte del paquete de ajuste estructural que vivió el país; fue considerado como parte de las medidas para sanear la economía nacional.
- El Estado era responsable de determinar el valor fiscal de la tierra.
- El impuesto era progresivo: los que poseían más tierras debían pagar una mayor tasa.
- El impuesto sólo gravaba el valor de la tierra y no así las mejoras e inversiones.

4.3.2 Los primeros ajustes a la Ley 843

Ante la imposibilidad de cumplir con el cobro de este impuesto, por el rechazo sistemático del sector productivo y el sector campesino e indígena, los sucesivos gobiernos fueron introduciendo cambios fundamentales que, en lo esencial, se mantienen hasta hoy:

1. Queda exenta del impuesto la pequeña propiedad agrícola y ganadera y el solar campesino (Decreto Supremo Nº 21304, Decreto Supremo Nº 21775 y Decreto Supremo Nº 21923).
2. El hecho generador es el ejercicio del derecho propietario de bienes inmuebles rurales.
3. Se limita el descuento por áreas no aprovechables hasta un 17%, y hasta un10% el mantenimiento de infraestructura y control de la erosión.
4. Se establece un 10% de descuento para propiedades fronterizas.
5. Quedan exentas de pago las propiedades colectivas que son propiedad de "comunidades originarias y tribus selvícolas" (Decreto Supremo Nº 22148), comunidades nuevas y exhaciendas (Decreto Supremo Nº 22588).
6. Se introduce el valor de las mejoras en el cálculo de la base imponible (Decreto Supremo Nº 22215).
7. Se aclara que el pago de impuestos no da derecho alguno de propiedad (Decreto Supremo Nº 22564) y que la exención del pago del impuesto no limita el derecho propietario (Decreto Supremo Nº 22588).

4.3.3 Los últimos ajustes a la Ley 843

En 1994, con la Ley de Participación Popular, se traslada este impuesto al dominio tributario municipal; pasa a ser cobrado por los gobiernos municipales, pero se establece que la administración tributaria nacional debe fiscalizar ese cobro.

La Ley 1606, de diciembre de 1994, establece que la base imponible del impuesto a la tierra es el avalúo fiscal establecido por autoridad competente. Dispone que mientras no se tenga los avalúos fiscales, se empleará el autoavalúo que practicaran los propietarios, sobre la base de una reglamentación que emitiría el Poder Ejecutivo. Se dispuso una tasa de impuesto progresiva de cuatro niveles, que empezaba en 0.35% hasta 1.5% del valor fiscal

del inmueble (artículo 57 de dicha ley). Con la Ley 1702 se mantiene la exención del pago del impuesto a la propiedad rural en favor de las comunidades indígenas y campesinas, así como también en favor de la pequeña propiedad (artículo 9).

La Ley 1715 (o Ley INRA) ratifica que la base imponible para el impuesto a la propiedad agraria es el autoavalúo practicado por el propietario, sin precisar si se incluye o no las mejoras. Establece que el solar campesino, la pequeña propiedad y los inmuebles de propiedad de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias están exentos del pago del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria, de acuerdo con lo que dispongan las normas tributarias en vigencia (artículo 4). Para definir cuál es la pequeña propiedad, se remite a la clasificación de la tierra establecida en la Ley de Reforma Agraria.

Cuadro 10
Pequeña propiedad agraria en Bolivia

Zona	Subzona	Superficie (hectáreas)
Altiplano y puna	Norte ribereña del lago Titicaca	10
	Norte con influencia del lago Titicaca	10
	Central con influencia del lago Poopó	15
	Sur y semidesértica	35
	Surandina, altiplano y puna	35
Valles	Valles abiertos con riego	6
	Valles abiertos a secano	12
	Valles abiertos vitícolas	3
	Valles cerrados con riego	4
	Valles cerrados a secano	8
	Valles cerrados vitícolas	3
	Cabeceras de valle a secano	20
Tropical	Yungas	10
	Santa Cruz	50
	Chaco	80
	Beni, Pando y prov. Iturralde del Departamento de La Paz	50
	Propiedad Ganadera	500

Fuente: Ley INRA

En el artículo 52, la Ley INRA establece que el abandono de tierras es causal de reversión; establece también que el pago de impuestos es prueba del no abandono de la tierra. Este artículo fue interpretado por los propietarios como que el pago de impuestos era suficiente para demostrar el cumplimiento de la función económico-social de la tierra y por lo tanto para garantizar su propiedad.

Ante las presiones del sector agroindustrial, el gobierno de entonces decidió flexibilizar este régimen tributario. Así, en 1998, mediante la Ley 2064 (Ley de Reactivación Económica) se excluye del pago del impuesto a la propiedad inmueble agraria a las mejoras e inversiones destinadas a la producción agropecuaria (artículo 40).

La aplicación del autoavalúo y la flexibilización de los impuestos determinadas por la Ley de Reactivación Económica fueron duramente criticadas por diversos sectores de la población, pues otorgaba mayores privilegios a sectores que ya gozaban de amplios privilegios en el acceso a la tierra.

> De una u otra forma, con el artículo inicial de la Ley INRA o con la modificación en la Ley de Reactivación Económica, este sector [el de los agroempresarios] sigue siendo privilegiado, pues al contrario de todos los bolivianos que estamos obligados a pagar de acuerdo a rubros y categorías impositivas establecidas por el Estado, ellos cuentan con el autoavalúo, figura inédita que ha sido adaptada para favorecer a estos señores que ni con tanto tratamiento especial cumplen con esta obligación. El autoavalúo para el pago de impuestos es una aberración jurídica por donde se la quiera ver. (Rivero 2003)

La Ley 2493, de agosto de 2003, eliminó la exclusión de las mejoras de la base imponible; tam-

bién eliminó la tasa progresiva y estableció una tasa única de 0.20% para la gestión 2004 y una tasa de 0.25% aplicable a partir de la gestión 2005. Esto significaba una reducción considerable de la carga tributaria con relación a las tasas precedentes.

Con todos estos cambios, la Ley 843 (texto ordenado a diciembre de 2004) elimina la exclusión de las mejoras en cálculo del valor de la propiedad agraria, ratifica el autoavalúo[3] y establece la tasa de impuesto de 0.25% sobre el valor fiscal de la tierra.[4]

4.3.4 El nuevo modelo

Podría decirse que hasta el año 2006 estuvo en vigencia un modelo económico que, en lo agropecuario, se basaba en el desarrollo de la gran propiedad agraria y ganadera; en consecuencia, el régimen tributario era ampliamente favorable para este sector. Pero también este régimen era favorable para el sector campesino indígena, que permaneció exento del pago de impuestos a la tierra.

La llegada de Evo Morales al gobierno marcó una nueva orientación en materia agraria, más favorable al sector campesino e indígena, sobre todo en el proceso de saneamiento y acceso a la tierra. Sin embargo, todavía no se ha adoptado cambios hacia una nueva política tributaria agraria.

La Ley 3545 (Ley de Reconducción de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria), de 2006, ratifica el autoavalúo para determinar la base imponible del impuesto a la tierra; modifica la redacción del artículo 52 de la Ley INRA, eliminando la posibilidad de que el pago de impuestos sea interpretado como prueba del cumplimiento de la función económico-social, condición para conservar el derecho de propiedad sobre la tierra.

La nueva Constitución Política del Estado, promulgada en 2009, reconoce el derecho a la propiedad privada de la tierra siempre y cuando ésta cumpla la función social o la función económico-social.[5]

Establece que la pequeña propiedad y la propiedad comunitaria o colectiva no están sujetas al pago de impuestos sobre la propiedad agraria (artículo 394).

La nueva Constitución Política del Estado introduce un cambio fundamental: las autonomías. Y el nuevo tipo de Estado tiene grandes consecuencias en materia del tributo agrario. Así, se dispone que los impuestos que pertenecen al dominio exclusivo de las autonomías departamentales o municipales sean aprobados, modificados o eliminados por sus asambleas o concejos, a propuesta de sus órganos ejecutivos (artículo 323 de la Constitución). Por otro lado, la Ley Marco de Autonomías, aprobada en 2010, determina que el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles sea del dominio tri-

3 "Artículo 54°: La base imponible de este impuesto estará constituida por el avalúo fiscal establecido en cada jurisdicción municipal en aplicación de las normas catastrales y técnico-tributarias urbanas y rurales emitidas por el Poder Ejecutivo.
"Artículo 55°: Mientras no se practiquen los avalúos fiscales a que se refiere el artículo anterior, la base imponible estará dada por el autoavalúo que practicarán los propietarios de acuerdo a lo que establezca la reglamentación que emitirá el Poder Ejecutivo sentando las bases técnicas sobre las que los gobiernos municipales recaudarán este impuesto. Estos avalúos estarán sujetos a fiscalización por los gobiernos municipales y la Dirección General de Impuestos Internos o el organismo que la sustituya en el futuro. El autoavalúo practicado por los propietarios será considerado como justiprecio para los efectos de expropiación, de ser el caso".

4 Artículo 57: En el caso de la propiedad inmueble agraria, el empleo sostenible de la tierra establecido en el artículo 2° de la Ley N° 1715 será declarado en un plan de ordenamiento predial, junto al cumplimiento del pago del impuesto que se determinará aplicando una alícuota del 0.20% en la gestión 2004 y de 0.25% en las gestiones posteriores, a la base imponible definida en el parágrafo I del artículo 4° de la Ley N° 1715.

5 Artículo 393: El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económico-social, según corresponda.
Artículo 397. I: El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económico-social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad.
II. La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígenas originarios campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconoce las normas propias de las comunidades.
III. La función económico-social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial está sujeta a revisión de acuerdo con la ley, para verificar el cumplimiento de la función económico-social.

6 "Se reconoce a los gobiernos municipales el dominio tributario y la administración del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, el impuesto a la propiedad de vehículos automotores y el impuesto municipal a las transferencias de inmuebles y vehículos automotores, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 843 y sus disposiciones reglamentarias" (Ley Marco de Autonomías, disposición transitoria primera).

butario de los gobiernos municipales.[6] Esto implica que únicamente estas autonomías pueden modificar o eliminar este impuesto; en particular, son los gobiernos municipales quienes pueden fijar, o modificar las tasas, e inclusive, determinar la eventual eliminación del impuesto a la propiedad de la tierra, posibilidad que es altamente probable en los municipios donde existen grandes propiedades y los poderosos latifundistas ejercen mucha presión sobre los gobernantes locales. De mantenerse el impuesto a la propiedad de la tierra íntegramente en el dominio municipal, este tributo dejaría de tener un rol determinante en la política agraria nacional, pues incidiría muy poco en cambiar la estructura de la tenencia de tierra en Bolivia.

Sin embargo, queda la posibilidad de que el gobierno central pueda ejercer algún control sobre este impuesto, ya que la misma Ley de Autonomías estipula que, en materia tributaria, las autonomías deberán sujetarse a la legislación básica que aprobará en esta materia la Asamblea Legislativa Plurinacional.[7]

5. Recomendaciones para un nuevo impuesto sobre la tierra

El actual sistema de impuesto a la tierra es el resultado de la compleja historia de cambios y reformulaciones del marco legal. A continuación se detalla sus elementos principales.

5.1 El hecho generador del impuesto

Es el ejercicio del derecho de propiedad o posesión de bienes inmuebles. Esta manera de concebir el impuesto es adecuada. Ya no se aplica el concepto de la renta presunta de la tierra, que justifica el impuesto en la constatación de que la tierra adquiere valor (debido a la actividad productiva que se ejerce en ella, por las mejoras, por la presión demográfica o la especulación inmobiliaria), lo que obliga a complejos cálculos para estimar esta renta. Se recomienda mantener como hecho generador el ejercicio del derecho de propiedad.

5.2 El sujeto pasivo

El sujeto pasivo es el propietario del bien inmueble; cuando no se tenga los títulos de propiedad, es el poseedor. En algunos países de América Latina, el sujeto pasivo puede ser el propietario, el poseedor o el usufructuario, el tenedor o el arrendatario de la tierra; para que esto funcione es necesario un registro sistemático de parte de la autoridad catastral de los contratos de arredramiento de tierras. En la medida que en Bolivia el impuesto se cobra por el ejercicio del derecho propietario, y que no existe todavía un sistema de catastro rural funcionando, es recomendable que el sujeto pasivo sea el propietario.

5.3 La base imponible

Es el valor de la tierra (el avalúo fiscal). Se excluye de la base imponible la superficie clasificada como terreno inaprovechable, que según la ley, "es el que carece de vegetación o la tiene en tan baja calidad que no es útil para el hombre. Las rocas, eriales, arenales y otros que no son de uso agrícola pertenecen a esta categoría" (artículo 100 de la Ley de Reforma Agraria). Forman parte de la base imponible las mejoras, construcciones e inversiones efectuadas sobre el terreno. Aunque no existe una norma específica al respecto, en la práctica se avalúa de manera diferenciada el terreno de las mejoras. La determinación de la base imponible es uno de los principales temas de discusión en los países donde se aplica este impuesto.

Dos temas son cruciales: qué se incluye en el valor imponible y, luego, cómo se lo calcula. En cuanto a qué se incluye, el tema más precisamente es si se debe o no tomar en cuenta las mejoras e inversiones realizadas en la tierra. La decisión es importante, porque tiene muchas consecuencias.

7 "La creación, modificación o supresión de tributos por las entidades territoriales autónomas, en el ámbito de sus competencias, se realizará mediante leyes emitidas por su órgano legislativo. Estas leyes aplicarán todas las disposiciones tributarias en vigencia sobre sus respectivos dominios tributarios. En ningún caso estas normas podrán establecer procedimientos jurisdiccionales, tipificar ilícitos tributarios ni establecer sanciones" (Ley Marco de Autonomías, disposición adicional primera).
"La creación de impuestos de las entidades territoriales autónomas, se sujetará a las disposiciones contenidas en la ley de clasificación de impuestos y la legislación básica de regulación para la creación y/o modificación de impuestos, en lo demás se aplicará la Ley N° 2492, de 2 de agosto de 2003, Código Tributario Boliviano o la norma que lo sustituya. La ley de clasificación de impuestos y la legislación básica de regulación deberán ser promulgadas en el plazo máximo de un año computable a partir de la promulgación de la presente Ley" (Ley Marco de Autonomías, disposición transitoria primera).

La primera opción es no incluir las mejoras en el avalúo; el impuesto se cobra entonces sólo sobre el valor de la tierra (*site value taxation*). Esta opción tiene cada vez más defensores en el ámbito académico y comienza a practicarse con éxito.

Una de las razones para optar por este tipo de impuesto es que no incluir las mejoras en el cálculo del valor de la tierra tiene un efecto positivo en el desarrollo de la agricultura. Como dicen Uribe y Bejarano (2008), el impuesto basado en el valor de la tierra "en teoría contribuye en la eficiencia en el uso de la tierra, pues, teniendo en cuenta que las mejoras del bien, como sus construcciones, no se gravan, el contribuyente está a la vez potencialmente estimulado a mejorar la productividad y a invertir en construcciones y mejoras a su propiedad".

Si se ve desde otro ángulo, realizar inversiones productivas sobre la tierra implica duplicar o triplicar la carga tributaria, y está claro que el productor lo pensará antes de hacerlo; sus costos fijos serán mayores y, por lo tanto, perderá competitividad. Por otro lado, si el objetivo del impuesto a la propiedad agraria es evitar la excesiva concentración de la tierra y no penalizar al sector productivo, lo mejor es no incluir las mejoras en la determinación de la base imponible sino sólo el valor de la tierra. La segunda opción es incluir dichas mejoras en la determinación de la base imponible. Esta opción es la más difundida actualmente en América Latina.[8]

Una de las ventajas es que el avalúo guarda una relación más directa con el valor de mercado de la propiedad; otra ventaja es que, en principio, se recauda más impuestos, pues se cobra por la tierra y las inversiones. El costo de las mejoras puede llegar a ser grande, por lo que el valor de la propiedad puede multiplicarse varias veces. Por ejemplo, las tierras con riego en el valle de Tomina cuestan dos mil dólares por hectárea, mientras que las tierras a secano se venden en doscientos a trescientos dólares por hectárea. La represa que se construirá en este valle para ampliar las áreas de riego cuesta varios millones de dólares.

Una de las dificultades que tiene que resolverse en este caso es la definición de qué es una mejora. La teoría indica (McCluskey y Franzsen 2001) que una mejora es una inversión que incrementa de manera permanente la productividad de la tierra y que debe tener, al menos, las siguientes características: 1) debe ser permanente e irreversible, 2) no requiere o requiere muy poco mantenimiento y 3) debe integrarse al terreno. Este concepto implica que no toda inversión productiva en agricultura debe ser considerada como mejora.

En la práctica, el avalúo de las mejoras con fines tributarios resulta muy difícil por varias razones: no siempre está claro si una determinada inversión es una mejora o no; ciertas mejoras –como los sistemas de riego, los defensivos, los drenajes, los caminos de acceso– son generalmente inversiones muy costosas, que cuentan con la subvención del Estado o de organizaciones no gubernamentales; muchas mejoras no son inmediatamente visibles, por lo que el avalúo puede subestimarlas; no existe un mercado de mejoras (como un mercado de tierras) en el que se pueda medir el valor real de una mejora; la determinación del valor de una mejora se basa en los costos declarados por el propietario, lo cual no siempre es fácil de fiscalizar.

Existe una tercera opción, que es gravar de manera diferenciada: aplicar una tasa para la tierra y otra para las mejoras.

La segunda y la tercera opción implican, en principio, mayor recaudación tributaria que la primera opción, pues se cobra impuestos por la tierra y por las mejoras. Sin embargo, experiencias recientes demuestran que un impuesto basado en el valor de la tierra, además de ser más simple y transparente en su administración, puede permitir incrementar notablemente las recaudaciones[9] (ampliando las tasas y el universo de contribuyentes, por ejemplo). En el anexo de este artículo se hace un cálculo de las diferencia de recaudaciones con ambos sistemas.

8 Según un estudio realizado por De Cesare y Lazo (2008) en dieciocho países de América Latina, sólo Uruguay, algunos estados de México y algunos municipios de Paraguay no incluyen en el avalúo el cálculo de las mejoras. Los autores citados señalan también que hay experiencias en ese sentido en Australia, Canadá, Dinamarca, Jamaica, Kenya, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Taiwán y Tailandia.

9 "El caso de Mexicali, capital del estado fronterizo de Baja California (México), es ejemplo destacado de una reforma exitosa hecha al sistema fiscal inmobiliario en los años noventa. En apenas unos pocos años, el gobierno municipal pudo aumentar las entradas provenientes del gravamen inmobiliario, fortalecer sus finanzas y modernizar sus sistemas catastrales y de recaudación. Más aún, Mexicali llevó a cabo esta reforma adoptando un sistema de tributación sobre el valor de la tierra nunca antes aplicado en México" (Perló Cohen 1999).

En cuanto a la exclusión de las tierras no aprovechables en el cálculo de la base imponible, se debe decir que esta medida ya no se justifica; antes, cuando el impuesto gravaba la renta presunta de la tierra, era lógico que las tierras que no eran aprovechables y que por lo tanto no generaban renta no podían ser incluidas en el impuesto. Pero si el hecho generador es el ejercicio del derecho propietario, estas tierras, al igual que todas las tierras en propiedad, deben ser tomadas en cuenta en el cálculo de la base imponible, pero seguramente con menor valor que las tierras aprovechables.

Entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (del gobierno de Evo Morales) está la erradicación de la pobreza. Ello significa que entre el conjunto de medidas de carácter social y económico que se debe tomar para este fin, está la ineludible tarea de elevar la productividad de la agricultura.

Los estudios de sistemas de producción revelan que para elevar la productividad de un sistema se requiere no sólo capacitación técnica sino también inversión productiva en la tierra, como infraestructura para la gestión del agua, recuperación de la fertilidad de los suelos, recuperación de praderas de pastoreo, caminos para facilitar el transporte y la mecanización, etc. Vale decir que para salir de la pobreza, el país requiere mejoras en la tierra. Por lo tanto, el Estado deberá generar suficientes incentivos para que el propietario realice esas mejoras en sus propiedades agrarias.

Por otro lado, en la Política Nacional de Tierras, aprobada en 2007, se establece que la inequitativa distribución de la tierra en Bolivia es una de las principales causas de la pobreza rural, por lo que se plantea la necesidad de cambiar la estructura agraria del país. Este objetivo se puede lograr aplicando diversas políticas, entre las cuales está la política tributaria.

Desde este punto de vista, es necesario que el impuesto a la tierra tenga como finalidad el desincentivar la excesiva concentración de la tierra, y no solamente un fin recaudador. Pero al mismo tiempo, este impuesto no debe ser una carga demasiado pesada y una penalización para el sector productivo que necesita hacer mejoras.

Por ello se recomienda que el impuesto a la propiedad agraria esté basado en el valor de la tierra, lo cual significa gravar sólo ésta y no las mejoras. La ley debe precisar que las mejoras exentas del pago de impuestos son únicamente aquellas inversiones que incrementan la productividad de las tierras.

Se recomienda también incluir en el cálculo de la base imponible todas las tierras que forman parte de la propiedad, incluyendo las denominadas "no aprovechables".

5.4 Forma de determinación de la base imponible

Según la ley, el valor de la tierra debe determinarse mediante un avalúo fiscal practicado por cada gobierno municipal y empleando normas nacionales. Mientras no se realice este avalúo fiscal, se aplica el autoavalúo practicado por el propietario.

El autoavalúo es una medida temporal, mientras se desarrolle el catastro rural. Para muchos autores, el autoavalúo es una de las causas para la baja recaudación del impuesto de la tierra. En la actualidad, los propietarios declaran libremente el valor de su propiedad, sin ningún control, restricción o parámetro. No existe forma de evitar que declaren valores exageradamente bajos.

Se arguye que el propietario tenderá a declarar el valor real porque el valor declarado será considerado como justiprecio en caso de expropiación; sin embargo, en la Ley 3545[10] se establece que la indemnización por expropiación tomará en cuenta el valor de mercado del inmueble. En consecuencia, es muy probable que los propietarios estén subvalorando sus propiedades para pagar menos impuestos.

Un estudio realizado en el municipio de Pailón por Andrea Urioste Estenssoro (2003) revela que los propietarios declaran un valor muy inferior al valor de mercado: "el 'autoavalúo' declarado para el pago del impuesto a la tierra es extremadamente bajo, 3.6 veces por debajo del valor de mercado sin mejoras". Miguel Urioste (2006: 3) muestra que este autoavalúo hace que el mu-

10 Ley 3545, artículo 35: "el monto de la indemnización por expropiación será establecido tomando en cuenta el valor de mercado de las tierras, mejoras, inversiones productivas o inversiones de conservación sobre el predio y otros criterios verificables mediante los instrumentos legales respectivos, fijados por la Superintendencia Agraria, que aseguren una justa indemnización".

nicipio recaude tan sólo la décima parte de lo que debería recaudar si se aplicara el avalúo fiscal a precio de mercado:

> Veamos un ejemplo. Un propietario de 1.000 hectáreas que en el mercado cuestan 500.000 dólares americanos (es el caso del valor de mercado de las tierras en Cuatro Cañadas, en Santa Cruz) en el mejor de los casos declara como base imponible el 30% de su valor real, esto es, 150.000 $us. Con la Ley 843, sin modificaciones en el año 1996, llegaba a tributar al municipio la suma anual de 1.580 $us, pero con la modificación ahora sólo paga 375 $us, es decir que se ha hecho una reducción del 420%. En otras palabras, esto significa que el impuesto actual por una hectárea es de apenas tres bolivianos por año.

La experiencia internacional muestra que existen tres formas de realizar el avalúo con fines tributarios. La primera, que es la que, en principio, se aplica en Bolivia para la propiedad agraria, es la denominada "base capital". Consiste en determinar el avalúo partiendo del valor de mercado del inmueble. En la práctica, el valor unitario de la tierra se determina en función de una zonificación. Este sistema se emplea en la mayor parte de los países de Europa (Brown y Hepworth 2002) y en América Latina.

La segunda es denominada "base renta". Se obtiene calculando las rentas anuales que percibiría el propietario por el alquiler de su inmueble. Este sistema supone el registro sistemático del mercado de la renta de la propiedad. Países europeos como Inglaterra, Bélgica, Francia, Italia, entre otros, emplean este sistema.

La tercera forma se denomina "base área". Este sistema en realidad no establece un valor de la tierra, sino establece directamente un monto de impuesto en moneda por unidad de superficie, en función de una zonificación. Este sistema es útil cuando no se cuenta con un catastro en funcionamiento. Por ejemplo en Albania, el impuesto agrario está basado en este sistema, y varía de 1,500 leks a seis mil leks por hectárea, en diez categorías, en función de la fertilidad del suelo.

Es recomendable mantener el sistema basado en el valor de mercado de la tierra, por ser más comprensible y objetivo para el contribuyente. Pero este sistema supone el funcionamiento de un sistema de catastro. Mientras se implemente en el ámbito nacional el catastro rural, se puede optar por dos alternativas:

1. Continuar con el autoavalúo, pero definiendo por ley reglas y parámetros precisos para que los propietarios definan el valor de su propiedad de manera realista. Así el reglamento debería establecer límites mínimos y máximos para el valor de la tierra, por zonas y tipo de suelos. Estos límites, zonas y tipología deberían ser establecidos mediante estudios técnicos por el Gobierno Central. Se debería también establecer la realización de estudios de fiscalización por parte de las entidades recaudadoras para verificar que el autoavalúo se realizó cumpliendo las normas. El reglamento debería también establecer sanciones para quienes infrinjan las normas de autoavalúo.
2. Emplear el sistema "base área"; es decir, fijar un impuesto en bolivianos por hectárea, en función de una zonificación realizada previamente. Con este sistema no hay necesidad de un avalúo fiscal de la propiedad, sólo hace falta conocer su extensión.

Aunque la segunda opción es mucho más sencilla y transparente en su aplicación, debido a razones operativas, la primera opción es la mejor, pues ya se aplica, lo cual significa que no habría que generar nuevos consensos.

5.5 Ciclo de avalúo

Es un ciclo anual: el autoavalúo debe practicarse cada año. Esta práctica es correcta, en la medida en que la base imponible incluya las mejoras, cuyo valor puede variar anualmente. En cambio, si el impuesto se basa en el valor de la tierra, la actualización del valor podrá realizarse en periodos mayores a tres años. Por otro lado, como el autoavalúo no tiene costo para el Estado, se puede aplicar un ciclo anual.

Mientras se mantenga el autoavalúo como método, es recomendable mantener el ciclo anual; en cuanto funcione el catastro rural, y el sistema esté basado en el valor de la tierra, se podrá ampliar el ciclo a periodos de más de tres años.

5.6 Recaudación del impuesto

La recaudación del impuesto la realiza cada gobierno municipal. Sin embargo, el gobierno nacional define las leyes y parámetros que deben

aplicar los gobiernos municipales para cobrar el impuesto. La ley establece que la administración tributaria nacional debe ejercer una fiscalización del cobro de este impuesto. En la realidad no existe control alguno ni seguimiento en el país sobre el cobro de este impuesto.

Con la Ley de Participación Popular, los impuestos sobre la propiedad inmueble pasaron a dominio tributario de los gobiernos municipales. Desde entonces y de manera creciente, constituyen una importante fuente de ingresos propios de la administración municipal.

En los países de América Latina existen diversas formas de recaudación del impuesto de la propiedad agraria: en una mayoría, la recaudación y administración del impuesto es municipal; en cambio en Argentina, Perú y Uruguay es departamental o provincial; en Brasil, Chile, Panamá y República Dominicana es un impuesto de carácter nacional (De Cesare y Lazo 2008: 45).

Ya se ha dicho que el impuesto a la tierra puede ser un mecanismo eficaz para evitar la concentración de la tierra y, en tal medida, puede ser un instrumento complementario de la política agraria. Pero para que tenga esta cualidad, es necesario que el impuesto a la tierra sea progresivo, esté basado en el valor tierra y, sobre todo, que se cobre efectivamente. Nada de ello está garantizado si este impuesto se define localmente, donde los grandes terratenientes tienen mucho poder.

Es por ello que se recomienda que el nivel central del Estado conserve para sí el poder de definir los parámetros básicos de este impuesto (base imponible, tasa, forma de avalúo), y ejerza un control y fiscalización efectiva en su aplicación. No significa quitarlo del dominio tributario municipal; el gobierno municipal debe permanecer encargado de reglamentar, cobrar y administrar las recaudaciones.

5.7 Tasa del impuesto

La tasa del impuesto a la propiedad inmueble agraria que se aplica en Bolivia es uniforme para todo el país y es de 0.25% del valor del inmueble. Es baja y uniforme con relación a las tasas y progresividad que estuvieron vigentes con la reforma tributaria de 1986.

En América Latina, la situación es variada; la tasa del impuesto varía entre 0.1% y 1.25% del valor del inmueble rural. En Chile, Nicaragua, Paraguay y Uruguay la tasa es de al menos 1%; en cambio en Costa Rica es de 0.25%.

En Brasil,[11] Perú y Guatemala, la escala es progresiva; así, en Perú, varía de 0.1% hasta 0.5%; en Guatemala desde 0.2% hasta 0.9%.

En Bolivia, al igual que en todos los países del mundo, la tierra tiende a subir de precio con los años. En un reciente artículo, Annelies Zoomers demuestra que en la época de la globalización los precios de la tierra se incrementan a un ritmo mucho mayor, debido a un conjunto de circunstancias que empuja a conformar propiedades más grandes que antes (Zoomers 2010). Vale decir que no solamente hay más gente que busca tierra, sino que se busca tener más tierras que antes. El acelerado incremento de los precios de la tierra no está provocado por un incremento de la productividad de la tierra; está provocado por un incremento de la demanda de tierras, que se traduce en un incremento de la renta de la tierra.

Por otro lado, con la vigencia del nuevo marco legal agrario boliviano, los grandes propietarios, para conservar su derecho, deben demostrar que sus extensas posesiones cumplen la función económico-social; con este propósito talan los bosques y queman masivamente los pastos, para demostrar que están "aprovechando sus tierras". Así, en los últimos años se asiste a un incremento sin precedentes de los "focos de fuego" en las tierras bajas, con daños considerables para el medio ambiente.

