

Acceso a la tierra y territorio

Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia

Oscar Bazoberry Chali, Ruth Bautista Durán y Lisbeth España Rodríguez (Coordinación)



Acceso a la tierra y territorio

Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia

Acceso a la tierra y territorio Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia

Autores:

Carmelo Peralta Rivero / Pamela Cartagena Ticona
Juan Carlos Alarcón / Fátima Monasterio Mercado
Elizabeth López Canelas / Alfredo Zaconeta Torrico
Ricardo Rojas Quiroga/ Iveth Orellana Vera
Elvia Rojas / Fredy Villagómez Guzmán
José Maguiña Villón / Luz Mejía Pozo
Lorenzo Soliz Tito / Lenny Fernández Cáceres
Juan de Dios Fernández / Daniela Fernández Campos
Martha Irene Mamani / Juan Pablo Marca
Juana Quispe Alanoca / Ismael Guzmán Torrico
Liliana Paz Arauco / Juan Carlos Salas
Ruth Bautista Durán
Oscar Bazoberry Chali
Jorge Canedo Rosso / Blanca Colque Antonio
Juan Carlos Rojas Calizaya / Norma Rodríguez Orosco
Alfonso Hinojosa / Delia Colque Quillca
Alejandro Almaraz
María del Rosario Luján Veneros / Florinda Gonzales Pérez
Miguel Vargas Delgado
Gabriela Sauma Zankys
Eulogio Núñez Aramayo
Omar Quiroga Antelo
Elva Terceros Cuéllar
Diego Pacheco Balanza

Coordinación:

Oscar Bazoberry Chali
Ruth Bautista Durán
Lisbeth España Rodríguez

Cuidado de edición:

Claudia Dorado Sánchez

Proyecto Acceso a la tierra y territorio, una oportunidad para reducir las desigualdades en Bolivia, ejecutado por el IPDRS con el apoyo de OXFAM y Pan para el mundo.

© Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS)
Av. 20 de octubre # 2396, casi esq. Belisario Salinas. Edif. María Haydee, piso 12
Telf. (+591-2) 2115952
www.ipdrs.org

Oxfam en Bolivia

Calle Gabriel René Moreno 1367, edificio Taipi, piso 4, zona San Miguel, La Paz.
Tel/Fax: (+591- 2) 2113212 - 2770592 - 2771775
Página web: <https://lac.oxfam.org/countries/bolivia>

Ilustración de portada:

Lucía Mayorga Garrido

Diseño y diagramado:

Marcos Flores Reynoso

Impresión:

Plural Editores

D.L.: 4-1-4031-2023
ISBN: 978-9917-625-70-4

La Paz, Bolivia 2023

© Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica - IPDRS
© Oxfam en Bolivia

Este documento ha sido elaborado por el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición de Oxfam.

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
I. Sostenibilidad, deterioro y función ambiental de la tierra	15
1. Servicios ecosistémicos generados en sistemas productivos alternativos de base campesina indígena en las tierras bajas de Bolivia <i>Carmelo Peralta-Rivero / Pamela Cartagena Ticona</i>	17
2. Profundización de la crisis climática <i>Juan Carlos Alarcón / Fátima T. Monasterio Mercado</i>	27
3. Minería y derechos sobre la tierra en Bolivia <i>Elizabeth López Canelas / Alfredo Zaconeta Torrico</i>	35
4. Incorporación de las variables ambientales en la normativa y en los instrumentos de verificación de la función social y de la función económica social <i>Ricardo Rojas Quiroga / Iveth Orellana Vera</i>	43
II. Valor y conflictividad de la tierra	55
1. Dinámicas del valor económico y social de la pequeña propiedad en Bolivia <i>Elvia A. Rojas Vásquez / Fredy Villagómez Guzmán</i>	57
2. Relación de la propiedad de la tierra y de los territorios con la ganadería sostenible, comunitaria y de pequeña propiedad <i>José Maguiña Villón / Luz A. Mejía Pozo</i>	65
3. Conflictividad por la tierra y el territorio, y ampliación de la frontera agrícola en Bolivia <i>Lorenzo Solíz Tito / Lenny Fernández Cáceres</i>	75
4. Mercados de tierras y equidad: de lo pensable a lo posible <i>Juan de Dios Fernández Fuentes / Aleyda Daniela Fernández Campos</i>	85
III. Acceso a la tierra, cuidado y derechos de las mujeres	93
1. Acercamiento preliminar al post-saneamiento La transferencia de derechos sobre la tierra vía herencia para las mujeres indígenas y campesinas de tierras altas y bajas de Bolivia <i>Martha Irene Mamani Velazco / Juan Pablo Marca Marca</i>	95
2. Derechos de las mujeres en tierras colectivas <i>Juana Quispe Alanoca / Ismael Guzmán Torrico</i>	105
3. Acceso de las mujeres a la tierra y al territorio en Bolivia: nexos con el cambio climático <i>Liliana Paz Arauco / Juan Carlos Salas Acarapi</i>	113
4. Indicadores de género en la temática agraria y territorial en Bolivia <i>Ruth Bautista Durán</i>	121

IV. Dinámica y continuidad en las relaciones y estrategias rurales y urbanas	129
1. Nueva función social de la tierra y pluriterritorialidad <i>Oscar Bazoberry Chali</i>	131
2. El área rural como fuente temporal de empleo en Bolivia <i>Jorge Canedo Rosso / Blanca Guadalupe Colque Antonio</i>	139
3. Espasmos del crecimiento urbano en los valles cochabambinos: estudio sumario de cuatro comunidades campesinas <i>Juan Carlos Rojas Calizaya / Norma Virginia Rodríguez Orosco</i>	147
4. Horticultores y temporeros: mano de obra boliviana en áreas rurales de Argentina y de Chile <i>Alfonso Hinojosa Gordonava / Delia Colque Quillca</i>	159
V. Pueblos indígenas y naciones originarias	165
1. La propiedad comunitaria de la tierra como singularidad histórica del nuevo ciclo agrario en Bolivia <i>Alejandro Almaraz Ossio</i>	167
2. Autonomías y gestión territorial en Bolivia <i>María del Rosario Luján Veneros / Florinda Gonzáles Pérez</i>	175
3. Democracia comunitaria y organizaciones sociales de base territorial <i>Miguel Vargas Delgado</i>	185
4. Derechos territoriales y sistemas jurídicos de los pueblos indígenas en Bolivia <i>Mónica Gabriela Sauma Zankys</i>	191
VI. Balance y diseño institucional estatal	203
1. Situación actual del proceso de saneamiento y de titulación de tierra-territorio en Bolivia, y perspectivas de la institucionalidad agraria <i>Eulogio Núñez Aramayo</i>	205
2. Balance y perspectivas de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) <i>Omar Quiroga Antelo</i>	211
3. Diseño institucional de la jurisdicción agroambiental <i>Elva Terceros Cuéllar</i>	223
4. Posición y logros de Bolivia en el ámbito internacional sobre el vivir en armonía y equilibrio con la Madre Tierra <i>Diego Pacheco Balanza</i>	229
Sobre las autoras y los autores	237

Presentación

La problemática agraria en Bolivia tiene múltiples dimensiones. Después de 70 años de la Reforma Agraria de 1953, podemos registrar múltiples sucesos políticos y sociales, así como nuevas reformas igualmente contundentes que configuran el panorama actual del acceso a la tierra y al territorio.

Hoy, la temática se presenta con nuevas y diversas complejidades. Hay muchos aspectos que nos llevan a pensar que el acceso a la tierra y a los territorios, y los permanentes ajustes institucionales y sociales, han sido una condición indispensable para que Bolivia se haya mantenido dentro de los países con menor violencia rural y para que la población haya encontrado ingresos y fuentes de alimentación en tiempos de crisis, incluso si han optado por trasladarse a las ciudades.

Sin lugar a duda, el nuevo contexto y las problemáticas nos presentan desafíos enormes relacionados con la garantía de los derechos humanos, territoriales y colectivos. Además, significan un gran esfuerzo para la apertura de espacios de discusión y el planteamiento de propuestas que permitan profundizar en los logros y frenar cualquier posible escalada de violencias.

Los capítulos de la presente publicación se reportan importantes avances en la titularidad de las tierras a nombre de las mujeres y de los pueblos indígenas, lo que ubica a Bolivia como uno de los países con mayores logros en ese ámbito legislativo de derechos. Sin embargo, también se identifican temas pendientes respecto a la población que apuesta por vivir en el campo. Un enfoque de derechos, en sintonía con la construcción de la plurinacionalidad, debe profundizar sus capacidades para comprender la problemática de la que están hablando, actualmente, las mujeres rurales, los pueblos indígenas, el campesinado en transformación y una población diversa y sumamente activa en sus tránsitos y en sus estrategias entre el campo y las ciudades. Todo esto en un contexto en el cual el sector agropecuario está en crecimiento permanente, siendo más estable y próspero que otros sectores económicos.

Esta publicación, realizada en una alianza del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica con Oxfam Bolivia, nos permite abrir la lectura y el debate desde diversos aspectos que se relacionan con la tierra y el territorio como una oportunidad para reducir desigualdades. Nos encontramos ante 24 miradas que identifican tiempos de cambio, donde la institucionalidad estatal, las organizaciones sociales, la sociedad civil, los académicos y los grupos de activistas están incorporando nuevas variables en sus prácticas, enfoques y políticas. El valor está en que no se trata solamente de la voz de expertos

académicos en la temática, que lo son, sino también de protagonistas de nuestra reciente historia agraria.

Esperamos que este trabajo se constituya en un insumo que contribuya a la conversación pública, instalando nuevos debates, generando nuevas preguntas y movilizándolo más activamente a mujeres y a hombres en la comprensión de los temas relativos a la tierra y a los territorios. Esto bajo la premisa de que el acceso a la tierra representa una ineludible oportunidad más para reducir las desigualdades en Bolivia.

Lourdes Montero Justiniano
Responsable País de Oxfam Bolivia

Introducción

Tierra, territorio, estructura e institucionalidad agraria

Los informes anuales sobre acceso a la tierra y al territorio en Sudamérica, publicados anualmente desde 2016 por el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), en colaboración con Oxfam, Pan Para el Mundo, Fastenaktion y un importante número de aliados en distintos países de Sudamérica, muestran la dinámica de las disputas por la tierra y, en la perspectiva de nuestros estudios, los avances lentos pero persistentes de la demanda y del reconocimiento de los derechos de campesinos y de indígenas, en términos de derechos colectivos y de prácticas de gestión de los territorios.

Bolivia muestra condiciones especiales que son de alto interés para el debate regional sobre la tierra y el territorio, aspecto que pasa necesariamente por estudiar, documentar y transmitir las distintas perspectivas, los enfoques y las preocupaciones sobre el acceso a la tierra y al territorio.

La Ley INRA de 1996, producto de las distintas manifestaciones y movilizaciones de los pueblos indígenas, y los acuerdos logrados entre actores y gremios, abrieron un proceso masivo de saneamiento de tierras, incorporando nuevas categorías de propiedad, como las tierras comunitarias de origen (TCO). En 2006 se reforzaron aspectos como la titularidad de las mujeres en los títulos agrarios. En 2009 la Constitución boliviana eliminó la categoría 'solar campesino', fusionándola a la de 'pequeña propiedad'. Más adelante se modificó la categoría 'TCO' por territorios indígenas originario campesinos (TIOC), se introdujo un límite a la propiedad empresarial y se incluyó una nueva institucionalidad tanto en el Órgano Ejecutivo como en el Órgano Judicial del Estado.

Tres décadas después, la estructura agraria se ha modificado sustancialmente, al igual que las categorías, los términos, la ocupación espacial, la matriz productiva, la tecnología, el clima y los derechos, entre otros aspectos. A su vez, las formas organizativas y los sujetos de derechos han adoptado transformaciones importantes en sus agendas, sus formas de movilización y sus mecanismos de articulación con el Estado, además de su incorporación al sistema político electoral.

No es exagerado afirmar que una nueva generación de mujeres y de hombres ha crecido en este escenario de derechos y de disputas respecto a la propiedad de la tierra y de los territorios. Los cambios y los ajustes institucionales se vienen dando de manera progresiva, a la vez que con contradicciones de orientación. Para dar algunos ejemplos, los gobiernos municipales no han logrado generar experiencias interesantes de desarrollo territorial y, a la vez, frenan otras formas de gobierno, como los gobiernos autónomos indígenas originario campesinos. El sistema judicial presenta a su vez grandes limitaciones y frena el ejercicio de formas alternativas de resolución de conflictos que están previstos en la ley.

