



Iconos. Revista de Ciencias Sociales

ISSN: 1390-1249

revistaiconos@flacso.org.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Fornillo, Bruno

¿Existe una reforma agraria en la Bolivia del Movimiento al Socialismo?

Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 42, 2012, pp. 153-166

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50923292010>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

¿Existe una reforma agraria en la Bolivia del Movimiento al Socialismo?

Bolivia's Land Reform: Does it really exist?

Bruno Fornillo

Doctorando en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina y en Geopolítica, Universidad de París VIII, Francia. Integrante del Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe (FSOC-UBA) y de la Cátedra de Historia de América Contemporánea (FFyL-UBA)

Correo electrónico: bmfornillo@gmail.com

Fecha de recepción: abril 2010

Fecha de aceptación: agosto 2011

Resumen

La política redistributiva de tierras, propiciada por el empuje de las organizaciones sociales, se presenta como una dimensión clave de la actual gestión de Evo Morales. En base a fuentes secundarias y a un trabajo de campo realizado en la ciudad de La Paz, procuramos dar cuenta de la dinámica concreta del proceso de redistribución a nivel nacional y de los tipos de propiedad aplicados, amén de las perspectivas que se abren para el área; considerando los dilemas que arroja la presencia de élites que pueden llegar a acumular, en el plano económico, un inusitado potencial político. La hipótesis central es que el avance en la distribución ha sido sustancial en comparación con los años inmediatamente recientes, fundamentalmente en lo que se refiere a la titulación de Tierras Comunitarias de Origen, dotadas a comunidades indígenas.

153

Palabras clave: Bolivia, Evo Morales, reforma agraria, tierra

Abstract

The land redistribution policy in Bolivia, brought about by the initiative of various social organizations, is a key element in Evo Morales's current administration. This study attempts to shed light on the actual process of land redistribution, including the property types that are currently being applied, as well as the dilemmas that might arise were the elites to unite and exert political or economic pressure against the policy. The central hypothesis is that recent advances, particularly those made in favor of traditional communal lands for indigenous people, have been in fact substantial compared to the advances made in previous years. This study is based both on fieldwork in La Paz and on secondary sources.

Key words: Bolivia, Evo Morales, land reform, land



Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 42, Quito, enero 2012, pp. 153-166

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador.

ISSN: 1390-1249

Introducción

En Bolivia, el 2 de agosto de 1953, la Revolución Nacional iniciaba la reforma agraria. El novel gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), presionado por el empuje contencioso del movimiento indígena e intentando contrarrestar el poder del contingente minero que venía de derrotar al ejército oficial, apuntaló la creación de sindicatos rurales y milicias campesinas, efectivizando la reforma bajo el lema “La tierra es de quien la trabaja”. En el occidente del país se buscó desestructurar el poder hacendal impulsando la “modernidad económica”, al expandir la pequeña propiedad campesina; mientras que la “marcha hacia el oriente” propiciaba que grandes empresas agrícolas tomaran a su cargo las tierras bajas, más propicias para la agricultura y escasamente pobladas (aunque habitad de la mayor cantidad de etnias del país). Desde aquel comienzo inaugural, la reforma agraria nunca terminaría de dibujar el mapa definitivo de la territorialidad del país, ya que aunque siguió, se aplicó con diferentes niveles de intensidad por gobiernos de dispar signo político –aun los gobiernos de facto urdieron el pacto militar-campesino sobre la base de las prerrogativas y promesas de distribución de tierras (Lavaud, 1998)–.

Si la temporalidad reciente del empuje agrarista está signada por las marchas que llevaron adelante desde los años de 1990 los pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente –prácticamente “desconocidos” en el año de 1952–, el auge del ciclo político que despuña en el año 2000 incluyó al conjunto de los movimientos sociales, elevando así la problemática de “tierra y territorio” al centro de la agenda pública del país (Linera *et al.*, 2004). Al compás de esta expansión, el impulso reformista cobró nuevos bríos cuando el Movimiento al Socialismo (MAS) –instrumento político orgánico de las organizaciones sindicales campesinas– encumbró a Evo Morales en el mayor sitial del gobierno nacional.

La relevancia de la “cuestión territorial” se debe a que la formación económica boliviana se caracteriza por ser dependiente, con un perfil primario exportador en enclaves hasta aquí fuertemente transnacionalizados, bajo un modelo de desarrollo profundamente extractivista en el que sobresale la industria de los agro-negocios y donde la tierra funge como un medio de producción de gran importancia –sea porque allí se produce para la subsistencia, para el mercado interno y externo, sea porque contiene recursos naturales vitales (minerales, agua, hidrocarburos)– y como una materialidad primigenia en el proceso económico local. Pero también es en la propiedad y tenencia de la tierra donde se define un núcleo común de las relaciones sociales. En efecto, la tierra representa tanto la raíz del poder de la clase dominante en retirada como del nuevo bloque de poder en ascenso, siendo uno de los principales objetos de disputa (fundamentalmente en las regiones de Santa Cruz, Beni y Pando); de modo que su redistribución forma parte de la reparación histórica que corresponde a los habitantes originarios, dada la ola de subalternarización de los

bienes públicos y porque es la tierra la que permite su intervención directa en el campo del adversario.