El condicionar la conservación del derecho propietario al cumplimiento de la función económico-social no es suficiente para provocar un cambio en la estructura agraria del país; hace falta medidas complementarias. Una de ellas debe ser el impuesto progresivo a la propiedad agraria.

Si el impuesto a la tierra se hace parte de la política agraria, es recomendable establecer la progresividad en este impuesto. Estudios especializados demuestran que el impuesto progresivo a la tierra provoca que los grandes terratenientes

11 "En Brasil, por ejemplo, además de la progresividad, se incluye una combinación de criterios: las tasas selectivas son ampliamente empleadas de acuerdo con el uso del inmueble, área, provisión de servicios, condiciones de cercamiento del lote, ubicación y otros aspectos. Carvalho Jr. (2006) identificó tasas no uniformes en 23% de los 223 municipios brasileños examinados en su estudio, siendo que las tasas eran progresivas en 47% de ellos" (De Cesare y Lazo 2008: 55).

se vean impulsados a vender las propiedades que tienen en exceso, lo cual hace que la tierra tienda a bajar de precio, haciéndose más accesible para los que no la poseen.[12]

¿Qué escala de progresividad se debe aplicar?

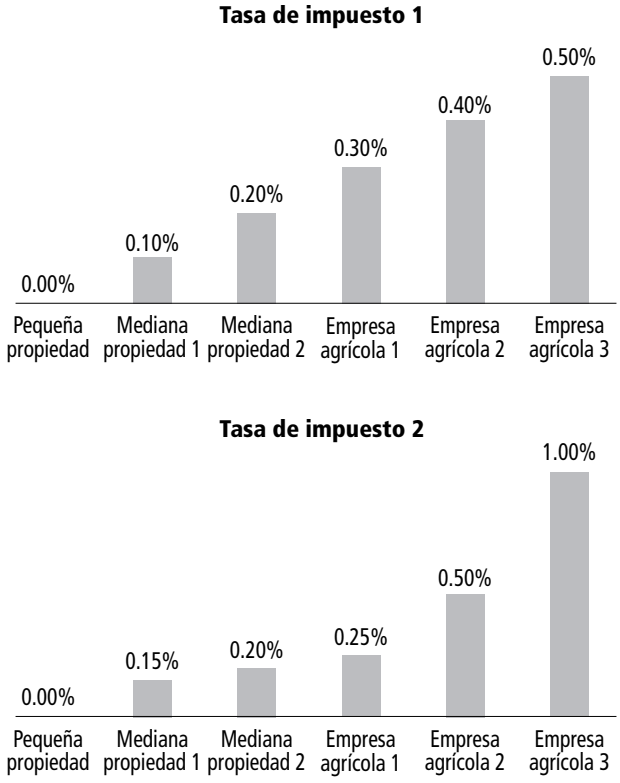
Existen dos alternativas: una escala zonificada o una escala uniforme. La escala zonificada presupone la existencia de una zonificación del país en función de la estructura agraria; se define una escala específica para cada zona identificada. En cambio, la escala uniforme es igual para todo el país. Parte del supuesto de que las especificidades locales se manifiestan en la determinación de la base imponible y no así en la tasa de impuesto.

Experiencias internacionales revelan que escalas de progresividad complejas, con muchos niveles y demasiado localizadas, son difíciles de administrar y provocan evasión y corrupción. En este sentido, es recomendable establecer una escala simple y uniforme, a partir de la cual se pueda efectuar modificaciones regionales, si hubiera necesidad.

La escala de progresividad del impuesto debe ser determinada en función de un estudio actualizado de los precios de la tierra en el país. Se debe tomar en cuenta los siguientes criterios: 1) son referencia las tasas vigentes en el país, producto ya de largas negociaciones, 2) los impuestos por hectárea deben tener el rango de impuestos de los países vecinos, con el fin de mantener la competitividad de la producción agropecuaria de exportación y 3) la agricultura y la ganadería deben pagar la misma tasa de impuesto.

Se puede optar por una escala lineal (ejemplo 1 del gráfico) o una escala geométrica (ejemplo 2 del gráfico); la escala geométrica implica una política de tierras más agresiva (en el anexo se plantea los escenarios de recaudaciones aplicando diferentes escalas de progresividad).

Gráfico 4
Ejemplos de escala de progresividad



Fuente: elaboración propia.

5.8 Situación actual

Actualmente, en Bolivia están exentos del impuesto a la tierra los siguientes inmuebles rurales:

- Pequeña propiedad y solar campesino.
- Tierras comunitarias de origen, construcciones y tierras de uso comunitario no afectadas a usos comerciales.
- Inmuebles del Estado, a excepción de los inmuebles de empresas públicas.

12 "Un aumento del impuesto predial a nivel rural y nacional, en el que se aumente la tarifa en proporción al tamaño del predio, acompañado de una actualización del valor catastral de todas las propiedades, introducirían unos incentivos óptimos para mejorar el uso de la tierra. Se reduciría también el precio y la renta del suelo y, con ello, podría aumentar la producción de alimentos y materias primas, abaratando el costo de vida y de producción. Se fortalecerían los fiscos de todos los municipios del país que podrían destinar recursos a su progreso económico y social, y complementar, si se requiere, el gasto en seguridad local" (Kalmanovitz 2008).
"La tasación excesivamente baja de las tierras agrícolas, los impuestos agrarios relativamente reducidos y la negligencia en su recaudación han sido con frecuencia las principales razones del elevado precio que tienen las tierras labrantías en numerosos países insuficientemente desarrollados, sobre todo en aquellos donde hay gran presión de la población sobre la tierra.
A falta de una tasación adecuada y de una escala progresiva de impuestos agrarios, por lo tanto, la especulación con la tierra, el prestigio social y otros factores irracionales continúan haciendo que la tierra mantenga precios exagerados y que se conserve rígidamente la forma en que está distribuida, con predominio de los latifundios; esto constituye uno de los más importantes obstáculos para la ejecución de los programas de reforma agraria" (Urioste 1998).

- Inmuebles destinados a actividades no lucrativas de propiedad de asociaciones e instituciones sin fines de lucro autorizadas legalmente.
- Inmuebles de misiones diplomáticas y consulares extranjeras acreditadas en el país.
- Viviendas de beneméritos de la guerra del Chaco.
- Las viviendas de personas de mayores de sesenta años tienen descuento de 20%

La definición de lo que es pequeña propiedad proviene de la Ley de Reforma Agraria y fue establecida sobre la base de criterios que posiblemente eran pertinentes hace sesenta años, pero que en la actualidad ya no lo son. En general, la productividad y la densidad demográfica en las diferentes regiones del país se han incrementado considerablemente, por lo que las antiguas pequeñas propiedades ahora ya no lo son y no deberían estar exentas del pago de impuestos. Por ejemplo, una propiedad agraria de seis hectáreas con riego, en el valle de Cochabamba, ya no puede ser considerada una pequeña propiedad; una propiedad de seis hectáreas en un valle a secano no puede ser clasificada en el mismo rango que una propiedad de ochenta hectáreas en el Chaco, donde la productividad es mucho mayor.

Se recomienda mantener todas las exenciones que están vigentes a la fecha. Sin embargo, es urgente realizar una nueva clasificación de la propiedad en Bolivia. Esta nueva clasificación deberá basarse en criterios técnicos (análisis de sistemas de producción) y sociales, pues tiene implicaciones en diferentes dimensiones, principalmente en el ámbito tributario.

6. Conclusiones

El impuesto a la tierra es un impuesto que se cobra en Bolivia desde hace muchos años; no es algo nuevo. En el pasado, las tarifas por este impuesto eran notoriamente más altas que las actuales. Actualmente tiene muy bajas recaudaciones por varias razoness: 1) porque no se cobra, las entidades responsables de administrar y cobrar este impuesto (los gobiernos municipales) no exigen el cumplimiento de esta obligación tributaria; 2) el autoavalúo que practican los propietarios subestima el valor de sus propiedades, produciéndose una importante evasión impositiva; 3) las tarifas de este impuesto son bajas con relación a lo que se cobra en los países vecinos y con relación a lo que se cobraba antes, y 4) no existe control ni fiscalización algunos sobre el cobro de este impuesto por parte de la administración tributaria nacional, cada municipio se maneja como quiere o como puede.

En la perspectiva de evitar el acaparamiento de las tierras, la Constitución Política del Estado determina que la propiedad privada de la tierra está condicionada al cumplimiento de la función económico-social o de la función social. Pero, para conservar su derecho propietario, los grandes propietarios deben demostrar que efectivamente están usando sus tierras, y este hecho ha conducido a un proceso incontrolado de desmonte y quema de pastos. Como resultado, aquellos conservan sus propiedades pero provocan terribles daños a la sostenibilidad y al equilibrio ambiental.

Todo esto demuestra que no es suficiente la verificación del cumplimiento de la función económico-social para evitar la concentración de la tierra; hace falta otros instrumentos complementarios, como el impuesto progresivo a la propiedad de la tierra. Es decir, es necesario concebir este impuesto como un instrumento de política agraria.

Experiencias internacionales demuestran que el impuesto a la tierra desalienta el latifundio, obligando a los latifundistas a poner la tierra en producción, contribuyendo a la sostenibilidad alimentaria. Si no pueden producir, se verán obligados a vender la tierra improductiva, lográndose el deseado efecto de una redistribución de la tierra.

Un nuevo impuesto sobre la tierra tendría que tener las siguientes características: 1) que grave el ejercicio del derecho propietario, que sea un impuesto a la propiedad; 2) que el sujeto pasivo sea el propietario; 3) que la base imponible se base en el valor de la tierra, sin incluir las mejoras que incrementan la productividad de la tierra y las que evitan su deterioro ambiental; 4) que la base imponible se determine mediante un avalúo fiscal aplicado por una entidad competente, entretanto no funcione el catastro rural es recomendable mantener el autoavalúo pero definiendo parámetros y normas para evitar la subvaloración de la propiedad agraria, y 5) que la tasa de impuesto sea progresiva, mientras más grande la propiedad, mayores tasas se aplique.

Es necesario que el nivel central del Estado conserve el control sobre los aspectos fundamen-

tales de este impuesto (tasa, base imponible, forma de avalúo) para asegurar que sea un instrumento de política agraria, dejando a los gobiernos municipales la potestad de reglamentar, cobrar y administrar este recurso. La administración tributaria nacional debe ejercer una fiscalización permanente sobre el cobro, además de brindar asistencia técnica a las autonomías encargadas de la administración de este tributo.

Libros y sitios *web* consultados

Banco Mundial
2002 *PRR, Land Policy for pro-poor development*, Washington, Banco Mundial.

Brown, P.K. y M.A. Hepworth
2002 *A Study of European Land Tax Systems*, s. l., Ed Lincoln Institute.

Crespo Valdivia, Fernando
2002 *Sistema de administración de tierras en Bolivia*, s. l., Banco Mundial.

Da Silva Filho, Luiz Carlos P; Claudia M. de Cesare, Mauricio Yoshinori Une y Sheila Cristina Wendt
2003 *Analyzing the Feasibility of Moving to a Land Value-based Property Tax System: A Case Study from Brazil*, s. l., Ed. Lincoln Institute Product.

De Cesare, Claudia y José Francisco Lazo Marín
2008 *Impuestos a los patrimonios en América Latina*, s. l., CEPAL-división de desarrollo económico.

Escobar, Andrés
2006 "Echavarría Olózaga y los impuestos sobre la Tierra", en *Portafolio*, 13 de marzo.

FAO
2004 *Descentralización e impuesto predial rural*, "Estudios sobre la Tenencia de la Tierra", Nº 7, s. l.

Gold, S. D.
1979 *Property Tax Relief*, EE UU, Lexington Books.

Jarach, Dini
1985 *Finanzas públicas y derecho tributario*, s. l., Ed.de Cangallo.

McCluskey, William J. y Riel C.D. Franzsen
2001 *Land Value Taxation: A Case Study Approach*, s. l., Ed. Lincoln Institute.

Perló Cohen, Manuel
1999 *Mexicali: triunfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria*, s. l., Ed. Lincoln Institute.

Uribe, María Camila y Juan Carlos Bejarano
2008 *Bibliografía anotada sobre el impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*, s. l., Lincoln Institute of Land Policy.

Urioste Estenssoro, Andrea
2000 *Catastro e impuesto a la tierra en el municipio de Pailón*, La Paz, Fundación TIERRA/ ACLO/CIPCA/CEDLA/QHANA.

Urioste, Miguel
1998 *El impuesto a la tierra*, La Paz, Fundación Tierra.

2006 *Para una reconducción efectiva de la reforma agraria. Ocho nuevas modificaciones a la Ley INRA*, La Paz, Fundación Tierra.

Urioste, Miguel y Diego Pacheco
1999 *Bolivia: mercado de tierras en un nuevo contexto (Ley INRA)*, (mimeografiado), La Paz, Fundación Tierra.

Zoomers, Annelies
2010 *Buy your own paradise. On land, mobility and development policy*, s.l., Universidad de Utrecht.

Sitios web

Gómez-Martínez, José Luis
1997 "Cronología de Bolivia", en http://www.ensayistas.org/identidad/contenido/cronologias/bo/

Rodríguez, Jaime
"Fronteras y conflictos en la creación de las nuevas naciones en Iberoamérica", en http://www.ortegaygasset.edu/contenidos.asp?id_d=332

Kalmanovitz, Salomón
2008 "El impuesto a la tierra", en http://www.elespectador.com/opinion/columnistasdelimpreso/salomon-kalmanovitz/columna-el-impuesto-tierra

Rivero, Susana
2003 "Privilegios de los eternos dueños de la tierra", en http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2002066150

Escenarios de recaudaciones del impuesto a la tierra (Anexo)

Miguel Morales Sánchez

Para construir los escenarios de recaudaciones se debe partir de la estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia. Para este fin se tomó la información más actualizada disponible en el país sobre la tenencia de la tierra, que publicó el INRA en 2010.

Cuadro 1
Estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia en 1993

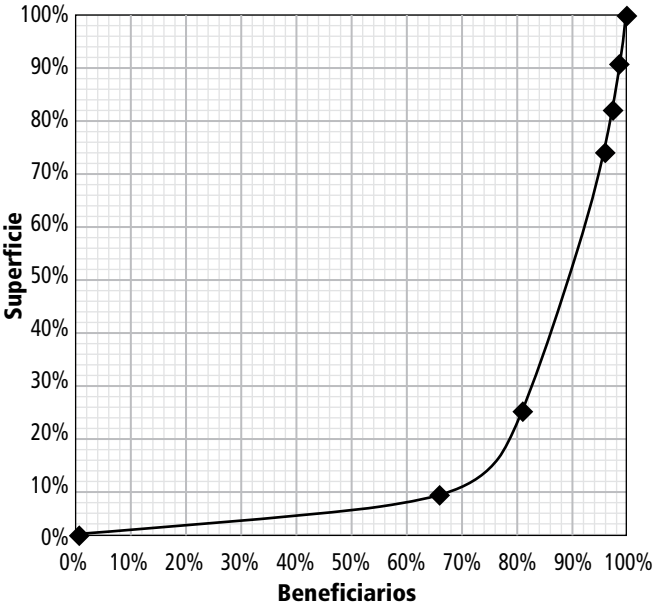
Tipo de propiedad	Número de beneficiarios	Superficie (millones de hectáreas)
Propiedad comunitaria	333,403	12.29
Solar campesino	3,999	0.02
Pequeña propiedad	269,179	4.85
Mediana propiedad	123,567	16.23
Empresa agropecuaria	17,005	23.01
Sin dato	12,283	0.90
Total	759,436	57.30

Fuente: Historia del reparto de tierras, INRA, 2010.

Es probable que la estructura haya cambiado en los últimos años, tanto por los procesos "naturales" de concentración y fragmentación de la tierra que se vive en el país, pero también como resultado de las políticas de saneamiento. Sin embargo, ya que no hay datos más actuales, se debe emplear estos datos para construir los escenarios.

Con estos datos, excluyendo "propiedad comunaria" y los "sin dato", se ha construido la curva de estructura de la tierra, que se presenta en el gráfico a continuación:

Gráfico 1
Estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia en 1993



Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Con esta curva de estructura de la tenencia de la tierra se han proyectado dos subclases en la mediana propiedad y tres subclases en la empresa agropecuaria. La construcción de estas subcla-

ses es necesaria para determinar con precisión el efecto de los diferentes tipos de impuestos propuestos en los escenarios; son las siguientes:

Cuadro 2
Subclases de la estructura agraria en Bolivia

Subclase de propiedad	Hectáreas
Mediana 1	21 a 150
Mediana 2	151 a 500
Empresa 1	501 a 650
Empresa 2	651 a 750
Empresa 3	750 en adelante

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Estas subclases son el resultado de una extrapolación matemática de la curva de la estructura de la tierra y no guardan relación con la clasificación de la propiedad definida en la Ley de Reforma Agraria.

A continuación se analiza tres tipos de escenarios: el primero consiste en aplicar el actual impuesto (base de comparación); el segundo establece un impuesto progresivo lineal y el tercer escenario un impuesto progresivo con escala geométrica.

1. Hipótesis generales para todos los escenarios

En los tres escenarios que se analizará a continuación se parte de las siguientes hipótesis: 1) todos los que deben pagar pagan, no hay evasión; 2) el valor de la tierra es de doscientos dólares por hectárea, uniforme para todo el país, pero tomar otro valor para la tierra no afectaría a los resultados generales de los escenarios; 3) el valor de las mejoras es, en promedio, de doscientos dólares por hectárea, las mejoras duplican el valor de la tierra, y 4) la estructura de la tenencia es la de 1993.

1.1 Escenario 1: impuesto actual

La tasa del impuesto a la tierra es una tasa fija, de 0.25% en todo el país. La base imponible la constituye el valor de la tierra y el de las mejoras. Este escenario parte del supuesto de que el autoavalúo se aplica correctamente (sin subvaloración).

Cuadro 3
Recaudaciones del escenario 1

	Superficie (en millones de hectáreas)	Base imponible (en millones de dólares)			Recaudación del impuesto	
		Tierra	Mejoras	Total	Tasa	Millones de dólares
Solar campesino	0.03	5.2	5.2			
Pequeña propiedad	3.41	683.0	683.0			
Mediana 1	7.12	1,423.6	1,423.6	2,847.3	0.25%	7.1
Mediana 2	21.84	4,368.6	4,368.6	8,737.3	0.25%	21.8
Empresa 1	3.51	702.1	702.1	1,404.3	0.25%	3.5
Empresa 2	3.89	778.2	778.2	1,556.4	0.25%	3.9
Empresa 3	4.31	862.5	862.5	1,725.0	0.25%	4.3
Total	44	8,823.3	8,823.3	17,646.6	0.25%	40.7

Fuente: elaboración propia.

En el escenario 1 se observa que el sector que más contribuye es la mediana propiedad, con cerca del 75% del total de recaudaciones. En total, se recauda 40.7 millones de dólares por año. Cabe aclarar que esta recaudación es teórica, basada en los supuestos del escenario, y está muy por encima de la recaudación efectiva (se estima que la recaudación actual por el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles rurales no llega a cuatro millones de dólares por año).

De cualquier modo, esta recaudación teórica es útil para comparar la eficacia de los diferentes tipos de impuestos propuestos en los escenarios.

1.2 Escenario 2: impuesto creciente lineal sobre el valor de la tierra

La base imponible es el valor de la tierra. La tasa es creciente con una progresión lineal, definida por la siguiente ecuación:

$T_i = T_{(i-1)} + 0.2$

$T_1 = 0.2$

Cuadro 4
Recaudaciones del escenario 2

	Superficie (en millones de hectáreas)	Base imponible (en millones de dólares)	Impuesto	
			Tasa	Millones de dólares
Solar campesino	0.03	5.2		
Pequeña propiedad	3.41	683.0		
Mediana 1	7.12	1,423.6	0.2%	2.8
Mediana 2	21.84	4,368.6	0.4%	17.5
Empresa 1	3.51	702.1	0.6%	4.2
Empresa 2	3.89	778.2	0.8%	6.2
Empresa 3	4.31	862.5	1.0%	8.6
Total	44.12	8,823.3		39.4

Fuente: elaboración propia.

En este escenario se observa que la propiedad mediana 1 tiene una tasa de 0.2% (es decir inferior a la que paga actualmente). Las recaudaciones alcanzan a 39.4 millones de dólares; es decir, al mismo nivel que con el impuesto actual. La mediana empresa contribuye con cerca del 50% del total de las recaudaciones.

1.3 Escenario 3: impuesto sobre el valor de la tierra, progresivo con escala geométrica

La base imponible es el valor de la tierra; la tasa de impuesto es progresiva con escala geométrica y se aplica la siguiente fórmula:

$T_i = T_{i-1} + (T_i - T_{i-1}) * 2$

$T_1 = 0.15$

Cuadro 5
Recaudaciones del escenario 3

	Superficie (en millones de hectáreas)	Base imponible (en millones de dólares)	Impuesto	
			Tasa	Millones de dólares
Solar campesino	0.03	5.2		
Pequeña propiedad	3.41	683.0		
Mediana 1	7.12	1,423.6	0.15%	2.1
Mediana 2	21.84	4,368.6	0.30%	13.1
Empresa 1	3.51	702.1	0.60%	4.2
Empresa 2	3.89	778.2	1.20%	9.3
Empresa 3	4.31	862.5	2.40%	20.7
Total	44.12	8,823.3		49.5

Fuente: elaboración propia.

En este escenario, la mediana empresa 1 tiene una tasa de 0.15%; la empresa agropecuaria 3 paga una tasa de 2.4%. Las recaudaciones totales llegan a 49.5 millones de dólares, vale decir un 20% más que en los anteriores escenarios; en este caso, el sector que más contribuye es la empresa agropecuaria.

V
ENTREVISTAS

"La política agraria de este país debe basarse en criterios productivos"

*Entrevista con Luis Baldomar y Federico Martínez de Bujo Elías, asesores de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO)**

¿Cuál es el contexto actual de la temática de tierras en el país?

Luis Baldomar (LB): Lo fundamental ahora es definir una estrategia de país con relación a la producción agropecuaria, a la producción de alimentos, porque los datos nacionales e internacionales señalan que la próxima década va a haber grandes necesidades alimentarias en el mundo y en el país. En tanto, la oferta se ha reducio debido al cambio climático y su afectación a la producción, la sequía, las inundaciones, hasta los sistemas de acceso a la tecnología y al crédito. Estamos frente a un déficit alimentario con carácter global, que en Bolivia no se toma en cuenta. Estamos metidos en políticas estatales administrativas, en estrategias para los hidrocarburos, en estrategias para el litio, en estrategias para el transporte; mientras que el tema de la producción de alimentos, tanto para el consumo interno, para la seguridad alimentaria de los bolivianos, como para la exportación aparece muy atrás en la agenda de prioridades del gobierno. A nosotros nos parece que éste es el primer tema fundamental que debe atender el país. Somos, ante todo, un país productor de alimentos y exportador de alimentos.

En la última década hay un estancamiento en la producción agropecuaria en Bolivia; a excepción de la soya, que es un caso particular, en todos los otros rubros el crecimiento de la producción y productividad agropecuaria es marginal. En cambio, la demanda no para de aumentar; y no estoy hablando de exportar, sino del mercado interno. La población boliviana ha crecido tanto en número como en su capacidad adquisitiva, se estima que se ha triplicado los niveles de consumo de alimentos.

En cambio la producción se ha estancado, entonces ahí tenemos la brecha; tenemos una brecha que se va abriendo, ya no es una brecha producto de eventos coyunturales, como la sequía, la quema, etc. Es una brecha ya estructural.

Este año los indicadores son muy graves; yo estimo que el país va a gastar alrededor de quince millones de dólares en salvar el déficit del abastecimiento de azúcar; no tengo idea, pero debe ser una cifra realmente importante la que el país está gastando en importar maíz. Ni hablar de lo que se gasta en importar el trigo, que eso es histórico.

En este momento, la brecha entre los precios de Bolivia y los de Brasil es el doble; mientras sigamos manteniendo a Bolivia como el paraíso de los precios baratos el desabastecimiento de los alimentos continuará.

Estamos en la necesidad de que el país fije cuáles son sus metas, cuáles sus metas productivas; el progreso del sector agropecuario sigue siendo un manejo de coyunturas y siempre de coyunturas problemáticas. Los productos agropecuarios no existen en la agenda del Estado boliviano salvo cuando faltan, ahí recién aparecen en la agenda. Te estoy hablando históricamente de

* Entrevista realizada el 21 de octubre de 2010 por Miguel Morales.

que el sector agropecuario sólo se toma en cuenta cuando hay carencia.

Bolivia debería colocar en su agenda la necesidad de elevar la capacidad productiva, elevar los niveles de producción, que son patéticos. Hay islas de productores que hacen su trabajo de manera eficiente, pero el resto no. Por ejemplo en el maíz y en el arroz, por mencionar sólo dos productos, la productividad es diez veces menor que en los países vecinos. Con estos niveles de productividad, el productor está condenando a la sobrevivencia y al fracaso.

Estoy absolutamente convencido de la necesidad de que Bolivia dé un salto productivo; y ahí creo que sí se requiere de una poderosa intervención del Estado con programas completos de apoyo al productor, que incluyan financiamiento, insumos, servicios productivos. Caso contrario, vamos a tener dificultades de alimentos como todo el mundo y más aun en el caso de Bolivia, porque si se quere ver al país como una isla de precios de "Alicia en el país de las maravillas", el abastecimiento de alimentos no es sostenible.

En términos de política agraria, ¿qué significaría este rol del Estado?

LB: La política agraria de este país debe basarse en criterios productivos. Desde la Colonia, los derechos propietarios de la tierra han sido concedidos como pago por servicios políticos, como haciendas y encomiendas. Desde la Colonia, a lo largo de toda la historia, se ha visualizado el recurso tierra como un pago de índole política.

La gente dice que la reforma agraria no funcionó porque no logró elevar la productividad; yo creo que su objetivo era de otra índole; no era buscar producción sino era buscar justicia. Y esto se ha repetido desde la encomienda, en el siglo XIX, en el siglo XX y en la actual revolución agraria; su administración, su saneamiento no se los visualiza con fines productivos, se los visualiza como justicia social o justicia política.

Antes de hablar del impuesto sobre la tierra, hablemos en primer lugar del impuesto sobre la producción agropecuaria.

Federico Martínez (FM): El régimen simplificado en el impuesto a la producción agropecuaria, establecido en el régimen agrario unificado (el RAU) es un motivo utilizado para estigmatizar a todo el sector productivo agropecuario, señalando que no paga impuestos como el resto de ciudadanos. No digo que no haya productores que utilicen el RAU para evadir el pago real de impuestos, pero el sector productivo agropecuario tiene dos tipos de impuestos a los que pueden acogerse por el tamaño de las propiedades: el RAU y el régimen general. Una importante cantidad de productores de soya se encuentran en el régimen general y pagan impuestos como el IVA, el IUE, el IT y todo lo demás. Y si vamos más allá y entendemos a la producción agropecuaria como una cadena donde intervienen los proveedores de insumos y luego las industrias procesadoras de la producción, llegamos a la conclusión de que son una gran cantidad de productores que están tributando.

Pero olvidando eso, hablando sólo de la producción agropecuaria pura, hay una gran cantidad de productores agropecuarios que están en el régimen general; son los más grandes, son los que más pagan impuestos y tienen organizaciones empresariales modernas. No es, como se dice, que todos están en un régimen simplificado.

El régimen del RAU se ha creado entendiendo que una parte de los insumos que hacen a la producción agropecuaria no pueden ser facturados, entendiendo que el productor que tenga que vender su producción y tuviera que facturar no tiene posibilidades de descargarse más que con muy pocos insumos que compra. Porque lo que es mano de obra, servicios prestados, insumos propios, e incluso el transporte, el transporte que pasa por la zona cuyo chofer no tiene ni brevet en algunos casos, ninguno emite factura para poder descargarse. Es por eso que se crea el régimen simplificado, el RAU. No es como mucha gente quiere hacer dar la impresión, de que es un mecanismo para que evadamos los impuestos; no es cierto.

El impuesto a la producción se calcula sobre la base de la renta presunta, y es un impuesto regionalizado, sobre la base de una zonificación. Se arrastra la zonificación de la ley de reforma agraria de 1953 y esa zonificación no representa la realidad productiva de este país. Lamentablemente seguimos con una clasificación que muestra que el 60% de clasificaciones está en el altiplano y los valles; y en Santa Cruz donde está el 60% de la producción, tiene sólo dos categorías. Por eso hay

que actualizar la clasificación y de repente es momento también para actualizar los montos o para subclasificarlos en nuevas categorías teniendo en cuenta la zona agrícola o tomando en cuenta el tipo de producto que se produce. Actualmente, aunque no es lo mismo producir soya que producir sorgo o producir arroz, todos pagan lo mismo en una misma zona.

Hablemos del impuesto a la propiedad agraria.

LB: Yo creo que todos deben pagar impuestos, eso es lo que yo creo. Toda actividad económica debe pagar impuestos, cualquiera que fuere. Ahora, ¿en qué momento y sobre qué se pagan los impuestos? Eso es lo discutible.

FM: El impuesto a la propiedad inmueble rural está regulado por una legislación nacional que determina el hecho imponible y la alícuota, que es fija. Establece que este impuesto se paga anualmente sobre la base de una declaración jurada del propietario sobre su valor.

Si bien el monto total recaudado nacional puede ser insignificante frente a otros impuestos como los impuestos hidrocarburíferos, para muchos municipios es un impuesto importante, como por ejemplo para los municipios que conforman la Macomunidad de Municipios de la Gran Chiquitanía y otros, donde este impuesto puede llegar a representar casi la mitad de sus ingresos propios. Entonces, desde un punto de vista local, no es nada despreciable; es la principal herramienta que tienen para ejecutar inversiones.

LB: La discusión no es si se debe cobrar o no este impuesto. Cualquier propiedad es una reserva de valor, ése es el principio básico de la teoría económica; por tal, ya tiene que ser un objeto de tributación, porque es parte de un patrimonio. Sin embargo, por la ley, la propiedad de la tierra en Bolivia es imperfecta, está sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones, del trabajo, de normas ambientales, de la función económico-social, etc. No tenemos una propiedad plena. Este hecho debe tomarse en cuenta al calcular el monto de este impuesto.