Existe igualmente un grupo enorme de personas, mujeres y hombres, que desde la sociedad civil, desde la función pública, desde sus intereses y sus experiencias individuales, ha concurrido en el tema rural, sea en el saneamiento, la justicia agroambiental, el asesoramiento privado y colectivo, y en entidades públicas y privadas de desarrollo, como también en los servicios, el comercio, la banca y otros sectores. Es decir, hay una movilización enorme de recursos humanos y materiales directa e indirectamente involucrados en el uso de la tierra y en la biodiversidad.

A nuestro criterio, esa generación de personas está en camino de construir una narrativa y prácticas que acompañen las nuevas realidades y los desafíos del presente; de incorporar el aspecto ambiental, las consideraciones a la movilidad social y las formas plurales de democracia; además de hacer frente a las amenazas, la pérdida de recursos, la afectación a grupos vulnerables y el ejercicio pleno de derechos.

Tales reflexiones dieron origen a la intención, a la estructura y a la orientación general del presente libro, como también a la iniciativa compartida entre las personas y las instituciones que participamos del proyecto. El objetivo no es otro que contribuir al conocimiento sobre el acceso a la tierra y al territorio en Bolivia, mostrando su carácter estratégico y de interés general para la sociedad, y aproximando los temas y los problemas más relevantes respecto al debate agrario y territorial desde una perspectiva informativa, un razonamiento estructural y una orientación hacia nuevos desafíos del país desde un criterio multiactor.

El ámbito institucional agrario está todavía en un periodo de transformación, dados los cambios constitucionales y la profundización del enfoque territorial y comunitario al que se dio curso el año 2006. Actualmente se considera una estructura desconcentrada con al menos tres tareas: (i) el saneamiento y el cumplimiento de la función económica social (FES) y de la función social (FS), a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA); las autorizaciones de uso, a cargo de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT); y la resolución de controversias, a cargo del Tribunal Agroambiental. Esa institucionalidad agraria puede comprenderse en el marco de pesos y contrapesos, pero también de fragmentación.

En correlación, se hace necesario insistir en el ámbito de interlocución de dicha institucionalidad, que recae en la institucionalidad territorial, campesina, indígena, empresarial, etcétera. Dado nuestro interés y posicionamiento, reconocemos en todo el avance legislativo el sustancial aporte o, más bien, el rol histórico de los pueblos indígenas y de las organizaciones campesinas en su movilización por lograr el reconocimiento, la democratización, la renovación constitucional, el resarcimiento histórico a su marginación, la defensa de sus territorialidades y la necesaria impresión de las identidades y de las nacionalidades en la vida nacional. También recaemos en un momento peculiar en la historia de aquellas que fueron las estructuras organizacionales, los movimientos sociales y los liderazgos que, como mencionamos, no solamente embanderaron reivindicaciones, sino que dictaron la agenda de las políticas públicas.

En la actualidad, resulta dificultoso encontrar en esas estructuras, y sus novedosas articulaciones, una agenda para el desarrollo rural y el acceso y la gestión de la tierra, o un posicionamiento respecto a los debates referidos a la matriz de desarrollo. Lo que encontramos, por otra parte, son estructuras territoriales subnacionales que actúan, principalmente, en

defensa de sus territorios y sus modos de vida, y que no siempre encuentran correlación en el ámbito nacional de sus organizaciones. Esto es importante de apuntar, pues, aunque consideremos que esta publicación es un insumo para el análisis de los protagonistas del campo, el diálogo y el registro de sus análisis y sus propuestas puede referir a otro trabajo y a otro proceso de diálogo y de construcción, para el que las y los investigadores, técnicos y promotores del desarrollo debemos estar preparados y dispuestos a la escucha.

De cara a la coyuntura político-electoral de 2025, propusimos a las y los autores abordar el conjunto de problemáticas respecto a la cuestión de la tierra considerando que representarán a múltiples voces, y bajo un esquema sencillo que motive, promueva y genere un escenario en el que se sistematice información de los procesos tan ricos de los últimos 30 años y, al mismo tiempo, se abran oportunidades de debate constructivo hacia el futuro. Con debate constructivo nos referimos a la comprensión de la nueva estructura agraria y, en las condiciones del país, a la oportunidad que ofrece para disminuir las desigualdades, como se ha titulado esta obra.

De ese modo, acordamos emprender la problematización de la tierra y del territorio desde una perspectiva comprometida con el desarrollo rural de base campesina, indígena y sostenible, resaltando la información para la construcción de argumentos hacia un debate razonado, con la apertura de las instituciones públicas, las instituciones de promoción del desarrollo rural y la perspectiva de la investigación social boliviana.

Esta publicación es uno entre otros propósitos y productos que se han trabajado. Alrededor giran un par de campañas comunicacionales destinadas a despertar el interés de un número mayor de personas. Creemos haber recurrido a mujeres y a hombres que han vivido experiencias rurales y territoriales desde distintas situaciones teórico-prácticas. Creemos igualmente que sus aprendizajes expuestos y difundidos colaboran en la comprensión de los múltiples temas abordados. Si esto ocurre, el propósito de este documento se habrá cumplido.

Metodología, diálogo e investigación colaborativa

Iniciamos con la idea de un compilado de escritos cortos, organizados sobre la base de grupos temáticos. Cada uno tendría que proporcionar datos oficiales cuantitativos, cualitativos o mixtos, con la actualización suficiente para una postura situada en el tiempo/espacio presente, procurando contribuir al esbozo de la nueva problematización, a fin de derivar rutas de avance en cada temática particular.

Con esa propuesta nos aproximamos a especialistas de cada área temática. Les propusimos la elaboración de esos escritos teniendo en consideración una conceptualización en términos teóricos, prácticos o legislativos, para así abordar la tipología de la temática en cuestión y su situación actual. Se requirió además la identificación de aspectos críticos y de desafíos, como también un esfuerzo por proponer rutas de avance, posibles acciones y alternativas desde el ámbito institucional público y la sociedad civil.

En la labor se imprimió una perspectiva de género, tanto a nivel de la organización de autorías y la coordinación como a nivel del contenido. Entre autoras, autores, coordinación

y producción editorial tuvimos a 21 mujeres y a 20 hombres trabajando en el esbozo del estado de situación en los ámbitos temáticos identificados y desarrollados en este trabajo.

En el grupo de autoras y de autores, 14 son investigadores promotores de desarrollo, 13 son investigadores que ejercen una función en el ámbito público y 12 son investigadores entre docentes universitarios e independientes. Entre todas y todos tenemos a 17 técnicos y responsables intermedios de proyectos y programas, a 10 autores de nivel directivo en sus instituciones, a dos exautoridades y a cuatro autoridades actuales de las instituciones responsables de la cuestión agraria y territorial en Bolivia.

La diversidad en la autoría del contenido que presentamos resultó muy saludable en muchos sentidos, aunque la estructura propuesta, en varios casos, tuvo que disputar con los modos de hacer tradicionales tanto de las instituciones como de la propia academia. Incluso así, los escritos tienen datos actualizados, documentación institucional, material de primera mano de investigaciones y de trabajo de campo propio, y datos experienciales, además de referencias bibliográficas de relevancia para coadyuvar en la profundización de cada temática.

Los ámbitos temáticos identificados y abordados en este libro fueron seis, cada uno desarrollado en cuatro textos. Pasamos a mostrar el estado de situación.

El primero particulariza la relación contenciosa entre la sostenibilidad y el deterioro agroambiental, conociendo la contribución socioambiental de experiencias campesinas e indígenas, la transgresión de la minería respecto a los derechos territoriales, el impacto del cambio climático y el proceso de incorporación de criterios ambientales a la FES de la tierra.

El segundo detalla la conflictividad por la tierra desde el reconocimiento del valor económico y social de la pequeña propiedad en tierras altas, la diferenciación y las contribuciones de la ganadería en la pequeña y la mediana propiedad en tierras bajas, las tensiones respecto a la expansión de la frontera agrícola y la dinámica de la transferencia de derechos o mercado de tierras tituladas.

El tercero, desde un enfoque de derechos, puntualiza el acceso de las mujeres a la tierra, teniendo en cuenta el análisis de la transferencia de derechos sobre la tierra por herencia, los derechos de las mujeres al acceso y a la gestión de los territorios colectivos, la tenencia de la tierra de las mujeres y el impacto del cambio climático, y las limitaciones de la titularidad de la tierra como único indicador de medición de equidad de género en la política agraria.

El cuarto centra su interés en la dinámica y la continuidad tanto en las relaciones como en las estrategias rurales y urbanas, que se abordan desde el nexo entre la FES y la doble residencia; en los procesos de urbanización y desagrarización; y en la visibilización del campo como fuente de empleo temporal a nivel nacional e internacional.

El quinto profundiza en los derechos territoriales de los pueblos indígenas y de las naciones originarias a partir de la concepción de las tierras colectivas, que se intentó institucionalizar y constitucionalizar; de los avances y de las dificultades de la autonomía y de la gestión territorial indígena; y de la democracia comunitaria y las oportunidades que brinda la justicia indígena originaria campesina para la construcción de la justicia plural.

Finalmente, el sexto, que congrega voces experimentadas y jerárquicas de la institucionalidad pública, con mayor relación con el sector agrario y territorial, expone un balance y un análisis del diseño institucional estatal, específicamente del INRA, de la ABT y del Tribunal Agroambiental. Además, refiere la posición del Estado en el ámbito internacional respecto al ámbito de derechos, el Vivir Bien y la crisis climática.



Fotografía: Lorenzo Soliz / Movilización por el precio de la castaña, Riberalta, 2019.

Sostenibilidad, deterioro y función ambiental de la tierra

La incorporación del enfoque territorial a la política agraria en Bolivia supuso una serie de cambios que todavía están asentándose o, más bien, que han ingresado a la disputa por la matriz productiva y las tensiones por un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

La notable presencia y la contribución de la economía campesina e indígena a la seguridad alimentaria y al medioambiente contrarrestan el impacto de la incursión y la expansión de la ganadería, el agronegocio y las industrias extractivas presentes en la ruralidad boliviana. Ese panorama, marcado por la disputa y la tensión, tiene de fondo la escalada de la crisis climática que se viene anunciando desde hace décadas, el calentamiento global y los efectos antrópicos del desequilibrio en los ecosistemas. Más allá de la discursividad de la emergencia, las evidencias de la devastación antrópica y de la crisis climática están expresándose, año tras año, en los incendios en los llanos tropicales y en el bosque chiquitano, en las temporadas cada vez más largas de sequía y en la escasez del agua en las ciudades, entre otros impactos.

Abrimos esta serie de discusiones junto a Carmelo Peralta Rivero y Pamela Cartagena Ticona, que exponen lo beneficioso –sostenible y ambientalmente– de algunas experiencias productivas campesino-indígenas en el Chaco y en la Amazonía de Bolivia. Agregando tensión a esas experiencias, que se desarrollan bajo la presión del agronegocio, los investigadores Juan Carlos Alarcón y Fátima Monasterio Mercado plantean una correlación de las diferentes vocaciones y los distintos usos de la tierra con la deforestación y los riesgos ecológicos asociados a los cambios climáticos. Por su parte, Elizabeth López Canelas y Alfredo Zaconeta Torrico abordan la omitida relación entre el descontrolado crecimiento de la minería –legal e ilegal– y los derechos sobre la tierra y el territorio. Para finalizar el apartado, Ricardo Rojas e Iveth Orellana Vera muestran un contexto institucional en la perspectiva de la incorporación de la función ambiental en la verificación de la función económica social y de la función social de la tierra.

Los temas abiertos establecen un contexto en el que la cuestión ambiental y la emergencia climática, que son de interés general, deberán sopesarse con otras prioridades y otros intereses de preocupación particular. Los aspectos por abordar tendrán que articular lo beneficioso de la agricultura familiar campesina, indígena y comunitaria con la inversión pública, como también con una evaluación sobre las necesidades de ampliar la frontera agrícola para complejos productivos que, contrariamente, no cumplen con los requisitos de sostenibilidad y de cuidado ambiental que amerita la situación. Asimismo, la postergada discusión y actualización de la regulación legislativa a la minería deberá comprender los cambios constitucionales respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y recaer también en un posicionamiento decidido para frenar la contaminación, la devastación territorial y el agotamiento de recursos como el agua.