Abordaremos esta temática medular, que evidentemente posee múltiples aristas, durante el “cambio de época” que significó el primer mandato de Evo Morales en la presidencia del país por el sesgo de su política pública. Esta última fue vehiculizada gracias a un recambio de los funcionarios de las élites agrarias, un marco legal rediseñado a partir de la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006 –y luego “blindado” en la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE)– y la activa participación de las organizaciones sociales. En suma, sobre la base de datos factuales expuestos por el gobierno¹, ofreceremos una panorámica de la política para el área rural (llevada adelante por la gestión 2006-2009), las formas en la que han titulado la propiedad, para concluir presentando las perspectivas y tensiones que despierta el gobierno del MAS, que en no menor medida comienza a mostrar ciertas tendencias sombrías, producidas, en parte, por el propio éxito gubernamental.

Cambios en la política agraria y disputa geopolítica

Desde 1953 hasta 1993, el Estado boliviano distribuyó apenas un poco más de la mitad de la tierra del país (57,3 millones de hectáreas), beneficiando en lo fundamental a propiedades medianas y empresas agropecuarias que obtuvieron el 68,98% de la superficie; mientras que la propiedad comunitaria, la pequeña propiedad y el solar campesino recibieron juntas el 29,4%, es decir, por fuera de los fines redistributivos que le eran intrínsecos. De esta manera, la reforma agraria inicial propició una alta concentración de la tierra (ver Gráfico 1).

155

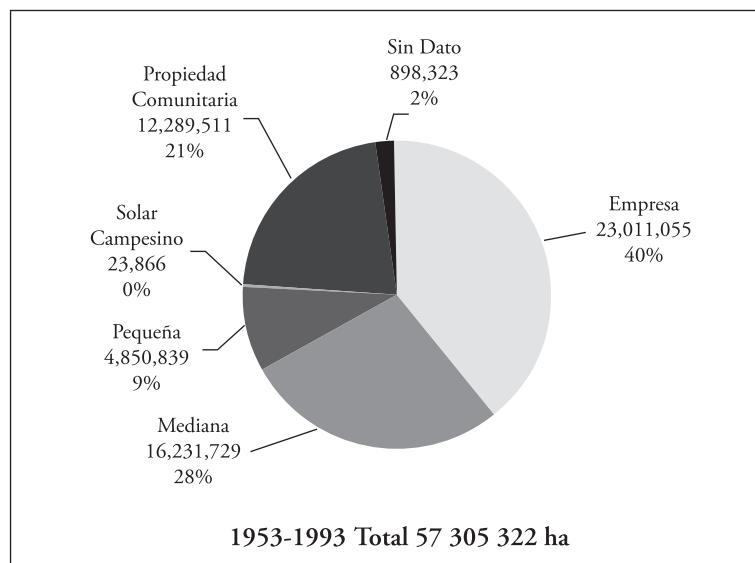
Una de las consecuencias de este desigual paisaje en la geografía boliviana fue la inclinación a refrendar la tenencia campesina en el occidente, asiento de la mayoría de poblacional de raíz aymara y quechua², pero en el oriente –casi el 60% del total de la tierra que terminó en nuevas manos fue de Santa Cruz y Beni– sirvió para consolidar la gran empresa agraria en el período del MNR y ya durante las presidencias militares, particularmente durante los años de 1970, de corte banzerista, la entrega gratuita de campos a las élites locales pasó a ser una norma, que la ola neoliberal no se encargaría de modificar (INRA, 2008; Ormachea, 2008). No es de extrañar, en-

1 El material empírico utilizado ha sido producido por las instituciones públicas y, en una segunda instancia, por ONG, las cuales abrevan en las fuentes primeras, particularmente las que provee el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y sus organismos dependientes. Hasta hoy, toda apreciación de carácter general parte de los datos suministrados por las entidades públicas y la diversidad de enfoques –a veces intensa– se basa en el cruce de datos, en desagregar la información y/o en su interpretación diferencial, pero no en el manejo de datos generales recabados por otras fuentes.

2 La complejidad del tipo de tenencia resultante en el área occidental –núcleo de la ex hacienda– no fue menor: un comunario podía tener un título de propiedad individual, uno pro indiviso que le otorgaba derecho a las tierras compartidas y otro de propiedad colectiva que revalidaba el primero en el marco de un derecho comunal (Colque, 2010).

tonces, que la movilización de los pueblos originarios del oriente durante la primera mitad de la década de los años de 1990 haya propiciado la acción estatal sobre el ámbito agrario, bandera que sería sostenida por el conjunto de las organizaciones sociales. Jaime Paz Zamora (1989-1993), entonces presidente, firmó una serie de decretos que reconocían algunas tierras en manos indígenas y en octubre de 1996 se promulgó la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria, dando inicio a la llamada “segunda reforma agraria”.

Gráfico 1. Tierra titulada entre 1953 y 1993 por tipo de propiedad.



Fuente: INRA. Boletín N° 128.