FM: La discusión ha estado básicamente a lo largo de los últimos catorce años desde que se aprueba la Ley 1715: cuál es el hecho imponible y cuál es la alícuota. Sobre el hecho imponible, la ley establece que mientras no exista un catastro, la base de cálculo del impuesto es el autoavalúo que hace el propietario. Claro que este autoavalúo determina también el precio que el Estado reconocerá al propietario, en caso de una eventual expropiación.

Sobre la alícuota, la ley establece una alícuota fija y uniforme, en todo el país, de 0.25%. Hay muchos teóricos que han dicho que esa alícuota es muy baja, que el 0.25% es una "pichanga". Para saber si es mucho o poco yo creo que se necesita mucho más estudio y ver la utilidad social que tiene este tipo de producción. No es lo mismo producir autos que producir alimentos. Por eso creo que efectivamente la propiedad rural debe tener tratamiento preferencial frente a la propiedad urbana. Discutir si debe ser 0.25% o menos, en mi opinión, es irrelevante, porque ya el Estado boliviano reconoce constitucionalmente que los pequeños productores están exentos del pago; o sea, ya el propio Estado reconoce que este impuesto no tiene un fin recaudador sino tiene otro tipo de finalidades. Si el objetivo del impuesto a la propiedad agraria fuera recaudar, el Estado no tendría tanta generosidad con las exenciones.

De hecho, si usted ve en la zona norte de Santa Cruz, este impuesto era manejado en conjunto entre los productores y los municipios e iba destinado a la ejecución de programas de inversión y mantenimiento de caminos. Por ejemplo, en el municipio de San Pedro se recaudaba cierta cantidad de recursos al año por este impuesto; entonces los productores más grandes del norte decían: "nosotros ponemos el equivalente a la recaudación, y de este modo el doble de la cantidad original se destina a arreglar caminos". Digamos que este impuesto tiene esa finalidad, hay muchas experiencias.

Hablemos del impuesto sobre las mejoras.

FM: La discusión es si hay que pagar o no por las mejoras. Desde mi punto de vista, sí hay que pagar por las mejoras, porque son parte del patrimonio de los productores y del valor de la propiedad. La compensación y reconocimiento que el Estado hace al productor que realiza inversiones

productivas, mejoras, ya están reconocidos al tener una alícuota diferenciada frente al impuesto a la propiedad urbana, que es de 0.75% a 3%, que se paga en una escala ascendente. En el área rural no; el impuesto a la propiedad rural es fijo y es de 0.25%.

LB: Yo creo que ésos son los incentivos que el tributo diferenciado da al productor y que en mi opinión no afectan a su capacidad de invertir; yo no creo que ningún productor en este país invierta por una cuestión tributaria, ha de dejar de invertir por otros motivos.

Los productores no ven ese impuesto como una amenaza, es más en muchos casos les sirve para negociar con los municipios; ése no es un tema que atore a la producción.

Pero se debería buscar otros incentivos a la producción más que el impuesto; porque en las actuales circunstancias, aunque el impuesto sea cero, el nivel de la inversión sería exactamente el mismo.

En cuanto a un impuesto progresivo, ¿las grandes propiedades deberían pagar un mayor porcentaje?

FM: El impuesto a la propiedad de la tierra no debe tener relación con el tamaño de la misma, debe tener relación con su valor; son dos cosas diferentes. Yo puedo tener una hectárea y tener cien millones de dólares invertidos en una hectárea; y puedo tener diez mil hectáreas y tener un millón de dólares. ¿Tendría que pagar más el que tiene diez mil hectáreas siendo cien veces más pequeño el valor de sus bienes?

El impuesto a la propiedad debe ser proporcional a la renta de la tierra; es un impuesto al patrimonio, lo cual tiene que ver con el valor.

LB: Es que ése es otro tema conceptual. Siempre se ha vinculado el tema de los derechos propietarios al tamaño de la propiedad. Y no es solamente en el tema impositivo, sino en general; todas las leyes agrarias están hechas con el parámetro de tamaño de la tierra, cuando el tamaño es un parámetro más, relevante e importante, pero no es el decisivo. El precio de una propiedad no es directamente proporcional a su tamaño, no es lo mismo una propiedad de una zona con dos cosechas al año que una propiedad donde cae la lluvia cada diez años.

¿La progresividad del impuesto agrario se concibe como un mecanismo para evitar la excesiva concentración de la tierra, como un instrumento de la política agraria?

FM: La Constitución ya ha limitado el tamaño del derecho propietario de la tierra a un máximo de cinco mil hectáreas; es más, deja abierta la posibilidad de que una ley de desarrollo de la Constitución lo pueda limitar todavía más. O sea, mañana podría darse el caso –estoy especulando, obviamente– de que en el Beni el tamaño máximo de la propiedad sea de mil hectáreas. No importa que el impuesto sea progresivo o regresivo, el Estado ya ha puesto un límite al tamaño máximo de la propiedad. Aunque yo esté dispuesto a pagar el impuesto, yo no voy a poder tener más de lo establecido en la ley.

Ya en la confección original de la ley de 1996 [la Ley INRA] se establecía como causal de abandono el no pago de impuestos y, por lo tanto, el pago de impuestos correspondía al no abandono. Ya entonces se buscó esa idea, de que el que quiera tener un millón de hectáreas que tenga, pero que pague el impuesto, que pague fuerte, no importa si produce o no, cosa de que el Estado tenga en compensación por ese tamaño una cantidad tan grande de ingresos que hagan que nadie se dé el lujo de tener ociosa la tierra. Esa idea no se implementó nunca por muchos factores. En mi opinión, el impuesto en nuestro país no es una herramienta útil y eficiente para regular los derechos propietarios de la tierra; yo creo que hay y debería haber otras formas.

Abordemos el tema del minifundio.

LB: En el caso del minifundio también hay un montón de mitos. Yo no creo que el minifundio sea malo; lo que ocurre es que, efectivamente, se ha ido fragmentando la tierra pero además ha ido decayendo la producción. O sea, la única manera de que el minifundio no sea un drama es elevando la productividad, no hay otro camino.

Es cierto que determinados rubros tienen que ser trabajados en predios pequeños. Yo no me imagino cien o quinientas hectáreas de tomate sembradas, no me imagino en una sola propiedad; no me imagino mil hectáreas de zanahorias o de cebollas; no me imagino cien hectáreas de papa

de un solo dueño. Digamos entonces que hay determinados rubros productivos en los cuales se ha manejado pequeños predios, pero el drama de esos productores es que su productividad es cada vez más chica. Para mí no es relevante que sus parcelas se vayan partiendo; ése no es tanto el problema, sino la caída sistemática de la productividad. Es decir, un tipo que tenía diez hectáreas y una productividad, digamos de cien kilos de zanahoria, ahora tiene cinco hectáreas y una productividad de tres kilos. Entonces, para mí el tema del minifundio es más un tema de productividad.

Por eso estoy absolutamente convencido –y no es la primera vez que lo planteamos– que debe iniciarse una acción muy decidida de parte del Estado de un proyecto de mejoramiento de la productividad agropecuaria en los valles y las tierra altas. Olvidémonos de los regalitos que siempre se ha dado; hace falta una verdadera estrategia hacia tierras altas y valles. No sé si serán ciertos los datos o no, pero si la mitad de los datos son ciertos, los valles de Cochabamba ya están viviendo una crisis de producción terrible, Chuquisaca peor. Entonces ahí también hay un tema de productividad más que del tamaño del predio.

¿Sus opiniones en el tema de la propiedad agraria y la actividad forestal?

LB: En el tema forestal –y lo amplío a todos los demás usos del suelo– creo que existe una necesidad urgente de Bolivia, como país, de construir un solo instrumento para regular el país. Veo tantas normas, tantos instrumentos técnicos, varios mapas y clasificaciones; la capacidad de uso del suelo es diferente en un mapa y otro. Por un lado, uno escucha que Bolivia es un país con condición forestal y por otro se dice que en Bolivia ya no hay palo que sirva, que estamos con los bosques descremados.

Hay una superposición de instrumentos técnicos, en teoría todos son válidos, pero muchos son contradictorios. Está la ley predial, sobre el uso del suelo; están los instrumentos territoriales municipales que son de escala de 1 a 50,000 o de 1 a 100,000; está el plan de uso de suelo que es de escala de 1 a 250,000 y que tiene el problema de estar desactualizado; está el mapa de producción forestal permanente que no tiene escala, es un dibujo a mano alzada que no tiene un trabajo técnico de catastro. Hay contradicciones. Se necesita un solo criterio, lo más actual posible, y tiene que ser hecho ahora, obviamente; no puede ser hecho con datos de antes.

Pero hay que preguntarse si el Estado va a tener la capacidad de hacer cumplir. Si dice que esos mil millones de hectáreas no se puede tocar, no lo sé. Eso hay que verlo; si dice que hay que reforestar, ¿con qué plata va a reforestar?

FM: Hay que señalar que el Estado, en toda su política ambiental, desde el año 1992, cuando se aprueba la Ley de Medio Ambiente, sólo ha hecho esfuerzos en lo que dice el Banco Mundial, de aplicar la metodología de comando y control. Norma, hace control y castiga. La lógica es que a través del castigo la gente se va a moderar y va a cumplir. Pues eso no se cumple, lamentablemente. No hay en los actuales administradores del Estado una visión diferente; tienen la misma lógica de comando y control. Tenemos que crear mecanismos más flexibles, generar incentivos para que la sostenibilidad pueda ser posible, porque la sostenibilidad sólo es viable cuando hay plata, si genera riqueza.

Tiene que haber mayor flexibilidad de los instrumentos y mayor eficiencia de la administración del Estado, porque, por ejemplo, la reforestación es un caso patético de nuestra realidad como país. Cuando se aprueba la Ley Forestal en 1996 se crea el FONABOSQUE. Este fondo ha llegado a acumular más de cien millones de bolivianos para plantar árboles, financiar trabajos de reforestación y financiar investigación. Los recursos del FONABOSQUE nunca se gastó; sólo dos veces se ha sacado plata de este fondo, una para entregar treinta millones de bolivianos al INRA, el año 2003, a través de la Ley Financial, y otra para apoyar el funcionamiento de la Superintendencia General del SIRENARE. Listo. Y esa cuenta sigue abierta y sigue acumulando plata y no hay un proyecto de reforestación financiado por el FONABOSQUE.

LB: Es así que en el tema forestal y ambiental se ha creado normas del primer mundo, que podrían servir en Francia o Dinamarca, pero nuestra institucionalidad pública y privada es del tercero y cuarto mundo. Los que tienen que aplicar esa ley son del tercer y cuarto mundo y la llegada

a los productores es cero. Lo único que llega al productor forestal y al productor agrícola son los garrotazos, les llega solamente el castigo. Ocurre lo mismo que señalábamos hace rato con los impuestos: la gente mira con los dientes apretados. ¿Y qué es lo que pasa cuando la vara es demasiado alta? Todo el mundo se pasa por abajo; entonces ahí la ineficiencia institucional degenera en corrupción. Es matemática simple.

Tienes por un lado todo un sueño forestal y por otro lado una realidad distinta. A los productores agropecuarios les hablas de medio ambiente y de dientes para afuera te dicen que aman el medio ambiente; pero por adentro, al oír hablar de eso, a toditos se les crispa los pelos. A unos por ignorancia y a otros por la práctica del Estado, del pan y el garrote.

Hablando de las tierras fiscales de aptitud forestal, ¿cómo se podría redistribuir esas tierras?

LB: Primero hay que ir a lo que decíamos antes, a tierras fiscales de aptitud forestal. ¿De acuerdo a qué instrumento? Porque hay ciertas tierras que ahora tienen cobertura boscosa pero que tienen aptitud agropecuaria; hay también tierras sin cobertura boscosa pero su aptitud de uso es forestal. Las tierras fiscales tienen bosques, pero no sabemos qué aptitud tienen.

Veamos al municipio de Ichilo: la gente quiere usar sus tierras para ganadería extensiva. En mi opinión, la aptitud natural de esas tierras es forestal y se corre el riesgo de degradación por cualquier conversión que se haga, independientemente de la tecnología que se use. Su uso debe ser forestal; o va en concesión bajo condiciones de un manejo sostenible o, en último caso, se queda conservada así por el Estado.

FM: Por ejemplo, podríamos habilitar la zona sur de Santa Cruz, la zona de Pailón Sur, que son tierras bastantes fértiles pero que su problema es que no tienen agua y los niveles de precipitación son bajos; si hubiera un programa de riego grande, masivo, se podría habilitar doscientas mil hectáreas para el cultivo. Estamos hablando de tierras que ahorita tienen una cobertura boscosa; otras, semiboscosa; pero todas tienen aptitudes agropecuarias que están desaprovechadas porque no hay agua. Esas tierras son de muy alta calidad.

Hablemos de la gestión territorial indígena.

LB: Yo tengo mucho respeto a la cultura indígena, muchísimo. Pero en el país se sublima paradigmas, se olvida que más allá de ser chimán, ayoreo, mosetén, o lo que tú quieras, se trata finalmente de seres humanos con necesidades, y con necesidades muchísimo más grandes que el poblador urbano, y con posibilidades de mejorar su nivel de vida incluso mucho menores. Cuando el recurso árbol está o cuando el recurso lagarto está cerca, el pueblo indígena tiene necesidad de usarlo. Entonces no se puede decir que son mejores o peores, son iguales; necesitan comer todos los días. Y obviamente, si no tienen el desarrollo de la agricultura, entonces ¿de qué van a vivir los pueblos indígenas? Tienen que recurrir a los recursos que tienen, eso es sobrevivencia. En definitiva, no estoy convencido de que la identidad cultural se anteponga a la necesidad de sobrevivencia; eso no es así.

O sea, la capacidad de gestión de un territorio indígena ¿está limitada por las necesidades de supervivencia inmediata?

LB: Pero es que la capacidad de gestión de un pueblo indígena tiene camisa de fuerza. Lo que se les está pidiendo a ellos es muy difícil. Se les está pidiendo que hagan gestión sobre quince o veinte millones de hectáreas, arrancando prácticamente de cero, exigiendo que sean respetuosos con el medio ambiente. Exigiéndoles que, además, sean totalmente participativos, que consulten todo con todos.

Hasta ahora no he visto resultados productivos de las dotaciones, siguen respondiendo a criterios de justicia y no a criterios productivos. Las TCO son un chiste, no conozco un estudio que me diga cuánto están sembrando los guaranís, cuánto están sembrando los guarayos, para mencionar dos pueblos que tienen más de un millón de hectáreas. No he visto un análisis que me diga en todas estas tierras cuánto está siendo dedicado al trabajo productivo. ¿Qué hago yo con un millón de hectáreas y sin ni un peso en el bolsillo?

O sea, para mí, las barreras que les han puesto a los pueblos indígenas son terriblemente altas; están rezagados en cuanto a infraestructura, en cuanto a capacidad económica. Además, les

están pidiendo que sean perfectos desde el punto de vista ambiental, perfectos desde el punto de vista de la democracia participativa, y que además administren justicia, que además hagan esto y aquello.

No es que sea malo. Es que les estamos pidiendo que jueguen un partido para el cual no estaban preparados ni ellos ni el 99% de los bolivianos; y probablemente ni el 88% de los ciudadanos del mundo podría cumplir lo que a ellos les están pidiendo. Les están pidiendo que sean los mejores del mundo. Yo creo que ahí vamos a tener frustraciones muy grandes.

Doy un ejemplo: cuando se hizo la Ley de Participación Popular también se pidió mucho a los municipios, pero se les dio dinero; y, a pesar de eso, hubo malos manejos, desastres hubo a cántaros. Pero esas gentes tenían un sistema mucho más sencillo que el que se está pidiendo a los pueblos indígenas, y recibieron plata. Un municipio pequeño como Porongo, que antes recibía cero, pasó a recibir diez millones de en un día para otro. Además, el Banco Mundial puso proyectos de capacitación técnica y todo el Estado boliviano volcó sus esfuerzos en "formatear" a los municipios.

Ahora, a los pueblos indígenas se les está pidiendo que gestionen un 20% ó 30% del territorio nacional, partiendo de cero, sin apoyo. Ojalá que de ahí no recojamos grandes frustraciones.

Los asentamientos humanos.

FM: Tenemos que ver también en el mediano plazo cómo aumentar la productividad que tenemos en nuestros suelos, para que así podamos disminuir la necesidad de más tierras. Ahorita, la única forma de aliviar la presión sobre la tierra es invirtiendo en tecnología que permita desarrollar otras áreas que tienen aptitudes no forestales y aumentar la productividad en las actuales áreas ocupadas para que no se tenga que estar avanzando sobre nuevas tierras.

La solución para bajar la presión sobre la tierra no pasa por trasladar gente de las tierras altas a las tierras bajas; es necesario desarrollar la productividad en las tierras altas, desarrollar la producción de la quinua, por ejemplo. No es justo ni ético empujar a la gente a dejar sus tierras de origen, el lugar donde han nacido y viven. El Estado debe más bien apoyarla para que mejore sus condiciones de producción allí donde está ahora, pero con verdaderos programas de inversión masiva y atendiendo las limitaciones que presenta el minifundio.

LB: Creo que las tierras altas son productivas; o sea, creo en la posibilidad de desarrollar la quinua, de desarrollar el trigo, de desarrollar la papa. Tal vez es posible imaginar que Cochabamba y Chuquisaca sean los productores de la semilla del trigo que se sirve masivamente aquí, en las tierras bajas.

Hay que tener una visión integral. La cuestión de la tierra, desde el fondo de mi corazón, siento que no es muy grande; creo que también hay un mito acerca de la presión sobre la tierra, la demanda sobre la tierra. Creo que si la presión sobre la tierra hubiera sido de ese tamaño que estaba dibujado, hubiéramos tenido todo un quinquenio de tomas de tierra.

En el tema de los asentamiento humanos no conozco tampoco ninguna evaluación de lo que se ha hecho. Tengo pues severas dudas sobre el tema. La entrega de tierras fiscales suele ser bastante ingrata. La primera generación que recibe tierra, en un alto porcentaje, la vende; y es la segunda generación la que se queda.

Este tema de trasladar gente de un lado a otro no ha servido ni aquí ni en otro lado. En el caso de Pando se hizo un esfuerzo por hacerlo de manera diferente pero no conozco los resultados. Son, dizque, dotaciones con fines forestales. Entregar tierras a comunidades que nunca han tenido capacitación para manejo forestal es promover la degradación de esas tierras. Basta ver las dificultades que encuentran aquellos productores que sí tienen capacidad para manejo forestal; ellos patinan hartísimo. Uno puede imaginar cómo les irá a estas comunidades que parten de cero.

La inflexibilidad de los instrumentos.

FM: El problema, no sólo en la actual administración de gobierno sino también en las anteriores, es que no tienen flexibilidad en los instrumentos que ponen en marcha; se confía en una confección uniforme de los programas que tienen un destinatario concreto y no hay flexibilidad para llegar a los otros sectores que, en un principio, eran un objetivo también del programa. Por ejemplo, en los anteriores gobiernos, la meta era

exportar o morir; y lo hicimos, porque funcionó con la soya. ¿Pero qué ocurrió con el saldo de productos y productores que no fueron comprendidos en esa iniciativa? El saldo quedó al margen, el minifundio se profundizó, los cultivos estaban estancados.

Por ejemplo, EMAPA es un apoyo al pequeño productor; es más, yo creo que al pequeño productor hay que darle ventajas frente a los demás porque tiene condiciones diferentes y menores, pero digamos ese paquete tecnológico de entregar insumos, entregar semillas, asistencia técnica, entregar diesel y cobrar con la producción está bien para ese sector de productores, que además tienen lógicas organizativas asociativas. Pero cuando queremos trasladar este paquete de incentivos de ayuda a medianos o grandes productores ya no funciona, ¿por qué? Porque las necesidades son diferentes, porque el mediano y el grande ya tienen canales formales o informales de financiamiento vía empresas de importación de agroquímicos, vía estaciones de servicio, vía industria a la que la vende.

Uno de los principales problemas del sector agropecuario es el financiamiento. La cartera agropecuaria de todos los bancos hoy es del 5%, cuando es una actividad que representa el 16% del producto interno de Bolivia y ocupa al 40% de la población económicamente activa; pero sólo accede al 5% de la cartera.

A consecuencia del fenómeno de El Niño y La Niña, de 2008, el gobierno crea el fondo para la reconstrucción, seguridad alimentaria y apoyo productivo y, dentro de eso, se crea un subprograma de fondos de cien millones de dólares para apoyar a medianos productores y empresas agropecuarias. ¿Cuánto se ha ejecutado a la fecha? Nada, no ha sido demandado un solo centavo. Lo que pasa es que se ha impuesto una ingeniería y un reglamento de uso demasiado restrictivos. Nosotros les dijimos que la gente no iba poder acceder a estos recursos, que había que flexibilizar, que se iba a excluir a un montón de gente involuntariamente.

Si bien hubo la voluntad política de poner los cien millones de dólares se impuso barreras operativas y no hubo forma de sacarlos. En dos años no se movió un centavo y el Estado ha estado pagando intereses por esos recursos. Nosotros no vemos una mala voluntad, sino que hay ineficiencia en el instrumento, falta de flexibilidad. La Constitución recoge la pluralidad económica, por ello el Estado tiene que hacer diferentes tipos de instrumentos.

LB: Por todo lo que hemos conversado hasta aquí y para concluir, digamos que en este momento, en Bolivia, el tema de los impuestos, del minifundio, de la propiedad forestal, de la gestión territorial no son temas de grave preocupación, no son el tema de fondo. Para nosotros el tema es la necesidad de una estrategia productiva nacional.

"Hemos escuchado esas voces que piden la distribución de las tierras de los territorios indígenas"

*Entrevista con Julio Queta, representante del pueblo tacana y secretario de salud de la CIDOB**

¿Cuál es la posición de la CIDOB sobre la actual problemática de tierras en el país?

Julio Queta (JQ): Actualmente se habla de que se está preparando una nueva ley de tierras. Éste es un tema muy delicado para los pueblos indígenas. La última ley que se aprobó fue el 2006, que fue con una marcha, que fue justamente presionada por tierras bajas hacia la sede de Gobierno. Es posible que haya necesidad de una nueva ley, pero estamos tocando un tema muy delicado que interesa a muchos actores. Estamos hablando de población indígena, estamos hablando de empresarios, estamos hablando de hermanos campesinos y los pequeños propietarios también. En el caso de la población indígena, en el caso de tierras, estamos hablando en representación de 34 pueblos indígenas en el Chaco, Amazonía y oriente; estamos en siete departamentos, menos en Oruro y Potosí.

En nuestro caso, los territorios indígenas no están consolidados, pese a que tenemos titulación, a que tenemos una ley; pero la propiedad indígena no está garantizada. Hemos tenido malas experiencias, en el caso de la Chiquitanía, por ejemplo. Han aparecido asentamientos de trescientas personas de la noche a la mañana. No tenemos nada contra los hermanos interculturales, pero grupos de ese gremio han entrado al territorio indígena.

No tenemos una buena experiencia, a pesar de que tenemos esta ley, mucho peor con otras leyes. El tema es el siguiente: nosotros, como indígenas de tierras bajas, tenemos territorios que son colectivos. Muchos de ellos están con títulos ejecutoriales, pero otros están en proceso. Entonces, entendemos que modificar la actual ley traería una convulsión entre las diferentes organizaciones y los empresarios grandes y pequeños, pues no se han acabado los procesos de saneamiento. Yo creo que no es el momento de cambiar. Entendemos que, por la nueva Constitución, todas las leyes tiene que reformularse, pero respecto a tierras, tiene que ser una ley bien compatible con la actual. Además, tiene que ser, como dice la Constitución Política del Estado, una ley previamente consensuada con el movimiento indígena.

Vamos a ser sinceros: en nuestro caso, como población indígena, tenemos territorios compartidos. Nos han dicho que existen propuestas de las hermanas "bartolinas", de los "interculturales", de la CSUTCB, que tienen la intención de hacer desaparecer los territorios indígenas. Eso significaría hacernos pelear entre confederaciones, porque nosotros tendremos que adentrarnos en nuestros territorios y defenderlos jurídicamente, y si hay que involucrar a todo el territorio, lo vamos a hacer, porque son territorios ancestrales, que por muchos años los peleamos y sobre los que hemos logrado obtener nuestros títulos colectivos.

* Entrevista realizada el 22 de octubre de 2010 por Miguel Morales.

Pero es lo que hemos escuchado, no nos muestran una clara propuesta. Creo que hay unas cinco versiones. Una es la que maneja el equipo de García Linera [el vicepresidente de Bolivia], otra es la que maneja el INRA, otras las que manejamos las organizaciones sociales. Sobre todas estas propuestas nosotros debemos ser consultados; no pueden ni deben aprobar la ley, como se dice, "entre gallos y media noche". Si eso sucediera, nosotros, como población indígena de tierras bajas, nos levantaremos, haremos marchas, en este gobierno o en otro; lo vamos a hacer en defensa de la tierra-territorio. Nosotros, como población indígena, en representación de los 34 pueblos que aglutinamos, no lo vamos a permitir.

¿Por qué cree que la nueva ley irá en contra de los indígenas?

JQ: Vamos a sincerarnos. En esa época, en el 2006, al presidente [Evo Morales] le importaban las organizaciones sociales, estamos hablando de la CIDOB y de las otras cuatro confederaciones que le apoyaban. Por eso aprobó la ley que nosotros queríamos; pero ahora que ya tiene todo a su favor, ahora yo creo que ya no le interesa. Las leyes que han venido aprobando lo demuestran; una de ellas es la que define los escaños de población indígena. Pese a que en la Constitución Política del Estado lo dice en un articulado, en la realidad el presidente no ha cumplido. Entonces, ésa es una de las primeras llamadas de atención que hacemos nosotros: los derechos de la población indígena que no se están cumpliendo. Y ahora –lo vamos a decir así, sinceramente–, ahorita sentimos que al presidente ya no le interesa la población indígena.

¿Eso puede afectar a las tierras indígenas?

JQ: Hemos escuchado en algunas radios comunitarias de tierras altas, hemos escuchado esas voces que piden la distribución de las tierras de los territorios indígenas. No decimos que el gobierno quiera parcelar nuestras tierras, sino que hay gente que le puede empujar a eso. Entonces, por eso digo, hablar de una nueva ley de tierras es muy delicado, por el temor de que se vaya atrás. Más bien debería haber una reglamentación de esta ley porque, imagínate, no estamos pasando ni cuatro ni cinco años; entonces yo creo que primero debemos reglamentar esta ley y posteriormente, de repente, rearticular algunos artículos que se necesite modificar. Cambiar la ley yo creo que sería muy prematuro.

Hablemos de la gestión territorial de las TCO.

JQ: Nuestro territorio lo manejamos colectivamente, no lo podemos parcelar. Nosotros, como población indígena, tenemos un territorio donde estamos viviendo mil o dos mil familias, tres mil familias, cuatro mil familias. En el caso de la población indígena de tierras bajas ocurre que las familias somos movibles; o sea, ocupamos todo el territorio; un año o dos se puede estar en la punta del territorio pero a los tres años se puede ir a vivir al centro; y ese espacio que se ha dejado allá puede ser ocupado por otro hermano indígena. Pero desde el momento en que se privatice o se parcele, ya no podremos manejar nuestro territorio. A la misma naturaleza ya no le dejas la opción de poder recuperar, porque si haces chacra de dos o tres hectáreas, luego de tres o cuatro años tienes que ir a otro lugar para que la tierra se recupere. Y en pocos años ya esta reforestada otra vez, vuelve a la normalidad. Pero una vez que parcelas una propiedad, tienes que trabajar ahí nomás, no puedes salirte de eso. Si te falta espacio, comienzas a remover con químicos y con abonos y ahí lo "friegas" todo. Por eso, nosotros no vemos con buenos ojos el tema de parcelar el territorio.

¿O sea, la propiedad colectiva es mejor para la sostenibilidad?

JQ: Es mucho mejor, tanto para la agricultura, como para la actividad forestal, la caza y la pesca. Otro de los temas que vemos en la propiedad de parcela individual es que el hermano coge y lo vende a otro, o lo vende al mismo empresario y, por ahí, el empresario va comprando de uno en uno y de pronto ya se ha comprado medio territorio. El empresario fácilmente puede ofrecer... qué sé yo... cuarenta mil, sesenta mil por una pequeña propiedad, porque él sabe que son tierras productivas. Pero él compra para producir, sin importarle si destruye el medio ambiente, para recuperar su inversión. Por el contrario, en un territorio colectivo donde deciden las cuatro mil familias, todos

cuidamos que el territorio no se acabe, porque ahí tenemos que vivir todos nuestros hijos y nietos.

¿Cómo se accede a la tierra en una TCO de tierras bajas?

JQ: En cada comunidad existen las reuniones comunales mensuales. Hay una época donde se empieza a preparar los chacos; entonces, en la reunión comunitaria, el presidente en conjunto con la comunidad (porque todo es colectivo), en esa reunión se ve las actividades del chaco. Comienzan a verificar el área, porque tampoco van a deforestar sobre la orilla del río, ni en las cabeceras de las vertientes de agua, porque se van a secar; entonces tiene que ser bien estratégico y ubicar dónde no van a dañar el tema forestal, dónde no van a dañar el tema de la castaña, dónde van a poder controlar el incendio, también porque eso es muy importante. Y ahí se decide dónde cada familia puede hacer su chaco y también se decide dónde se hará la chacra comunal.

En la chacra que asigna la comunidad a cada familia, allí cada quien siembra lo que quiere, dependiendo de la capacidad que tenga. Ahí la familia puede cultivar un año, o varios años, dependiendo del suelo y de lo que cultive. Depende de la familia. No pueden quitarle ya ese terreno. Por eso en cada comunidad hay un lugar donde están exclusivamente las chacras familiares. Otra cosa es si la familia decide irse a otra comunidad. Cuando se va, ese espacio queda y la comunidad le da ese espacio a otra familia.

¿Cuáles son las condiciones para tener acceso a la tierra? ¿Puede una familia que no es de la comunidad acceder a tierras en la TCO?

JQ: Las condiciones para entrar a un territorio indígena son que tienes que cumplir los requisitos. Ya tenemos casos en los multiétnicos, en Pando, donde ya hay hermanos que se integraron a la comunidad.

¿De qué requisitos se trata?