1

Servicios ecosistémicos generados en sistemas productivos alternativos de base campesina indígena en las tierras bajas de Bolivia

Carmelo Peralta-Rivero / Pamela Cartagena Ticona

Contexto

En Bolivia, algunas causas que contribuyen al calentamiento global y al cambio climático son la deforestación y la degradación forestal, que ocasionan la emisión de gases de efecto invernadero hacia la atmósfera, contribuyendo al aumento de la temperatura, lo que repercute, al mismo tiempo, en el régimen de balance hídrico y en el ciclo del agua en los niveles local, regional y global. Otros efectos son las sequías, las inundaciones, los incendios, por citar los más recurrentes, que a su vez provocan pérdidas materiales y humanas, reducción de la biodiversidad, escasez de agua, inseguridad alimentaria, etcétera. Las principales emisiones están relacionadas en un 50% con el uso y el cambio de uso de la tierra y con la silvicultura, en un 18% con la producción agrícola, en un 16% con la industria, en un 13% con el sector de energía y en un 3% con los residuos (Estado Plurinacional de Bolivia, 2009).

La crisis ambiental que se vive en Bolivia y en la región por la pérdida de bosques y la afectación a diversos ecosistemas ha acrecentado el interés en la medición de servicios ecosistémicos que puedan mostrar alternativas para la conservación de los sistemas productivos, de los cuales dependen las poblaciones rurales, pero también es una oportunidad para ver su impacto o su aporte en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas y en otras escalas que se abren en el mundo.

En ese sentido, en este texto indagamos sobre los servicios ecosistémicos, enfocándonos en aquellas

alternativas productivas campesinas e indígenas que se desarrollan en diversos territorios de las tierras bajas de Bolivia, por ser estratégicas en cuanto al acceso a la tierra, a la dinamización de los territorios colectivos y a sus múltiples contribuciones y potencialidades medioambientales para dinamizar tanto la economía familiar como los impactos sociales que podrían ofrecer en los siguientes años. Nos referimos a las alternativas productivas desarrolladas por las familias que implementan sistemas productivos pecuarios, agrícolas, forestales y agroforestales en los territorios campesinos e indígenas, para la generación de servicios ecosistémicos, con base en los sistemas alimentarios.

Desde la década de 1990, cientos de comunidades accedieron a la tierra de manera colectiva y desarrollaron iniciativas productivas exitosas basadas en el aprovechamiento integral de sus recursos naturales, aspecto que ya era parte de sus medios y de sus estrategias de vida con base en los bosques. Hoy, esas iniciativas productivas se muestran como alternativas sostenibles para reenfocar el desarrollo productivo en las tierras bajas bolivianas. Tales alternativas, en muchos casos, permiten reducir o mitigar los procesos antrópicos de deforestación y gestionar de manera integral los recursos naturales o los bienes comunes de los territorios, como la tierra y los bosques (Peralta-Rivero y Albornoz, 2023).

La pregunta que orienta este escrito es: ¿qué tipo de servicios ecosistémicos existen y se podrían generar en los territorios campesinos e indígenas

de las tierras bajas de Bolivia? Desde la ejemplificación de varios casos también buscamos responder a la cuestión de cuáles son los servicios y los beneficios ecosistémicos que están aportando esos territorios colectivos, dada la gestión realizada en torno a los sistemas productivos implementados. Los ejemplos están basados, principalmente, en las experiencias desarrolladas en Bolivia por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), en articulación con las comunidades campesinas e indígenas del Chaco, del oriente boliviano y de la Amazonía norte.

Conceptualización

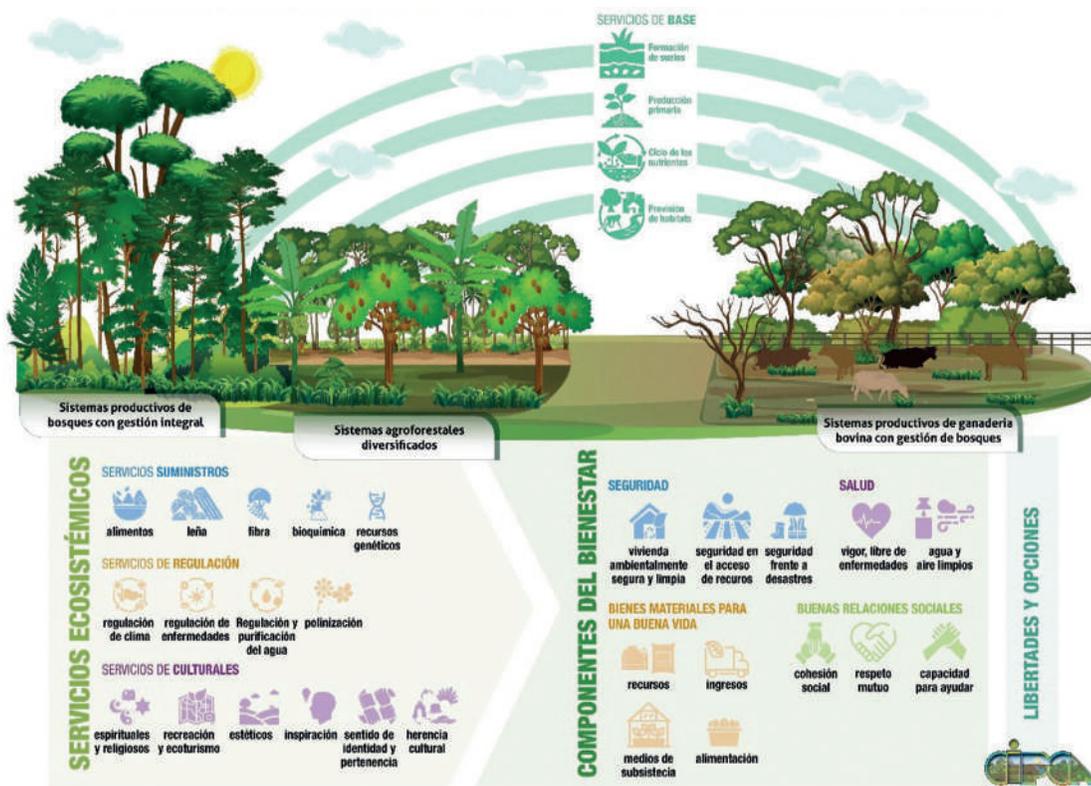
Tipos de servicios ecosistémicos

Los servicios ecosistémicos son aquellas funciones ecológicas que benefician directa e indirectamente a los seres vivos, desde el nivel local hasta una

escala global. Según el Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2018), los servicios ecosistémicos son procesos o funciones ecológicas que tienen un valor, monetario o no, para las personas o para la sociedad en su conjunto.

En general, los servicios ecosistémicos se clasifican en: (i) servicios de apoyo (de base), (ii) servicios de aprovisionamiento (suministro), (iii) servicios de regulación y (iv) servicios culturales. Según Celia Martínez-Alonso *et al.* (2010), los servicios ecosistémicos generan bienestar para la sociedad, que van desde mejoras en la salud, la seguridad y los bienes materiales hasta las buenas relaciones sociales (figura 1). Son embargo, esos no son beneficios en sí mismos, sino propiedades ecológicas que se incorporan en la producción y en la distribución de beneficios materiales e inmateriales para los seres humanos. En términos prácticos, se miden eligiendo propiedades ecológicas relevantes como indicadores de los servicios ecosistémicos (Quétier *et al.*, 2007).

Figura 1: Ejemplos de servicios ecosistémicos y sus vínculos con el bienestar humano



Fuente: Elaboración por CIPCA con base en Martínez-Alonso *et al.* (2010).

Generación de servicios ecosistémicos en los territorios campesinos e indígenas

Recurriendo a la teoría de los sistemas¹, los ecosistemas como los bosques, las sabanas y los matorrales, entre otros, no serían los únicos que proveen servicios ecosistémicos que se reportan en indicadores ecosistémicos. Los sistemas agroforestales y los sistemas agrícolas, pecuarios, piscícolas y apícolas, entre otros agroecosistemas, también podrían ser objeto de medición.

De lo anterior tenemos que los servicios ecosistémicos provienen tanto de sistemas naturales como de aquellos inducidos o manejados por el ser humano. En ese sentido, en el siguiente apartado ejemplificamos los servicios ecosistémicos que proveen alternativas productivas en los territorios campesinos e indígenas de las tierras bajas de Bolivia.

Situación actual

Servicios ecosistémicos en los sistemas productivos de los territorios campesinos e indígenas

En los últimos años, en Bolivia se consolidaron cientos de hectáreas de bosques y de otros ecosistemas en favor de la población campesina e indígena. Muchos de esos territorios y sistemas productivos están situados en las tierras bajas, y en ellos se han consolidado y desarrollado acciones productivas con el objetivo de mejorar la calidad de vida y la seguridad alimentaria de las familias que lo habitan (CIPCA, 2022).

En ese contexto, ejemplificamos algunos tipos de servicios ecosistémicos de regulación y de base generados por la gestión de bosques como factor de su conservación, los sistemas agroforestales como un modo de recuperar las áreas

degradadas y la gestión de la ganadería semiintensiva a manera de ilustrar que ese tipo de actividad puede ser viable bajo un manejo adecuado y según el tipo de ecosistema.

Servicios ecosistémicos generados por la gestión integral de bosques en la Amazonía boliviana

El manejo, el aprovechamiento y la conservación de los bosques nativos en las comunidades de la Amazonía norte de Bolivia se vienen promoviendo desde 2014 mediante la implementación de los llamados Planes Generales Integrales de Bosques y Tierra (PGIBT). Un PGIBT es un instrumento de gestión que permite la promoción del aprovechamiento integral de los bosques sin la necesidad de realizar cambios de uso de suelos considerables y, por lo general, conservando los bosques casi en su totalidad. Carmelo Peralta-Rivero y Marco Antonio Albornoz (2023) indican que hasta 2022, en esa zona, 82.708 hectáreas de territorios comunales estaban bajo los PGIBT, aunque en total, y considerando que fueron aprobados otros PGIBT, son 350.338,31 hectáreas las potenciales, pero no todas están en funcionamiento por diversos factores.

Una evaluación de 26.112 hectáreas de bosques amazónicos con la herramienta EXC-ACT permitió estimar que esos bosques, en 10 años, fijaron 61,35 toneladas de dióxido de carbono equivalente por hectárea y/o que almacenaron 16,72 toneladas de carbono al año (1,67 toneladas de carbono por hectárea al año) (tabla 1). Asimismo, en la comunidad Conquista del municipio Puerto Rico, en el departamento de Pando, en una parcela permanente de monitoreo instalada en un bosque alto de tierra firme, que ya cuenta con su PGIBT, se estimó que se almacenan en la vegetación aérea necromasa y hojarasca hasta 119,74 toneladas de carbono por hectárea, siendo altamente diversas, dado que alcanzaron un valor de 3,31 en el índice de Shannon y Weaver.

En esa línea, Araujo-Murakami *et al.* (2016) estiman que un bosque de tierra firme de esa

¹ Los sistemas son un conjunto de componentes, elementos o unidades relacionadas entre sí, de tal modo que actúan como un todo. En el caso del agroecosistema (sistemas productivos), esos componentes son físicos (suelo, clima), biológicos (plantas, animales y microorganismos) y socioeconómicos (familia, unidad de producción) (Hart, 1985).

región almacena 187,45 toneladas de carbono por hectárea, en tanto que un bosque inundable (várzea) almacena hasta 172,77 toneladas de carbono por hectárea, considerando además el reservorio de carbono de biomasa subterránea (raíces). Tales hallazgos permiten inferir sobre el potencial en cuanto a la superficie de boques manejados y conservados. Por ejemplo, en la comunidad Trinchera, en el departamento

de Pando, que cuenta con alrededor de 6.020 hectáreas de bosque de tierra firme y con 2.968 hectáreas de bosques de várzea, considerando solamente esos dos tipos de ecosistemas se estarían almacenando aproximadamente 1.641.230,36 toneladas de carbono, las mismas que podrían emitir hasta 6.023.315,42 toneladas de dióxido de carbono equivalente si dichos ecosistemas fuesen deforestados en su totalidad.