La Ley INRA tuvo por logro central el reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO)³. En papel apuntaba a un horizonte radical de “democratización” de la tenencia de la propiedad rural mediante su saneamiento, esto es, rehacer desde cero el mapa agrario del país dando cuenta del tipo de tenencia de la tierra existente y rectificarla o revertirla al Estado para redistribuirla. Aunque anunciaba un replanteo sobre la forma en cómo se había tratado hasta entonces la problemática de “tierra y territorio”, el modo de su aplicación pasó a ser determinante: se fijó un plazo de diez

3 Las TCO son una forma de dimensionar la propiedad comunitaria que se comenzó a implementar con la ley mencionada, cuando se definieron como “espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a las cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo” (Ley INRA, 1996).

años para concluir el saneamiento y la titulación, pero hasta enero de 2006 solo se habían saneado 9,3 millones de ha (8,7% de lo previsto); de estas, se identificaron apenas 100 000 ha fiscales, que legalmente serían plausibles de entrega a comunidades campesino-originarias. Además, se culminó priorizando la titulación y el catastro de propiedades privadas para “garantizar la seguridad jurídica” y atraer inversiones, y se aceleró la mercantilización de tierras en varias zonas de Santa Cruz, Beni y Pando, legalizando latifundios improductivos y privatizando concesiones forestales. Digamos entonces que la tónica general que dominó la problemática rural durante los largos años 90 no fue ajena a los aires de época del mercantilismo neoliberal⁴.

Durante el gobierno del MAS, gracias a un nuevo empuje de los movimientos sociales que cercaron el Congreso Nacional en noviembre de 2006, se aprobó la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, N° 3545, cuyo objetivo principal reza así: “transformar las estructuras de tenencia y acceso a la tierra, desmontando la herencia colonial aún presente en el Estado”. De este modo, se creó un nuevo marco legal que modificaba en parte la Ley INRA de 1996 y que servía para lograr mecanismos efectivos de redistribución de la tierra a partir de la reestructuración de su marco institucional⁵ y de acciones concretas. Por ejemplo, la expropiación o la reversión; es decir, el retorno de la tierra al dominio del Estado sin cargo ni indemnización, por causa de incumplimiento de la “función económico-social” –definida como la producción sostenible y compatible con el interés colectivo, que ahora debía ser comprobada en el campo e imposible de justificar con el pago de un impuesto⁶–. Incluso la gestión encargada de llevar adelante la reforma durante la primera experiencia masista, aseguró la radicalidad del proceso distributivo boliviano no solo con respecto a la “Revolución del 52”, sino en relación con otros procesos similares del continente en el siglo XX, pues, en el proceso de reversión de la tierra a manos del Estado para su

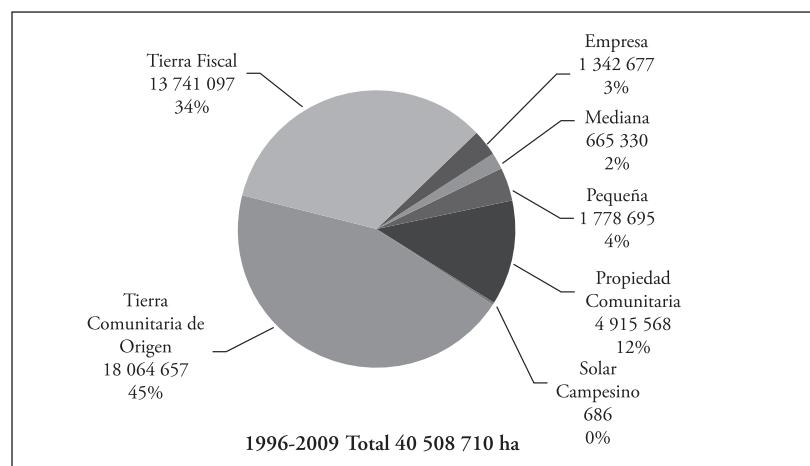
- 4 En 2003 se promulgó la Ley 2493 que permitía los latifundistas consolidar propiedades sin necesidad de demostrar sus derechos. En el gobierno de Carlos Mesa, el DS N° 28140 legalizó la propiedad forestal no reconocida por la ley; el DS N° 28148 descentralizó el INRA debilitando severamente el control del saneamiento, y el DS N° 28160 alentó la mercantilización de la tierra. La articulación entre el poder económico y el político tendió a ser a todas luces evidente. Por caso, entre varios, la familia Bruckner recibió 110 mil ha gratis, casi la mitad de la provincia Itenez en Beni.
- 5 El funcionamiento usual del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), armazón institucional para la aplicación de la reforma que lleva el nombre de la ley, lejos estaba de desplegar una práctica sumida en la ética pública. Este hecho buscó contrarrestarse –afirmaron desde el Viceministerio de Tierras– a partir de la modificación de sus altos mandos, de una tuición concreta del viceministerio sobre él –con procesos continuos de auditoría, etcétera–, y, en el caso del trabajo en el campo en particular, gracias al control social implementado por organizaciones sociales y ONG. (Entrevista a Almaraz, 2008).
- 6 Las principales modificaciones aún no señaladas que introdujo, a la Ley INRA, la Ley RCRA N° 3545 promulgada en noviembre de 2006 y su Reglamento aprobado el 2 de agosto de 2007 mediante DS N° 29215 son las siguientes: 1) ampliación del plazo para concluir el proceso de saneamiento, que debería finalizar el 19 de octubre de 2013; 2) se estableció que las tierras fiscales sean dotadas exclusivamente a campesinos e indígenas sin tierras o con poca tierra; 3) subrayaron la equidad de género estableciendo que en los casos de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho los títulos ejecutoriales sean emitidos a favor de ambos conyugues; 4) se crearon herramientas para acelerar el saneamiento (Ver: Guzmán, 2007).

posterior concesión a comunidades indígeno-campesinas no se contempló ningún tipo de indemnización, fundamentándose en el dominio originario de la tierra.