JQ: Los requisitos de acuerdo a los usos y costumbres en cada pueblo. No hay un estatuto, hay un reglamento.

¿Qué por ejemplo?

JQ:Bueno, uno de los temas que más que se ve es que la persona que quiere el territorio sea una buena persona, que no dañe a otra persona y que trabaje. Hay otras personas que vienen y hacen daño nomás; por ejemplo, que quieren dividir a la comunidad, que quieren demandar a otros compañeros sin la previa reconciliación del caso. O sea, todas esas cosas ¿no? Y el otro tema es que tiene que demostrar un buen ejemplo al exterior.

¿Pero tienen que ser de la misma cultura?

JQ: Depende de cada pueblo. O sea, te das la oportunidad, te das la oportunidad de poder convivir, y si te gusta te quedas pues. En este caso, en el multiétnico ya hay varios hermanos que llegaron y están trabajando, están trabajando. Uno de los puntos fundamentales es que respeten la organización, que respeten, que sean miembros de la comunidad y las reuniones comunales sobre todo, los trabajos de grupo que mayormente son un día sábado o un día viernes. Y después, el resto de la semana puede trabajar en su chacra; si es comerciante puede trabajar con comercio. Es lo único que se pide. Incluso hay hermanos que han llegado a ser dirigentes que son de otras culturas, es el caso –no sé si es quechua o aymara– del que está en la dirigencia de una TCO.

¿Cómo se controla que se cumpla los acuerdos para manejar el territorio?

JQ: Es que nos movemos, y todos cuidamos; si vemos alguna anormalidad en el interior de un territorio, rapidito la comunidad comunica a la central; las centrales comunican a las comunidades más cercanas y se va a verificar qué es lo que está pasando, en el caso de la madera, en el caso de los pirateros de pescados; entonces ahí se reúne a las cuatro, cinco o seis comunidades si tienen que decir algo. Cada persona está obligada a denunciar cualquier anormalidad, o llamar la atención a la comunidad y decir "esto es lo que está pasando en tal sector". Lo mismo pasa con las empresas, porque hay empresas también que colindan con el territorio, y muchas de ellas han llegado a ser parte de los territorios.

¿Cómo?

JQ: Han llegado a ser parte del territorio participando en la comunidad algunas empresas, y el compromiso de las empresas es de apoyar en algunas especies. Como son empresas grandes, en aniversarios digamos, dan un apoyo y ambos nos cuidamos. El empresario tiene ganados, los comunarios ven si entra una movilidad, porque también hay pirateros de ganados; entonces avisan a la empresa, la empresa viene, verifica y si son pirateros, junto con la comunidad se los saca igual. Eso es lo que se vive en los territorios, es importante saber que no se privatiza los caminos, absolutamente nada; todas las personas libremente pueden venir a visitarte, a hacer negocio al interior de la comunidad, pueden hacer visitas.

¿No hay riesgo de corrupción con las empresas?

JQ: En algunas comunidades ha pasado, porque hay empresas que son bien pudientes, que dicen "te doy tanto". Pero eso es una cosa más personal, no comunal. Pero tenemos una instancia en las asambleas comunales donde se controla. Por ejemplo, a los primeros seis meses de gestión del dirigente, piden un informe de todo, o sea las treinta, cuarenta, sesenta comunidades, a la cabeza de un capitán grande que lo llamamos nosotros. Y ahí, comunidad por comunidad se va viendo los problemas. Ahí, los dirigentes de tierra, de salud, educación, organización son llamados para saber cómo han solucionado. La comunidad informa del problema que ha hecho ese dirigente, si ha negociado o no ha negociado. Ahí se dice si el empresario le ha pagado al dirigente. Si se comprueba, el dirigente recibe un castigo, es removido de su cargo; y si la falta fuera grave, también se le puede retirar del territorio.

¿La quema es parte de la gestión del territorio?

JQ: Los incendios dentro de los territorios indígenas no los provocamos los indígenas, lo provocan los extraños que pasan por nuestros territorios, porque los caminos son de libre circulación. Pero yo creo que va a haber un momento dado que vamos a tener que prohibir el ingreso a nuestros territorios. Por ahora estamos viendo de tener, dentro de nuestros territorios, algunos guardaparques, para vigilar. En el caso de la Amazonía, las empresas pirateras de la madera mayormente andan a partir de la doce de la noche hasta las cuatro de la mañana. Tenemos pescadores pirateros que también que van y pescan desde las once de la noche y salen a las tres de la mañana. Ellos entran sin el consentimiento de la comunidad al territorio. Ellos no tienen cuidado, o tal vez por maldad, encienden fuego que no pueden controlar y como en estos tiempos los bosques y pastizales están todo secos, entonces una chispa basta para que se incendie. Que se arda a las tres de las mañana, se ardió hasta que el otro día amanece, a las cinco de la mañana la quema ya avanzado. Pero, por otro lado, los que queman son las empresas ganaderas, que también no miden consecuencias y comienzan a quemar sus inmensos pastizales. No estamos en contra de que quemen sus pastizales, pero es necesario que sepan cómo poder manejar el incendio de su campo de ganadería. Porque hay otros que le meten y listo, no les importa que se queme todo. Esas quemas duran meses.

¿No es una práctica indígena la quema de pastos?

JQ: Nosotros los indígenas no quemamos pastos. Lo que hacemos es, cuando chaqueamos, quemamos la yerba que está dentro de nuestra chacra. Pero antes de quemar, necesariamente hacemos limpieza de todo el contorno, para que el fuego no avance al monte, eso tienes que hacerlo sí o sí. Cuando hay quema sin control, todo muere, inclusive los animales que se queman en el interior del bosque. Entonces ya no hay un equilibrio en el sistema, hay roedores o hay animales nocturnos que se comen a otros animales, a todos les obligan a quemarse. Y ahí, como no hay un equilibrio, comienzan a brotar las epidemias en el territorio. Por eso nosotros los indígenas somos los más afectados con los incendios. Otros de los temas que estamos viendo con mucha preocupación es el tema de la escasez de agua, con el cambio climático. Se están secando las vertientes. Esto afecta también a los animales, que viven en las vertientes de agua, hay animales que se proveen de eso. Pero, sobre todo, afecta a la población indígena, que se provee de esa agua dulce de las vertientes. Si comenzamos a quemar todo eso,

no solamente la quema de bosques sino también la quema de pastos, todo afecta a las vertientes, todo afecta a la vida en nuestro territorio. Por eso, parte de la gestión de nuestro territorio es la reforestación de nuestras zonas de agua. Hay que empezar con dos mil o cuatro mil plantines para reforestar las zonas de las vertientes, así pensamos que la vertiente va a recuperar, como era hace veinte años, se convertirá en un área protegida o algo así al interior del territorio.

Hablemos del plan de gestión territorial indígena, del PGTI.

JQ: Nosotros en la CIDOB hemos optado por un programa que es gestión comunitaria como es el tema del PGTI. Con el PGTI hacemos proyectos productivos; bueno, si bien podemos conseguir cooperaciones, pero viendo siempre un aporte propio de 20%, 30%, 40%; también de un municipio. Son proyectos productivos de cinco mil, veinte mil, treinta mil dólares; son proyectos de ganadería, de aves, porcinos u otros recursos naturales. Empezamos de a poco; en un año serán dos comunidades, otro año serán cuatro, hasta llegar a todas las comunidades; y los ingresos también ir haciéndolos crecer. Estamos viendo de manejar nuestros recursos naturales para poder garantizar el autosustento de nuestras necesidades, de nuestros dirigentes ¿no?, para que no vayan a incurrir en actos de corrupción. Entonces nosotros vemos con muy buenos ojos el tema de la gestión territorial; es un programa que nos está saliendo muy bien, tenemos experiencias muy bonitas en diferentes pueblos que ya están comenzando a generar recursos.

¿Ustedes creen que el PGTI es un instrumento útil para el manejo del territorio?

JQ: Sí, es un instrumento útil; en el caso de nosotros es un instrumento muy útil, porque tenemos el área, el espacio dónde puedes tener este programa; hay la capacidad, porque tenemos hermanos que ya se están capacitando en el tema de escuelas de proyectos. Una de las ideas es que de aquí a unos cinco años podremos exportar carne de aves. Y no solamente eso; tenemos el caso de la madera, la castaña, la artesanía, agricultura, proyectos piscícolas, miel de abejas.

¿Todas las TCO deberían tener un PGTI?

JQ: Sí, estamos viendo que todas las TCO deban tener un PGTI, y estamos avanzando de poco en poco. Vemos que éste es uno de los aportes más grandes que hizo la cooperación. Y eso se ha quedado.

¿Hay algunas experiencias de PGTI que han fallado?

JQ: Sí, también hay algunas fallas; pero sobre esas fallas se está volviendo a conseguir, en esos mismos sectores. No ha sido todo bien, hemos tenido fallas. Así como unas comunidades han superado increíblemente, otras han tenido bajones. Pero con esta experiencia que hemos adquirido, queremos ampliar los planes de gestión territorial indígena.

Hablemos del tema forestal.

JQ: En el tema forestal, creo ha habido una mejora, porque antes, por ejemplo, tenían un permiso que salía en el Beni, pero con ese permiso sacaban madera de Vaca diez o la sacaban de Pando, con ese mismo monto. No había un control en el tema forestal. Hoy en día, tengo entendido, hay un solo juez a nivel nacional, a nivel de los nueve departamentos. Conforme va saliendo la documentación, van introduciendo al *software* y a nivel central van concentrando esto. En cambio antes era simplemente un papel que llenabas y eso se quedaba allí, nunca llegaba a nivel nacional, nunca se difundía. Hoy en día, toda documentación que sale es controlada a nivel nacional. Entonces hay más control. El otro de los temas es que hay piratería, que si bien está siendo más normada, no deja de ser un problema para la población indígena. Al interior de nuestros territorios hay recursos forestales que están buscados por las empresas madereras grandes. ¿Por qué hablamos de las empresas grandes? Porque hay empresas portátiles también, pero son las grandes las que meten un sinnúmero de maquinaria, que comienzan a perforar todo el área donde están las concesiones, destruyen nuestro hábitat. Pero además, los animales se ahuyentan, por el humo, la quema de la basura, el ruido de las movilidades. No queda nada para la caza. Y por otro lado, una vez que se hace el aprovechamiento forestal

por esas empresas, ahí queda, en el olvido, se sacan todo y se van. Antes había esa exigencia, que tenían que dejar los plantines –si no estoy mal–, uno por seis [que sacaban], pero nadie hacía seguimiento a eso. Hoy en día hay ese seguimiento, hay una evaluación cada cinco años.

Este seguimiento lo hacen a nivel central, vienen a ver las cantidades de acuerdo con los informes que están mandando; en el área forestal se verifica si están cumpliendo las normas o no están cumpliendo. Si no están cumpliendo, hay la posibilidad de que les quiten. No recuerdo el nombre que tiene esta concesión forestal. Entonces, ahora está habiendo un mayor control. El otro tema es que según la ley, la producción forestal no puede dañar a nadie, ni a indígenas, ni a campesinos ni a otros.

¿Hay concesiones forestales dentro de las TCO?

JQ: En gestiones anteriores han dado concesiones forestales en el interior de nuestro territorio, pero hemos peleado mucho, ahora ya no hay.

Se dice que en la TCO Guarayos hay muchos madereros.

JQ: Sí, hay poblaciones indígenas, de repente una o dos, con extrema explotación forestal; parece que están muy excesivos. Hay personas que se han dedicado solamente a eso. El caso del territorio guarayo es que es bien conflictivo, está al medio de concesiones forestales de grandes empresas de Santa Cruz. Se ha visto que dentro de los territorios se ha metido la piratería de madera. Ahora, en el último tiempo, se está queriendo normar en esa TCO, pero lamentablemente se ha llegado un poco tardíamente, porque ya habido mucha deforestación de madera. Es un poco penoso este tema porque es un área bien forestal, pero también es un área bien conflictiva también dentro de la TCO. Porque hay muchas empresas, no sé si son veintitrés o treinta empresas que sacan madera, principalmente del territorio indígena de Guarayos. El tema forestal es bien gravísimo, ¿no? Ha habido un problema de parte de la dirigencia, que ha sido un poco cómplice de todo esto. Las dirigencias anteriores han estado metidas en esto, como eran dirigentes y eran parte de la gobernación de Santa Cruz. Con eso te digo todo, ¿no? O sea, hacían negociado con los mismos empresarios, se daban el gusto de sacar, pero lo más triste es que han sido unas cuantas personas que se han beneficiado, que han vendido a precio de gallina muerta.

Y eso es lo que estamos tratando de ver ahora con estos hermanos: explotemos la madera pero de una manera legal y controlada, de una manera donde toda la comunidad pueda beneficiarse, que se puedan ganar sus centavos honradamente. Ya no recurramos a otras personas con aserradero particular, donde ni siquiera te contratan para trabajar, eso es lo que estamos viendo y esperamos que se pueda solucionar ese tema. Es muy complicado.

Con esta nueva dirigencia que tenemos en Guarayos estamos tratando de hacerles ver lo que sinceramente hay que conseguir, para corregir todo lo malo que se hizo antes.

"El pueblo indígena es el más indicado para hablar sobre lo que es la necesidad del cuidado del medio ambiente"

*Entrevista con Justa Cabrera, representante de la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB); Beatriz Anselma Mapa, asambleísta departamental del pueblo chiquitano, y Tania Benita Papagachi, de Gestión Territorial**

¿Cuál es la posición de las mujeres indígenas frente al tema tierra-territorio?

Justa Cabrera (JC): Para el pueblo indígena, por costumbre, por tradición, para el pueblo indígena que vive y convive con la naturaleza ¿no?, entonces para el pueblo indígena su territorio es, pues, su medio de vida, su vida entera; el pueblo indígena vive dentro su territorio para convivir con la naturaleza y cuidar de ella, es el que cuida el medio ambiente, protege su mismo territorio. Entonces creo yo que el pueblo indígena es el más indicado para hablar sobre lo que es la necesidad del cuidado del medio ambiente y lo que es, digamos, la protección y el uso sostenible de los recursos naturales dentro del territorio.

¿Qué problemas encuentran hoy los pueblos indígenas para poder manejar bien su territorio?

JC: Los problemas que hay hoy en día son las grandes empresas, los grandes negociadores de recursos naturales que vienen y engañan a los comunarios, prometiéndoles, por ejemplo, el desarrollo, que ellos entienden como la necesidad de plata. Muchas veces los dirigentes –algunos inocentes, pero otros también contagiados de todas las costumbres ajenas– se prestan a eso, se corrompen. Por ejemplo, vienen los madereros, lo compran al dirigente y él permite que entren al territorio a extraer la madera. También, por ejemplo, en el Beni están los que cazan lagartos, para el cuero de lagarto. A los comunarios les dan una miseria de paga, que no podríamos llamar paga porque me parece que son cinco o diez bolivianos por cuero de lagarto que les pagan. Entonces están terminando con los recursos naturales, llámese madera, animales, todos los recursos naturales que existen en los territorios. Aparte de eso, sabemos también que sobre lo poco que nos queda en Bolivia nuestro gobierno también ha firmado convenios, contratos con grandes empresas transnacionales, para abrir carreteras en el TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure), por ejemplo, la carretera entre Villa Tunari y Mojos. Entonces, ¿qué va a pasar con ese territorio? Se va a partir en dos y ya está mapeado, van a entrar los colonizadores, los campesinos y movimientos sin tierra a las orillas de los caminos. Entonces principalmente nuestra preocupación es que nuestro presidente habla tanto del respeto a la Madre Tierra, el respeto a la naturaleza, ¿pero de qué respeto está hablando si él está dando permiso para terminar con el último bosque que nos queda? Ésa es la preocupación nuestra principalmente, de las mujeres indígenas. No hace poco estuve yo en una asamblea de corregidores en el TIMI (Territorio Indígena Mojeño Ignaciano),

* Entrevista realizada el 23 de octubre por Miguel Morales.

donde mayormente estaban las mujeres con esta preocupación y también los corregidores. Aparte de eso, está la hidroeléctrica. En el Beni se pretende hacer grandes represas, van a desaparecer unas veintisiete comunidades indígenas, porque la represa está dentro del territorio indígena. Entonces ésas son las preocupaciones para el pueblo indígena, que los territorios van a desaparecer, los territorios indígenas, las TCO; no hay un respeto hacia la cultura, la cosmovisión y la forma de vida de los pueblos indígenas nacionales.

Beatriz Anselma Mapa (*BAM*): Acá en las tierras bajas estamos tropezando con muchos percances que nos están amenazando. Desde la historia nosotros somos los administradores de nuestra propia naturaleza, nosotros los indígenas de tierras bajas sabemos cuándo vamos a hacer el chaqueo, cuándo vamos a hacer la quema de nuestro chaco, sabemos cuándo y en qué tiempo vamos a hacer la caza y la pesca. No es en cualquier día y en cualquier tiempo, porque todo tiene dueño y todo tiene su momento. Ahora como usted ve, todos estamos renegando porque hay mucho humo, hay no sé cuántos focos de calor. ¿Pero quién nos está haciendo daño a todos? Sentimos ese daño, pero no hacemos nada para evitar ese daño porque estamos mirando de palco que unos cuantos estén atentando contra el medio ambiente. Y esto quiero decirlo claramente: son las empresas grandes.

¿No son los indígenas?

BAM: No son indígenas los que están quemando; es más, he visto tristemente a un pobre hombre que quemó media hectárea de chaco y lo metieron preso, he visto también que un señor quemó su campo de costumbre y le metieron preso. Están poniendo cortinas de humo con este tipo de castigos a esas personas que estaban haciendo su trabajo legal, su fuente de vida. Pero sin embargo, para que sea vea en la televisión que sí ponen castigo, han puesto de ejemplo; pero es una cortina de humo para tapar los delitos de lo que hacen los grandes empresarios con el medio ambiente. Son ellos los que contaminan el medio ambiente, son los grandes ganaderos los que queman. Y no sólo en Bolivia, es a nivel mundial. Son los grandes empresarios. Ellos buscando la forma de cómo ganar más dinero.

Tania Benita Papagachi (TBP): Nosotros, los pueblos indígenas, nosotros somos razonables con las cosas, queremos vida digna pero en nuestro propio ambiente, administrando como siempre han hecho nuestros ancestros, sin atropellar ni nada de eso. Ahora yo también critico grandemente digamos: hay muchos indígenas que han sido despojados de sus tierras en el sentido de que ya también han emigrado a otro lado porque no tienen sus tierras, por algunos terratenientes que muy vivamente se han adjudicado en otros gobiernos que han pasado. Pero ahora ya no tienen tierra, ni en los pies, ni en el zapato ni en las uñas. Esa pobre gente están a su libre albedrío. Todos necesitan un pedacito de tierra para desarrollar su vida, porque si no tenemos un pedazo de tierra no somos nada. Hablando de las mujeres, nunca en la historia una mujer fue apoyada para demandar tierra, pero ahora nosotras las mujeres queremos tierra también, que sea a nuestro nombre, y no sólo a nombre de los varones.

Dentro de la comunidad indígena, ¿cómo se puede hacer para que la mujer tenga el mismo derecho a la tierra que el varón?

TBP: Lo que se puede hacer, desde mi punto de vista, es que ambos figuren en los documentos; que figure, por ejemplo, si es un matrimonio y así fuera nomás concubinos, tienen matrimonio de hecho, pues, y procrean hijos; y así no tuvieran, pero ya es su pareja. Ese documento debe estar a nombre de la pareja. Por decir, hay una pareja que el señor se llama Pedro y la señora Juana; entonces el nombre de Pedro y de Juana tiene que estar pues en los documentos, así no tengan matrimonio legalmente constituido ante registro civil ¿no?; pero de hecho ya es un matrimonio porque están unidos, y la ley ahora ya los está respaldando. ¿Por qué le digo esto? Porque si no figura la mujer en este documento, el hombre se toma la facultad de que cuando ya no se entienden, ella es despojada. Y no solamente la señora, digamos. Ahora le vuelvo a poner de ejemplo a Pedro y Juana: si Pedro con Juana no tuvieron punto de coincidencia en su vida matrimonial de hecho –vuelvo a decir que no fueron casados por civil digamos, sino es de matrimonio de hecho–, se pelean, se terminan separando. ¿Qué hace Pedro? Despojarla, botarla de ahí, de ese lugar donde procrearon esos dos hijos

y ella se va a la calle y él se queda con el pedazo de tierra que conquistaron durante su unión, y al fin la mujer sale afectada, porque ni la mujer queda amparada, menos los hijos. Yo creo que en mis grandes vivencias indígenas, siempre nosotros los chiquitanos decimos que "el hombre es de la calle y la mujer es de la casa". Por lo tanto, el hombre, si no quiere vivir con esa su familia, tiene que irse pues y la mujer se queda. Pero muchas cosas han pasado en nuestra historia y nuestra vida real, que cuando ya no se entienden, siempre el hombre por machista agarra y quiere quedarse hasta con las ollas y las cucharas y no así la mujer; es una vergüenza. Entonces pues para eso debe estar en cada documento figurando el nombre de la mujer y del hombre.

¿Cómo es dentro de la TCO?

JC:La TCO es un poco diferente ¿no? Digamos en nuestra cultura eso de que el hombre la despoja a la mujer es también cultura impuesta, porque nosotros antiguamente –yo me acuerdo, estaría chiquita yo–, el chaco… una vez madurado el maíz, todo eso era pues responsabilidad de mi madre. La primera cosecha era para compartir con los demás, y la mujer es la que se encarga de hacer la chicha, de administrar la cosecha.

Eso que me está contando era antes, pero el pueblo indígena ahora tiene nuevos problemas. ¿Cómo tiene que manejar su territorio para que no haya despojo, para que no haya latifundio y minifundio en el territorio indígena?

JC:Yo creo que hay que volver a revalorizar aquellas costumbres tan bonitas que teníamos antes nosotros, los indígenas, de cuidar, proteger nuestros recursos, que ésa es nuestra forma de vida. El territorio es como el supermercado que tienen ustedes, es de donde traemos nosotros nuestra alimentación, todo sale de ahí pues. Ahora la realidad del indígena también ha cambiado, ahora necesitamos también plata. Entonces yo creo que eso se tiene que regular de alguna forma y eso es sobre la base de la recuperación de los conocimientos ancestrales de los abuelos. Ellos nos enseñaban cómo teníamos que tener el respeto a la naturaleza. Por ejemplo, en un río había una buena madera a la orilla, jamás se la cortaba por más que estés necesitando para tu casa, no la cortan porque las raíces de ese palo, o sea de ese árbol, protegen el derrumbe del río. Pero ahora no; van y lo cortan. ¿Qué pasa ahora con el río Piraí? Allá arriba, donde hay piedras, sacan las piedras, las parten, las venden, hacen plata. La arena la sacan, la venden, hacen plata. Pero sin pensar que esa piedra grandota está manteniendo la humedad, ese árbol que cortan también está protegiendo y está manteniendo la humedad. Por eso, antes aquí en Santa Cruz había hartos paúros, curichis que llamamos ¿no? Ahora todo está seco.

¿Cómo se distribuye la tierra en la TCO?

BAM: Nosotros, como pueblos indígenas, no estamos de acuerdo con la partición de nuestro territorio, porque todos lo trabajamos en conjunto, porque no hay mezquindad. Tanto hombres y mujeres, casados, no casados, tienen todo el derecho de trabajar, porque hemos visto la experiencia de los hermanos de tierras altas. Ellos han tenido su parcelamiento, ¿y qué han hecho? Lo han ido exterminando su territorio y se han quedado sin territorio. No estamos de acuerdo con la propiedad individual, que se mantenga colectiva; es la única manera de preservar el territorio. Sino, mañana vamos a estar como los hermanos indígenas de otros países: nos vamos a quedar sin territorio. Lo que decía nuestra hermana Justa, el territorio para nosotros no es sólo producir, no es sólo sembrar, es toda nuestra vida, es nuestra cultura, nuestros estudios, es todo.

JC:No debemos dividir nuestro territorio, porque cuando se divide, se hacen tierras individuales. Por ejemplo, en el caso de los hermanos quechuas y aymaras, ¿qué es lo que hacen? Hacen parcelamiento de treinta y cincuenta hectáreas por familia, por persona ¿no? A veces agarran hasta cien. Pero como es mío, si me ha tocado harta madera, la vendo pues todo y agarro platita, hago madurar arroz, todo en mi parcela. Pero esa parcela sólo me produce cinco años máximo; tres años va bien; el cuarto año ya va flaqueando; el quinto año, exterminio. Y entonces eso es lo que ha pasado con nuestros hermanos de las alturas. Eso es lo que nosotros no queremos. Como Zona Cruz, hemos pedido al Gobierno un programa de redistribución de tierras fiscales, nosotros no te-

nemos tierra. Queremos que nos toque algo de esas tierras fiscales para que nosotros tengamos nuestro propio territorio, una TCO, y así poder hacer, digamos, uso sostenible del territorio y ayudar a lo que es el cuidado del medio ambiente. Eso estamos pidiendo, nosotras como mujeres indígenas, no estamos de acuerdo con que se siga destruyendo la madre tierra; nosotros tenemos que cuidar porque nosotros sabemos cómo cuidar.

BAM: Creo yo que las TCO deben seguir manteniendo el territorio como era antes, colectivamente, porque así era antes ¿no? Aquí no había ni de la mujer ni del hombre, sino todo en conjunto. Íbamos a sembrar en tiempo de siembra, todos íbamos, la yunta, los hermanos mayores y nosotros. Si era a pulso, nosotros con el azadón, con la mamá y el papá. Era como una recreación, no sentíamos cansancio; para nosotros ir al chaco era diversión, queríamos ir; en la cosecha del maíz nos subíamos al carretón. Pero ahora se tiene que recuperar, aunque no todo, como era antes; por lo menos lo que es esencial, respetar la naturaleza, enseñar a nuestro hijos nuevamente que nosotros debemos mantener de por vida el cuidado de la naturaleza y el medio ambiente. Quiero pedir que el gobierno, como es indígena, que haga programas de concienciación a todos los bolivianos, esos programas de concienciar sobre la defensa y aprender a querer a nuestra Madre Tierra, porque es ella que nos da todo; si no tuviéramos un pedazo de tierra no fuéramos nada. Hasta la orquídea, que es una planta aérea, necesita una base para su desarrollo; ¿y qué de nosotros como seres humanos? Entonces yo quiero decirles un mensaje a los seres humanos, no solamente de Bolivia, de todo el mundo: que no atentemos contra nuestra Madre Tierra. Es tan bondadosa y sabia que nos da todo, nos da frutos, nos da recursos naturales para que podamos sobrevivir. Pero nosotros abusamos de eso. Entonces hay que aprender a administrar, entonces debe haber más propaganda para concienciar a todas las personas, así como hacen propaganda política partidista. ¿Por qué gastan en eso que no nos lleva a nada? Hasta campaña sucia hacen. Aprendamos a administrar nuestros recursos naturales, aprendamos a querer a nuestra Madre Tierra; yo creo que todos los vamos a recibir con los brazos abiertos, porque de eso se trata; y eso es tarea de nuestro gobierno nacional, que instruya a la dirección que corresponda para que haga este tipo de trabajo de campaña, de programas.

JC:Muchas veces yo he pensado, y lo he dicho en algunos talleres de capacitación, que hay instituciones que se adjudican mucha plata para capacitarnos a nosotros ¿no? "Vamos a capacitar a los indígenas a cuidar el medio ambiente". ¿Y no sería más bien que nos tendrían que pagar a nosotros para que nosotros capacitemos a los grandes destructores de la naturaleza? Eso también. Muchas veces yo digo que eso es muy contradictorio ¿no? Les sacan plata para capacitarnos a nosotros, para que aprendamos nosotros a cuidar; cuando somos nosotros los que estamos cuidando nuestra naturaleza. Apoyando la propuesta de la hermana, debe haber programas de concienciación, no a nosotros sino a los grandes empresarios, para todos; tiene que haber una ley también, tiene que haber una sanción a los que destruyen a nombre del desarrollo. Tiene que haber castigo para el que destruye la naturaleza, no importa si es indígena o empresario, si es dirigente o base, si es hombre o mujer. Yo invito a todos los bolivianos y bolivianas a que nos unamos, como es un Estado plurinacional, que nos unamos todos en defensa de nuestra Madre Tierra. Como mujer indígena, como madre, pensando en las generaciones que vienen, yo, con esta edad que tengo, de repente un par de años más voy a seguir aportando, no se sabe; nadie tiene la vida comprada. Pero que quede en la historia mi petición, que nos unamos todos para que aprendamos a querernos nosotros mismos; en virtud a nuestros espíritus ancestrales que yo dedico este momento para ellos, ellos nos han dejado esta sabiduría, esta administración; porque ha venido de generación en generación con todos estos conocimientos que tenemos.

"En tierras comunitarias de origen parecería que hay cantidad de tierra, pero pocas personas habitan ahí"

*Entrevista a los dirigentes de la CSUTCB: Freddy Torrejón, secretario de recursos naturales y medio ambiente, Underico Pinto, secretario de recursos naturales y medio ambiente, y Laureano Pari, secretario de defensa de la hoja de coca**

El tema de minifundio es, probablemente para la CSUTCB, el tema más fuerte. ¿Cuál es el rol del sindicato en todas las transacciones de herencia, de compra venta, de anticrético, de alquiler, de "al partir"? ¿El sindicato tiene algo que ver con esto?