Tabla 1: Balance de la gestión integral de bosques nativos en el norte amazónico boliviano

Sistemas productivos	Indicadores	Área total evaluada (ha)	Almacenamiento de carbono y fijación de CO ₂ -eq	Almacenamiento de carbono y fijación de CO ₂ -eq por ha	Almacenamiento de carbono y fijación de CO ₂ -eq por ha/año
Bosques nativos	Cantidad de CO ₂ -eq fijado	26.112	-1.601.893 tCO ₂ -eq = 436483,11 tC	61,35 tCO ₂ -eq = 16,72 tC	6,13 tCO ₂ -eq = 1,67 tC
	Cantidad de carbono almacenado (3 reservorios)	1 ha de la PPM 1	110,74 tC = 406,42 tCO ₂ -eq	110,74 tC = 406,42 tCO ₂ -eq	s. d.
	Nivel de diversidad florística del bosque (en PPM)	1 ha en una PPM	Índice de Shannon y Weaver: 3,31		

Fuente: Elaboración propia a partir de Peralta-Rivero (2023), con base en Torrico, Peralta-Rivero y Aragón-Oraquine (2020), y CIPCA (2021).
Nota: ha = hectárea; CO₂-eq = dióxido de carbono equivalente; tCO₂-eq = tonelada de dióxido de carbono equivalente; tC = tonelada de carbono; PPM = parcela permanente de monitoreo; s. d. = sin datos.

Esos bosques en pie, además de evitar la deforestación, impedir las emisiones de dióxido de carbono y conservar la biodiversidad, proveen múltiples servicios ecosistémicos de suministro, entre ellos alimentos, plantas medicinales y productos de recolección. Los alimentos provenientes del bosque son de origen tanto animal como vegetal, siendo la cacería y la recolección de frutos importantes fuentes proteicas, de vitaminas y de minerales para las familias. En los bosques amazónicos se efectúa la recolección de castaña y de otros frutos amazónicos. La producción forestal no maderable genera el 38% del ingreso familiar anual, que para la región es de 32.404 bolivianos (Salazar y Jiménez, 2018). Sin duda, la producción forestal no maderable es la base de los medios y de las estrategias de vida de las familias campesinas e indígenas que

habitan la región. Es un desafío seguir indagando y relevando su potencial.

Sistemas agroforestales diversificados

Los sistemas agroforestales en las tierras bajas de Bolivia, y en la Amazonía en general, generan importantes servicios ecosistémicos y múltiples beneficios para las familias. En cuanto a los servicios ecosistémicos de regulación, los sistemas agroforestales almacenan, en promedio, hasta 127,4 toneladas de carbono por hectárea, según el contexto y la edad de las parcelas. Asimismo, de manera anual, un sistema agroforestal captura 16,5 toneladas de carbono por hectárea al año, también en promedio, y tiene un potencial muy alto como mecanismo de mitigación del cambio climático y de conservación de la biodiversidad.

Los servicios ecosistémicos culturales también están presentes. Los sistemas agroforestales contribuyen fuertemente al bienestar personal, razón por la cual las familias que los implementan destacan que les han permitido obtener autonomía e independencia, encarar el trabajo con toda la familia y, además, generar fuentes propias de empleos, mejorando así sus propios medios de vida y desarrollando estrategias para construir un modo de vida digno.

Por último, los sistemas agroforestales generan igualmente beneficios económicos que se estabilizan y se incrementan en el tiempo. Así, por ejemplo, el ingreso promedio por venta de frutales y de otros productos en sistemas agroforestales de seis años de implementación es de 4.000 bolivianos por hectárea, mientras que en un sistema agroforestal de 10 años el ingreso anual llega a 4.850 bolivianos por hectárea (Vos, Vaca y Cruz, 2015).

Específicamente para la Amazonía sur, Enríquez y Peralta (2020) señalan que al implementar una hectárea de sistemas agroforestales para garantizar la seguridad alimentaria y los ingresos económicos, al igual que otros beneficios socioambientales, se estarían almacenando 12,55 toneladas de carbono por hectárea al año –la edad promedio de 42 sistemas agroforestales es de 15,76 años–. Con relación a la diversidad florística, según el índice de Shannon y Weaver, esta es de 1,80, en promedio: 1,55 para las plantas perennes y 2,04 para las especies del estrato inferior. Tales valores son considerados normales para esos sistemas productivos, dado que no son bosques nativos como tales y porque su composición es muchas veces definida según el interés del productor, tanto para la seguridad alimentaria como para la comercialización de sus excedentes. Acerca de la riqueza vegetal, esta varía entre 2 y 28 especies para las plantas perennes, y entre 7 y 26 para las de estrato inferior, que contabiliza las especies de regeneración natural. En cuanto a los servicios ecosistémicos de suministro, dichos sistemas

agroforestales aportan altamente en la seguridad alimentaria de las familias en sus territorios y son, en general, la primera o la segunda opción de implementación de sistemas productivos, lo cual difiere según el contexto local.

Sistemas productivos de ganadería bovina con gestión de bosques

En la región del Chaco boliviano, la ganadería comunitaria con manejo semiintensivo de bovinos criollos y aprovechamiento del bosque chaqueño emite, en términos ambientales, hasta 50% menos emisiones de metano. Esto se debe a la mejor alimentación y al aprovechamiento de los recursos en el sistema productivo, pero también a la práctica de rotación de mangas (áreas), a la clausura de montes y al manejo del hato, que evitan mayores emisiones de carbono respecto a un sistema ganadero extensivo (tabla 2).

De igual modo, la ganadería con gestión de bosques reduce considerablemente la carga animal, de 14 a 5 hectáreas por unidad animal, e inclusive hasta una hectárea cuando se implementan silvopasturas (Peralta-Rivero y Cuellar Álvarez, 2018; Ureña y Villagra, 2016). En sí, un sistema con esas características almacena en el monte chaqueño hasta 71,09 toneladas de carbono por hectárea; es decir, 10 toneladas más que un sistema bajo manejo extensivo, contribuyendo de esa manera a generar mayores servicios ecosistémicos de regulación.

Además de tales diferencias en la provisión de servicios ecosistémicos, el aporte exclusivo de los sistemas ganaderos en el Chaco revela que el sistema de manejo semiintensivo genera mayores ingresos en comparación con el sistema extensivo (22,59 dólares por hectárea y tan solo 10 dólares por hectárea, respectivamente), aportando con ello al componente de bienestar de las familias implicadas en el manejo del sistema productivo.

Tabla 2: Contraste entre sistemas productivos ganaderos y provisión de servicios ecosistémicos en el ecosistema de la llanura chaqueña boliviana

Indicadores	Sistemas productivos (ha y UA)		Interpretación de resultados
	Ganadería comunitaria con manejo semiintensivo (533,59 ha y 155 UA)	Ganadería convencional extensiva (500 ha y 151 UA)	
Nivel de emisión de CH ₄ del ganado por fermentación entérica y de heces	30,06 g CH ₄ /l leche (a)	70,75 g CH ₄ /l leche (b)	Las unidades animales del hato ganadero del sistema semiintensivo emiten menos de la mitad de emisiones de metano que el sistema extensivo, contribuyendo a la regulación climática.
Cantidad de carbono almacenado (5 reservorios) y cantidad de fijación de CO ₂ -eq	71,09 tC/ha = 260,90 tCO ₂ -eq/ha (a)	60,70 tC/ha = 222,77 tCO ₂ -eq/ha (b)	La vegetación, el suelo y otros reservorios del sistema ganadero semiintensivo almacenan mayor cantidad de carbono, aportando a la mitigación del cambio climático mediante una mayor fijación del dióxido de carbono.
Nivel de regeneración natural de la vegetación	6.640,00 individuos/ha (a)	5.157,00 individuos/ha (b)	El sistema semiintensivo garantiza la regeneración natural de las especies nativas de la vegetación, mientras que el sistema extensivo compromete ese proceso.
Nivel de diversidad florística del monte chaqueño	2,18 de índice de Shannon y Weaver (a)	2,38 de índice de Shannon y Weaver (a)	Ambos sistemas productivos poseen un nivel de diversidad florística parecido, obteniendo un nivel normal. Valores inferiores a 1 son considerados bajos en diversidad, en tanto que valores superiores a 3 son altos en diversidad de especies.
Grado de capacidad de carga animal	5 ha/UA (a)	14 ha/UA (b)	Una unidad animal de 400 kilogramos, bajo un sistema de manejo extensivo, requiere 14 hectáreas, mientras que para el sistema semiintensivo necesita tan solo 5 hectáreas; si se implementa un sistema silvopastoril, solamente requiere 1 hectárea. Esto reduce la presión sobre el bosque.

Fuente: Elaboración propia a partir de Peralta-Rivero (2023), con base en Peralta-Rivero y Cuellar Álvarez (2018).

Nota: ha = hectárea; UA = unidad animal; CH₄ = metano; g = gramo; l = litro; tC/ha = tonelada de carbono por hectárea; tCO₂-eq/ha = tonelada de dióxido de carbono equivalente por hectárea; ha/UA = hectáreas por unidad animal.

En cuanto a los servicios ecosistémicos culturales, el sentido de identidad y de pertenencia se acrecienta y es exteriorizado por la ocupación del territorio. Esto permite a los guaraníes consolidar el derecho propietario, como también elevar su autoestima gracias al reconocimiento de la sociedad a las buenas prácticas ganaderas, en un ámbito conocido por la práctica de la ganadería extensiva con altos indicios de insostenibilidad económica y ambiental.

Por otro lado, los servicios ecosistémicos de suministro y los beneficios generados por la ganadería

semiintensiva son diversos. En términos alimenticios para autoconsumo, las familias acceden de modo permanente a la ordeña, que permite la elaboración de quesos, y acceden eventualmente a la carne bovina. Respecto a la seguridad, además de constituirse en una caja de ahorros a nivel comunitario, entre otros beneficios, permite generar contraparte comunitaria para encarar algunos proyectos productivos. En casos de muerte o de enfermedad, la comunidad dispone de la venta de una res para ayudar a la familia afectada. Asimismo, la actividad de ganadería comunitaria mejora las relaciones sociales, promueve la organización y favorece el

establecimiento de acuerdos internos que coadyuvan a una vida más armoniosa (CIPCA, 2017).

En todo caso, dichas alternativas no se limitan tan solo a la región del Chaco ni al tipo de propiedad. Existen otros casos en la Chiquitanía, donde productores comunales y empresariales alcanzan, por ejemplo, una carga animal de entre 0,63 y 3,21 hectáreas por unidad animal, lo cual es considerado bueno a la hora de valorar los servicios ecosistémicos que se podrían generar en dichos sistemas productivos (Cruz, 2021). Esas y otras iniciativas en la Amazonía boliviana podrían brindarnos más información sobre el impacto del manejo semiintensivo en los ecosistemas con bosques nativos, que son más susceptibles a la degradación debido a la ganadería.

Ruta de avance

El actual contexto de crisis ambiental en Bolivia abre oportunidades para la generación y la difusión de información sobre los servicios ecosistémicos que se están generando en los bosques, como también acerca de las iniciativas productivas de algunas comunidades campesinas e indígenas de tierras bajas.

A nivel nacional, las universidades públicas, los centros de investigación y las entidades públicas deberían priorizar la temática, con miras al cumplimiento de metas de adaptación y de mitigación del cambio climático que fueron puntualizadas por la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra mediante indicadores en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas de Bolivia 2021-2030.

Existen avances importantes en la medición de indicadores sobre las funciones ecológicas y la generación de servicios ecosistémicos, principalmente en los sistemas agroforestales, en los sistemas ganaderos y en los bosques manejados por campesinos e indígenas en tierras bajas. Sin embargo, es indispensable complementar dichos estudios con indicadores que brindan los sistemas productivos que se generan en los territorios, los cuales, de manera general, son invisibilizados o poco valorados por tomadores de decisiones y por otros

gestores del ámbito productivo. Desde el Estado no se promocionan investigaciones ni acciones de este tipo y los avances son aún pequeños esfuerzos de entidades no gubernamentales dedicadas a la conservación o al desarrollo rural.

Del mismo modo, es importante avanzar en la articulación de acciones respecto a estudios de los servicios ecosistémicos, a fin de lograr una incidencia pública y política para su mayor reconocimiento y para su uso en la valoración de los procesos de transición ecológica justa de modelos productivos de grandes impactos socioambientales hacia modelos alterativos como los ejemplificados para mitigar dichos problemas.