Ante una presencia masiva de los movimientos sociales, el 2 de agosto de 2007 y en la misma localidad de Ucureña, en Cochabamba, que lo había hecho líder de la Revolución Nacional, Evo Morales lanzaba la nueva política agraria promulgando el reglamento operativo de la Ley de Reconciliación Comunitaria. La llamada “Revolución Agraria” y los resultados concretos a los que arribó en estos cuatro años de gestión es lo que describiremos a continuación.

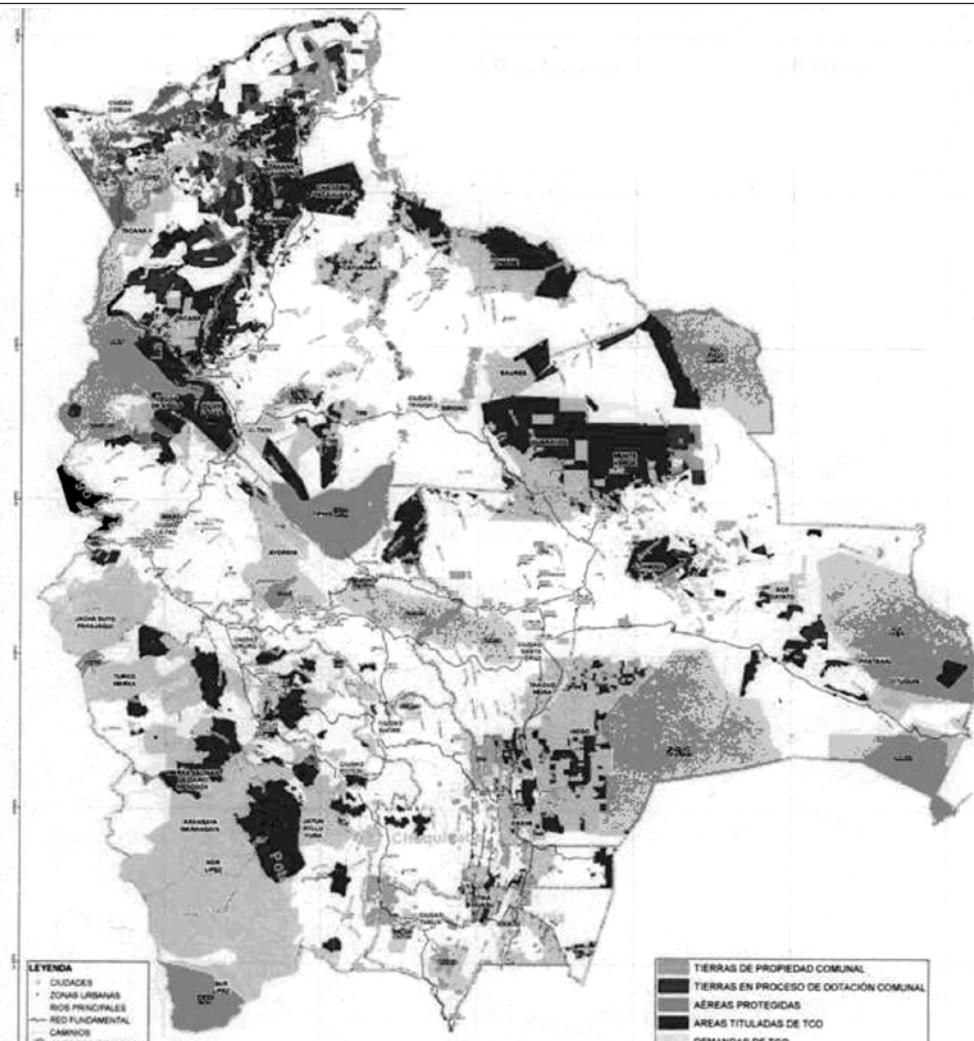
De partida, Bolivia tiene una superficie de 109 858 100 ha y descontando las manchas urbanas, cuerpos de agua, salares, etc., la superficie objeto de saneamiento es de 106 751 723 ha, de las cuales solo el 65% es económicamente aprovechable. Ahora bien, en el período total que va del año 1996 a 2009, el INRA saneó más de 40,5 millones de ha –se consideran tierras ya saneadas a las áreas tituladas a “x” propietario y a las tierras fiscales identificadas por el Estado–, es decir, el 37,95% de la superficie, casi la mitad del total si contamos que a fines de 2009 se encontraban en proceso de saneamiento 10,6 millones de ha, esto es un 9,94%. A la hora de dar cuenta de la modalidad con que se tituló la tierra, de las 40 508 710 ha hasta ahora saneadas, 18 064 657 ha (45%) se han titulado bajo la figura de TCO; 15 741 097 ha (34%) son tierra fiscal; 4 915 568 ha (12%) corresponden a la propiedad comunitaria; 1 778 695 ha (4%) representan la pequeña propiedad; 1 342 677 ha (3%) son tierra de empresa; 665 330 ha (2%) constituyen la mediana propiedad; y 686 ha (muy cercano al 0%) fueron tituladas como solar campesino. En este sentido, el grueso de la titulación responde a las necesidades de las comunidades indígeno-campesinas. Con todo, resta sanear hasta finales de 2013 más de 55,6 millones de hectáreas, es decir, el 52,11% de la superficie total que es objeto de saneamiento (ver Gráfico 2 y Mapa 1).

Gráfico 2. Tierra titulada entre 1996 y 2009 por tipo de propiedad.



Fuente: INRA. Boletín N° 128.

Mapa 1. Titulación e identificación de TCO, Propiedad Comunitaria y Áreas protegidas entre 1996-08.