Underico Pinto (UP): Nosotros lo vemos actualmente en la situación de la ley. Si bien el minifundio en la ley no está tan claro, no se especifica, pero existe. Tenemos en el altiplano y en los valles, igual existe el minifundio. Pero ese minifundio se ha creado ya por la permanencia de las familias en sus áreas, en sus comunidades, en sus sindicatos. Eso significa que los hijos, algunos quedan, y entonces va quedando como herencia. Entonces, va repartiendo el abuelo a los hijos y va llegando de los hijos a los hijos. Entonces, si quiere quedarse en la familia, ese hijo necesita trabajar, y entonces se empieza a repartir parte por parte y ahí se va creando el minifundio. Sin embargo, lo que veo es que en la ley el minifundio no aparece. No está en materia, específicamente. En sí, el minifundio, inclusive el solar campesino, no está en este caso ¿no? El solar campesino es la vivienda, donde sigue viviendo el campesino en las comunidades más pequeñas. Pero tampoco en la ley aparece ese solar campesino. Y resulta que el solar campesino es la vivienda. Y en la política actualmente no hay. Solamente dice tierra, pero el derecho a la vivienda no está. Hay programa de vivienda pero no da derecho a la vivienda. Entonces como queda así, el minifundio se sigue creando. No hay preocupación, en la política actualmente no se está dando una verdadera inclusión de tierras. No hay, no es creíble. Todavía podemos decir que en el gobierno del MNR entregaron tierras: no entregaron títulos, pero entregaron tierras. Actualmente no. Parece que los técnicos que actualmente están en el INRA siguen esa política, pero ya no para entregar tierras, sino para dar títulos. Entonces creo que no hacen eso. Y ahí son los problemas que tenemos. Como no hay distribución de tierras para las pequeñas propiedades, entonces en las comunidades se sigue creando los minifundios. Otros se van a las propiedades de tierras fiscales.

¿Pero qué hace el sindicato al respecto?

UP: En ese sentido, el sindicato sigue protegiendo, porque se trata de sus afiliados. En primer lugar, hay que dar función social a nuestros afiliados, para que sigan trabajando. A pesar de una escritura pública o privada que tengan, son parcelas de metros; ahí cultivan y ahí viven. Hay protección, pero como no hay tierras cerca, entonces están sujetos a vivir ahí ¿no?

* Entrevista realizada el 14 de julio de 2010 por Marc Devisscher.

Laureano Pari (LP): Tal vez siguiendo lo que está indicando aquí nuestro compañero. Yo creo que este tema es de historia. Hay que profundizar un poco más allá, porque lamentablemente en el 52 ha habido una reforma agraria, pero lamentablemente en esa reforma agraria había, digamos, patrones y todo eso. O sea, la reforma agraria ha llegado a los valles, a algunas partes ha llegado, más que todo al plano de valle. ¿Pero qué ha pasado? Los que estaban en esos lugares se han trasladado al oriente. Ha habido una reubicación en ese lugar, ¿no es cierto? Entonces, ahorita por ejemplo, esto está sucediendo con el tema del minifundio: han quedado esas parcelas y ahora son minifundio, ¿no es cierto? Lo que están haciendo las organizaciones, el sindicato, es proteger. El sindicato trabaja en función a usos y costumbres; o sea, por ejemplo, cuando alguien da, digamos, herencia, el sindicato es la autoridad que vela porque eso sea así. Hay mucha gente que está migrando también. Se ha ido a la Argentina, por ejemplo, y sus hermanos se están quedando. Y vuelven de allá con un poquito más de dinero y empiezan a exigir más cosas. El sindicato es el que se pone ahí y dice que no. Por ejemplo, usted sabe bien que hay usos y costumbres, y en los usos y costumbres viene el tema de la tierra: hay que trabajar en la escuela, hay que trabajar en el camino, hay que trabajar en la posta de salud; hay varios trabajos que se tiene que hacer. Pero el que se va no hace eso. Entonces, lo que hace el sindicato es que esa persona tenga derecho; sí, tiene derecho, pero tiene obligaciones igual; se tiene que cumplir en la comunidad. Entonces, lo que hace el sindicato es exigir que esa persona cumpla con su deber y entonces tiene su derecho.

Quien migra y quien se queda con un lote chiquito no tienen título, porque el título es de los abuelos. ¿Al sindicato le toca registrar esto, o debería tocarle?

LP: No, el se queda ahí es porque hay un título. Lo que hace el sindicato es tratar de buscar tierras para la comunidad. Nosotros, por ejemplo, ahorita estamos en eso. ¿Cuánto se ha saneado en Bolivia y lo que se ha saneado a quién se ha entregado? Sabemos que hay mucha tierra. En tierras comunitarias de origen parecería que hay cantidad de tierra, pero pocas personas habitan ahí.

Volveremos a las tierras fiscales después. Tratemos de quedarnos en el tema de minifundio.

Freddy Torrejón (FT): Respecto a las funciones o atribuciones del sindicato y su jurisdicción, el sindicato tiene un territorio. Dentro de ese territorio tiene sus afiliados. Pero sus afiliados no todos tienen título, pero no pueden despojar tampoco. Ya no hay tierra extensiva. El padre tenía título a nombre de su padre, … entonces el hijo y el nieto ya no tienen documentos; pero la comunidad cumple la función de certificar que se respete donde está trabajando; o sea, se certifica. Y con ese certificado se puede hacer un documento privado para que también pueda ser respetado. Para decir "ésta es mi tierra", ¿no?

En los temas de préstamo, de alquiler, anticrético de tierras, en todas esas otras cosas que también son transacciones sobre tierra, ¿qué hace el sindicato?

LP: Como un afiliado tiene deberes y obligaciones, el sindicato también tiene facultad de beneficiarle con una certificación para que puedan darle crédito. Si no tiene documentos, no tiene acceso a nada, es como no tuviera tierra; pero si la comunidad le certifica, tiene acceso. Certifica la comunidad, garantiza la comunidad.

¿Hay libros de actas para registrar?

LP: Hay libros de actas: en esos libros de actas es donde se registra. Nos ponemos de acuerdo si vamos a dividir. Mira, por ejemplo, si yo me estoy yendo a la Argentina y quiero dejarle al compañero mientras me ausento, se firma el acta y cuando vuelvo entonces revisan el acta. Entonces, siempre se tiene que hacer conocer al dirigente.

¿Y si hay líos entre partes?

LP: No, casi no hay mucho. Hay problemas cuando hacemos internamente –yo y usted nomás–; pero cuando se le avisa al dirigente, entonces el dirigente certifica o queda un documento, ¿no es cierto? Un acta, otro documento para ambos, para que cuando llegue el tiempo, para que nadie haga problemas. Eso es lo que se quiere cuidar. De ahí empieza la debilidad de las comunidades, ¿no? Entonces, eso es lo

que se cuida. Además, en algunos momentos hay reuniones generales en la comunidad; por ejemplo, dicen: "tal compañero se está yendo, por este motivo el compañero le está dejando su tierra al compañero"; o en compra y venta, depende. Y eso queda entonces registrado y cuando hay un problema vuelven a ese lugar o a que se revise esa acta y el acta es la que define, digamos.

UP: Por ejemplo, la comunidad tiene ahí su perimetral, con su número de hectáreas. Sabe quién tiene cada hectárea: diez hectáreas, veinte hectáreas. Y además se afilia ahí, cuando se empieza, a los dieciséis, dieciocho años. Y así al año, cuando uno ya se ha casado o vive con la concubina, entonces automáticamente ya es afiliado. Otros inclusive son "partidarios", trabajan una propiedad en veinte hectáreas: el dueño trabaja diez hectáreas y tres o cuatro hectáreas trabajan al partir. Entonces de esa manera se mantiene; pero en realidad, las documentaciones, los derechos de propiedad son las escrituras. Ahora, concerniente al programa de la Ley 1715, se les está dando títulos desde media hectárea, se está titulando ya porque acredita una escritura privada. Están viviendo allí, eso es lo único que tienen algunos.

Entonces para el sindicato lo único que importa es que la persona esté viviendo. ¿No importa si tiene papeles de propiedad o no?

LP: Como todos nos conocemos, en una comunidad todos conocemos quién es. Si es su hijo, su padre; entonces no hay problema en eso.

Si quienes migran vuelven, ¿siguen teniendo derecho a la tierra o ya no? ¿Qué tienen que hacer para recuperar ese derecho?

LP: Si se va definitivamente, ya no tiene, porque ya ha dejado todo ¿no?

¿Pero si regresan aunque sea diez años después?

LP: Entonces puede volver y comprarse tierra. Si solamente lo ha dejado, puede recuperar una vez que cumpla con todos sus usos y costumbres. Porque en las comunidades hay usos y costumbres, hay que hacer aportes y esas cosas. Entonces el que vuelve regulariza eso y ya está.

¿Qué significa usos y costumbres?, ¿los aportes?

LP: Aportes en la comunidad, de salud, de todo. Porque eso también está en la Constitución, está en la ley, ¿no es cierto? Dice que la comunidad tiene que coadyuvar en la ejecución de obras. Entonces, si una persona cumple en todo eso, no tiene ningún problema. Pero si definitivamente ha dejado vendiendo sus cosas y se va, y después quiere volver, entonces puede comprar.

¿Entonces irse definitivamente significa la venta de su tierra?

LP: Exacto.

Pero si uno se ha ido y ha dejado su tierra, digamos, al tío, no se ha ido definitivamente. Entonces, ¿puede volver y ponerse al día con sus aportes?

LP: Exacto. Por eso es importante el dirigente de la comunidad ¿no? O sea, siempre le avisan. Se le dicen dónde se está yendo uno, en qué tiempo va a volver, por qué.

UP: Hay una cosa: si uno tiene casa y vivienda, eso se respeta; son parcelas nomás lo que tienen los afiliados. Entonces si se ha ido sin avisar, se le espera dos años. Si no ha aparecido, si no tiene a nadie, si no le da función a esa parcela, automáticamente eso se revierte al sindicato. El sindicato es el que dispone.

LP: La tierra vuelve a la comunidad. Inclusive, en algunos casos, la comunidad cultiva para la escuela.

¿Cómo se podría utilizar las remesas que envían los migrantes para el desarrollo de la comunidad? ¿O el tema nada tiene que ver?

FT: El migrante que se va no deja nada; y si va a ganar algo, va a ganar para su familia. Entonces, a la comunidad no contribuye desde el lugar donde va.

LP: Lo que en algún momento hacen es que van, se ganan y se vienen. Entonces, mejoran sus casas o se compran auto. En algunos casos, por

ejemplo, con carro regresan, ¿no ve? El carro puede ayudar, digamos, a sacar forraje.

Pero eso es un logro puntual e individual.

LP: No hay mucho, no viene mucha gente con carro.

¿Las remesas no sirven?

Todos: No, nada que ver.

UP: Yo lo que he visto: había uno que se ha ido a España. Después, ha hecho trabajar: ha hecho que construyan casa, ahí en su potrero. La mejor casa. La hace su hermano o el "partidario", según el caso.

LP: En algunos casos se van, por ejemplo, a la Argentina, o a España algunos. Vuelven, pero ya no vuelven a la comunidad: vuelven a invertir en la ciudad, o sea en su casa. Hay esos casos que se han ido a la Argentina, por ejemplo en Tarija tienen esos casos, en Sucre también.

Volvamos al tema del minifundio. ¿Ustedes creen que es posible pensar en una política de reagrupamiento de tierras?

LP: Sería una de las alternativas, porque dividir esas parcelas chiquititas no da. Entonces, sería unir entre varias. En palabras concretas, que uno nomás sea el dueño. Pero tendría que ser en consenso. Por lo menos. Porque vemos hasta de 2,500 metros cuadrados, un "catito" tiene que alcanzar para vivir todo un año. Si se tiene hijos es peor todavía. Entonces, para estirar no hay tierra, para comprar otras tierras tampoco no existe. Por eso, una alternativa sería ésa. Y lo otro sería que el INRA, mediante el gobierno, dé tierras a esos lugares que ya están en minifundio.

FT: En el tema del minifundio, lo que está pasando es que muchos compañeros ya se están dando cuenta de lo que está sucediendo. ¿Y qué está pasando? Si, por decir, el papá le ha dado una herencia, un pedazo de tierra a su hijo, esa misma persona ya se está empezando a dar cuenta de que podría comprar de esa gente que se está yendo, para aumentar su parcela. En algún momento, algunos un poquito se han avivado y se han agarrado terrenos más grandes. O sea, está tratando la gente: los que se quedan en mi zona están haciendo eso. Es decir que, si bien hay minifundio, también están tratando de aumentar ese minifundio, hacer la tierra más grande. Ahora, otros se van a buscar otra estrategia afuera.

¿Comprar tierra de los que se van sería la única alternativa?

LP y FT: No hay otra.

UP: Yo creo que ese aspecto depende de la zona. Seguro que es lo mejor para cuidar. Es lo ideal. Algunos ya no viven, pero está el hermano que queda de todos. Se lo dejan todo. En algunos casos se lo dejan al comprador, pero si hay ayuda del gobierno, puede servir para comprar ese minifundio. Esto puede ocurrir en algunas partes, pero no en todas. Hay gente consciente que quiere vender, pero no son todos. "Vendámoslo", dicen unos, pero no todos quieren. "Es mi derecho", dicen, "de mi padre es mi herencia y yo la quiero, ahí es mi casa". Sin embargo, veo que en esos casos el minifundio está avanzando mucho más.

He escuchado que se podría "canjear" terrenos para volver a juntar todo en un solo lugar, en vez de tener en cuatro o cinco comunidades, porque así la tierra ya no se puede atender bien, es imposible estar en todas partes; y cada vez los terrenos son más chiquitos.

LP: Eso, generalmente, creo es más en la zona de los valles. Eso sucede, se va de aquí para allá, es obligación también. Pero eso yo creo que hay que hacer un poquito más de esfuerzo, profundizar, que la gente tenga más conciencia. Habría esa posibilidad de juntar, pero dependiendo, digamos, de los lugares. Yo creo que, en este caso, mayormente podría ser en la zona del altiplano. ¿Pero qué ha pasado? Aquí hay una historia: donde han llegado los españoles hay problemas de otra naturaleza. Donde no llegaron, ahí es diferente su forma de vivir, de pensar incluso.

UP: Hay una situación. Por ejemplo, en los valles, hay valle a secano y valle bajo riego. Bajo riego, las tierras tienen valor y todos quieren trabajar ¿no? Como ahí produce dos o tres cosechas

al año... Más que todo para progresar, necesitas trabajar tres hectáreas bajo riego. Mientras que los que tienen en valle sin nada de riego, no le dan valor. Entonces ahí está la situación. ¿Cómo le digo? La gente se valúa, pues, y se va: "aquí no saco nada, me voy", dice. Automáticamente, emigran, a Beni se van. Entonces, ahí pasa otra cosa: puede ser que otro comprador aparezca, hasta que me quiera comprar, pero no tiene suficiente para comprar. Porque lo que está pasando es que todos nos estamos yendo. Por ejemplo, en los valles estamos todos los vallunos, todos los que así vivíamos; pero ahora ya no vive ni el 30%. En los territorios cochabambinos –Aiquile, Totora, todo eso–, por ejemplo en los valles de Saipina, eso ha pasado: ya toda la gente ha vendido y se ha ido. Entonces, algunos tienen platita y se quedan, pero los más se van. Yo diría que el minifundio no es correcto. De verdad, porque se achica y empiezan a pelear entre hermanos. Esas peleas se están dando porque hay otros ambiciosos hermanos, otros con tierra; entonces ahí es que se pelean.

Entonces, ¿la opción sería comprar tierra a la gente que se va?, ¿canjear por esta tierra?

LP: Yo creo que mejor sería la compra-venta, porque canjear es medio peligroso ¿no? Dependiendo también; por ejemplo, tu terreno que está en otra comunidad no es lo mismo que el que está en tu comunidad. Ahí va a haber disconformidad.

¿Y en eso, cuál es o debería ser el papel del sindicato?

FT: Yo creo que lo que tendría que verse ahí no es la decisión del sindicato sino más bien de cada una de las personas, porque, al final, es de ellas.

¿El sindicato no puede fomentar o sugerir?

LP: Por lo menos en la zona de Yungas no, porque ahí significaría tal vez generar problemas.

FT: El sindicato cómo va a decir: "véndanlo sus tierras y váyanse". Sería como expulsar. Más bien la comunidad quiere más afiliados para estar más fortificada, para tener sus proyectos, para tener más financiamiento, esas cosas. Entonces, un poco el tema del sindicalismo o del dirigente es fortalecer, no es dividir. Pero tendría que venir una política a futuro para ver las consecuencias o riesgos que esto puede tener, o las amenazas.

¿Una política de parte de quién?

FT: Del Estado sería.

¿O de parte de la CSUTCB?

FT: También de la CSUTCB.

LP: También lo que tendríamos que ver es profundizar, hacer talleres, hacer reflexiones para elegir ahora qué hacemos. Hay tanta migración, hay tanto minifundio, hay migración, hay pobreza. ¿Entonces, qué hacemos? Por eso yo creo que tendríamos que generar esa discusión y de ahí sacar una conclusión. Pero eso tendría que hacerse en cada una de las comunidades. No así digamos a nivel de arriba, sino a nivel de abajo, donde la misma gente pueda analizar y pueda tomar una decisión.

UP: Lo que pasa es que, en realidad, ni nosotros como CSUTCB ni nadie ha hecho nada en ese aspecto. No sabemos, no hay un registro. Nosotros, como comisión, no tenemos un registro. "A ver, de tal provincia, ¿cuánta gente tiene minifundio, cuánta gente vive en una tierra de tamaño normal?". Precisando. Hay mucha gente –por decir, los avivados– que tiene más de cincuenta hectáreas, tienen como cien hectáreas, pero siguen "ocupándose" del sindicato. Y hay otros que, por ejemplo, viven en un metro cuadrado, ¡y viven! Entonces, ahorita, el que tiene más está en política: quiere más, quiere más; y el pequeño tiene que ver si le alcanzará. De una provincia, desde aquí hasta allá, no pueden existir estas diferencias. Lo que estoy diciendo es que un proyecto vamos a lanzar: un proyecto de nuestros hermanos campesinos para saber si en tal provincia cuántos tienen mediana propiedad, cuántos son los minifundios y cuántos son los latifundios. Esos datos para saber las políticas, a cuánta gente podemos decir que se de tierras fiscales. Porque usted ve, el INRA sigue dotando a las mismas personas. Tienen tierra en La Paz, tienen en Cochabamba y tienen en Santa Cruz. Nos damos cuenta de que son traficantes de tierras. ¿Pero qué hacen? Se van unos pocos meses, ganan plata y se vienen de vuelta.

¿Hay una política de parte de la CSUTCB para, de alguna manera, limitar el acaparamiento de tierras?

UP: No tenemos esa política. Somos conscientes de eso.

LP: Pero casi en todas las comunidades existe un control cuando ya se exagera. Usted sabe bien que la envidia pulula. Entonces hace que reaccionen algunos compañeros; y en esa reacción, el otro lo para también ¿no? Un poco hay que ver estos temas. Pero no hay mucho ese problema. En el campo somos más respetuosos, no somos así de ambiciosos; aunque existen estos compañeros que van a la Argentina, sí. Lo que están haciendo más bien es, por ejemplo, opinar: "¿de qué te sirve que tengas más tierras si no vas a poder cultivar todas?". Un poco miran a su capacidad. Ahora, claro, depende también del lugar donde están. Usted sabe que no en todos los lugares hay agua, y donde hay agua las tierras son más caras. Entonces, eso también hay que limitarlo.

UP: Hay un agricultor por mi zona, tenía motobomba; pero las tierras no son fértiles, no había riego, no había producción. Hemos hecho la política de tierra a costo nuestro. A nosotros nos ha costado. Después nos han prestado también. Entonces, en estos temas se fleta, y nadie se ha vuelto racista. Por ejemplo, en mi lugar, en un 30% de las parcelas se cava lagunas. Por eso ya no se necesita grandes tierras. Con una hectárea no necesita más. El agua es la clave, y a eso debería comprometerse el gobierno.

Hablemos de las tierras fiscales en el oriente. Por el régimen agrario –no forestal, sino agrario–, se las da a campesinos sin tierra que provienen de occidente, y lo primero que hacen es tumbar los árboles. ¿Cuál es la posición de la CSUTCB sobre esto?

LP: Como estamos en un proceso de reconstrucción del Estado y se está preparando la nueva ley de tierra y territorio, lo que se quiere es que haya relación entre la ley forestal y la ley agraria. Además, hay otra cosa: el tema minero. La ley mineradice otra cosa. Entonces es lo que ahorita se está trabajando. La comisión justamente está en esto.

¿Y qué están pensando como comisión? ¿No sobre la minería sino sobre la tala de los bosques?

UP: Nosotros decimos: "a nosotros la ley nos ha mentido". Tanto la Ley de Medio Ambiente, como la forestal y de tierra. Todas esas leyes deberían ver tierra y territorio. Así, como en cadena. Porque hay que aplicar la letra de la ley de tierra. De la comisión de tierra, su función es la tierra, no es el bosque. Bueno, tal vez, hay que ir a hablar sobre el tema forestal con los forestales; pero aquí no nos respetan y los que menos respetan aquí son los empresarios. Si vamos a Santa Cruz, por ejemplo, El Choré es una reserva forestal. Se han "zafado" los del empresariado, y entonces ¿quién esta ahí? El campesino que se ha ido a meter, y eso terminó en pelea. Yo creo que en el tiempo del gobierno de Paz Zamora las leyes se abrieron como pastillas y no midieron las consecuencias. Cada cual quería para su lado, y eso es grave. Por eso, nosotros planteamos que una alternativa es tener una ley de tierras originario-campesina, con un articulado que tenga sobre medio ambiente, biodiversidad y tema forestal para poder aplicar. Porque no vamos a estar separando.

FT: Yo creo que es a veces medio molestoso, porque parecería que nos vienen a investigar a nosotros y no investigan a los que realmente afectan demasiado, como son los empresarios. Antes, por ejemplo, ¿qué hacía el campesino cuando iba al otro lado?, ¿cómo hacía? "Chaqueaba" a la fuerza, con hacha, su machete y todo eso. Y después parece que un poco se ha mecanizado; ahora hay motosierra. ¿Pero quién tumba más? Yo creo que también tiene que saberse eso, ¿no es cierto? Porque es importante nomás que se vea el otro lado también. Porque yo veo que de todo a nosotros nos echan la culpa.

¿Ustedes creen, como CSUTCB, que es posible vivir de la renta, ganar dinero aprovechando el bosque en vez de tumbar los árboles?

LP: Lo que tal vez tendría que hacerse –el Estado en este caso– es empezar a hacer estudios. ¿Esta tierra para qué nos sirve?, ¿nos sirve para sembrar o nos sirve para el tema forestal? Yo creo que ahí tal vez sería bueno. Digamos que también un poco se necesita de eso.

En todos los departamentos hay planes de uso de suelos, los PLUS, para determinar el uso mayor que se puede dar a los suelos. Se supone que es también una obligación municipal.

FT: Si no hubiera para vivir, ¿entonces cómo creen que estarían los que quieren tierra ahí? Sin tumbar, sin desboscar, como se dice. Ahí está la riqueza natural, no siempre puede ser desboscándolo todo, porque hay plantas medicinales, tantas cosas que tiene el bosque. Uno tiene que adecuarse a la región donde está yendo. Entonces, se dice que en área forestal no se está tocando, pero se está tocando. Porque en todas estas tierras fiscales que han sido dotadas, todo eso, por detrás están los empresarios. De eso tenemos investigaciones, tenemos documentos. Como comisión de tierra, territorio y medio ambiente, estamos documentándonos de toda esta parte. Están cortando la madera y ni siquiera beneficia esta madera a los bolivianos, sino que están sacando a Brasil y a otros lugares. Inclusive por ejemplo, en las TCO está justamente el pleno negocio de la madera. Los indígenas están haciendo negocio con los empresarios madereros. Eso está ya dándose, y nosotros estamos solicitando que se haga una auditoría a las TCO porque no deben hacerlo. Yo creo que hay que hacer conciencia hacia la naturaleza. Eso es lo que tenemos que seguir trabajando.

LP: Uno de los datos es justamente el proceso de saneamiento que está haciendo el INRA a las TCO: se está haciendo saneamiento más a los indígenas pero, por detrás, a los empresarios, y a los campesinos un menor porcentaje. Por decirte, del 100%, es el 10%, y eso. Entonces, más del 80% o el 90% está beneficiando a los indígenas. Me parece que es más fácil para el empresario convencer al indígena que convencernos a nosotros. Un poco vemos eso.

UP: Creo que, como decimos nosotros, deben readecuarse las leyes. Readecuarse para una nueva ley, una nueva Constitución, porque estamos teniendo esa falencia. En realidad, si queremos la ley de bosques, no somos parte. No hay políticas como de seguridad social. En la realidad social no está. Ni el mismo INRA tiene artículos; no está. No nos consideran como realidad campesina, no nos consideran; sino como comunidades campesinas. No existen sindicatos agrarios, comunidades agrarias, comunidades campesinas con título. Pero las TCO sí, ahí entra el título. Yo creo que ahí es que la ley necesita adecuarse, y debemos hacer una ley más clara. Tenemos propuestas: estamos en el camino de ley de tierras originario-campesinas que estamos haciendo, pero va a abarcar mucho más. Como CSUTCB ya tenemos propuesta: es un poco lo que decía Laureano Pari hace un rato, que tal vez no hay que tumbar todo el monte sino una partecita nomás para la agricultura.

Se sabe que mientras más se tumba monte menos agua se va a tener. El desmonte perjudica al agua también, no sólo a los árboles.

UP: Lo que pasa es que el agricultor no está capacitado, el agricultor sigue su camino, está en el plano de "todo sirve". No hay ley. Uno, por decirle, tiene el plan de uso de suelos. La titulación no ve el plan de uso de suelos. No, no hay. Dice la ley que tiene que hacer primero el plan de uso de suelos. Es un apresuramiento. Entonces, desde ahí es una falta de la Ley INRA. Pero yo te voy a decir: entre el manejo de bosque por un lado, el manejo de tierras por otro lado, hay que manejar nomás integralmente. Lo que es para la agricultura: planicie, que no afecte la erosión; está. Pero lo que tiene inclinación de cuarenta grados, treinta grados, no debe tocarse. Pero el agricultor usa, por necesidad, porque su parcela quiere explotar. La ley debe hacer control; y eso he dicho antes, cuando estaba comentando, que si en el oriente tenemos una pequeña propiedad de cincuenta hectáreas, el 30% de esas cincuenta hectáreas no debe ser tocado, no debe chaquearse. El resto, 35%, debería hacerlo con mayor cuidado. Pero no oye el agricultor, si tiene cincuenta hectáreas, las cincuenta las hace "pista", y listo. Como ha chaqueado, siembra y no hace manejo de suelos. Entonces termina la tierra, queda árida nomás. Entonces creo que en esos elementos que estamos viendo hay deficiencias dentro de la ley forestal y la ley agraria.

¿Cómo se hace o cómo se puede hacer para que no se vaya deforestando las praderas y los bosques que todavía quedan en las zonas de altura?

FT: Ahora las comunidades ya controlan. Inclusive es lo que se está haciendo en la región del sur de país, estamos ya forestando. Ya hay control.

LP: La experiencia de nosotros, que estamos en el departamento de La Paz. Claro, nosotros no hemos tumbado en esta generación: antes lo han tumbado, con los patrones. Más bien nosotros estamos tratando de recuperar esto reforestando, porque hemos visto, en el departamento de La Paz, que donde hay bosque pues nace la lluvia. Entonces, con esas experiencias sabemos ahora qué estamos haciendo: estamos declarando como zona de reserva o área forestal, no se debe tocar los árboles. Porque de ahí nacen las fuentes de agua. Tenemos bastante experiencia en eso. Nosotros sí valoramos, viendo a la realidad y las necesidades; el calentamiento del planeta Tierra ha hecho que se hayan secado bastantes ojos de agua, pero donde existe bosque sigue habiendo agua. Y eso también es una política de gobierno, que no se debe pelar todo. También se maneja ya en nuestra zona lo que es la "semisombra": siquiera árboles sobramos ya. Yo digo que en Santa Cruz lo pelan todo, y no debería ser así. Si se quiere usar campo, pues se debería sobrar por lo menos el 50% de árboles y en el otro 50% se puede cultivar tranquilamente.

Las servidumbres ecológicas son un término que no se suele utilizar. Pero se refieren, por ejemplo, a las cortinas rompevientos. ¿Cómo se puede controlar eso?

UP: Yo digo que el agricultor es un aprendiz: aprende a agarrar picota y arado, y punto. No se le ha dado ninguna educación: sólo la educación de leer y escribir digamos, y punto. No hay una educación y de ahí que se debe preparar para saber. Lo positivo para saber cuidar. Por ejemplo, cuidar el sistema en zonas. Eso es importante. Y ahí, como digo, chaquean, tumban el árbol, pero sin considerar el medioambiente. Si habría preparación, chaquearían mejor, pondrían rompevientos. Yo de hecho le puedo mostrar, acá tengo mi cortina de árboles que no alcanza gran cosa, pero que es muy buena. En mi propiedad yo no podía trabajar las cuatro hectáreas. Tenía que estar ahí, con frío. Ahora ya trabajo hasta mis seis hectáreas, a mis anchas. Se ha vuelto caliente todo. Ésa es la ventaja de una cortina para que no dé viento. Por eso mi experiencia es que el agricultor sea preparado. Tiene que haber una política agraria productiva, que sirva para que el campesino pueda tener un mínimo de conocimiento en la materia, y los medios para poder hacer. Pero como no conoce, depreda.

LP: Tendría que haber una política que concienCie a la valorización de la tierra, porque la tierra es igual que nuestro cuerpo: si nos desnudamos, somos "*quewa*". Igualito pues es la tierra. Entonces, para todas esas cosas tendría que haber una política. El campesino tiene que ser un técnico capacitado a ese nivel, porque la tierra no es de nosotros: la tierra es prestada, y es de nuestros hijos, ¿no ve? Es lo que va a quedar para nuestros hijos; y entonces, en esa parte tenemos que empezar a concienciar.

Su visión sobre la función económico-social y la función social de la tierra.

UP: Hay, un poco, doble sentido en la función social. Si queremos refugiarnos en nuestra Madre Tierra, la función es que usted trabaje y que dé beneficios para todos los que están y que tienen que trabajar. En ese sentido económico, que se dé sustento a la comunidad. Estamos de acuerdo. Pero hay una carencia: debería ser una función social en función a que esa tierra esté manejada con una visión integrada.

¿Para el desarrollo sostenible?

UP: Claro, tiene que sustentar para poder crecer. La titulación así tiene que ser: "su tierra cumple función social, la vamos a titular". Si no cumple función social, uno está fregado. Entonces, en el oriente, una forma de salir del paso es que se tiene que trabajar, aunque sea chaqueando, y lo queman todo su bosque. Aunque sea tiene que estar chaqueado. Y sólo ha plantado dos mandarinas, dos duraznos.

¿Cómo tendría que ser?

LP: Tendría que ser sostenible.