En esa línea, algunas acciones para cuando se cuente con información relevante son, entre otras, utilizar esos indicadores para certificar la producción sostenible de uno o de más productos del sistema agroforestal: carbono capturado por hectárea durante la producción de cacao, de cítricos y de otras especies frutales. Tal acción no significa que se quiera acceder a un mercado para la venta de bonos de carbono, sino, más bien, para lograr el reconocimiento de los servicios ecosistémicos que generan los sistemas de producción y los bienes que son aprovechados por la población en general.

Otro ejemplo es el de la certificación de cosechas sostenibles de castaña, asaí, majo y otros productos de los bosques. El indicador podría ser la tasa de deforestación o el cambio de uso del suelo evitado, expresado en hectáreas. Los índices de biodiversidad de la flora y de la fauna por la conservación de los bosques de castaña y de los cacaotales silvestres podrían ser otros indicadores de certificación de un aprovechamiento que contribuye a la conservación.

Para el caso de la ganadería, los indicadores a considerar para la certificación sostenible de la producción serían la tasa de reducción de emisiones de metano, el carbono conservado en la vegetación y la tasa evitada de deforestación. También podrían utilizarse el índice de cohesión social en el proceso de producción sostenible, la reducción de la carga animal para la producción de una unidad animal o

la regeneración natural del bosque nativo donde se desarrolla el manejo, entre otros factores.

Los anteriores son solo algunos ejemplos que podrían ser de utilidad para avanzar en el reconocimiento de los sistemas productivos alternativos, así como de los ecosistemas naturales que están bajo el enfoque de la gestión territorial y sostenible en las tierras bajas de Bolivia. Una acción que debe acompañar el proceso es el fomento de ese tipo de iniciativas, para lo cual se necesita canalizar el correspondiente financiamiento. No se trata de entrar en los mercados de comercialización de servicios ecosistémicos, como la cuantificación del carbono, sino más bien de valorar los servicios ecosistémicos que brindan los territorios interconectados de las tierras bajas de Bolivia.

Referencias bibliográficas

- Araujo-Murakami, Alejandro; Milliken, William; Klitgaard, Bente B.; Carrion-Cuellar, Ana María; Vargas-Lucindo, Sahuiry y Parada-Arias, Ruperto (2016). "Biomasa y carbono en los bosques amazónicos de tierra firme e inundable (várzea) en el oeste de Pando. *Kempffiana*, volumen 12, número 1, 3-19.
- Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA (2017). *Beneficios de la agroecología en Bolivia. Estudios de caso*. La Paz: CIPCA.
- CIPCA (2021). *Instalación de tres Parcelas Permanentes de Monitoreo Forestal*. Trinidad: CIPCA.
- CIPCA (2022). *Informe Memoria Anual 2021*. La Paz: CIPCA.
- Cruz, Adrián (2021). *Sistematización de experiencias en ganadería bovina semi intensiva desde el enfoque de derechos económicos y ambientales en la región Chiquitana*. Santa Cruz: CIPCA.
- Enríquez Orellana, Soledad y Peralta-Rivero, Carmelo (2020). *Caracterización y evaluación de la sustentabilidad de los sistemas agroforestales en la Amazonia sur de Bolivia*. Cuaderno de investigación número 89. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Segunda Comunicación Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. La Paz: Ministerio de Medio Ambiente y Agua, Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos, Programa Nacional de Cambios Climáticos.
- Hart, Robert (1985). *Conceptos básicos sobre agroecosistemas*. Turrialba, Costa Rica: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
- Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC (2018). *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Suiza: IPCC.
- Martínez-Alonso, Celia; Locatelli, Bruno; Vignola, Raffaele e Imbach, Pablo (eds.) (2010). *Adaptación al cambio climático y servicios ecosistémicos en América Latina*. Serie Técnica, Manual Técnico 99. Turrialba, Costa Rica: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
- Peralta-Rivero, Carmelo (2023). "Modelos productivos de desarrollo rural y su contribución en la generación de servicios ecosistémicos en Bolivia". *Revista Grifos*, volumen 32, número 59, 1-24.
- Peralta-Rivero, Carmelo y Albornoz, Marco Antonio (2023). "Gestión integral de bosques y tierra para la conservación de bienes comunes, generación de servicios ecosistémicos y economía familiar en la Amazonía norte de Bolivia". *Mundos Rurales* [Artículo en proceso de publicación]. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- Peralta-Rivero, Carmelo y Cuellar Álvarez, Néstor (2018). *La ganadería en la región del Chaco de Bolivia. "Una evaluación de la sustentabilidad de los sistemas de manejo de ganadería semi-intensiva y extensiva"*. Cuaderno de investigación número 85. La Paz: CIPCA.
- Quétier, Fabien; Tapella, Esteban; Conti, Georgina; Cáceres, Daniel y Díaz, Sandra (2007). "Servicios ecosistémicos y actores sociales. Aspectos conceptuales y metodológicos para

un estudio interdisciplinario". *Gaceta Ecológica*, número 84-85, 17-26.

Salazar Carrasco, Coraly y Jiménez, Elizabeth (2018). *Ingresos familiares anuales de campesinos e indígenas rurales en Bolivia*. Cuaderno de investigación número 86. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

Torrice-Albino, Juan Carlos; Peralta-Rivero, Carmelo y Aragón-Oraquine, Oscar (2020). *Contribución de sistemas de producción a la mitigación y adaptación al cambio climático en seis regiones de Bolivia. "Beneficios socio ambientales alcanzados mediante la Propuesta Económica*

Productiva del CIPCA: análisis del Forno Verde para el Clima". Cuaderno de investigación número 88. La Paz: CIPCA.

Ureña, Roberto y Villagra, Rolando (2016). *Aportes para una ganadería comunitaria sostenible. Experiencias de comunidades guaraníes del Chaco boliviano*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

Vos, Vincent A.; Vaca, Olver y Cruz, Adrián (2015). *Sistemas agroforestales en la Amazonía boliviana. Una valoración de sus múltiples funciones*. Cuaderno de investigación número 82. La Paz: CIPCA.

2

Profundización de la crisis climática

Juan Carlos Alarcón / Fátima T. Monasterio Mercado

Va a llegar una hora que la tierra no va a responder más. Va a ser una tierra muerta.

Ailton Krenak
(filósofo indígena del Estado de Minas Gerais, Brasil)

Conceptualización

Del cambio climático a la crisis climática

¿Por qué hablamos de la crisis climática? De manera previa, es importante definir cambio climático, calentamiento global y tanto crisis como emergencia climática, que suelen emplearse como sinónimos a nivel informativo, pero que tienen diferencias importantes en el ámbito científico y en el marco de la justicia climática.

El cambio climático refiere estrictamente al fenómeno físico que se ha dado en el planeta Tierra y que persiste, sea de manera natural o inducido por el ser humano, con relación al cambio de temperatura y de patrones del clima. El concepto, por ende, no hace referencia al origen antropogénico de la coyuntura climática del presente.

El calentamiento global, por otra parte, es el fenómeno final o el resultado climático que se está experimentando en la actualidad. A nivel científico, este concepto hace referencia a la subida de las temperaturas en el planeta y a cómo estas pueden cambiar los ecosistemas.

La terminología referida a la crisis y a la emergencia climática, sin negar nada de lo anterior, apunta a la acción de los seres humanos y a las emisiones que estos generan como causa principal de las mutaciones que se están produciendo en la Tierra. En

ese sentido, la palabra 'crisis' llena de contenido social y acerca hacia la sociedad un problema que hasta el momento podría parecer ajeno; por tanto, lleva a reconocer que estamos en situación de emergencia y que se requieren medidas urgentes para reducir y detener el cambio climático y sus consecuencias multidimensionales.

Situación actual

Materialización de la crisis climática

La atmósfera terrestre está compuesta por diferentes gases cuya función es mantener en el planeta Tierra una temperatura apropiada para la vida. El desequilibrio del sistema atmosférico a partir de la emisión cada vez mayor de gases contaminantes –llamados gases de efecto invernadero (GEI)– es lo que causa el calentamiento de la Tierra y, en consecuencia, provoca la actual crisis climática.

Según los científicos, desde el periodo preindustrial, el mundo ya se ha calentado +1,2 °C y lo ha hecho de modo acelerado en los últimos decenios, generando cambios significativos en los ecosistemas, en la disponibilidad del agua y en las condiciones ambientales planetarias. Es importante resaltar que la aceleración del calentamiento global ha sido ocasionada por la actividad humana, principalmente por la emisión

de dióxido de carbono resultante de la industria fósil para la generación de energía, los edificios, la industria y el transporte, que son responsables de cerca del 80% de esas emisiones. Otro fenómeno causante del efecto invernadero es la pérdida de bosques y la deforestación por el avance de la frontera agrícola, la pecuaria y el cambio de uso de los suelos.

Tal como señala el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2023), el calentamiento de la Tierra ha provocado cambios en el clima que no tienen precedentes en la historia humana reciente, cuyo impacto en las personas y en los ecosistemas es más generalizado y severo de lo esperado. Así, los riesgos futuros aumentarán rápidamente con cada fracción de grado de temperatura que se incrementa en el planeta. Dicho informe también refiere que las medidas de adaptación pueden generar resiliencia de manera efectiva, pero se necesita más financiamiento para escalar las soluciones. Sin embargo, algunos impactos climáticos son tan severos que las poblaciones ya no se pueden adaptar a ellos, lo que genera pérdidas y daños. Esto indica que la capacidad de adaptación tiene límites.

Los científicos establecen que existe una probabilidad de más del 50% de que el aumento de la temperatura global alcance o supere los 1,5 °C entre 2021 y 2040 en los escenarios estudiados, y que el mundo, específicamente en una ruta de altas emisiones, pueda alcanzar ese umbral incluso antes. El planeta necesita alcanzar su punto máximo de emisiones de GEI a más tardar antes de 2025, reducir casi a la mitad las emisiones de GEI para 2030 y conseguir las cero emisiones netas de dióxido de carbono (CO₂) a mediados del presente siglo, al tiempo de garantizar una transición justa y equitativa.

En ese escenario, los impactos de la crisis climática a nivel global vienen causados por cambios rápidos y generales en los océanos, la atmósfera, los suelos, los glaciares y las coberturas de hielo, y los ecosistemas, con efectos negativos en la naturaleza y en las poblaciones humanas en todas

las regiones del mundo. Entre los más afectados por esas consecuencias negativas están las sociedades y las comunidades vulnerables, pobres y con escasos recursos.

La crisis climática es también una historia de desigualdad en los responsables y en las víctimas, puesto que las comunidades vulnerables, que históricamente han contribuido menos al cambio climático actual, son las más afectadas. Según Oxfam (2020), el 1% más rico del planeta –cerca de 63 millones de personas– es responsable de más del doble de las emisiones de carbono que las producidas por los 3.100 millones de personas que conforman la mitad más pobre de la humanidad.

A nivel regional, pese a no ser altamente responsable de la crisis climática, América Latina es uno de los contextos más vulnerables a sus impactos, lo que se suma a las vulnerabilidades sociales y económicas que ya afectaban a gran parte de la población y que fueron exacerbadas con la llegada de la pandemia por el COVID-19 y la recuperación desigual. Hay sin duda una ocurrencia cada vez más frecuente de eventos climáticos extremos, como huracanes, sequías prolongadas, tormentas y heladas, que derivan en inundaciones, afectan la producción de alimentos en toda la región y provocan daños en la infraestructura. Otros efectos tienen que ver con el retroceso de los glaciares, la propagación de enfermedades como el dengue y los incendios forestales cada vez más incontrollables, y que actualmente están afectando a varios países de la región (Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social, 2021). Todo ello ya ha cobrado muchas vidas y ha costado a los países miles de millones de dólares para cubrir las pérdidas y los daños ocasionados por tales eventos climáticos extremos.