159

**MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL
AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE**

VICEMINISTERIO DE TIERRAS

República de Bolivia

DATOS ACTUALIZADOS AL 31-12-08
FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA INRA.
ELABORADO POR: MORAyMAVTI/CTCO y UDT

ÁREAS	DESCRIPCIÓN	SUPERFICIE HECTÁREAS
ÁREAS DESTINADAS PARA GESTIÓN TERRITORIAL COMUNAL	TIERRAS EN PROCESO DE DOTACIÓN COMUNAL PROPIEDADES COMUNITARIAS TITULADAS	3.341.000,00 4.236.376,00
ÁREAS DEMANDADAS Y TITULADAS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL INDÍGENA	SUPERFICIE TITULADA EN TERRITORIO INDÍGENA SUPERFICIE EN PROCESO DE TCO APROX. 23.699,214,99	13.580.000,00 13.300.000,00
ÁREAS PROTEGIDAS	ÁREAS PROTEGIDAS	17.306.804,00
	TOTAL	35.777.570,31
	% DEL TERRITORIO NACIONAL	32,55
	SUPERFICIE TOTAL DE BOLIVIA	109.858.100,00

Fuente: Viceministerio de Tierras

Adentrándonos en lo que se avanzó específicamente durante el actual gobierno, la cantidad de tierra fiscal saneada por el masismo fue de 13,7 millones de ha –que se divide en disponible y no disponible (áreas urbanas, protegidas, etcétera)–, un 99% más que en el período 1996-2005. Cabe anotar que existe una controversia sobre si de esas 13,7 millones de ha, 7 millones fueron identificadas con anterioridad. Sea como fuere, el paso siguiente a “identificar” la tierra fiscal es otorgarla a quienes la necesitan y lo cierto es que si en el período 1996-2005 se entregaron 36 814 ha de tierras fiscales (4%), en la gestión 2006-2009 se adjudicaron 1 009 626 hectáreas (96%), casi la totalidad de la superficie a comunidades indígeno-campesinas, fundamentalmente en los departamentos de la “media luna” (Pando, Tarija, Santa Cruz y Beni), tornando patente la voluntad real de distribuir las tierras fiscales.

Paralelamente es necesario resaltar que el 68% del total de la tierra titulada como TCO –existen alrededor de 200 TCO, 50 en tierras bajas y el resto en altas, en su mayoría de organizaciones tradicionales– y el 69% del total de la tierra titulada como propiedad comunitaria –que entre ambos representan el 51% de cantidad de ha saneadas entre 2006 y 2009– se realizó en el actual período de gestión, lo que marca la ruptura producida desde el arribo del masismo al poder en 2006⁷. Más claramente: mientras que entre 1996-2005 se sanearon 9,3 millones de ha de comunidades indígeno-campesinas, en los primeros cuatro años de gestión del gobierno del MAS se sanearon 28,4 millones⁸. Las principales objeciones que se presentan a estos avances radican en que, en verdad, mucho de lo logrado es fruto de gestiones anteriores, puesto que no existió un progreso sustancial de las “pericias de campo” y que el saneamiento fue “de escritorio” (Urioste, 2009). Sin embargo, aunque la crispación política vivida permite entender –solo en parte– las causas por las cuales no se ha avanzado en nuevas pericias, lo cierto es que la diferencia del número (9,3 en casi 10 años y 28,4 en casi 4) ofrece evidencia acerca de cuan central es la voluntad política para que la redistribución exista y esa voluntad representa un cambio cualitativo (más aún si contamos que las declaraciones en papel han tendido a ser “progresistas”, pero dilatadas o tergiversadas en su aplicación real).

Por último, resulta necesario enfocar nuestra problemática desde el punto de vista de la dinámica geopolítica que marcó el antagonismo durante buena parte del gobierno del MAS. Los departamentos de la “media luna” donde la mercancía-tierra es central, todos –a excepción de Tarija en donde se encuentra la mayor parte de las reservas gasíferas del país– dieron cuenta del 68,8% de la tierra saneada en estos últimos cuatro años. El departamento de Pando fue el primero en culminar su sanea-

7 Datos extraídos del “Informe del Viceministerio de Tierras” (noviembre 2009). *Boletín N° 128*, Unidad de Promoción Indígena y Campesina. La Paz: UPIC-Tierra.

8 Un elemento a subrayar en este ítem es que los sectores indígenas –fuesen poseedores, propietarios, expulsados, o estuviesen disputando el suelo– sin titulación carecían de la propiedad ejecutiva de la tierra.

miento, del cual el 81,7% fue realizado por la actual gestión⁹, seguido por Santa Cruz –donde se llevó adelante más de un tercio del saneamiento total, correspondiente al 83,2% de las tierras fiscales identificadas¹⁰. Son hechos que no solo ayudan a comprender la radical resistencia a las acciones del gobierno por parte de la élite política-económica oriental, sino que también dan la pauta de la relativa instalación hegemónica a nivel territorial de los grupos afines al oficialismo en zonas “ajenas”¹¹. De este modo, el gobierno apuntaló una tensión de clase y étnica que pusiese en cuestión la división “camba”/“colla” profesada por la oposición, modificando, tal como afirma Chumacero (2010), la estructura de la propiedad oriental de la tierra.