UP: Tendría que ser integral; una función social, pero con manejo sustentable.

FT: Una función social integral, o sea algo así que pueda interpretarse de una manera para cuidar.

UP: Si no, no podemos pedir funcionalidad. Las cincuenta hectáreas permitidas de la pequeña propiedad... hay que chaquearlo todo y punto, sin medir las consecuencias ni los beneficios ambientales. Entonces la ley, con la función social, es ciega.

LP: La función social es como ciega porque no está tan detallada. Claro, nosotros trabajamos bajo nuestros usos y costumbres nomás. La función social es cultivar; eso quiere decir, que se está cultivando dentro de la comunidad. Pero hay que ver también las regiones. En otros lugares se puede manejar de otra forma y en otros lugares casi no se puede manejar de manera integral porque es pequeña la extensión de tierra. Donde es grande, sí se puede hacer manejo integrado, o por fases, o manejar el suelo también.

Lo que implica que la persona viva en ese lugar de una manera sostenible, integral, respetuosa con la naturaleza, los bosques, los ojos de agua.

FT: Función social es justamente también trabajar tal como tú dices, pero también estar dentro de una organización compartiendo los encuentros, las reuniones, trabajos comunales, económicos, educación, salud. Eso es función social.

UP: Pero cuando la titulación se da, es igual ciega. En lo futuro, necesariamente el manejo sostenible tiene que haber. Pero se tiene que saber cómo.

¿Y quién debería verificar eso?

UP: Eso es lo que hacemos nosotros. Por eso, es necesario el saneamiento interno. Hay que saber qué hacer, tener un consejo nacional, departamental, provincial, justo en lo agrario; o un juzgado agrario que tendría que hacer seguimiento, para ver si esto se consolida. Sino, no vamos a poder hacer la conversión de varias leyes que queremos los del campesinado. Vamos a quedar como estamos. Todavía hay centralismo en el tema agrario.

¿El mismo sindicato hace un saneamiento interno?

UP: Es autocontrol social.

¿Y lo puede hacer? ¿No va a ser juez y parte?

LP: No es que no pueda hacerlo. Lo hace, por ejemplo con el tema del departamento de La Paz: "prohibido quemar", se ordena. ¿Quién controla? El secretario general, el sindicato. "No contaminar". Digamos sobre el cultivo de coca: "no expandir mucho". Controlamos. Entonces, tenemos que hacer estas cosas, porque ¿de qué vamos a vivir, de qué vamos a comer?

¿Se le podría quitar su tierra a alguien de la comunidad si el sindicato considera que no está cumpliendo con la función social?

UP: Ha habido esta situación. Ha habido, pero ¿qué pasa? Que esa persona, automáticamente, si es consciente, se somete a lo que dice el sindicato. Pero el afiliado que no está de acuerdo, recurre de inmediato a las autoridades y a la ley y se defiende. En realidad, si cometió algún delito, no hay por qué , pero como la ley lo ampara, entonces...

Pero es propiedad privada.

LP: Claro, son pequeños propietarios, pero se le quita igual. Como le digo, hay costumbres. Para todos quienes habitamos en la comunidad es así. En mi comunidad se ha quitado. Inclusive en algunos casos, por ejemplo, a veces alguien se porta mal, a veces lo expulsan de la comunidad.

¿Me podrías mencionar casos?

LP: Cuando hay muertes, que alguien ha matado. O cuando ha robado. O por incumplimiento sindical repetido. O cuando hay violación. O cuando reciben las mujeres, ellas no aportan, ¿no ve? En esos casos. Porque en las comunidades es complicado. En mi comunidad se ha tenido que ir una señora con sus hijos.

¿El incumplimiento de la función social podría ser como una nueva razón?

UP: El incumplimiento con el sindicato. Es un amparo orgánico, tiene sus normas el sindicato, y el que comete faltas está sujeto a sus acciones. La asamblea determina. Puede ser que a uno lo absuelvan, como también lo denigren. Eso según el grado de gravedad de la falta, porque la autoridad máxima de la comunidad es la asamblea.

FT: En la comunidad tenemos reglas, normas o leyes, que son los reglamentos internos. Ahí se estipula, artículo por artículo, el incumplimiento, sanciones, expulsiones, dependiendo del daño o a la gravedad que comete cualquiera de los afiliados. Es como sacar de un montón una papa podrida,

para evitar que se contamine toda la comunidad. Entonces hay expulsiones en casos de gravedad. No es de inmediato: es después de que se le da plazo. O de lo contrario, si es por infracciones; pasa la primera, la segunda; la tercera es expulsión.

¿Esas normas, esos reglamentos están escritos?

FT: Están escritos, aprobados, notariados para que tengan legalidad. Entonces, con eso, cada afiliado firma pues su sentencia. Si me voy a portar mal, me voy a ir callado ¿no? Así

¿Eso está en los estatutos de la organización territorial de base?

FT: Dentro de los requisitos para la personalidad jurídica está. Está en los estatutos. Todo está.

UP: Hay, pero no todo, porque está implícito en el sistema. Ahí está el grado de objetivos comunales que haya trabajado cada sindicato, sus estatutos, sus reglamentos. Si no están completos sus documentos, si se carece de esos elementos sancionadores, entonces la asamblea determina, aunque no esté en el reglamento.

¿Ustedes, como CSUTCB, tienen alguna política para la formación, para la capacitación en el tema de sostenibilidad ambiental?

LP: La CSUTCB está estructurada en seis comisiones. Una de esas comisiones es la política de capacitación sindical.

UP: Bueno, nosotros estamos hace tres meses recién en el cargo. Nos estamos informando. Estamos haciendo contacto con ministerios, con organizaciones no gubernamentales y fundaciones que nos pueden ayudar, pero vemos que no hay mucha posibilidad. Hay propuestas, estrategias, pero en sí, nosotros como confederación, no tenemos los medios necesarios. Eso es lo que nosotros vamos a encarar como comisión: expresamente debe haber control no solamente de nuestras tierras, sino de todo el territorio nacional. Y vamos a hacer control social. Tanto en tierras, como en medio ambiente y cambio climático. Porque nosotros estamos sujetos a la agenda de Tiquipaya, de la Conferencia Mundial sobre el Cambio Climático. Pero, en realidad hemos visto que están recién preparando la plataforma para encarar.

¿Por parte de la CSUTCB hay algún avance?

FT: No tenemos. Pero sí esta comisión, en coordinación con las otras comisiones, está planteando que haya justamente la escuela de formación de líderes. Si hay un líder, tiene que tener conocimiento de todo, para dirigir mejor y demás cosas. No tenemos, pero está entre nuestras proyecciones. Porque son varios temas: el tema forestal es un tema, medio ambiente también; tienen relación. Pero que hay que desarrollar a la gente y no se profundiza en eso.

FT: Lo bueno es que ya nos hemos ya dado cuenta de que utilizar químicos hace daño a la tierra.

UP: Ahorita, en la confederación, el tema de medio ambiente no hay. No hay políticas. Hay leyes, pero no se aplican. Entonces, estamos preocupados. De verdad, que hasta estamos pensando buscar un medio para nosotros comercializar al consumidor. Es el autocontrol o el control social que vamos a imponer. Es una política de control social a todo nivel. No solamente elemental, sino también en los ministerios. No hay ya la confianza en la revolución democrática que quiere el compañero Evo, no está. Está a paso muy lento; y si hay, no está dirigida hacia nosotros. Entonces queremos, por lo menos, conversar con personas buenas que nos pueden ayudar.

"Ya hemos visto que se está tomando en cuenta a las mujeres"

Entrevista a Inés Miranda, secretaria de tierra y territorio,
*y a Delia Vásquez, secretaria de salud y cultura de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa" (CNMCIOB-"BS")**

¿Cómo ven el tema de la tierra ustedes, como confederación? ¿Se la distribuye por igual entre hombres y mujeres?

Inés Miranda (IM): Hay ya aplicación de la equidad de género, por la cual 50% son mujeres. Bueno, en algunas partes. En sindicatos, provincias no se estará actuando, pero ya hemos visto que se está tomando en cuenta a las mujeres. Antes el hombre nomás era todo, a su nombre salía el título ejecutoriado. Si era casado, del hombre nomás era, no era de la mujer; en eso se ha tenido mucho problema porque cuando se morían los maridos, las mujeres no podían acceder a la tierra y no podían hacer saneamiento y no podían trabajar esa tierra tampoco. En algunas partes, conflictos hemos tenido porque tenían que botarla a la mujer o "desherenciarla". En parte también se tiene que tomar en cuenta a las mujeres porque en la Constitución Política del Estado dice que deben ser tomadas en cuenta, en la modificación de la Ley INRA igualmente. Entonces eso se ha aplicado ya en algunas partes, a sus nombres ya están ya los títulos. Y también dotación de tierra se ha dado también a las mujeres.

¿Las mujeres son afiliadas al sindicato?

IM: Sí, la afiliación siempre ha habido, las mujeres y los hombres; así también hemos trabajado. Solamente que no se las respetaba. Ésa es la mentalidad que había.

Como confederación, ¿qué solución podrían proponer para el problema del minifundio?

IM: Las tierras que no están en uso tienen que revertirse, a eso estamos queriendo llegar; hay que ver en qué parte hay y en qué parte no hay. Más que todo es en el lado del oriente, es ahí, en esa parte de tierra.

¿La única solución es migrar, irse de la comunidad?

IM: Sí. Bueno, siempre se ha migrado; porque nosotros también hemos migrado de Chuquisaca a Santa Cruz, y en Santa Cruz vivimos. Algunos han comprado y algunos han sido dotados. También así se han asentado.

¿Hay compra-venta de tierras, entonces?

IM: Sí, pero siempre ha habido. Ahora se va a prohibir parece. Después ha habido también tráfico de tierra de parte de los empresarios. En otra

* Entrevista realizada el 19 de agosto de 2010 por Marc Devisscher.

parte han agarrado y en otra parte también se han adueñado. Aprovechaban que estaban, digamos, en el gobierno. Se ha demarcado sus terrenos, grandes estancias, veinte mil hectáreas, treinta mil hectáreas, cincuenta mil hectáreas. Eso es lo que hemos visto nosotras a todo a nivel.

¿Se alquila la tierra?

IM: En algunas partes, de los empresarios se han alquilado los campesinos, los que no tienen; tienen que alquilarse si quieren trabajar, si quieren a sus hijos mantener. ¿Con que van a vivir si no es alquilándose tierras?

¿Cómo funciona?

Delia Vásquez (DV): Las tierras que son de oriente y occidente no son lo mismo. Ahorita, en occidente tenemos terrenos chiquititos; por ejemplo mi abuelo le ha donado a mi madre, mi madre un poquito tiene y ese poquito no alcanza a sus hijos. Ahí muere la herencia de nosotros; entonces ocurre que un hermano mayor va a sembrar y mantiene. Cuando hay producción, llama y reparte, y esa comida hay veces nos mantiene, porque arroz y fideo nomás no podemos comer. Por eso, ese terreno no lo vendemos, lo ocupamos para alimentarnos, de eso vivimos. Una papa madura no se puede guardar todo el tiempo, puede guardarse unos dos meses, tres meses, se "enchuña" nomás la papita. Entonces por eso no hay interés de vender, no hay interés de negociar el terreno, mejor es mantener en uno solo, en conjunto como hermanos. Así mantenemos nosotros aquí en Cochabamba y en Santa Cruz es igual. Porque en Santa Cruz sembramos veinte hectáreas, treinta hectáreas, y lo que tenemos es diez hectáreas por colono, no hay más. Y tenemos que estar en las reuniones, en los mejores momentos, en arreglo de caminos. Uno siembra, pero se vende todo, porque a veces es para pagar tractor, pagar la cosechadora, tienes que pagar a los trabajadores. Y esa comida a nosotros nos mantiene.

¿O sea que tienen ingresos de ambos lados todavía?

DV: Tenemos ingresos para vivir, así uno no sufre mucho.

¿Y no se divide la tierra?

DV: No se divide. Nosotras reclamábamos como mujeres, en los sindicatos como solteras asistíamos y para los trabajos comunales no nos hacían valer. ¿Qué yo tenía que hacer? Tenía que agarrar un hombre y meterlo ahí, de mi cuenta que trabaje, por más que asista. Con esas falencias nosotros hemos tropezado, y en hacer deslinde, en sacar los planos de las parcelas tenía que igualarme yo con ellos. Casi el trabajo de nosotras no llegaba ni al 50%. Ahora una puede trabajar junto con ellos, porque ya no hay discriminación de la mujer. Eso está arreglado. Y a eso nos da derecho la Constitución Política del Estado. Ahora podemos entrar a una reunión, podemos entrar a las oficinas, podemos entrar a todo lugar, en eso estamos bien con el cambio.

¿Cómo van a dividir la tierra que ahora tienen entre los hijos?

IM: Se compra alguna parte para dividir y no alcanza pues. Diez hectáreas no alcanza. A veces algunos tienen ocho hijos, diez hijos. Para nuestros hijos pedimos dotación de tierra. No somos algunos nomás, son varias familias que no tienen tierra. Algunos de peones están pues.

Una solución sostenible, porque las tierras para dotación se van agotando.

DV: Hay muchos que nos hemos dado cuenta: las mujeres también, los hombres también. Hay un diálogo familiar y ya no podemos llegar con la tierra ni a siete ni a ocho hijos en esas diez o quince hectáreas. Hay oportunidad de trabajo si se hace traspaso, no venta. Venta en los sindicatos no hay; sí traspaso del trabajo. El dirigente, los que están manejando el sindicato realizan el traspaso: no se vende el terreno, se vende el traspaso, lo que ha trabajado, las mejoras que ha hecho. Y entre cuatro hijos se reparten. Una campiña siembran dos y otra campiña dos y entonces así se mantienen ellos también. Porque nosotros así hemos vivido. Siete hermanos yo tengo, con mis siete hermanos trabajamos así para no pelear. Turnándonos. Y eso se hace consenso con el tiempo. No se divide, se trabaja en conjunto y se divide los sembradíos: en esta campiña yo siembro frijol y en otra siembro trigo o soya o maíz y entonces así estamos trabajando.

Pero entonces el terreno queda a nombre del padre…

DV: Sigue nomás a nombre del padre. Cuando muere entonces el sindicato retoma, y entonces el hermano mayor se hace cargo o sino el hermano siguiente. Ése va a las reuniones con las "cuotas". Nosotros aportando y manteniendo el trabajo nos turnamos. Entonces sigue, como trabajo comunitario va adelante.

¿Y el sindicato tiene algo que ver?

DV: Tiene que ver, prohibido es alquilar, prohibido es vender. Por algo la tierra es para quien la trabaja, ¿no ve? El sindicato, el dirigente controla. Según eso nosotros trabajamos, y por eso cuando hay dinero, se dice primero al dirigente: "quiero pasar la tierra, quiero irme yo". A veces se vuelve, a veces se viaja; entonces guardan ellos para volver. Pero hasta mientras no hay venta, no hay venta de terreno.

¿Ustedes piensan que es posible alguna política para reagrupar los minifundios en tierras altas? ¿Por ejemplo el canje entre terrenos?

DV: Eso depende de los dueños. Si los dueños están conformes con este cambio, se avisa al dirigente, entonces ahí se hace un arreglo: por qué motivo quiere cambiar, por qué están haciendo ese canje. Se registra todo. No va al INRA esto, no. Directamente ahí para: en el sindicato. Internamente ya hacen su saneamiento.

¿No sería más fácil que el título fuera colectivo en vez de individual?

DV: El que es comerciante, es el que pierde. Un trabajador que tiene su terreno, nosotros no perdemos; entonces para nosotros es bueno eso del título comunitario. ¿Quién va a querer vender su terrenito? Más bien estamos queriendo más, que haya un poquito más grandecito para sembrar.

Su opinión de la gente campesina que compra los terrenos en tierras altas de los que migran.

IM: Bueno, en algunas partes ocurre, porque se hace acuerdos con el sindicato. Tenemos un estatuto que norma a los sindicatos, a las centrales provinciales para tomar decisiones. Según eso, se puede vender o no se puede vender. Si se ha firmado que no se puede vender a nadie, entonces uno tiene que quedarse como dice la comunidad. Así es la cosa. Pero esa compra-venta no está prohibida.

DV: En anteriores gobiernos había tráfico de tierras, compra-venta de uno a otro. Algunos en ese tráfico han estado incluidos. Ahora ya no es así. En todas partes está prohibida la venta y compra.

Los estatutos comunitarios, ¿en qué consisten?

IM: Son reglamentos que tenemos, esos reglamentos nadie los puede sobrepasar. Hay sanciones. También se puede sancionar cuando se quiere vender. Si en ese estatuto se ha aprobado, digamos, no vender las tierras, entonces para la comunidad se queda esa tierra. Si alguien quiere vender, porque se ha comprometido con eso, el estatuto le dice no. Es el estatuto de personería jurídica del sindicato. Son acuerdos que se hace cada seis meses o cada tres meses se modifica también. En el congreso hay nuevos planteamientos, hay algo que se modifica según usos y costumbres. Es como un plan de trabajo eso. No es así que es para siempre, no. El estatuto se puede modificar en el congreso orgánico. Las subcentrales tienen sus estatutos. Sobre eso ya los sindicatos asumen.

¿Qué es la función social para ustedes?

IM: La función social que tiene que cumplir una tierra es que tiene que estar bien cultivada; si no cumple la función social, entonces se revierte. Eso yo creo que no es de ahora, también había antes. Solamente no han hecho cumplir los anteriores gobiernos. Sí ahora se está haciendo cumplir, porque de cuarenta mil hectáreas, de cincuenta mil hectáreas ya se han apropiado. Cuando venían los del saneamiento, llevaban de una parte ganadería para hacer ver en el saneamiento.

Ésa es la función económico-social. Quisiera hablar de la función social, la de las comunidades, la de las TCO.

IM: Tiene que esperarse que mejore la tierra, digamos que tenga alimentación; un año se siem-

bra en una parte, otro año se siembra en otra parte. En algunas partes dejan árboles, en los alrededores se deja los más grandes árboles para que no sea arrasado todo el monte

DV: La función social es lo que se está haciendo ahorita: cumplir con el trabajo, pero no hacer desmonte 100%. A veces viene por el sindicato, y lo primero es que se le tome atención al dirigente. Si yo desmonto diez o veinte hectáreas, enseguida está la oficina forestal encima de nosotros. A los campesinos nos han tomado siempre ese control, pero los empresarios grandes hacen sus papeleos y lo hacen pues. Ellos dicen: "¿por qué?, si pagamos, podemos hacer". Y nosotros como campesinos no tenemos ese derecho pues.

Y como confederación de mujeres, ¿se reflexiona sobre eso?

DV: Cuando hay problemas llegamos a la confederación también, llevamos una invitación a la confederación. Viene la dirigente, y entonces se explica cómo es. Ahí determinamos todo con arreglo. Y si un compañero tiene problemas, hay veces, entre marido y mujer, entonces el sindicato garantiza que la parcela es de ella, y aclaran los colonos que ella era su señora. Automáticamente entra ella, y entonces igual cumple como mujer con su función social, con su trabajo, todo. Y ahí tiene respaldo del dirigente del sindicato.

¿Qué clase de trabajos, por ejemplo?

DV: De caminos, el control, el trabajo social.

IM: Bueno, en las escuelas la comunidad siempre hace trabajo. En el sindicato deciden hacer una escuela, una posta, y tiene que apoyar la comunidad. De toda la comunidad tiene que haber aportes.

¿Bajo qué condición le pueden quitar terreno a un afiliado?

IM: Puede ser por fraude que haga en la comunidad. Podría ser que no se le haga nada a la primera o segunda falta, pero a la tercera ya se debe sancionar y el comunario tiene que dejar a la comunidad su terreno y tiene que abandonar. Así es la cosa.

DV: Para eso son las reuniones. Si no cumple con tres reuniones, ya automáticamente deja de ser tomado en cuenta. En nuestros chacos hemos parado de trabajar por no faltar y por no perder derecho, porque necesitamos eso para trabajar el chaco. Esas necesidades a nosotros mismos nos obligan. Por eso, uno tiene que cumplir función social; si yo no quiero terreno, si yo tengo por más allá o por otro lado, me falta pues mi control social para cumplir. Por eso a veces la responsabilidad la lleva el sindicato, no el dirigente. Toditos asumen todos, si son ochenta o si son setenta o si son más de cien, una sola vez ellos hablan, y automáticamente uno tiene que retirarse

¿La degradación de los suelos es tema que se trata en los sindicatos o es un tema de cada productor?

IM: Siempre se trata eso en las reuniones.

DV: Cuando nos vemos afectados, llamamos a una asamblea, decidimos ir a trabajar, qué es lo que podemos hacer: si es llevar tractor, tenemos que sacar plata del sindicato, o sino aportar, porque nos vamos a quedar afectados. No vamos a esperar hasta que se lleve mi chacra que está sembrada, voy a perder más. Entonces toditos nos movilizamos. Y si no van, tienen que pagar multa. Entonces así nosotros manejamos cuando estamos a la orilla del río. Pero el río nos ha quitado siempre, igual nos ha quitado. ¿Qué vamos a hacer? Un dirigente tiene que pedir ayuda para el compañero, para que siembre y después pague. Pero eso va a cuenta del compañero nomás; el dirigente no paga nada, solamente él ayuda a sacar la semilla para que pague en otra gestión. Dentro del sindicato, cuántas hectáreas se ha sembrado de maíz, de soya, de papa o sino de frejol, todos sabemos. Y quiénes estamos sembrando maíz, quiénes estamos sembrando papa, quiénes estamos sembrando frejol, quién siembra trigo, el dirigente ya sabe. Entonces con todo ese monto, él está viendo si el tiempo nos ayuda o no nos ayuda

¿Y en las comunidades de tierras altas?

DV: En tierras altas tienen riego, cuando no hay lluvia con riego trabajan. No trabajan con maquinaria, con yuntas trabajan; son chiquititas. Hay tractores que también trabajan pero son poquitos, no se pierde como en estos terrenos grandes que sembramos. Entonces poco se pierde pero poco hay para gastar también. Entonces entre ellos se ayudan, se guardan semillas. Yo he visto que han trabajado así mis tías, mis tíos. Mientras aquí no sirve ni para guardar semilla; no se puede guardar. Encima viene ya el bichito, el gorgojo. Aunque quieras guardar, viene y se lo lleva. Entonces eso el dirigente tiene que ayudarnos, porque nosotros no guardamos.

¿Hay programas estatales para ayudar a los productores campesinos?

IM: A nosotros más que todo nos ha afectado estar a las orillas de ríos. Por medio de la prefectura vienen, pero nunca nos ha dado ayuda. Había para desastres naturales, pero no hubo esta ayuda. En algunas partes será pues que han mandado. En estos años hemos pedido ayuda económica para ayudar a las comunidades a través de subcentrales y no por los gobernadores.

Su opinión sobre el cambio climático.

IM: Se ha sentido mucho porque se está repitiendo en la atmósfera y también en la tierra misma, más calentamiento estamos viviendo.

¿Y se está discutiendo eso en la confederación?

IM: Bueno, esta parte ya hemos planteado. También ha habido un foro a nivel de Latinoamérica y de Bolivia; y se ha aprobado también a nivel de Latinoamérica y a nivel de los países más grandes. Está ya aprobado, nos han apoyado todos los países; eso lo ha planteado también nuestro presidente.

Pero eso es de política estatal, es política internacional, ¿qué hacen ustedes en las comunidades campesinas?

IM: Bueno, siempre se discute en los sindicatos. Siempre tienen que estar este punto de qué está pasando a nivel de Latinoamérica y a nivel de Bolivia. Siempre hay análisis y profundidad también hay en los sindicatos.

¿Y se puede hacer algo concreto?

IM: Cuidar la tierra. Cuidar de no botar mucho, que contaminación no haya. En los gobiernos municipales se saca proyectos, hay multas por botar al río basura y todo eso. Los químicos son peor todavía. De las empresas salen y botan al río, los pescados mueren. Con tractor los químicos nosotros utilizamos, pero tenemos unas bombitas, no desparraman al río como esos empresarios. Por ejemplo, UNAGRO echa al río y los pescados se mueren, pero nosotros así como los empresarios no hacemos. Si vamos a ocupar, ocupamos, pero con normas. Por ejemplo, yo me he sembrado diez hectáreas de maíz; entonces el ingeniero viene, tienes que aplicar veneno para los bichos, tienes que aplicar abonos; yo cargo dos mil litros a mi mochila, vacío con balde, y esa mochila de dos mil aplico a las diez hectáreas. Nosotros no estamos desparramando, no estamos contaminando, estamos manteniendo nuestro producto. Entonces, estos empresarios grandes hacen contaminación, no nosotros.

¿Y no es mejor tener una producción más ecológica?

DV: En eso estamos trabajando ahorita con los sindicatos. Cien por cien yo creo que vamos a adelantar, estamos en el proceso. Por eso, nosotros hemos estado siempre contra los empresarios: ellos siempre han contaminado. Por ejemplo Guabirá, por ejemplo UNAGRO; a nosotros nos afecta harto. En nombre de nosotros, ellos aprovechan; nosotros ni siquiera sabemos, pero ellos están encima. Ahorita está pues la ANAPO [la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas], contra pequeños productores viene; a nombre de pequeños productores la ANAPO habla aquí. Por eso, nosotros por no tener problemas analizamos en el sindicato hasta dónde va la ANAPO y hasta donde van los pequeños productores. Los pequeños productores nos vamos a mantener.

Sus acciones de protección ecológica.

DV: Cada cien metros ponemos los rompevientos, plantines; cada parcelero tiene que tener en su lindero. Entonces ya los arbolitos crecen. Los

plantines llegan y se tiene que plantar, se tiene que regar y se tiene que mantener. Porque cuando ventea, mi maicito está floreando y el viento viene y todito lo tumba; por lo menos a un lado lo hace y la cosechadora viene y ya no cosecha; y eso tenemos que cuidar nosotros mismos. Entonces para que esté así mantenido, así paradito, esos rompevientos no dejan caer. Entonces ahí viene la máquina, cosecha todo, levanta todo.

¿Como confederación se han planteado alguna política de capacitación sobre el tema ecológico?

IM: Sí tenemos. Las mujeres también tienen que aprender cómo cuidar su tierra y cómo también preservar. El control tenemos que hacer todos: no el sindicato nomás sino que todo el pueblo tiene que hacer eso, tiene que asumir esa responsabilidad porque para todos es eso. Hay programas digamos, seminarios, talleres y orientación. Esa orientación es la que nos sirve.

¿Cómo se podría mejorar la política agraria del gobierno?

IM: Implementando toda la ley, respetando la Constitución Política del Estado; hay que modificar todavía la Ley INRA, porque las atribuciones que tiene en algunos puntos digamos que ya no competen. Entonces, esa competencia es la que hay que cambiar.

"¿Con qué podemos ya mantenernos como antes vivíamos?"

*Entrevista con Lucrecia Aguilar, Leodegario Sánchez, Feliciano Condori, Hugo Jiménez e Isidro León, autoridades del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ)**

Hablemos de su gestión como autoridad originaria y de la gestión territorial.

Leodegario Sánchez (LS): ¿Qué tenemos que hacer el *jilakata*, el ayllu? ¿Qué debe hacer el *jilakata*, qué debe hacer para que llueva, para sembrar, para los *wawakallus*, para los hijos? Como *jilakata* he empezado. He sido *mallku*; he sido *jilakata* dos años en mi ayllu; luego he sido *mallku* de mi *marka*, también dos años; luego he sido *mallku* de la nación Jatun Quillaca Asanaque; luego a nivel nacional. He empezado a prestar mi cargo de *jilakata* el año 2000. Ahora ya estoy asumiendo aquí a nivel nacional. He logrado, o sea como se puede decir, he cumplido muy fuerte. Entonces, así nosotros vivimos, asumiendo esas cosas. Allá, la herencia nosotros mayormente la mantenemos por contribuyente. El que ocupa terreno, el que tiene su llama, su oveja, ocupa el terreno, su *sayaña*. Entonces, obligadamente, se tiene que cumplir con funciones, porque se tiene que cumplir al ayllu o la comunidad o la marka. Se tiene que cumplir cargo, se tiene que dar cuota, se tiene que trabajar, tiene que inscribir hijos como alumnos a la escuela. Si no tiene, tiene que inventarse algo. Así lo mantenemos, ése es el manejo de nosotros. No alquilamos tierra. Realmente, allá somos dueños ya. Entonces hacemos pastoreo. Si vienen de otra parte, les damos a medias, al partir.

* Entrevista realizada el 12 de julio de 2010 por Marc Devisscher.

¿Y la sayaña *se pasa entonces de padre a hijo?*

LS: Justamente estamos en eso, si yo tengo diez hijos en mi *sayaña* tienen que amontonarse, ¿no? Yo, ahorita estoy con mi *mama* [señora] recién matrimoniado. Justamente tenemos siete hijos. De los siete hijos, ya no viven junto conmigo. Se han ido, están en Santa Cruz, están en Brasil, y así. Esa partecita de los ayllus es así. Entonces nosotros no entendemos de alquilar, de arrendar, nada de eso.

Hay cada vez más jóvenes y más necesidad de tierra, ¿cómo abordar eso?

LS: Justamente los de mi edad o un poco más mayores quedamos en el ayllu, en la comunidad. Los jóvenes ya están en las ciudades. Un poco ya han estudiado, muchos están con su profesión, muchos están con negocios. Es así. Sobre la *sayaña*, ahí nomás tienen que llegar mis hijos, porque la tierra ya no crece. Si nos ha tocado cien hectáreas, digamos, ahí tengo que estar con mi llamita, con mi ovejita. Entonces, nosotros no producimos nada; de nosotros es crianza de camélido y ovino, pura ganadería.

Lucrecia Aguilar (LA): Yo de mi *marka* puedo hablar. En mi *marka* no produce, porque es fría. Este tiempo es frío. Nosotros mantenemos pura ganadería porque somos gente de ganado: llama,

oveja. Con eso nos mantenemos nosotros. Y para fortalecimiento, las hortalizas en pequeñito sembramos, para nuestro estómago; pero el viento y el frío no dejan.

¿Se reparte el terreno entre los hijos?