A nivel nacional, las consecuencias más relevantes son el deshielo de los glaciares y los impactos sobre la disponibilidad de recursos hídricos, las pérdidas y las fallas agrícolas en la agricultura familiar y agroindustrial, la aceleración de los procesos de erosión de los suelos a causa de

la intensificación de lluvias en pendientes, los extensos incendios forestales y la transformación de las condiciones climatológicas, que amenazan la continuidad de los mega diversos ecosistemas de Bolivia y su rica biodiversidad, de la cual dependen cientos de miles de personas y de seres de la naturaleza.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) reportaron en 2022 la desaparición de hasta el 70% del volumen de hielo de varios glaciares representativos de la Cordillera Real de Bolivia. Otros estudios académicos han confirmado el derretimiento de al menos el 42% de la superficie de los glaciares tropicales andinos en toda la región, con grandes consecuencias socioeconómicas y ambientales sobre los sistemas productivos y los ecosistemas, además de daños y de pérdidas por la afectación de los caminos, los servicios básicos y otra infraestructura pública y privada nacional, de la que además no se tienen registros detallados.

Respuestas al cambio climático desde los espacios oficiales

Han transcurrido más de cuatro décadas desde que la primera Conferencia Mundial sobre el Clima (1979) identificara el cambio climático como un problema global urgente e hiciera un llamamiento a los gobiernos del mundo a hacer frente a ese reto. En ese camino, en 1992 fue aprobada la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático como primer convenio internacional en reconocer esta amenaza global y definir la necesidad de tomar acción, desde una perspectiva de responsabilidad histórica, para así estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en niveles que evitarán la transformación del clima global.

En los 30 años de vigencia de ese instrumento se han aprobado dos grandes acuerdos internacionales. Uno es el Protocolo de Kioto, firmado en 1997, que es el primer tratado de reducción de

las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo, cuyo fin de origen fue vincular legalmente a los países desarrollados con el objetivo común de reducir las emisiones. A partir del principio de “responsabilidad común pero diferenciada” de ese protocolo, solo los países desarrollados hacen compromisos obligatorios de reducción de los gases de efecto invernadero porque son los responsables de la gran mayoría de las emisiones históricas acumuladas en la atmósfera.

A este punto, es importante señalar que el concepto de deuda climática tiene por objeto destacar la profunda injusticia que hay detrás del cambio climático, dado que los menos responsables del cambio climático son los que más sufren sus efectos. Es fundamental que esa deuda climática sea reconocida y pagada con compromisos reales de reducción y de absorción de los gases de efecto invernadero, además de un adecuado y suficiente financiamiento, incluida la transferencia de tecnología para construir economías bajas en consumo de carbono.

En 2001 Estados Unidos dejó de participar en el Protocolo de Kioto y las objeciones en torno a ese acuerdo crecieron exponencialmente, tensionando las discusiones internacionales relacionadas con la lucha climática. Tuvieron que pasar varios años más antes de que los gobiernos del mundo se pusieran nuevamente de acuerdo en un instrumento que estableciera un mecanismo de acción para hacer efectiva tanto la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero como la preparación de la sociedad civil global ante los impactos inminentes de la cada vez más evidente crisis climática. Ese tratado internacional, firmado en 2015, fue llamado Acuerdo de París y se constituye en la segunda y más reciente herramienta aprobada con el fin de alcanzar los propósitos de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.

El objetivo central del Acuerdo de París es lograr, de manera cooperativa, la estabilización de las temperaturas entre 1,5 °C y un máximo de 2 °C de calentamiento global. El mecanismo de base propuesto para conseguir ese objetivo es el de

Tabla 1: Acumulado histórico de deforestación en Bolivia (En hectáreas)

Acumulado al año 2000	2000-2011	2012-2017	2018-2021	Total de deforestación
3.686.704	2.000.507	1.317.009	1.088.178	8.092.398

Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), 2018.

las Contribuciones Nacionalmente Determinadas¹ (NDC, por su nombre en inglés) de las 196 partes o naciones firmantes. Se trata de promesas voluntarias, no vinculantes, de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que cada país asume sin estar sujeto a parámetros de distribución internacionales, conforme a su responsabilidad o su participación en dichas emisiones.

Las NDC han generado profundos cuestionamientos, puesto que todavía hay una amplia brecha entre las contribuciones comprometidas por los países y los indicadores de la ciencia para reducir de manera efectiva el aumento de la temperatura global. El escenario descrito por el más reciente balance de los compromisos definidos en las NDC apunta a que, incluso cumpliendo hasta el año 2030 todas las promesas nacionales presentadas, será insuficiente para alcanzar la meta de no superar o de mantenerse lo más cerca posible al umbral de los 1,5 °C.

No obstante, reconociendo los escasos avances tangibles² y las enormes dificultades en el contexto global de negociación representado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, es necesario admitir que dicho espacio multilateral se constituye en el único mecanismo relativamente democrático mediante el cual todos los gobiernos pueden deliberar y tomar decisiones conjuntas, bajo la observancia de la sociedad civil, en la perspectiva de resolver el desafío gigantesco y común de la crisis climática.

Aspectos críticos

Compromisos de Bolivia hacia el cumplimiento del Acuerdo de París

En Bolivia, un poco más del 80% de las emisiones de gases de efecto invernadero se deben a la deforestación y a las actividades agrícolas (Fundación Solón, 2017). En el mismo sentido:

[...] según datos del CAIT³ en 2019 el sector de cambio de uso del suelo y bosques contribuyó con el 56.2 % de las emisiones, seguido del sector agrícola con el 21 %, el sector de energía con el 19.3 %, los desechos con el 2.2 % y los procesos industriales con el 1.3 % (Fundación Solón, 2022).

Como hemos visto, la crisis climática es una amenaza de contexto global. No obstante, las políticas nacionales son decisivas para gestionar esa amenaza. Los estudios insisten en que la deforestación y los cambios consiguientes en el uso de la tierra agravan los riesgos ecológicos existentes asociados con los cambios globales en los patrones de temperatura y de precipitación.

De acuerdo con datos oficiales, el acumulado histórico de deforestación en Bolivia hasta el año 2000 era de 3,6 millones de hectáreas. Entre los años 2000 y 2021 la superficie nacional deforestada ha aumentado de modo alarmante, superando los 8 millones de hectáreas. Esto significa que en dos décadas se ha deforestado un 120% más que en toda la historia nacional.

1 También son llamadas "contribuciones determinadas a nivel nacional". Véase: <https://goo.su/cqpx>

2 Las emisiones de GEI se han más que duplicado en el periodo 1990-2020.

3 Climate Analysis Indicators Tool.

El problema es incluso mayor al considerar el comportamiento ascendente de las cifras: entre 2010 y 2015 la deforestación promedio anual era de 182.699 hectáreas, registro que aumentó exponencialmente a un promedio de 273.735 hectáreas por año en el sexenio 2016-2021 (ABT, 2018 y 2022). Es decir que cada cuatro años perdemos más de un millón de hectáreas de bosques.

Según los últimos datos reportados por el Estado Plurinacional de Bolivia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, “los índices de deforestación de 2021 significaron emisiones de 173 millones de toneladas de CO₂ equivalentes (tCO₂e). Esto es un incremento de 266% en comparación a los 47 millones de tCO₂e emitidos en 2016” (Solón y Villalobos, 2023).

En ese contexto, Bolivia ha presentado oficialmente su segunda planificación de las NDC para el periodo 2021-2030. Al igual que el primer conjunto de NDC, esa actualización incorpora metas para el país en torno a la mitigación y a la adaptación al cambio climático en los sectores de energía, bosques, agua y agropecuario. Con la firma del Acuerdo de París, Bolivia es parte para el cumplimiento de la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para ambos compromisos debe integrar sus estrategias a los planes nacionales de desarrollo existentes y futuros, a fin de que las NDC puedan concretarse.

El cumplimiento de las metas actualizadas es uno de los principales desafíos a nivel de país, dado que el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 tiende a fomentar mayoritariamente modelos productivos con enfoque extractivista, los cuales podrían retrasar o inclusive no permitir el desarrollo de las NDC. Por otra parte, la falta tanto de detalles respecto a la manera en la que se propone alcanzar tales objetivos como de presupuestos asociados para ello deja muchas dudas que bien pueden dar a entender, en el peor de los casos, que se trata de compromisos débiles e insuficientes.

Ruta de avance

Propuestas desde los pueblos para afrontar la crisis climática

Después de cuatro décadas de negociaciones climáticas, es claro que el problema no solamente no ha sido resuelto, sino que la crisis climática se ha agravado. Los movimientos sociales indígenas y campesinos, de activismo ambiental y de defensa de la naturaleza y de la vida han alertado sistemáticamente sobre la falta de voluntad política, la cual pone al mundo ante un eminente colapso climático. Durante la última Conferencia de las Partes (COP27), realizada en Egipto en noviembre de 2022, varias articulaciones sociales de carácter global señalaron que tanto la justicia climática como la reforma radical de las negociaciones climáticas en las Naciones Unidas “sólo puede venir desde abajo, desde la sociedad civil, desde Asambleas de la Tierra que construyen territorios libres de extractivismo, consumismo y violencia”.

Se necesitan acciones urgentes y efectivas para evitar, minimizar y abordar las pérdidas y los daños de la emergencia climática, entre ellas: una transición energética justa, popular y equitativa; una gestión sostenible de la tierra, que respete sus límites de uso; políticas alimentarias enfocadas en la gente y no en las grandes corporaciones; el respeto y la garantía de los espacios de vida indígenas, tales como los territorios y las áreas protegidas, entre otros.

En los últimos años, organizaciones sociales de la Panamazonía vienen articulando sus demandas y destacando la importancia de la Amazonía en la lucha global contra el cambio climático. Redes como el Foro Social Panamazónico, la Asamblea Mundial por la Amazonia y la Red Eclesial Panamazónica, en las que confluyen organizaciones indígenas y campesinas, agricultoras y agricultores familiares, activistas y defensoras y defensores, han logrado que los gobiernos de la Organización del Tratado de la Cuenca Amazónica reciban y escuchen sus propuestas para contribuir a la lucha climática durante la última reunión de presidentes amazónicos, desarrollada en agosto de 2023.

“Como Pueblos de la Tierra por la Amazonía, marcamos un paso más en una larga marcha contrarreloj, para proteger la vida del Planeta y las comunidades ante la emergencia climática y la injusticia socioambiental” (Red Eclesial Panamazónica, 2023), señalaron las organizaciones a tiempo de reunirse con los presidentes y destacar que cuentan con propuestas sobre las medidas necesarias para enfrentar la emergencia climática, consensuadas desde abajo, resultantes de las reflexiones colectivas en cada país de la cuenca amazónica. Sus demandas, expresadas en un documento denominado “Declaración de los Pueblos de la Tierra por la Amazonía”, se proyectan como una agenda programática de alcance regional.

Referencias bibliográficas

- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (2022). “Informe de Rendición pública de cuentas final gestión 2022” [Presentación en Power Point]. <https://goo.su/BvMIW>
- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (2018). “Deforestación en el Estado Plurinacional de Bolivia. Periodo 2016-2017” [Versión preliminar]. La Paz: Ministerio de Medio Ambiente y Agua. <https://goo.su/6xCOYQ>
- Fransen, Taryn *et al.* (2022). *Report. The State of Nationally Determined Contributions: 2022*. Washington, D. C.: World Resources Institute. <https://goo.su/r3n2oUz>
- Fundación Solón (15 de diciembre de 2017). “81% de las emisiones de Bolivia son por DEFORESTACIÓN y AGRICULTURA”. <https://goo.su/eHxnKEU>
- Fundación Solón (26 de agosto de 2022). “Incumplimiento climático. Análisis de la segunda contribución de Bolivia”. <https://goo.su/uQ1Cc>
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático - IPCC (2019). *El cambio climático y la tierra. Informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres. Resumen para responsables de políticas*. Santiago de Chile: IPCC. <https://goo.su/VDLi>
- IPCC (2023). *Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6)*. <https://goo.su/LU6eMZz>
- Nobre, Carlos A.; Sampaio, Gilvan; Borma, Laura S. y Cardoso, Manoel (16 de septiembre de 2016). “Land-use and climate change risks in the Amazon and the need of a novel sustainable development paradigm”. *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, volumen 113, número 39, 10759-10768. <https://goo.su/JBBGpx>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - IUCN (2022). *World Heritage Glaciers: Sentinels of climate change*. París: UNESCO/IUCN.
- Oxfam (21 de septiembre de 2020). “Combatir la desigualdad de las emisiones de carbono. Por qué la justicia climática debe estar en el centro de la recuperación tras la pandemia de COVID-19” [Nota informativa]. <https://goo.su/4zSoMg>
- Plataforma Boliviana Frente al Cambio Climático (20 de marzo de 2023). “IPCC: Para asegurar un futuro sostenible el mundo necesita recortar sus emisiones a la mitad antes de 2030” [Nota informativa]. <https://goo.su/vB6BWZC>
- Red Eclesial Panamazónica (10 de agosto de 2023). “Evaluación de la Cumbre de Presidentes de la Amazonía”. <https://goo.su/qITMz>
- Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - LATINDADD (2021). *Vulnerabilidad Climática de América Latina y El Caribe en un contexto de pandemia*. Lima: LATINDADD. <https://goo.su/IU0TBD>
- Solón, Pablo y Villalobos, Guillermo (20 de junio de 2023). “Bolivia rompe récord de deforestación y de emisiones de efecto invernadero”. <https://goo.su/pR9H>
- United Nations Environment Programme - UNEP (2022). *The Closing Window. Climate crisis calls for rapid transformation of societies. Emissions Gap Report 2022*. Nairobi, Kenya: UNEP. <https://goo.su/ZaSZ9>