A futuro, desde el Viceministerio de Tierras se prometen distribuir 20 millones de hectáreas a los pueblos indígenas originarios y campesinos hasta el año 2013. Según su máxima autoridad, Alejandro Almaraz, “bastante más de lo que dotó la reforma agraria en 40 años y con una diferencia sustancial, que es la gran distancia de este proceso revolucionario con el del 52, que esos veinte millones casi todos, salvo unos dos que son los de la propiedad pequeña, individual, son tierra comunitaria, inalienable”¹².

Forma de propiedad comunitaria y organización político-cultural subalterna

161

A la hora de pensar en la composición de clase –enfocada en sus términos clásicos– que separa, la nueva política agraria, a través de la titulación de la tierra, en el período 2006-2009, se dio de manera predominante bajo la modalidad de propiedad colectiva, redefiniendo la reforma agraria bajo un molde colectivista y comunitario. En la nueva legislación, las TCO –por lo general común en los pueblos indígena-originares agrupados en la CIDOB– y la propiedad comunitaria –tendencia presente en los sectores campesinos del occidente generalmente articulados en la CSUTCB¹³– no conllevan diferencias de peso. La primera habilita de manera más directa el ejercicio de los derechos indígenas relacionados con el territorio, pero en tanto propie-

9 En cierta medida este representaba el “eslabón débil” de la oposición; en efecto, no gratuitamente, el sector cívico-prefectural, en medio del caos político, lo primero que hizo fue tomar la oficina local del INRA, para luego perpetrar la matanza de 18 campesinos, lo cual redundó en un directo respaldo de la UNASUR al gobierno masista en septiembre de 2008.

10 Elaboración propia en base a datos de “Somos Tierra”, N° 8 y 10, 2009.

11 En paralelo, hacia esta dimensión es que se orientó la compra de las acciones de la empresa Gravetal –principal acopadora de soya y granos de Santa Cruz– por parte de una empresa subsidiaria de PDVSA de Venezuela, o la creación de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, que procura trazar alianzas estratégicas con las organizaciones sociales e intervenir en la dinámica del mercado agrícola.

12 Entrevista a Alejandro Almaraz, viceministro de tierras, 2009.

13 CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia); CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia).

dad formal son casi idénticas. En otras palabras, si las TCO suponen la titulación bajo propiedad colectiva, así también estaban siendo tituladas las comunidades campesinas, en la que los poseedores individuales solo pueden vender las mejoras introducidas. El hecho de que los campesinos, contrariando el axioma de que la individualización es irreversible, titulen de modo comunal o demanden la conversión de su tierra a propiedad colectiva se debe, primeramente, a que es la forma propiciada desde el Viceministerio de Tierras; en segundo lugar, a que este modelo lo tienen incorporado puesto que muy pocos campesinos –pese a la “modernización” del 52– no pueden autoreconocerse como indígenas; y, en tercer lugar, a que incluso bajo esta modalidad les es posible a los campesinos sumar nuevos espacios, incorporar aquellos adicionales a su hábitat que no tenían titulados y participar en la decisión sobre el destino de sus recursos naturales¹⁴.

Estos tres fenómenos son claves, ya que dan cuenta de un tipo de propiedad común que viene a nutrir el territorio boliviano, a diferencia del proceso reformista de la Revolución Nacional, que pregonaba la individualización campesina al titular al estilo *farmer* de pequeña propiedad o al estilo “cooperativista” de unidad de pequeños propietarios, pero siempre desechando la propiedad común y considerando a lo indígena como sinónimo del arcaísmo cultural y económico. ¿Qué implica la propiedad común? Evidentemente que la tierra pertenece a todos y que no se puede vender, puesto que es “indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria”¹⁵. En esta modalidad –reconocida, protegida y garantizada por la NCPE– se evita la mercantilización a la que se somete la pequeña propiedad y a los riesgos económico-políticos que conlleva. Ciertamente, lo medular de evitar la adjudicación a título individual no implica que las comunidades no participen del mercado, sino que la mercancía-tierra no sea parte de él. Bajo esta perspectiva, mientras la tierra “no se pueda vender”, muchas variantes son posibles¹⁶.

Este modelo de propiedad territorial se imbrica con dos dinámicas, una ligada a las transformaciones de la esfera política y otra correlativa a lo cultural. La titulación efectiva termina siendo la precondición material para la aplicación de derechos comunes contenidos en la NCPE. Ciertamente, las TCO, además de ser un factor social de cohesión, vehiculizan la existencia de los derechos políticos en forma de

14 Entrevista a Jorge Castellanos, Viceministerio de Tierras, 2009

15 Dicho lo cual no significa que el uso de la tierra o la totalidad del proceso productivo sea necesariamente conjunto, supone simplemente que la figura del Estado es reemplazada por la norma y la autoridad comunitaria, bajo la cual se armonizan usos colectivos con usos individuales.

16 Vale mencionar que no todas las voces avalan esta perspectiva, hay quienes sostienen que la “complementariedad” entre ambos modelos –titulación individual y común– es posible (y esa palabra es usada en la NCPE), y que propiciar la titulación individual se condice con las condiciones realmente existentes en gran parte del “área andina” (Coleque, 2010); mientras existen quienes afirman, con parámetros fuertemente centrados en la izquierda del arco político, que apuntalar la propiedad comunal es una visión “idílica”, que en nada interesa frente al irreversible avance de las fuerzas productivas (Ormachea, 2008).

participación en las estructuras estatales y de autonomía dirigida hacia el autogobierno. En suma, las autonomías indígenas campesinas representan una nueva institucionalidad, configurando un mundo propio que tendrá funciones de gobierno, jurídicas, de autogestión –plausible de articularse entre sí para convertirse en región y así recrear la territorialidad nacional de raíz indígena, por ejemplo aymara (Fornillo, 2010)–.