LA: No, porque no está dividido nuestro terreno. Todavía normal está; estamos manteniéndonos, respetamos nosotros. Nosotros somos autoridad originaria que respetamos el cargo, nosotros somos dueños del terreno. El hijo tiene que llegar a nuestra majada, nuestra *sayaña* dicen, "majada" decimos nosotros. Ahí mismo tienen que llegar mis hijos porque no está dividido el terreno.

Me imagino que esos terrenos cada vez alcanzan menos.

LA: Los papás estamos cuidando esos terrenos para nuestros hijos. Otros ya están en la ciudad, ya están acomodados en la ciudad. Pero otros hijos siempre van a volver a nuestro terreno. Entonces, los hijos van a cuidar cuando nosotros estemos viejitos, ya cansados; nuestros hijos tienen que recoger. No hay más tierras. Pero necesitamos más tierras nosotros. No alquilamos tierra, no está permitido. Tampoco podemos vender el terreno. El terreno es para nosotros, mantenemos, y así también sufrimos. Nuestra llama, nuestra oveja está sufriendo de agua. Mucha sequía hay. Quiero que nos apoye también el gobierno, quiero que nos dé. Tanto estamos sufriendo de agua. En todas partes, se están quejando de agua.

Hugo Jiménez (HJ): Tenemos en Larecaja ocho municipios, del ayllu, la *marka* y las comunidades. Antes, nuestros bisabuelos habían tenido 69 mil hectáreas para 808 familias, donde no entraban otras personas. Hemos tenido el título de la compra en libra esterlina, con los españoles en ese entonces, se está hablando de 1571. Posteriormente, ha habido titulaciones individuales de cabezas de familia pero no ha habido apoyo –apoyo logístico o apoyo económico– para fortalecer la producción agrícola. Hemos tenido problemas. No ha habido un apoyo económico y logístico para mejorar. De esa manera, los hijos se van. Qué bueno sería tener nuestros ingenieros agrónomos, pero no apoya el gobierno central; y automáticamente tienen que abandonar el terreno. Ahora, las 808 familias ¿qué van a lograr? No sé. Digamos, yo tengo mi hija; de otro lado entra ya mi yerno, no es comunario y ese ya tiene otro hijo. Así igual cambia, así llegan más. No siempre con los mismos se está. El hombre tiene otra mujer y la mujer se va, entonces ahí tiene que ir él. Entonces, de tiempo a tiempo, ya estamos llegando a unos ocho mil habitantes, de los que éramos 808 habitantes. Entramos en minifundio de tierras automáticamente, y ya tienes que buscar otras tierras pues. Necesitamos otras tierras. Por ejemplo, CONAMAQ busca un terreno para sus dieciséis *suyus*; porque –especialmente yo como *mallku* de proyecto– hemos hablado también con los hermanos, que el gobierno central nos dé otra dotación de tierra, para que nosotros, nuestros hijos estemos ahí. Y no así como aquellas personas que sacan diez mil, veinte mil, veinticinco mil hectáreas para una sola persona. ¿Por qué las instituciones como ayllus y *markas* no podemos adquirir ese terreno? De tierras fiscales estamos hablando. Hay un terreno ahorita en Santa Cruz, o en Beni, La Paz, Cochabamba. Ya teníamos que entrar, pero tenemos este problema del medio ambiente. Tenemos el problema que se hablado en la Cumbre del Cambio Climático. Teníamos problemas de autonomías y ahí nos hemos quedado, porque tampoco conviene abandonar mucha agenda. De los lecos existe también, tienen tierras fiscales, la TCO de Pilón Lajas, en el parque Madidi. Son forestales, o sea que son tierras fiscales; están lejos de Apolo, lejos de Guanay. Los mosetenes de Alto Beni, los tacanas de Ixiamas, todos esos están en el departamento de La Paz, y también ellos ya tienen. Ya tienen el parque Madidi del mismo gobierno central también. Los tres son dueños de ese parque que están preservando.

Si no hay más tierra dentro de los ayllus, ¿la única solución entonces sería la migración?

HJ: Por eso CONAMAQ tiene otro pedido. Nosotros pensamos en el hijo, nieto, bisnieto, que nuestro cuerpo humano todos los días tiene que comer –de la ropa nos podemos aguantar–; pero el gobierno nos debe atender actualmente en dotar tierras, salud, educación, caminos. Allí podemos tener productos para vivir y para poder exportar.

¿Ustedes no creen que en algún momento también va haber crisis en otros lados? ¿No será una solución que alcance para dos generaciones y después se necesitaría nuevas tierras?

HJ: No, porque como pueblos indígenas originarios nosotros mantenemos nuestras tierras. Cuidamos pues. Si no ocupamos tierra, ¿en qué quedamos? Peor vamos a estar, vamos a entrar en crisis de tierra.

Pero ya están en crisis de tierra.

HJ: Sí, pero una sola persona acapara. Yo, por ejemplo, como terrateniente, me hago veinticinco mil hectáreas, ¿a qué estoy jugando? Como CONAMAQ, como CIDOB, tenemos que tener preservadas esas tierras, ¿no es cierto? Si trabajamos tecnológicamente con nuestros ingenieros agrónomos, nosotros cuidaremos, y no estaría cansada ya la tierra. Porque nosotros sabemos manejar nuestra tierra.

¿Cuáles son sus usos y costumbres sobre la tierra?

HJ: En Larecaja, por ejemplo, si al hermano comunario le ha faltado, yo tengo que prestarle mi terreno a él. No tengo que alquilarle. Le presto porque antes es un ayllu. El también me presta cuando su terreno ya está descansado. Porque nosotros no explotamos cada año, cada año. ¿Ahorita dónde estaríamos con los cambios climáticos? Entonces cuidamos. Pero con los colonizadores, ojo que en un año nomás lo pueden hacer sonar y ya no tienen. Entonces, es un problema: otra vuelta aquí, otra vuelta aquí a sembrar, son depredadores del mundo. Entonces hay este problema de cambio climático: empiezan a chaquear, y el árbol nomás genera oxígeno. Si no hay árboles, entonces no se genera oxígeno. Nosotros, como pueblos indígenas originarios, oriundos, nacidos en Bolivia, nosotros no somos como el mal nombre que han recibido de los españoles: no somos colonizadores, no. Nosotros, por ejemplo, así mantenemos, nos hacemos préstamo.

También en los usos y costumbres hay un problema: ya no funcionan.

HJ: El quintal de arroz 360 bolivianos costaba. Ahora está en 250. El gobierno central le ha puesto un precio de 150, por decir. ¿Ayuda eso?, pero son productos transgénicos, no son ecológicos. En cambio de nosotros, de una *marka*, de otra *marka*, son netamente ecológicos, no son pues transgénicos. Nosotros no fumigamos, nosotros cuidamos nuestras tierras. Por ejemplo, yo me refiero a sembrar coca. Si el gobierno no me da plata, yo primero saco oro, o saco incienso, porque más me va a solventar. En la coca, cuando es ochocientos bolivianos el *taqui*, en el año se cosecha cuatro a cinco veces en donde yo estoy, pero el arroz se logra en seis meses y tiene un precio de 150. ¿Y el chaqueo, el deshierbe y el gasto físico? Porque una persona como yo trabaja el arroz. Dos años dice que uno se quita la vida en los Yungas, porque es un calor terrible y un trabajo fuerte. Nos esforzamos. Entonces si acaso el gobierno central –el INRA digamos– sabe de saneamiento de tierras. Nosotros, con esos títulos, pagábamos contribuciones territoriales; después Jaime Paz Zamora ha liberado eso cuando la marcha de 1990. Ya no pagamos contribuciones territoriales. Yo tengo hasta ahorita guardado cómo pagábamos antes. Y cuidamos pues nuestra tierra. Por eso, me atrevo a decir que aquí no esta funcionando la consulta. El Convenio 169 no está funcionando.

¿La erosión de la tierra nada tiene que ver con los transgénicos sino con la manera de cultivar?

LS: Pero no pues, si no cuidamos nuestra tierra la vamos a envenenar, ya no va a dar lo mismo de antes.

LA: Ya no se puede aguantar la picota, la pala, sembrar, ya no se puede aguantar. Cuando entramos con tractor harto tranquilo se levanta, ahora con palita no vamos a sembrar; se cansa el cuerpo. El cuerpo no tiene repuesto: la herramienta tiene repuesto.

LS: A la oveja le entra una enfermedad que se dice sarna. Antes no había, y no curaban a nuestros animales. No sé de donde ha venido esto, pero he visto después, poco a poco he llegado a acordarme de esa enfermedad, de dónde mandarían, de dónde para que consumamos esos medicamentos que vienen para bañar a la oveja, a la llama. Hay que inyectar esas cosas. Un invento no sé de dónde ha venido esto para que consumamos. Porque ma-

yormente esas medicinas que vienen son, creo, de Perú. De otros países están viniendo. No sé. Esta parte a mí también me extraña un poco, con eso estamos ocupando la inyección para la oveja, la llama. Antes, esas cosas no habían. Era como decía el hermano. Justamente era así, natural la cosa. Si querías curar, tenías que preparar con grasa... y no sé cómo curaban, pero no había inyección, nada. Ahora nosotros, cuando ocupamos estas cosas, nosotros estamos envenenando, nos damos cuenta. Y ahora esos plásticos, ¿acaso antes había plásticos? No había, pues. Ahora están fabricados de nylon, parece que es de petróleo, no sé. Donde estamos, estamos botando. Nosotros mismos hacemos. Al ver esto, nosotros mismos somos culpables.

LA: Ahora botamos en la calle. La oveja recoge esto, y muere con esto.

LS: Antes tampoco sembraban en cantidad, ¿no es cierto? Sembraban una hectárea. Con eso teníamos pues para hacer *pirhuas* [trojes]. Nos sabíamos guardar, éramos autónomos antes. El mejor producto ahí lo tenían de puro maíz, de puro grano, de trigo; pero ahora las *wawas* ya quieren arroz y pollo nada más. Ya no quieren comer ni la carne de llama. "Huele", dicen los nietos. Está pasando eso. Así es. Medio que creo que estamos queriendo nosotros mismos un poco olvidarnos.

¿Qué recomendación podrían dar como CONAMAQ?

LS: Como CONAMAQ nosotros siempre indicamos que también esto debemos utilizar: lo que es, no con el químico. Por ejemplo, si yo quiero sembrar, yo tengo abono de mi llama, de mi oveja. Estoy guardando eso, tengo que usarlo para que dé. Que levante unos diez quintales: yo no quiero para vender, yo tan solamente para comer, para alimentación tengo que guardarme eso. Nosotros, como parte del CONAMAQ, siempre decimos, ¿pues nuestros antiguos acaso tenían?, ¿acaso hemos sido mantenidos por el gobierno, por el Estado? No daban apoyo. Y actualmente, ¿qué apoyo nos dan?

¿Qué apoyo deberían dar?

LS: Bueno, el tiempo un poquito está cambiando: la Pachamama ya no llueve a su tiempo, no llueve como antes: llueve una semana, te inunda, luego se seca rápido. Y el calor es tremendo, la temperatura está subiendo mucho. Por ejemplo, los pozos tenían que estar aguantando el agua de la lluvia hasta julio, hasta agosto. De ahí recién se empezaba a limpiar las acequias y todas esas cosas. Pero ahora no: ya están secos.

HJ: Yo como recomendación diría que los productos ecológicos los nietos y bisnietos deben comer, porque otro de los problemas que hemos visto de esos alimentos transgénicos –el pollo especialmente–, que mucho están comiendo, mucha hormona tienen. También la televisión que ven: desde los doce años están teniendo hijos. Mi abuela a los treinta años recién ha tenido relaciones y ha andado mejor. Un litro de leche en su jarro y un plato, una bandeja con las mejores papas, las mejores carnes, los mejores productos. Entonces ha durado. A los 128 años ha muerto mi abuela. Yo, como recomendación, diría que los productos que producimos nosotros, de eso deben alimentarse nuestros nietos, bisnietos.

¿Eso podría ser una recomendación para una política agraria del país, para el gobierno?

HJ: Los cultivos, porque ahora con lo que estamos comiendo ni a treinta años estamos llegando. Yo ahorita tengo sesenta porque he cuidado mi alimentación: digamos que he comido porotos, arvejas, habas, el mejor producto. ¿Y porque digo esto? Porque nuestros abuelos han llegado hasta los doscientos, trescientos años porque nadie hacía fumigación, nadie usaba esos químicos. Por esa causa nuestros abuelos sabían cuidar. Sabían, por ejemplo, que los ojos de agua en el monte no debemos chaquear: deberían estar preservados porque allí se crea oxígeno. Si ese monte estaría todo depredado, digamos desde el río hasta el cerro, automáticamente estaría llegando otro destrozador.

Feliciano Condori (FC): En mi *suyu* he visto hacer en 1970. Más antes había plena coordinación con la Pachamama. Así también daba también producción. Después del 70, ya no es así. Antes llovía bien normal, tampoco había tanto sol. Las cuatro estaciones se mantenían al año. ¿Entonces ahora por qué será así? Poco a poco ha cambiado: el clima no se ha mantenido en su estación cabal.

Hasta el momento ha cambiado, porque con estos cambios climáticos, se ha cambiado totalmente el año. En mi *suyu* hay tres pisos ecológicos. Quebrada es, entonces más erosiones hay. También mantienen sus religiones los hermanos, así también las comunidades ya no coordinamos con eso a la Pachamama, a las creencias, a nuestras costumbres. Ya nos estamos olvidando casi, pero no totalmente: algunos estamos manteniendo eso. Ahora de la producción: donde es valle se producía maíz, ahora más o menos ya está cambiando de lugar de producción. Porque donde hay pastizales hay *mantas*. Antes, guardábamos para pastizales. *Aynocas* también había, pero donde hay *aynocas* ya poco produce. Ya no produce la papa de adentro. Ya más o menos están saliendo en altura las producciones. Ahí nomás ya se produce. Abajo ya no produce, porque toda producción ya está con gusano, pues. Ya, a la fuerza, tenemos que mantener para encontrar buena producción. Ya con químicos le meten, porque esas producciones de maíz, otras producciones, como el durazno, manzana, ya tienen enfermedades, ya tienen gusanos, hasta quemaduras ya tienen.

¿Y cómo podría la gente dejar de utilizar químicos?

FC: Eso pues yo pregunto. ¿Con qué podemos ya mantenernos como antes vivíamos? ¿Con qué podemos solucionar entonces? Por eso pues a veces yo digo de la Pachamama: "hablar no puede", pero nuestros abuelos sabían cómo coordinar con la Pachamama, como armonizar. Mi abuelo me enseñaba antes: "donde las *aynocas* dormíamos". Ahora, dentro del cuarto estamos encerrados y ya no conocemos en la noche que está pasando. Hay una historia nocturna: meten bulla los animalitos, los pajaritos meten bulla también. Yo le he escuchado. ¿Qué será? Ahora, con el tiempo, nuestros hijos ya no quieren saber de eso, ya no quieren saber. Pero mi abuelo me ha enseñado: yo mantengo esa adoración a la Pachamama.

¿Y cómo hacen ustedes para que los conocimientos de los abuelos se transmitan a los jóvenes?

FC: Gracias a esta institución, el CONAMAQ, ya se está con esa reconstitución. Ojalá pues; hay que tratar, hay que concienciar a nuestros hijos. Porque la educación tampoco no enseña de esa clase, de esa forma. Nuestros conocimientos, los ancestrales, no enseñan. No están escritos. Nuestros técnicos que sepan escribir lo que es la verdad, lo que siempre ha sido antes. Por eso decimos que hay que descolonizar todo. Entonces así, más con el cambio climático, ya peor está mi *suyu*. Es una hoyada, quebrada y en la mañana ya está llena de humo. El humo se mantiene ahí, como es hoyada. Entonces, en las mañanas ya no hay caso de ver de aquí al frente. Así es; y en ese caso la tierra rápido se seca. Llueve, pero rápido se seca. Ya no se mantiene como antes: con el sol se calienta, de la tierra se levanta el vapor. Ahí está lo malo.

¿Qué están haciendo ustedes, como CONAMAQ, frente al cambio climático?

FC: Estamos ya agradecidos que este año haya habido la conferencia [la Cumbre sobre el Cambio Climático]. Ojalá pues otras naciones escuchen esa conferencia. En este Kollasuyo casi no contaminamos mucho, pero contaminamos siempre. Como dice la hermana, botamos, no reciclamos las basuras. Entonces, el gobierno, el municipio y el gobernador tienen que sacar una ley: tenemos que cuidar de nuestra basura, tenemos que reciclar. Tienen que sacar una ley. Según eso, vamos a cuidar también. Eso nos falta.

LA: La papa sembrada con químicos es picante, no es como una con guano. Apenas compras las papas y en dos semanas agusanadas están las papas. No te sirve, no sirve. Ahora, las siembras con guano mejor salen. La quinua también mejor. Entonces nosotros apenas vamos a llegar a sesenta, setenta años será que vamos a llegar. Nuestros hijos llegarán a cincuenta, cuarenta. Ya están viejos, porque comen comida que no está producida como antes, que producían donde llovía. Bien producidos la quinua, la papa, el arroz, bien producidos. Ahora no comemos así; ahora, unos cuantos meses, ya está la lluvia y se seca. Ya se cosecha nomás menudito y nuestra papa está entrando así. Eso está pasando. Antes, en mi *marka* sabía usar los huesos bien machucaditos. La gente antigua sabía. Sabían amontonar en una olla de barro; y hueso machucado ahí y su caldo tomaban, dice la gente. Con eso hasta 120 años habían llegado.

Isidro León (IL): Es imparable el cambio climático. La consecuencia de eso la estamos sufriendo. Al resto del mundo –mire, tantas fábricas en países desarrollados–, no les vamos a poder quitar su fuente de trabajo; a no ser que todo el mundo se ponga de acuerdo, todo el mundo sin excepción. Pero mientras tanto, si aquí en Bolivia somos pequeñitos, una voz que tal vez no va a hacer mucho efecto en los países grandes, en los países desarrollados... Imagínese: barcos, aviones, fábricas, tanto daño hacen. Cuando viene el granizo en el campo –la granizada amenaza–, quemamos *thola*, se desvanece el granizo, lo que está viniendo con ruido. ¿Y porqué no lo haríamos si nuestra papita ya está madura, ya está en flor? Nos atizamos nuestra *tholita* seca y con el humo se desvanece. ¡Pero este humo no es tan denso! Las fábricas, las veinticuatro horas están humeando. Vamos a tener que sufrir nomás las consecuencias. Las estaciones del año ya no son como antes: ya no llueve en su tiempo, porque el aire está contaminado. Hay mucha contaminación. Eso no es fácil parar porque la humanidad hoy en día ya es rebelde, somos rebeldes, somos rebeldes ante Dios en primer lugar. La ciencia, la tecnología, y ahora hasta en los celulares. Ahora hay celulares que nos comunicamos. Antes era por cable. No sé qué cosas hace la ciencia, la tecnología en este aparatito tan chiquito.

¿Qué creen que hay que hacer para que eso cambie?

LS: Mire, justamente Bolivia ahorita está cuidando su territorio. Habrá mineros, está un poco contaminando eso, pero en otros países, como alguien decía, están las fábricas. ¿Cuántos barcos al día estarán pasando por el mar botando su humo? Por día no serán cien nomás. Yo creo que deben ser unos miles. Ahora, los aviones que van pasando. Entonces yo creo que realmente esta contaminación ya nos afecta a nosotros, y nosotros somos pequeños. Por ejemplo en San Juan nos prohíben atizar leña. Eso es pequeño, un rato; pero eso nos prohíben todavía. Por qué no prohibirán a estos hermanos que tienen fábricas, que son potentados. No es pues aquí. Cuando se ha discutido en Cochabamba, en la cumbre, justamente el hermano Evo habló del pollo, habló de los platos, de los vasos, de esos desechables, ¿no es cierto? Él nos habló eso, que el pollo no debemos comer, pero al día siguiente las empanadas eran de pollo, ¿no es cierto? ¿Bolivia nomás es culpable? No. Nosotros no somos culpables, no somos culpables porque aquí nos están contaminando los grandes países que tienen fábricas.

¿Ustedes, como CONAMAQ, fomentan nuevas prácticas agrícolas de agricultura sostenible?

LS: Justamente estamos en eso. En este consejo estamos caminando diez meses ya. Nos falta todavía para terminar nuestra gestión. Y justamente entrando en eso hay jóvenes que realmente están pasando aquí como indígenas originarios, y tienen capacidad para capacitar, para conocer. Nosotros mismos a veces vamos a participar, no indicamos a los jóvenes porque yo hablo aymara. Con mi esposa hablamos, pero los hijos ya no quieren hablar aymara.

¿Cómo se puede verificar la función social en los ayllus?

LS: En el control social de la tierra, de la Pachamama y los ayllus.

¿Entonces la función social de la tierra sería como volver a creer?

LS: Sí, exactamente; por eso no contaminamos mucho. Contaminamos en pequeñas cosas. Ahora con lo que han venido, eso estamos botando.

Como CONAMAQ, ¿piensan que se debe tumbar los árboles en los bosques para hacer agricultura o entrar en esas tierras para manejar el bosque?

LS: Yo no conozco ese sector, yo soy de tierras altas. Pero de otro país están llegando, sacándose madera tranquilamente, sin que nadie les diga nada. ¿Por qué nosotros no podemos? Nosotros queremos no para negociar, no queremos plantar, digamos una hectárea de arroz, digamos café. Queremos sostenernos, mantenernos ahí, nada más. Tampoco es tumbar, porque tumbar es todo el bosque. Como en Santa Cruz se ve en hectáreas inmensas ganado vacuno, he visto que aparecen miles de vacunos ahí. Pasando por Montero, Yapacaní, más allá empieza todo eso. Y todo eso ya está desmontado, pero nosotros creo que no desmontamos; ésos deben ser los grandes capitalistas que han hecho esto.

¿Piensan ustedes que se puede vivir con el manejo de bosques?

LS: Tenemos que ir a ver los de tierras altas. Porque los que son de las tierras bajas, ya saben ellos cómo vivir. Pero nosotros no.

¿Creen que debería haber una ley que prohíba cortar tholares*?*

LS: Sí, justamente estamos pensando. Yo, una vez, he matado como a cuarenta lagartos. En mi chocita habían estado. Hace asustar, porque el lagarto es verde-amarillo. De cada agujero que han salido los he matado. Pero ahora me arrepiento de haber matado a esos animalitos. Ahora están desapareciendo; y cada animal tiene su función. El ratón tiene función, el zorro tiene función, el quirquincho, el lagarto tienen función. El sapito también función tiene. Ahora me arrepiento, ¿para qué he matado a esos pobres animales?, digo yo. Cumplían una función.

¿Ustedes creen que se necesita una ley para eso? ¿Una norma interna del ayllu no sería suficiente?

FC: La ley tiene que salir para día y para noche, porque hay animalitos nocturnos también. Entonces para ambos tiene que haber. Porque yo una vez así igualito he matado. Porque zorrinos hay perjudiciales. Cada noche he matado, pero venía peor. Se ha vengado. Mis animalitos se han muerto, vaquitas se han muerto. De ahí yo he ido a los cerros, porque hay que hablar con los cerros. Había tenido dueño ese animalito. Desde ahí ya no he matado. Hasta ratón tenía miedo matar. Tengo miedo. Todo tiene función. Las abejas, las hormigas, nos enseñan. Hay que ver cómo trabajan. También tienen su historia.

Hay mucha migración de los jóvenes, ¿ellos ayudan con las remesas o algo así?

LS: Los residentes se van y vuelven a la comunidad ya más expertos, pero ya no traen nada. En vez de eso, como un patrón ya llegan.

LA: Los residentes vienen a ver su tierra. Qué cosa han trabajado, qué nada. Vienen a hablar de su lugar, de su parte. Ahora, los que están presentes, ellos trabajan. Así es en mi *marka*. Los residentes, no. En la fiesta llegan, se emborrachan, bailan, listo, y se van. Dejan pañales botados. Dejan a las calles más sucias, dejan a la comunidad.

¿No será que los hijos de ustedes son los próximos residentes?

LS: Puede ser, como no también. Porque con este cambio climático, anualmente puede aumentar grados, ¿no es cierto?, ¿cuántos grados puede subir en diez años? Obligadamente los de las tierras bajas van a tener que subirse a las tierras altas, porque ya no se va a poder vivir. Cuarenta grados ya no vamos a poder aguantar, ¿no es cierto? Entonces hay muchas cosas que hay que ver sobre esto. Por eso, hay ratos, digo: no sé cómo vamos a poder curar a la Madre Tierra.

Los que se van a la ciudad, ¿conservan todavía ganado?

LS: No, ya no tienen ganado. Por eso tampoco se los puede molestar. Al que tiene molestamos, pues tiene que trabajar, tiene que traer, porque tiene su ganado. Pero ellos no: tienen sus casitas, vienen así en las fiestas, cuando quieren salir, cuando son jubilados, porque se han ido muchos años. Si tienen unas cincuenta llamas, ya empezarán a funcionar como contribuyentes.

¿Pueden ser contribuyentes y vivir en la ciudad?

LS: Claro, si cumplen sus funciones. Tienen que prestar su cargo. Tienen que dar cuota. Tienen que contribuir con alumnos. Esas cuatro obligaciones nosotros cumplimos por allá.

LA: También la educación. Conseguimos alumnos. Usted tiene diez hijos y deja dos para hacer estudiar, porque yo ya no tengo hijos. Yo hago estudiar a tus hijos. Los mantengo, los hago estudiar, todo. Vestimenta, toda la mantención. Todo aquí. Hay que conseguir alumnos. Hay que cumplir con los alumnos. Yo por ejemplo ya no tengo hijos, ¿no es cierto? Entonces de dónde los voy a sacar. Lo que soy autoridad, la comunidad me está facultando dos años. En dos años, ya tengo que conseguir alumno para mantener en el pueblo.

LS: Para que ocupe su terreno.

"También nosotros tenemos derecho y por eso estamos empujando a que los territorios se nos debería dar un poco más extensos"

*Entrevista con Moisés Guarachi, secretario de tierra y territorio de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB)**

Ustedes han transformado tierras forestales en tierras agrícolas. ¿Cuál es hoy en día la posición de la confederación sobre esa temática?

Moisés Guarachi (MG): Efectivamente, ha habido emigración del interior –específicamente de la parte del altiplano– a todo lo que es el oriente, los Yungas y la Amazonía. Se ha dado por un tema de necesidad; siempre buscando mejores días para las familias. En virtud de eso, hemos ocupado tierras, digamos con una vocación o con un potencial diferente, que ha sido más el tema forestal u otras actividades, dependiendo de las regiones donde se encuentran nuestras organizaciones. Pero creemos que tanto el cambio en la agroforestería o en el tema forestal, específicamente, ha sido un poco también por la falta de políticas claras del Estado boliviano respecto de los asentamientos humanos dirigidos a través de programas. No ha existido. Ha sido una colonización desorganizada, una colonización que ha ido poco a poco avanzando durante los últimos veinte años. Creemos que ahora tenemos una diferente percepción con respecto a las tierras que en la actualidad están identificadas como tierras fiscales. Con la experiencia ganada de nuestra gente, que conoce qué problemas, qué aptitudes tienen nuestras tierras, no queremos nuevamente cometer los mismo errores, porque ya está existiendo una necesidad de nuevas tierras. Ya la situación, el crecimiento vegetativo de las nuevas generaciones de nuestra gente da lugar a acceder a más tierras.

¿Por qué ahora se toma en cuenta el tema medioambiental y antes no?

MG: Es que creemos que dentro de estos últimos años, en la producción hemos tenido grandes problemas. Específicamente la aparición de enfermedades, de plagas, la erosión de los suelos. Entonces eso ha dado lugar a que en ciertas regiones tengamos que utilizar abonos, utilizar hasta químicos para poder de alguna manera compensar ese desequilibrio por los efectos del cambio climático. Y eso nos ha dado a pensar que ya tenemos que tomar una diferente actitud. Si bien hay los planes de uso de suelo a nivel nacional, son estudios que se han hecho muy globales y que no son muy exactos, porque cada sector tiene diferentes características. Entonces eso está permitiendo tener una mirada diferente. Justamente por eso hemos propuesto que la nueva distribución de tierras a las nuevas comunidades, a los nuevos asentamientos, se deba dar de acuerdo al potencial: qué aptitudes o qué vocaciones van a tener estas tierras respecto a lo que va a ser la propia dotación, y las actividades que se pueda encarar en estas tierras.

* Entrevista realizada el 29 de julio de 2010 por Marc Devisscher.

¿Se necesita regulaciones para esto?

MG: Tenemos interesantes leyes, tenemos interesantes normas, pero lamentablemente no se cumplen. Siempre el cumplimiento es para el pequeño productor, para el comunario; pero para las medianas o las grandes empresas no hay la aplicación de estas leyes. Hay interesantes cosas que habría que rescatar de estas leyes, tanto en la Ley de Reconducción Comunitaria, tanto en la Ley Forestal. Sería importante rescatarlas, pero queremos también que, como siempre dicen otros compañeros, no hay que hacer remiendos a estas leyes, sino hay que iniciar nuevas leyes que puedan estar acordes con la nueva Constitución Política del Estado plurinacional.

¿Qué deberían decir esas nuevas leyes? Porque en este momento hay una ley de tierras, hay una ley forestal, hay una ley minera, hay una ley de medio ambiente, hay un montón de leyes.

MG: Creo que debería haber una ley marco. Dentro de esa ley marco [debería estar] la propia política nacional y la propia gestión que está haciendo el presidente respecto del tema de la defensa de la Madre Tierra. Creemos que tiene que haber una ley marco, que sería la Ley de la Madre Tierra, que se está trabajando en forma coordinada con las cinco organizaciones nacionales, para recoger los insumos, y que estos insumos sirvan para la construcción de esta ley. Y de esta ley marco saldrán las leyes específicas: la ley de tierras, la ley de bosques. Porque ahora, cuando hablamos de una ley forestal, solamente estamos viendo lo que es foresta, lo que es maderable, extractivo; entonces tendría que ser un poco más integral. Y así, sucesivamente; vendrán ahí la ley de aguas, la ley de medio ambiente, la ley de biodiversidad, que podrían ser leyes específicas.

¿Y aparte de pedir leyes, hay normativas o recomendaciones por parte de la confederación? ¿Hacia las federaciones, hacia los sindicatos?