Normativa internacional

- Acuerdo de París. Adoptado el 12 de diciembre de 2015 y puesto en vigor el 4 de noviembre de 2016. <https://goo.su/SzpOvh>
- Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. 9 de mayo de 1992. Naciones Unidas. <https://goo.su/jaF9Wi>

Declaración de los Pueblos de la Tierra por la Amazonía. 8 de agosto de 2023. Asamblea Mundial por la Amazonia. <https://goo.su/OqzoYc>

Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh. 20 de noviembre de 2022. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. <https://goo.su/b1msz5>

Protocolo de Kioto. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Aprobado en 1997 y puesto en vigor en 2005. <https://goo.su/8f6Fa>

Sitios web

Rastreador de mejoras de NDC: <https://www.climatewatchdata.org/2020-ndc-tracker>

United Nations Climate Change: <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>

3

Minería y derechos sobre la tierra en Bolivia

Elizabeth López Canelas / Alfredo Zaconeta Torrico

Contexto

La consolidación del modelo de desarrollo extractivista es el resultado de un proceso histórico de despojo de los bienes y de los recursos comunes, como la tierra, el agua, los bosques y otros, utilizando para ello métodos violentos de expropiación (Harvey, 2005), que a lo largo de los años ha sofisticado sus formas de desposesión.

El nuevo proceso de expansión, mercantilización y apropiación de los bienes comunes se caracteriza por la conjunción de tres factores que impulsan el neoextractivismo: (i) el capital transnacional de las megacorporaciones; (ii) las empresas o los grupos económicos de base nacional o regional, inclusive con capitales estatales; y (iii) los empresarios de menor tamaño articulados a los sistemas de explotación y de exportación. Esto significa que los proyectos extractivos de gran tamaño no son los únicos a los que refiere el neoextractivismo, sino también a los emprendimientos pequeños, pero masivos, y que tienen fuertes impactos en los territorios donde se insertan, como las cooperativas mineras en el caso de Bolivia (Seoane, 2012).

En las últimas dos décadas se ha evidenciado el incremento de la violencia que acompaña la expansión extractivista. Según el Observatorio del Acuerdo de Escazú, entre agosto y diciembre de 2022 se registraron 114 casos de vulneración de derechos de los defensores ambientales, en muchos casos con la complicidad de las élites políticas, que no precautelan el cumplimiento de las normas que protegen a los pueblos indígenas, a sus territorios y a los ecosistemas que los

circundan, bajo el argumento del metarrelato que define a la minería como una actividad de “interés público”. En ese sentido, se privilegia el interés macroeconómico a costa de la reproducción de la vida de cientos de personas y de miles de kilómetros de territorios sacrificados (Echeverri, 2014).

En la legislación boliviana, los derechos mineros son considerados independientes de los derechos de propiedad de la tierra y de los territorios. La Ley N.º 535 de Minería y Metalurgia diferencia entre los derechos sobre los áridos –arena, cascajo, piedra, grava, gravilla y arenilla–, que quedan en tuición exclusiva de los pueblos indígenas y de los gobiernos municipales, según corresponda, y los derechos propiamente mineros, que disponen la competencia exclusiva del nivel central por intermedio de la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera.

Conceptualización y clasificación

El despojo de los territorios indígenas y campesinos para privilegiar la incursión minera es una constante en toda América Latina. Por tal razón, se ha desarrollado una serie de normas destinadas a precautelar tanto los derechos de esos grupos de población como los derechos de la naturaleza. Una de esas normas es precisamente la consulta previa, libre e informada.

En el caso boliviano, el texto constitucional de 2009 incorpora de manera transversal los derechos de las naciones y los pueblos indígenas originario campesinos. Asimismo, el catálogo de derechos

colectivos comprende el derecho a la consulta previa, libre e informada (Constitución Política del Estado, artículos 30 y 403).

Según la normativa nacional, el Órgano Electoral Plurinacional es el que tiene la atribución de observar y de acompañar los procesos de consulta previa, libre e informada por medio del Servicio Intercultural de Fortalecimiento a la Democracia, en el marco de la Ley N.º 018 del Órgano Electoral Plurinacional y de la Ley N.º 026 del Régimen Electoral. Dicha consulta debe ser realizada en coordinación con la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (Ley N.º 535, artículo 40).

En el periodo de octubre de 2015 a enero de 2020, el Tribunal Supremo Electoral acompañó la realización de 1.236 procesos de consulta previa, bajo la observación y el acompañamiento del Servicio Intercultural de Fortalecimiento a la Democracia, y la convocatoria de la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera. De esos procesos, solamente 753 llegaron a ser aprobados. Se desconoce el tipo de acuerdo que permitió su aprobación.

Desde la normativa boliviana vigente, la finalidad del proceso de consulta es alcanzar acuerdos que tienen un carácter vinculante y permiten la suscripción del contrato administrativo minero entre la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera y el actor productivo minero. En ese sentido, no se reconoce el derecho a veto por parte de los sujetos de consulta previa. Por lo mismo, cuando no se llega a consensos, es tuición del ministro de Minería y Metalurgia tomar la decisión final. En realidad, no se trata de un proceso de consulta previa, libre e informada, según las orientaciones del derecho internacional, sino de simples reuniones informativas direccionadas a convencer a las comunidades afectadas para que autoricen la explotación minera, que se realizará por la razón –firma de acuerdos entre partes– o por la fuerza –emisión de resoluciones ministeriales–.

En ese marco, la promulgación de la Ley N.º 535 en 2014 es un retroceso en la garantía de

los derechos individuales y colectivos, puesto que vulnera los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado, tales como los derechos fundamentales al agua y a una alimentación adecuada; el derecho a un medioambiente saludable, protegido y adecuado; el derecho a la propiedad privada individual o colectiva; y los derechos de las naciones y los pueblos indígenas originario campesinos a la libre determinación, al territorio, al autogobierno y a la consulta previa, libre e informada. Dicha ley también alienta de manera sistemática la ampliación de la frontera extractiva, con el *continuum* de una política minera colonial basada en una compleja estructura administrativa que se encarga de facilitar el trabajo de los operadores mineros, afectando directamente los territorios indígenas y campesinos.

En el artículo 369 de la Constitución Política del Estado y en el artículo 31 de la Ley N.º 535 se define y se reconoce como actores productivos mineros a la industria minera estatal, a la industria minera privada y a las cooperativas mineras. La relación de actividades mineras por sector es la siguiente:

- *Minería estatal*: Sus actividades son regentadas por la Corporación Minera de Bolivia. Entre las empresas mineras figuran Huanuni, Colquiri, Coro Coro y Capuratas; entre las empresas metalúrgicas están Vinto y Karachipampa, además de los proyectos bajo contrato de asociación Bolívar, Porco y San Vicente. A 2021, ese subsector generaba 5.786 fuentes de empleo.
- *Minería privada*: La mayoría de las industrias privadas son transnacionales, como San Cristóbal Mining Inc., Santacruz Silver Mining Ltd., Glencore PLC, Orvana Minerals Corp., Pan American Silver Corporation, Andean Precious Metals Corp., Empresa Minera Unificada y otras menores, catalogadas como mineras *junior*, con capital extranjero para labores de prospección y de exploración. Hasta el año 2021 ese subsector generaba 4.780 fuentes de empleo, más 2.086 procedentes de la minería chica.
- *Cooperativas mineras*: Son pequeñas asociaciones “sin fines de lucro” dedicadas a la explotación de minerales metálicos, no metálicos y

áridos. Por sus características, ese sector se divide en cooperativas tradicionales, asentadas en el altiplano, y cooperativas auríferas, expandidas en el oriente y en la Amazonía de Bolivia. Según el Ministerio de Minería y Metalurgia, a 2021 las cooperativas mineras generaban 129.410 fuentes de empleo, cifra debatible

dado que no diferencia entre socios y empleados o peones.

Situación actual

La expansión de la frontera minera en Bolivia revela los siguientes datos:

Tabla 1: Relación de municipios mineros en Bolivia, por departamento y gestión

Departamento	Gestión		
	2010	2020 (*)	2022
Chuquisaca	5	8	8
La Paz	50	48	56
Cochabamba	12	16	20
Oruro	17	14	13
Potosí	33	30	33
Tarija	3	2	2
Santa Cruz	17	11	15
Beni	6	4	3
Pando	9	5	8
Total	152	138	158

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, a partir de boletines del Viceministerio de Política Minera, Regulación y Fiscalización, dependiente del Ministerio de Minería y Metalurgia.

(*) Se presume que en la gestión 2020 la paralización de actividades en varios municipios fue a consecuencia de la pandemia por el COVID-19.

De los 344 municipios de Bolivia, 158 están dedicados a la actividad minera. En extensión, esto supone que 87.999,40 kilómetros cuadrados están intervenidos por operaciones mineras mediante 13.096 autorizaciones de transición especial, donde los mayores actores son las empresas privadas, las empresas unipersonales y las cooperativas, dejando a la minería estatal ampliamente desplazada.

Con la finalidad de aportar de manera ordenada en la discusión sobre la afectación a la tierra y al territorio, a continuación exponemos, desde

una mirada geográfica, primero la dinámica de la expansión minera en la Amazonía y luego la situación de la minería en los denominados sectores tradicionales de los Andes.

Expansión minera en la Amazonía

La siguiente tabla refleja la expansión de las concesiones mineras en la región amazónica de Bolivia entre las gestiones 2015 y 2021, diferenciadas por operadores mineros. Los datos evidencian una predominancia del sector privado, seguido del cooperativista.

Tabla 2: Dinámica de la expansión minera en la Amazonía boliviana, por operador minero y gestión

Gestión	Operador minero				Subtotal
	Cooperativas	Empresas privadas	Empresas estatales	Reserva fiscal	
2015	51	37	0	0	88
2017	52	118	9	0	179
2019	67	199	0	0	266
2021	51	267	0	7	325
Total	221	621	9	7	858

Fuente: Elaboración propia con datos Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, a partir de información de la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera.

La información anterior resulta contradictoria. Según datos del *Anuario Estadístico y Situación de la Minería 2022* (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2023), las cooperativas auríferas coparon el 99,6% de la producción nacional de oro, manteniendo de esa manera el monopolio sobre la extracción y la comercialización del metalpreciado, igual que en gestiones pasadas. Una hipótesis que permite explicar esa cifra es que los operadores privados –empresas y unipersonales– están mimetizados con las cooperativas mineras.

Es importante mencionar que el valor de la producción de oro en 2022 alcanzó los 3.073 millones de dólares estadounidenses, pero solamente dejó 63 de ese total por concepto de regalías; es decir, el 2,05%, porcentaje que no llegó al 2,5% establecido como mínimo en la Ley N.º 535.

El incremento y la mayor presencia de operaciones mineras suponen, directa e indirectamente, el avasallamiento y la usurpación de territorios a los pueblos indígenas. El *boom* de los precios del oro y las constantes flexibilizaciones normativas, sociales, ambientales y tributarias promovieron la incursión masiva de las cooperativas mineras en nuevas regiones y sin tradición minera, como viene sucediendo en la Amazonía.

Minería tradicional en tierras altas

En las tierras altas de Bolivia –departamentos de Oruro, Potosí, La Paz y parte de Cochabamba–, denominadas de *minería tradicional*, los problemas están relacionados con dos temas centrales: (i) el incumplimiento de la norma ambiental en tanto

tratamiento de pasivos mineros, muchos de ellos coloniales; y (ii) la reprivatización de la minería.