Paralelamente, hoy por hoy, no se trata solo de la utilización de la tierra para el “aprovechamiento del suelo”, sino de configurar un territorio que para la cosmovisión indígena representa un espacio de vida esencial en la reproducción social, cultural, religiosa, económica y política. A diferencia de la mercancía-tierra, el territorio es integral, una unidad que no se presta a división porque implica la pluralidad de recursos que lo pueblan, sea el suelo, el subsuelo o el aire; es la base de la subsistencia, un espacio multidimensional y no un bien comercial, comprensible si se recuerda la importancia que posee el espacio –la famosa utilización vertical de pisos ecológicos– para la reproducción de las comunidades. En Bolivia, de modo predominante en las comunidades indígenas, suele prevalecer un uso de subsistencia del suelo antes que mercantil, donde el valor de uso es prioritario respecto del valor de cambio, entrelazando de manera compleja lógicas económicas de la comunidad y vínculos utilitarios con el mercado (Radhuber, 2004 y Spedding, 2004). Esta triple conjugación de propiedad colectiva de la tierra –en tanto que medio de producción fundamental del país, autorganización política y reafirmación identitaria cultural– es uno de los puntos más salientes del proceso de cambio boliviano.

Desafíos y avances principales

No son pocos los desafíos que enfrenta la reforma agraria en el segundo mandato de Evo Morales. En el plano económico-político se presentan las mayores tensiones, aunque la conclusión del proceso en la misma reforma no deja de plantear problemas urgentes. Así, para dar por terminado el saneamiento y posteriormente distribuir la tierra pública y la expropiada, una tarea previa consiste en avanzar sobre las medianas y grandes propiedades, que poco saben de saneamiento y menos de expropiación. Esto motiva a algunos observadores a mencionar que prevalece el modelo de “Reforma Agraria asistida por el mercado” –tal como es promovida por el Banco Mundial–, dejando libre la “vía terrateniente” de agronegocios con orientación al “mercado externo” (Ormachea, 2008).

La aprobación de la Constitución, casi en soledad, por parte del masismo en Oruro en noviembre de 2007, introdujo la consulta nacional sobre la cantidad de la tierra admisible en una sociedad igualitaria; se dispuso *at referendum* si debían ser 5000 o 10 000 hectáreas. En enero de 2009, al mismo tiempo que se aprobaba la

NCPE, la opción de 5000 ha triunfaba con el 80,65% de los votos; las negociaciones congresales establecidas con la oposición en octubre de 2008 mantuvieron la consulta, pero establecieron que la medida fuese “a futuro” y no retroactiva. Desde el Ministerio, se dijo que la disposición anti latifundista se sustenta en el incumplimiento del latifundio respecto de la función económica y social de la tierra, premisa que permite la reversión de las tierras al Estado, tomando además en cuenta que “existen 6 millones de hectáreas con potencial de uso agropecuario y ganadero que no se usan”. Lo cierto es que está por verse hasta qué punto el gobierno del MAS pretende atacar de lleno a las grandes y medianas empresas agropecuarias, aún no saneadas en su mayoría. Este hecho es vital, ya que si no se avanza sobre el “latifundio” se producirá la paradójica consolidación de la gran propiedad, repitiendo lo peor de la reforma del 52.

En segundo lugar, un problema mayor consiste en saber cómo se equilibrarán los diversos sectores del nuevo bloque de poder. Más concretamente, se trata de dilucidar la resolución de los conflictos entre quechuas, aymaras y los sectores de tierras bajas, o directamente entre sindicatos y comunidades indígenas en los mismos territorios (Albó y Romero, 2009; Fontana, 2010). Si bien el avance en la titulación de las TCO ha sido notorio en las tierras bajas del oriente, entre los valles y el altiplano abundan las pequeñas unidades productivas divididas hasta el “surcufundio”, y allí se aglutina el 83% de la población rural –2,5 millones de personas–, a veces sin tierra y obligada a migrar. Asimismo, no son menores las tensiones que existen a la hora de determinar quién posee la decisión soberana sobre los recursos naturales, despertando infinitos conflictos; por ejemplo, entre concesiones mineras y comunidades que las reclaman, o entre el Estado y las comunidades por la explotación del subsuelo (así, la minería a cielo abierto del Mutún, un caso entre miles, se encuentra en un territorio reclamado por el pueblo Ayoréo). En este ítem, el año 2011 ha sido testigo privilegiado del conflicto suscitado por el rechazo de los habitantes originarios del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure a la construcción de una carretera que atravesaría su jurisdicción.

Por último, en esta deriva de tinte económico-político, no habría que sorprenderse si otro desafío consiste en generar una política pública que logre priorizar el bien común a la hora de vérselas con las lógicas de enriquecimiento individual de las que no están exentas buena parte de las organizaciones sociales. Naturalmente, así como los sectores campesinos no dejan de convivir con criterios colectivos que desmienten la automática defensa del interés individual, las mismas comunidades indígenas no escapan de padecer la compulsión a la acumulación privada. En cierto sentido –y aunque suene un tanto paradójico– el mayor obstáculo puede provenir de haber sorteado con éxito los múltiples escollos presentes en la primer gestión de gobierno, de modo que el peligro reside en que el bloque de poder dirigente traduzca en el ámbito de la economía su novedosa capacidad política en ascenso. Es

decir, la posibilidad de que la dirigencia indígena-campesina pase a homologarse con la figura arquetípica y clásica del campesino rico que actúa con la lógica que impone la acumulación de capital y que a largo plazo no dejaría de redundar en el estrecho camino de desear las mismas prácticas con un rostro renovado.