MG: La reivindicación más fuerte era ser tomados en cuenta dentro de la propia decisión política, el propio accionar en aras de desarrollar las regiones del campo. Uno de los anhelos que se ha logrado conseguir es luchar el tema político a través del instrumento político. Se ha avanzado bastante en eso, pero se ha descuidado internamente el tema productivo, el tema normativo, todos esos temas. Se han dedicado íntegramente las organizaciones a consolidar este gobierno. Pero creemos que, concluido eso, ahora ya nos toca trabajar, buscar ya el desarrollo. Porque si bien se está ya en el poder, ahora también se tiene que trabajar en el otro aspecto: en el productivo. Y cuando hablamos del tema productivo, creemos que tiene que haber normas internas de cada región, donde esto pueda contribuir para hacer un manejo sustentable de nuestras tierras, de nuestros recursos.

¿Los municipio tendrían algún papel en eso?

MG: La Ley de Municipalidades les da ciertas facultades, pero también creo que hay una gran debilidad dentro de los municipios. Tienen competencias, y a través de esas competencias reciben recursos económicos; pero no hay una eficiencia por parte de los municipios para hacer cumplir ciertas atribuciones que les da la propia Ley de Municipalidades. Entonces eso ha sido tal vez una debilidad, pero tampoco podemos decir que en todos los municipios no se ha hecho. Ha habido algunos avances interesantes en algunos municipios.

La autoridad más cercana en lo local es la municipal.

MG: Claro porque dentro de las leyes específicas o las leyes marco, por ejemplo, van a haber leyes, o va a haber atribuciones que se les van a dar a través de estas leyes a los gobiernos municipales; también seguramente a las propias gobernaciones, que van a tener que hacer cumplir ciertas normas. Se va a trabajar las cartas orgánicas municipales seguramente, donde también se va a ver cuáles van a ser las competencias con respecto al tema de recursos naturales, al tema de tierras, al tema de salud, de educación y todas esas otras que, si bien están contempladas ya, pero que para mí que no hay un control efectivo; específicamente, de los órganos competentes que han sido creados para tal efecto. Si hablamos del tema de la ley de tierras –la Ley INRA–, si bien hay un proceso de saneamiento, que antes normaba

y regulaba la Superintendencia Agraria, que muy poco o nada hacía, ahora es la ABT. Lamentablemente, ellos siempre dicen que no pueden porque no tienen presupuesto, no tienen equipo logístico, no tienen personal suficiente.

¿Qué es para la confederación la función social?

MG: Para nosotros la función social es la parte económica a través de la producción. Pero también hemos podido evidenciar que no todos pensamos de esa manera. Es decir, agarran y le meten y que dé la tierra; porque nuestras comunidades se atribuyen ser una parte del sector productivo, específicamente. Una mayor parte no tiene digamos, como un tema de reserva a la tierra, porque la cantidad de hectáreas que se nos ha ido saneando –especialmente cuando hemos entrado a todo lo que es el norte, el oriente– se ha peleado un poco con el tema del regionalismo. Solamente entró en ciertos lugares una cantidad de familias, y eso permitía tener pequeñas parcelas. Pero también hemos visto en algunos lugares que la función social no solamente debería ver el tema de la deforestación, por la expansión agrícola; sino debería dar otros servicios, los recursos naturales.

Función social debería ser, si entiendo bien, la parte agrícola, pero también la reserva de bosques.

MG: Dar otros servicios ambientales. Por ejemplo, si estamos cerca a arroyos, a ríos que proveen agua para otras comunidades que pueden estar más abajo. O dar un manejo a estos recursos, de diferente manera. Por ejemplo, en algunos lugares conozco yo que han metido agroturismo. En ese sector, entre Rurrenabaque y Yucumo, hay una comunidad que se ha dedicado no tanto a chaqueos, sino una parte del sector se da en forma rotatoria a la producción, y han metido turismo; también debería contemplarse. Y ahí también hay un poquito mala orientación en el proceso de saneamiento. Decían: "¿aquí está tu lote?, ¿de dónde a dónde? Pero si aquí no has chaqueado ni una hectárea". Y eso queriendo decir la función social. No le interesa al técnico si realmente a esa tierra debería darse otro uso. Por eso es que teníamos críticas bastante fuertes a los conservacionistas. Ellos decían: "el sector colonizador está aquí en el oriente y comienza a chaquear, lo tumban el bosque por saludarse un compadre con otro compadre de otra parcela". No era así. En realidad no era así no, sino que tenían una diferente percepción en esa época los muy conservacionistas.

Hablemos del tema de las servidumbres ecológicas.

MG: En eso tampoco se ha cumplido. Lamentablemente, en el proceso de saneamiento, hasta los ríos se ha titulado para las comunidades. Eso no es mentira. Imagínese, si de acuerdo al tamaño de los arroyos, de los ríos, dice la ley que se debe contemplar tantos metros. Pero resulta que aparecía un río y un río nunca va recto, va en sesgo; a algunos afecta a tres o cuatro parcelas. Y bueno, por no deslindar y hacer un proceso, han dado río y todo en titulación. Entonces a veces los ríos en la época de lluvia comienzan a crecer. Entonces la gente le ha metido hasta la orilla del río, y eso ha causado muchos problemas en ciertos sectores. Pero eso ha sido por falta de orientación, por mala aplicación técnica de los que han estado encargados del proceso de saneamiento.

¿Cómo debería verificarse la función social? ¿Y quién debería verificar eso?

MG: Esa función debería ser verificable por un organismo multidisciplinario. No solamente que aquí, bueno, "tiene tantas hectáreas cultivadas, ganadería", sino también debería haber otro que vea qué función se le está dando al terreno, qué actividad se está haciendo en esta parcela, y eso que pueda, digamos, ser contemplado también como una función social. Ahí podría estar tal vez un ambientalista, podría estar tal vez un ingeniero forestal. Entonces, dependiendo, digamos; por eso creemos que debería ser un equipo multidisciplinario.

¿La competencia en manos de quién debería estar?

MG: Yo creo que esto debería estar más en el Ministerio de Medio Ambiente. Un equipo técnico; pero estamos también convencidos de que muy pronto se va a crear un Ministerio de la Madre Tierra; y debería ser ésta la instancia. Porque cuando hablamos de función social, no solamente nos referimos a lo que puede ser el oriente o la Amazonía, después habría que ver el tema del

Chaco, del altiplano. Entonces, hay ciertos sectores que necesariamente deben tener una función social y generar recursos económicos en un territorio. Pero también se puede recibir por servicios ambientales.

¿Y los sindicatos tendrían algún rol de verificación de la función social?

MG: Yo creo que deberían. Yo mismo no me puedo certificar si realmente estoy cumpliendo mi función social. Yo creo que debería ser el sindicato o la central o la comunidad o el dirigente quien deba certificar o debería decir si efectivamente esa parcela cumple o no. La ley dice que la pequeña propiedad es irreversible e inembargable, todo eso no implica que uno va a ir y agarrar y meterle sí o sí al chaco. A veces uno dice: "bueno pues, cuidaré para mis futuras generaciones". Entonces, quien debería garantizar debería ser la comunidad; tal vez el municipio.

Si alguien no cumple la función social, ¿se le puede quitar la tierra?

MG: Yo no creo. Porque la ley dice que es un patrimonio de familia. Ya no es un tema personal. Entonces cuando es un tema de patrimonio, de familia, por ahí resulta que el comunario tiene puro hijos menores. En algún momento, no todos los hijos tienen la opción de poder salir a estudiar, a ser profesionales; entonces mañana o pasado esas tierras tendrían que ser, de forma hereditaria, dadas a los hijos mayores.

¿El incumplimiento de la función social no es una razón suficiente para quitar tierra?, ¿bajo qué condiciones se puede quitar la tierra y expulsar?

MG: Yo creo que cada comunidad, cada organización, tiene sus procedimientos internos. Es ir pues en contra de la propia integridad de la comunidad. Tienen diferentes sanciones, diferentes procedimientos para su expulsión. Pero también ahí a veces se confunde los problemas, a veces son personales. Por decir, yo logro ser un dirigente de la comunidad y en cierta situación yo he tenido algún problema personal con un comunario. Utilizo mi cargo para desquitarme o hacerle daño a esa persona. Ahí nosotros hemos tenido ciertas experiencias en algunas comunidades. Los han expulsado sin haber cometido falta, porque el hijo ha cometido algo, expulsa toda la comunidad. Creemos que eso no debería ser.

¿Tiene que ser por cosas graves, pero no por mal uso de la tierra?

MG: Si yo sé que aquí hay un río y no debo desboscar porque esto puede afectar a la comunidad íntegra, y yo desbosco, estoy poniendo en riesgo, en peligro a toda la comunidad. Entonces debería haber ciertas normas en las comunidades, sus estatutos, sus reglamentos, sanciones. Pero el tema de la reversión, así, en forma legal, el único que lo debe de hacer, a solicitud de la comunidad, obviamente es el INRA. Ni siquiera el INRA, sino es a través... Creo que ahora el tema de reversiones hay que impugnar en el Tribunal Agrario Nacional. Entonces tampoco ya queda en manos del INRA. Pero dentro de los usos y costumbres que se manejan en las comunidades, como ahora ya hay procedimientos de titulaciones colectivas, lo que hacen es saneamiento interno, a cada uno le dan su parcela dentro de la comunidad. Cuando uno no cumple, no asiste a reuniones, no cumple las tareas dentro de las comunidades, hay veces les quitan. Vuelvo a reiterar: en algunos casos es aceptable, pero en algunos casos se aprovechan o usan problemas personales para tratar de sacar a mucha gente.

¿Piensa la confederación que es factible vivir de la explotación del bosque?

MG: Yo creo que es interesante la alternativa de un manejo integrado del bosque. Nosotros hemos presentado una propuesta, es decir que los nuevos asentamientos que se da, por ejemplo cincuenta hectáreas, son insuficientes. Se debería contemplar más hectáreas. Obviamente, garantizando la sostenibilidad de los bosques. Pero también para eso hay que hacer cambios en la ley forestal: el tema del ciclo de corta, el tema de que no hay una reforestación sino hay una reforestación natural. Hay tantas otras cosas que habría que cambiar. Yo, por ejemplo, conozco ciertos sectores que siguen sacando madera por años y no se termina. Entonces creemos que para nosotros es una alternativa muy, muy interesante.

¿El tener un buen manejo?

MG: Hacer un buen manejo, obviamente, pero integrado, que no sea muy extractivo, y que también se pueda hacer un aprovechamiento, pero a través de lo que antes se llamaba las cadenas productivas y que ahora lo llama el gobierno los complejos. Todo el proceso, desde sacar materia prima hasta la transformación y la comercialización, debería estar en la "racionalización". Eso implica una garantía de sostenibilidad. No solamente vamos a hablar del tema madera y del tema productos no maderables. Hay plantas medicinales, hay tantas otras cosas, turismo; tantas cosas que se puede hacer. El problema es que no está muy clara todavía la política nacional respecto a este tema.

Los títulos ya no son individuales como antes, son colectivos.

MG: Pero el Estado sigue manejando ahora. Estamos nosotros negociando, dice; pero aquí ya no hay titulación individual, ya es colectiva. Y porque quieren darnos dentro de la titulación colectiva, sigue cincuenta hectáreas. Entonces, eso nos está empujando a que en estas tierras que nos den le sigamos metiendo hacha, machete, motosierra.

¿Es posible, en una titulación colectiva, digamos de colonización, pensar en una gestión de territorio por parte de la organización?

MG: Nosotros hemos hecho una propuesta como confederación. Que a través de un decreto que mencione las organizaciones forestales comunitarias (las OFC). Ha salido un decreto hace unos dos años donde solamente se incorpora, obviamente, a las OFC de las OTB, de las tierras comunitarias de origen. Entonces, hemos dicho que nosotros deberíamos ser parte de este proceso, porque la mayor parte de las tierras en el oriente, en la Amazonía, son de vocación forestal. Ahora que el gobierno dice que hay que revertir las concesiones forestales, que pasen entonces a manos de las comunidades para que sigan haciendo un manejo forestal en estas tierras. Pero eso no garantiza, porque no todas las tierras son pues tierras vírgenes. Ya son bosques que han sido descremados, han sacado ya las mejores especies y todo eso. Pero habría que hacer una evaluación, dependiendo digamos de las capacidades, los potenciales que tiene cada sector; y de acuerdo a eso identificar y definir. Decir: aquí hay treinta familias, les damos cinco mil hectáreas ya. Entonces eso garantiza hacer un manejo de acuerdo a lo que dice todavía la ley forestal.

¿Con un plan de manejo?

MG: Claro, a través de planes de manejo hacer el ciclo de corta; porque no puedo intervenir esto después, sino intervenir de aquí a veinte años. Pero si me dan un pequeño espacio, automáticamente de aquí a unos cuatro o cinco años tengo que volver. Entonces, ¿la gente qué va a hacer? No va a decir: "no, ya no hago". Le mete hacha y machete y motosierra y lo tumba el bosque. Ahorita todavía sí están manteniendo tierras forestales las empresas, porque todavía están cumpliendo el ciclo de corta. Y creemos que eso todavía garantiza la sostenibilidad de los bosques. Al menos es yo lo que veo. La parte negativa es que ahora, por ejemplo, en las tierras comunitarias de origen del oriente boliviano, están haciendo planes de manejo, tienen planes de manejo, hacen aprovechamiento forestal, porque tienen extensión de hectáreas; pero nosotro, en el sector de colonización, si quisiéramos hacer un plan de manejo, ¿dónde lo vamos a hacer? Es que estamos encerrados por todo lado, y no tenemos pues ya bosques: le hemos metido al tema de la agricultura. Pero ahora, con las nuevas generaciones, tanto de nosotros, como de los campesinos del interior que quieran migrar, que no ocurra lo mismo que nos ha ocurrido a nosotros; sino que hereden esta tierra pero que hagan un manejo integral.

Hay usos y costumbres en las comunidades interculturales y también hay estatutos. ¿Son los mismos estatutos de las OTB o son otros?

MG: Antes de la Ley 1551, de Participación Popular, ya existían en las comunidades los reglamentos. Lo único es que, a través de esa ley, se les ha reconocido para darles personerías jurídicas. Efectivamente, hay muchos que han modificado muchos aspectos para ser beneficiarios, porque también ha llegado ya la plata para cada ciudadano: ahora tienen que manejar su plata y todo eso.

Entonces algunos han cambiado, pero se han ido dando cuenta de que no era tan así, porque creo que nuestros estatutos de la comunidad más se regían en el apoyo recíproco, en eso todavía existía el ayllu. Yo me acuerdo que cuando éramos bien jovencitos todavía, teníamos que ir todos a rozar, a chaquear para tal compañero. Entonces era obligatorio, se tenía que hacer *ayni*, tanto para la preparación de la tierra, para el sembrado y la cosecha del producto. Se contemplaba en ese entonces también el tema de las sanciones: no podías difamar, no podías atropellar a un compañero; tenía ciertas sanciones.

¿Eso estaba en los estatutos?

MG: Estaba en los estatutos. En ese entonces también había un procedimiento para la personería jurídica. En ese entonces, no todos eran comunidades; eran asociaciones, cooperativas; estaban enfocadas más a ese tema. Pero con la Ley 1551, para ser organización territorial de base, para que la comunidad contemple los cuatro aspectos, ya se ha cambiado y se ha cambiado hasta los nombres de las comunidades. Al margen, debería haber un cambio; específicamente de algunos artículos que deberían abocarse especialmente al tema de la tierra, dentro de los estatutos. Porque no hay en todas las comunidades, aunque en algunas hay excepciones. Es como decir: "tengo que cumplir mis estatutos porque lo dice así para el trámite de personería". Entonces qué he hecho, he ido a prestarme de la comunidad vecina; lo único que he hecho es cambiar los nombres, algunas cositas y lo he presentado. Sin contemplar si verdaderamente ese estatuto refleja la realidad de la comunidad o no refleja. Algunas efectivamente tienen, pero son muy pocas. No solamente en nuestras organizaciones, en la mayor parte.

¿Y sobre el tema de agua y bosques?

MG: En la mayor parte que he podido observar, no hay específicamente abocado al tema de lo que puede ser la generación de recursos a través de la tierra. Cuando hablamos de tierra estamos hablando de recursos, hablamos de todo. Yo creo que eso debería de incorporarse y debería de estar. Por eso digo, en la construcción de la ley marco de la Madre Tierra se debería contemplar, considerar estos aspectos. Hay temas que los puede solucionar la comunidad, para no estar llegando a una instancia más superior, porque a veces la burocracia también no permite.

Compra-venta, alquiler y hasta anticrético de tierras, ¿qué piensan ustedes de eso?

MG: Hay diferentes ejemplos que se puede tomar en este aspecto. En algunos casos, efectivamente, si bien hay una persona que ya ha consolidado sus derechos, tiene un hijo; bien pues, en algún momento no tiene más, tiene un hijo y se lo queda. Porque tampoco cuando muere se lleva la tierra, la deja a los hijos. Pero también hay quienes tienen cuatro hijos y dividir para los otros ya es ilógico. Comenzamos a sobreexplotar la tierra y esa tierra la estamos dejando; de aquí a un tiempo ya no sirve.

¿Y en dos o tres generaciones ya es minifundio?

MG: Ahorita lo estamos llamando nosotros "catofundio", por los "catos",[1] si hablamos del tema de los Yungas, hablamos del tema de Cochabamba. Por eso es que los de Cochabamba han empezado a entrarse a Santa Cruz: es el rebalse de Cochabamba lo que es Yapacaní, Choré, en la actualidad. Ahora se están yendo más al lado de San Julián norte, San Julián sur no. Todo ese sector son rebalses de Cochabamba. Y todo lo que es rebalse de aquí, de La Paz, de los Yungas, es rebalse al Beni, todo lo que es el norte de La Paz. Son por esos aspectos que creemos que en algunos caso debería tocarse el tema hereditario. Un tema excepcional es cuando hay solamente un solo hijo. ¿Pero para qué le puedo dar tierra a un médico, a un abogado que nada tiene que ver con el tema de la tierra? Automáticamente, habría que dar prioridad a la persona que sí va a utilizar la tierra.

La compra-venta se puede hacer, ¿qué otra regulación hay sobre eso?

MG: Ahora la mayor parte –se puede decir casi un 60%– es comunidad, así en titulación colectiva; y un 40% ha sido titulaciones individua-

1 Un cato equivale a una superficie de 1,600 metros cuadrados. Mide cuarenta de frente y cuarenta de largo. (Nota de la editora)

les. Entonces es muy difícil controlar el tema de las titulaciones individuales; en las titulaciones colectivas uno puede vender las mejoras pero no la tierra, porque eso está a nombre de la comunidad. Entonces, por eso es que mucha gente ha preferido hacer titulación individual. En ese caso, creemos que es la comunidad la que debería contemplar este procedimiento. Pero también creemos que no debería ser ella sola sino que debería haber una instancia del gobierno para identificar efectivamente lo que decía: hacer una pequeña evaluación de los tres aspectos, si cumplía la parte económica, la parte ambiental y la parte social. Y si es viable, darle al heredero. En algún momento también hay que reconocer que en el campo no tenemos muchos privilegios, no tenemos seguro de vida, no tenemos nada. Entonces, a veces, el único valor que uno tiene es la tierra. Entonces en todos esos aspectos hay mucha gente que se está aprovechando. Logra agarrar tierra, consolidar el derecho. Hacen el proceso de saneamiento, con sus pericias de campo; terminan todos los procesos de verificación de campo; llenan los formularios y de ahí –mañana o pasado– ya están ofreciendo la tierra. Y de ahí, ya se están entrando otra vez adentro para vender. Eso es lo que también está ocurriendo. Y en eso, en el INRA no hay la capacidad técnica suficiente para hacer un control exactamente. Porque sí hay el procedimiento. Cuando nosotros demostramos con documentación este problema a los del INRA, dicen: "son temas que se nos escapan siempre". Entonces, cómo manejan sus estudios de necesidades espaciales. Hay una discriminación. No es que ocurra solamente en nuestra organización, ocurre en casi todas. No hay conciencia, es muy difícil controlar.

¿Cómo podría o debería trabajarse el tema del fraccionamiento de las tierras?

MG: Dependiendo de la cantidad de hectáreas. Nosotros hemos hecho una evaluación y tenemos más o menos un pequeño diagnóstico. En la mayor parte, habrá pues un 50% que tiene cincuenta hectáreas; la mayoría tiene menos de cincuenta. Considerando los arroyos, las serranías y otros factores, digamos que te han dado cincuenta. Las cincuenta no son aptas para la agricultura al 100%. Habrá un 70%, un 60%, dependiendo. Entonces, imagínese que si yo quiero distribuir una cantidad equis. ¿Qué estoy haciendo? Estoy yendo a sobreexplotar las tierras.

¿Qué soluciones, qué salidas hay a esto?

MG: Hay tierras todavía suficientes en el país. Creemos que debería vetarse a esa gente; haciendo un estudio caso por caso es que debería vetarse a esa gente las tierras. No es lo mismo tener, digamos, cincuenta hectáreas en lugares donde no hay carreteras ni servicios básicos, donde la producción no genera recursos económicos, donde solamente se produce para la subsistencia, que tener una parcela en el tramo de Santa Cruz a Cochabamba, por ejemplo. Ahí diez hectáreas me dan tranquilamente para vivir, para hacer estudiar a mis hijos. Suficiente. No es lo mismo que agarrar por el Beni, por allá. Sacar tu arroz de allá cuánto te cuesta. No hay mecanización. Allá todavía la producción es tradicional. Entonces son esos factores que se deben considerar. A nosotros nos dicen: "pero hay gente en el altiplano que apenas tiene media hectárea". ¿De qué me sirve a mí tener cincuenta hectáreas si en el altiplano, aunque sembrando mis cuantos surcos, me generan lo mismo que tener cincuenta hectáreas? Entonces yo creo que tiene que haber esas diferencias y que debería considerarse todos esos factores.

¿La única solución sería irse a otras tierras que todavía hay en el país?

MG: Dependiendo de la vocación que tienen. No todas las tierras tienen que ser aptas para el tema forestal; hay tierras que pueden servir para la agricultura. Deberían ser cultivadas. He escuchado hablar en varias oportunidades al presidente y a la ministra sobre la seguridad y la soberanía alimentaria. Pero si usted mira en todo lo que es parte Santa Cruz y parte Beni, el tema de Guarayos. Yo, el año pasado estuve ahí. Ellos desboscan –desboscan porque está creciendo el tema de la ganadería– y no les interesa si ahí queman árboles o no. Entonces, creemos que todavía hay tierras suficientes que debería empezar a darse de forma equitativa. Ahí también hay una desigualdad en el tema de otorgar derechos. Un 30% de las tierras se ha dado a las tierras comunitarias de origen, y casi un 15% –si hacemos una evaluación– al sector

campesino y colonizador. Somos diez veces más que los compañeros indígenas y no tenemos ni la mitad de la cantidad que tienen ellos. Entonces ahí hay una desigualdad. Creemos que de aquí a, quién sabe, unos buenos años, va a ser la gran pelea; y le aseguro que no va a ser la garantía el tema de las tierras comunitarias si es que no se subsana y no se comienza a distribuir en forma equitativa. Entonces, si a nosotros nos dicen que solamente cincuenta, peor ahora todavía si queremos darle otra utilidad. Nos dicen: "no, no podemos dar más de cincuenta, pero para hacer tu actividad forestal". Pero a los compañeros de los nuevos asentamientos en Pando se les ha dado 75 hectáreas; y aquisito van a hacer su agricultura y en lo demás van a aprovechar la castaña y la madera. Imagínese. Eso un poco me llama a mí la atención. Y cómo están consolidando a las empresas, a los empresarios al darles concesiones de quince mil hectáreas. Así les están dando.

Es que es la otra ley…

MG: Claro. En la actualidad, hay una ley todavía que está vigente. Se está consolidando, dando concesiones, quince mil hectáreas a una persona, y después a otra se le está dando el derecho solamente de 75 para que haga la misma actividad. No es lógico. Entonces, creemos que ahí todavía hay ciertos intereses que no se quiere todavía romper. Ahora, nosotros no estamos en contra del empresario. Creemos que hay muchos empresarios que sí han ganado sus recursos sudando y sabiendo trabajar. Me acuerdo de un empresario por mi región; decía: "¿qué culpa tengo yo si el sol nace a la misma hora para todos? El problema es de que el indígena viene, comienza a levantarse a las siete de la mañana, hace su desayuno y se va al chaco caminando; llega allá, le hecha su bolito, su afilado de machete, ya son las once de la mañana, trabaja una hora, comienza a "perpequear" y a las cuatro ya se está viniendo, porque los loros ya están retornando". Decía que nosotros tenemos que trabajar desde que sale hasta que entra el sol.

¿Cuál es la opinión sobre la concentración de la tierra?

MG: También eso debería regularse, pero debería regularse no solamente para el sector colonizador. Yo, por ejemplo, he visto en muchas regiones, mucha gente que ha venido del exterior, ya obviamente tienen hijos bolivianos, tienen recursos económicos. ¿Y qué ha comenzado a hacer? Comprar tierras, tierras, tierras. Si hacemos una evaluación, ya las tierras están quedando en pocas manos. Pero el Estado sigue dando a las comunidades. Ahora creemos que eso está un poco frenando; porque antes se ha ido consolidando las propiedades así, medianas, grandes, todo eso. Ahora, en el tema comunal es muy difícil que entre treinta o veinte quieran vender, porque dice la ley que no se puede vender. Pero más antes, ¿qué ha pasado? Todo ese proceso de saneamiento ha ido comprándolo, y creemos que debería de haber una norma que regule ese tema de la compra. Porque aquí ya no es como dice la ley ("la tierra es para quien la trabaja"); para mí, la tierra es para el que tiene plata y la hace trabajar.

¿Ustedes, como confederación, piensan que existen o deberían existir políticas de capacitación?

MG: Una de las grandes limitantes que tienen las organizaciones es contar con recursos económicos. Puede que contemos con todo el equipo técnico o con profesionales, pero para esto se necesita, obviamente, hacer talleres, seminarios, donde se pueda capacitar a la gente. Y aprender un poco ciertos conocimientos que tiene mucha gente ya. Porque no en todo se ha hecho buenos manejos. Entonces creemos que es medio dificultoso para nosotros conseguir recursos económicos. Ahora, por suerte, se ha creado el FUNDIOC y recibimos el 0.005% del IDH. Y con esos recursos estamos tratando de hacer nuestros planes estratégicos las cinco organizaciones sociales de Bolivia. Dentro de esto creemos que está un poco el tema de formar equipos técnicos, multidisciplinarios, para que también en su momento podamos llegar en forma de talleres. También quien debería coadyuvar y apoyar en esto a las organizaciones son los ministerios correspondientes. Estamos hablando, en la actualidad, del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Pero no solamente cae la responsabilidad en la parte central; también están las prefecturas –que ahora son las gobernaciones– que también perciben ciertos montos. Por ejemplo, en el tema forestal, reciben cobro de patentes. Y los munici-

pios. Entonces creemos que hay cosas interesantes, que si nosotros supiéramos aplicar al pie de la letra las actuales leyes, la nueva Constitución, yo le aseguro que sería diferente. Lamentablemente no hay nadie que haga cumplir; o si es que hace cumplir es por conveniencia o cuando le interesa. Ahora, para el tema de procedimiento... Yo, por ejemplo, soy parte de una asociación agroecológica, producimos arroz ecológico. Nosotros, dentro de la propia asociación y las comunidades tenemos normas, que no tenemos que utilizar esto, que no tenemos que hacer eso, y así. Entonces, creemos que eso debería aplicarse no solamente en el tipo de organización como la que nosotros estamos empujando, sino también en todas las organizaciones.

¿Y por qué las asociaciones pueden fomentar ese tipo de buenas prácticas?, ¿desde los sindicatos no se podría?

MG: Nosotros, por ejemplo, somos una asociación que la formamos siete comunidades. Las siete comunidades hemos conformado una asociación. Esa asociación la hemos hecho un poco también porque no todos de la comunidad producen o quieren producir. Otros quieren tener ganado; otros son arroceros; otros son plataneros. Entonces, de la comunidad, por decir, nosotros somos doce que nos hemos metido netamente a la producción ecológica. Entonces de esos doce –de la otra comunidad hay otro tanto– hemos formado una asociación. Entonces, en esta asociación hay normas que nos exigen cumplir. El sindicato tiene otras ciertas funciones. Pero cuando hablamos de producción, eso implica ser parte de una asociación. Nosotros estamos impulsando la creación de estas asociaciones para impulsar la producción agroecológica.

¿Qué opinión les merece el cambio climático?

MG: Por eso también estamos planteando que los territorios deberían darse en forma equitativa a todos los sectores. Si estamos hablando del 30% del total de tierras en Bolivia que están en manos de las comunidades indígenas, estamos dando lugar a que, de aquí a un tiempo, ellos van a vivir solamente preservando sus territorios. Porque en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático se está negociando el tema de la venta de carbono. Si uno cuida el bosque, tiene su hamaca y recibe año por año la plata, ¿no ve? Y también estamos hablando bastante fuerte del tema de la reducción de emisiones de deforestación y degradación, más el bosque íntegro. Ahí va a haber un tema de mercado bastante fuerte. Entonces, nosotros siempre pensamos: ¿será que en Bolivia hay dos clases de bolivianos?, ¿una categoría y otra categoría?, ¿que unos solamente van a tener privilegios? Creemos también que nosotros podemos contribuir, haciendo obviamente el manejo. Muy conservacionistas, muy conservacionistas tampoco somos. Hay que ver pues en la realidad. Entonces, también nosotros tenemos derecho y por eso estamos empujando a que los territorios se nos debería dar un poco más extensos, pero en forma comunal, garantizando obviamente la sostenibilidad de los recursos que pueda haber en el territorio. Ése es un negocio a futuro que va a ser bastante fuerte. He sido delegado el año pasado, durante la Cop 15 [Conferencia Mundial por el Cambio Climático en Copenhage]. He estado en todas las negociaciones previas, tanto como en Copenhague; entonces conozco muy a fondo ese tema. Y me he dado cuenta que los compañeros indígenas van a querer más territorio porque saben que, de aquí a un tiempo, el negocio fuerte va a ser eso. Y ni siquiera va a recibir el Estado, sino las comunidades.