Con todo, la política de tierras del primer período de gestión masista, fruto de la potencia desplegada por las organizaciones sociales y fuertemente motorizada a partir de la Ley de Reconducción Comunitaria aprobada en el 2006, sentó las bases del reconocimiento por parte del Estado a la tenencia colectiva de la tierra, avanzó en su redistribución y permitió cierta instalación contra-hegemónica en las zonas opositoras, esencialmente en las tierras bajas. Así, la consolidación de la territorialidad pasó a ser central como soporte económico y modelo de una nueva institucionalidad. Digamos entonces que la gestión encarada por el gobierno del MAS da cuenta de un cambio cualitativo, cuya marca de origen fueron las movilizaciones políticas que desde principios de los años 70 protagonizaron la Federación Shuar en Ecuador, el movimiento indígena en el Cauca colombiano y el katarismo boliviano anunciando que “como indios somos oprimidos, como indios nos liberaremos” (Albó, 2008; Giarraca y Teubal, 2009).

La política agraria llevada adelante durante el período 2006-2009, por tanto, ha sido novedosa, ya que afianzaba la territorialidad indígena bajo propiedad colectiva e, indudablemente, poseía la voluntad de modificar de lleno la estructura socio-territorial del país. Sin embargo, también en este ámbito vital campean las ambivalencias y la tensión entre facciones. Al despuntar el segundo mandato presidencial, Alejandro Almaraz, quien sostuvo la política reseñada durante toda la primer gestión del MAS, fue remplazado como Viceministro de Tierras –puesto del que suele decirse ha pasado a ser “cuota” del ala campesinista del gobierno, la CSUCTB–. Así, se designó a Víctor Camacho González y, tres meses después, a José Manuel Pinto, que responde a la misma ala campesinista. A la facción campesina que miraba con resquemor cómo los indígenas del oriente se estaban convirtiendo en “nuevos hacendados” puede que le haya llegado el turno de direccionar la política de tierras.

El escenario está abierto, a mediados de 2010 la organización matriz de las comunidades indígenas, la CIDOB, llevó adelante su primera movilización contra el gobierno del MAS, y solo un acuerdo cuyo punto fundamental rezaba continuar con la titulación de las TCO en el oriente suavizó la protesta, aquietándola antes de arribar al Palacio Quemado. Será, por tanto, en este segundo mandato que podrá saberse si la reforma ha venido a modificar radicalmente el paisaje agrario o a refrendar la expansión reproductiva del capital, perspectivas que no son mutuamente excluyentes.

Bibliografía

- Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) (2008). *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia. De la titulación colonial a la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria: certezas y proyecciones*. Bolivia: INRA.
- Albo, Xavier (2008). *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. Bolivia: CIPCA.
- Albó, Xavier y Carlos, Romero (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y en su Constitución*. Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- Fornillo, Bruno (2010). “Intelectuales y política en la ‘era katarista’”. En *Debatir Bolivia. Los contornos de un proyecto de descolonización*, Maristella Svampa, Pablo Stefanoni y Bruno Fornillo. Buenos Aires: Taurus.
- Colque, Gonzalo (2010). “La propiedad colectiva o comunitaria. Recientes enfoques y dilemas en la legislación agraria”. En *Informe 2009. Reconfigurando Territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*, Juan Pablo Chumacero (coord.). Bolivia: Fundación Tierra.
- Chumacero, Juan Pablo (2010). “Trece años de reforma agraria en Bolivia. Avances, dificultades y perspectivas”. En *Informe 2009. Reconfigurando Territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*, Juan Pablo Chumacero (coord.). Bolivia: Fundación Tierra.
- Giarraca Norma y Miguel Teubal (coord.) (2009). *La tierra es nuestra, tuya y de aquel... Las disputas por el territorio en América Latina*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Guzmán, Ismael (coord) (2007). *Saneamiento de la tierra en seis regiones de Bolivia 1996-2007*. La Paz: CIBCA.
- García Linera, Alvaro, Marxa Chávez León, Patricia Costas Monje (2004). *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Oxfam/Plural.
- Fontana, Lorenza (2010). *Sindicato campesino versus indígenas Leco: el conflicto por la tierra en Apolo*. Bolivia: Centro Carter.
- Lavaud, Jean-Pierre (1998). *El embrollo boliviano, turbulencias sociales y desplazamientos políticos, 1952-1982*. La Paz: IFEA-CE5U-HISBOL.
- Ormachea Saavedra, Enrique (2008). *¿Revolución agraria o consolidación de la vía terrateniente? El gobierno del MAS y las políticas de tierras*. Bolivia: CEDLA.
- Radhuber, Isabella Margerita (2008). *El poder de la tierra*. Bolivia: Plural.
- Spedding, Alison (2004). *Kawasachun Coca. Economía campesina cocalera en los Yungas y el Chapare*. La Paz: Fundación PIEB.
- Urioste, Miguel (2009). “Revolución agraria: avances y desafíos”, presentación en seminario *Bolivia Post-Constituyente. Tierra, territorio y autonomías indígenas*. La Paz: Fundación Tierra.