Los pasivos ambientales son el resultado de siglos de explotación minera. Al ser desechos mineralógicos que no han sido tratados, generan efluentes y emisiones contaminantes que afectan el aire, el agua y el suelo; por tanto, representan un riesgo potencial para la salud y el ecosistema. Precisamente por su peligrosidad y sus impactos, la meta 12.4 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 se refiere a los pasivos ambientales mineros y visibiliza la necesidad de trabajar sobre ellos.

En 2019 se estableció la presencia de 1.188 pasivos ambientales mineros en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca, Beni y Santa Cruz, clasificados en tres grupos: (i) desmontes, (ii) colas y (iii) otros. Al respecto, no se ha realizado ninguna acción, tal como concluye la Contraloría General del Estado (2021) en su Informe de Auditoría Ambiental sobre los pasivos ambientales mineros, en el cual menciona que en el periodo 2016-2020 ni el Ministerio de Medio Ambiente y Agua ni el Ministerio de Minería y Metalurgia destinaron un presupuesto para la restauración de pasivos ambientales mineros, y mucho menos se incorporaron acciones en el tema de salud.

Por otro lado, a pesar de los sendos discursos acerca de la nacionalización de los recursos naturales y de su industrialización, en los hechos, los recursos mineros siguen perteneciendo a empresas transnacionales y se sigue exportando

su producción en calidad de materia prima, actividad alentada por el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) desde la Ley N.º 535.

En cuanto a las operaciones a gran escala que se desarrollan de la mano de las transnacionales,

tienen su epicentro en el departamento de Potosí y en menor escala en el departamento de Oruro. Varias de esas operaciones son realizadas con la venia del Estado, mediante contratos de asociación con la Corporación Minera de Bolivia; es decir, tienen respaldo gubernamental.

Tabla 3: Operaciones mineras en los departamentos de Potosí y Oruro, por empresa

Operación	Empresa	Origen	Departamento
San Bartolomé (Empresa Minera Manquiri)	Andean Precious Metals Corp.	Canadá	Potosí
El Asiento	Andean Precious Metals Corp.	Canadá	Potosí
Tatasi-Portugalete	Andean Precious Metals Corp.	Canadá	Potosí
Cachi Laguna	Andean Precious Metals Corp.	Canadá	Potosí
Bolívar	Andean Precious Metals Corp.	Canadá	Oruro
Porco	Andean Precious Metals Corp.	Canadá	Potosí
Caballo Blanco	Santacruz Silver Mining Ltd.	Canadá	Potosí
San Lucas (*)	Santacruz Silver Mining Ltd. Sinchi Wayra/Illapa	Canadá	Oruro/Potosí
San Vicente	Pan American Silver-Bolivia	Canadá	Potosí
San Cristóbal	San Cristóbal Mining Inc.	Canadá	Potosí

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario a partir de información de las Bolsas de Valores de Toronto y de Canadá.

(*) Dedicada al acopio y a la comercialización de minerales.

Además de tales concesiones, existen al menos 17 proyectos mineros en fase de prospección y de exploración por varias de las empresas canadienses ya mencionadas. La presencia de capital canadiense en ambas fases de la minería, y su expansión, nos llaman a una reflexión urgente por los múltiples antecedentes negativos en Latinoamérica (Gordon y Weber, 2021).

Aspectos críticos

Uno de los temas críticos con relación al incentivo a la ampliación del extractivismo minero y al derecho a la tierra es el cumplimiento del rol del Estado como salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas originario campesinos, que desconocen las concesiones solicitadas o adjudicadas por operadores mineros en sus territorios. De hecho, es común que los

comunarios se enteren de esas concesiones una vez que las empresas –privadas, estatales o cooperativizadas– ingresan a realizar actividades de prospección o de implementación de campamentos.

Lo anterior es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en Jach'a Marka Tapacarí Cóndor Apacheta, provincia Poopó del departamento de Oruro, donde los pobladores resistieron el ingreso de la minera Nilzer SRL, con su concesión Belén de Victoria de San Luis I, contrato minero de nueve cuadrículas –225 hectáreas– otorgadas en 2006 y reconocidas y avaladas por la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera, siendo que se hallan en un territorio reconstituido y denominado como *territorio comunitario de origen*. Los comunarios no sabían acerca de la concesión y nunca fueron sujetos de consulta. Se estima que en ese lugar habitan 2.500 familias, distribuidas en 54

comunidades, que se dedican a la producción agropecuaria. Por ello, además de su territorio, el bien en disputa es el conjunto de más de 50 vertientes de agua subterránea.

El proceso de defensa de sus tierras y de su territorio los ha llevado a apelar al Tribunal Agroambiental, entidad cuya misión es atender casos relacionados con problemas en materia agraria, pecuaria, forestal, ambiental, de aguas y de biodiversidad. Según el artículo 190 de la Constitución Política del Estado, dicho Tribunal tiene tuición sobre las demandas que evidencien actos contra la fauna, la flora, el agua y el medioambiente, así como sobre prácticas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de las especies o de los animales.

En 2020 el Tribunal Agroambiental emitió una resolución a favor de la Marka Tapacarí contra la empresa minera Nilzer SRL, por actividades mineras fuera de su área de concesión, y la comunidad en pleno declaró su territorio libre de minería y con vocación agrícola y ganadera. Sin embargo, a la fecha el conflicto se mantiene latente, por lo que las autoridades originarias ejercen control y vigilancia del territorio, y siguen la demanda ante el Tribunal Agroambiental, en tanto que la empresa minera mantiene la propiedad sobre sus concesiones, con el aval de la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera.

Ruta de avance

Ante la definición de la actividad minera como *prioridad nacional*, es complejo establecer una ruta de posibles acciones y alternativas tanto desde el ámbito institucional público como desde la sociedad civil, en la perspectiva de lograr acuerdos sociales que salvaguarden los derechos de los pueblos indígenas originario campesinos, de la Madre Tierra y de la sociedad en su conjunto.

La predominancia de la actividad minera, particularmente por medio de operadores cooperativistas, ha llegado a constituirse en un modelo hegemónico que viene siendo replicado, incluso

desplazando vocaciones y potencialidades productivas de algunas regiones, y, en algunos casos, representa una hibridación de intereses bajo el denominativo de *agromineros*¹.

Por lo anterior, consideramos importante y urgente tener en consideración los siguientes puntos:

- Elaborar una sistematización de los conflictos socioambientales y territoriales generados desde la aprobación de la Ley N.º 535, que dé cuenta del estado de situación de los derechos de los pueblos indígenas originario campesinos sobre su acceso a la tierra y al territorio.
- Establecer mecanismos de información pública sobre los procesos de exploración y de concesión de cuadrículas, que permitan cumplir con lo establecido en la normativa referida al proceso de consulta previa, libre y debidamente informada.
- Elaborar una normativa respecto al procedimiento de consulta previa, el cual debe estar deslindado de la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera, y volver a su intención original, según los preceptos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Conformar mesas de trabajo para abordar la problemática sobre los pasivos ambientales y sus efectos en la salud de las poblaciones afectadas por desechos mineros, con la finalidad de reparar el daño histórico del extractivismo minero.
- Conformar un sistema de monitoreo permanente que posibilite conocer tanto la expansión de la actividad minera como su legalidad.
- Sistematizar experiencias acerca de la defensa de los derechos de los pueblos indígenas originario campesinos en la aplicación de la

¹ Corresponden a una nueva clase económica productiva, fenómeno que surgió con fuerza en medio del nuevo ciclo de precios altos, a partir de 2012, cuando las cooperativas mineras incorporaron a las comunidades para que desarrollaran actividades mineras de apoyo o de expansión, sin que los derechos de los mineros en calidad de socios fueran formalmente extendidos a esos nuevos actores. Además, dicho fenómeno se constituye en una alianza estratégica entre ambos actores, debido a que los empresarios mineros logran un consentimiento de permanencia y de convivencia en la zona de explotación, mientras que los trabajadores agrícolas consiguen ingresos para sostener su actividad principal, que sigue siendo la agricultura. Podríamos concluir que se trata de un modelo económico híbrido.

consulta pública, así como sobre las instancias de apelación por la violación de sus derechos, sus territorios y sus recursos.

Referencias bibliográficas

Carrillo, Félix; Salman, Ton y Soruco, Carola (2013). "Cooperativas de minería de pequeña escala en Bolivia: De salvavidas de los pobres a maquinaria de manipulación política". *Letras Verdes*, número 14, 233-254. <https://goo.su/Fr00>

Contraloría General del Estado (2021). "Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Ministerio de Minería y Metalurgia. Informe de Auditoría sobre los Pasivos Ambientales Mineros. Informe de Auditoría Ambiental K2/AP01/F20-E1". <https://goo.su/3aTHpv>

Courtis, Christian (2009). "Apuntes sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas por los tribunales de América Latina". *SUR, Revista internacional de derechos humanos*, año 6, número 10, 53-81. <https://goo.su/bNZ1b>

Gordon, Todd y Webber, Jeffery (2021). *Extractivismo a sangre y fuego: el imperialismo canadiense en América Latina*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. <https://goo.su/wzSkhcV>

Ministerio de Minería y Metalurgia (2023). *Anuario Estadístico y Situación de la Minería 2022*. La Paz: Ministerio de Minería y Metalurgia. <https://goo.su/prualas>

Panico, Francesco (2018). "Minería y territorio: acercamientos teóricos al campo de la historia ambiental a través de un estudio de caso". *Región y sociedad*, volumen 30, número 73. <https://goo.su/flsBvtz>

Salazar de la Torre, Cecilia (2013). *Los mineros de ayer, los indígenas de hoy. La agenda nacionalista en Bolivia y el dilema de la diferencia*. Colección Grupos de Trabajo. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <https://goo.su/736jC>

Normativa nacional

Constitución Política del Estado. 7 de febrero de 2009. República de Bolivia. <https://goo.su/p8QY>

Ley N.º 018. Ley del Órgano Electoral Plurinacional. 16 de junio de 2010. Estado Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/42Ubl>

Ley N.º 026. Ley del Régimen Electoral. 30 de junio de 2010. Estado Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/EjINqf>

Ley N.º 535. Ley de Minería y Metalurgia. 28 de mayo de 2014. Estado Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/XCzTj>

4

Incorporación de las variables ambientales en la normativa y en los instrumentos de verificación de la función social y de la función económica social

Ricardo Rojas Quiroga / Iveth Orellana Vera

Contexto

El abordaje de la cuestión está aquí planteado desde el análisis de las disposiciones normativas como la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) y la Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996), más conocida como Ley INRA –por la sigla del Instituto Nacional de Reforma Agraria– y modificada en 2006 mediante la Ley N.º 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria, así como desde el cumplimiento de la función social (FS) y de la función económica social (FES) de la propiedad agraria, y sus formas de verificación.

El artículo 397 de la Constitución boliviana dispone que:

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 Económica Social para salvaguardar su derecho de acuerdo a la naturaleza de la propiedad.

A partir de ese principio constitucional, que se repite desde la Constitución de 1938, la FS y la FES son elementos fundamentales, dado que aseguran el acceso a la tierra, su conservación y la tutela jurisdiccional. Ambas funciones se expresan en la posesión agraria y en el trabajo agrario, que garantizan la seguridad alimentaria, aunque aún su cumplimiento no incorpora variables ambientales.

Conceptualización

Según el artículo 397 del texto constitucional de Bolivia:

[...]

- 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 socio-cultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades.
- III. La función económica 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.

Conforme al artículo 2 de la Ley N.º 1715:

- I. El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas 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 [basadas en el principio de autonomía, que implica la toma de decisiones sobre lo que les pertenece].

- II. La función económico-social en materia agraria [...] 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

Por otra parte, Ley N.º 3545 establece que de manera integral la FES comprende “áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento; el saneamiento no excederá la superficie consignada en el Título Ejecutorial o en el trámite agrario, salvo la existencia de posesión legal” (artículo 1, numeral III).

Entonces, la FS y la FES deben contener características de sustentabilidad de la tierra, las cuales necesariamente deben ser verificadas en campo, siendo ese el principal medio de comprobación.

En cuanto a las normas ambientales y forestales, estas provienen tanto de convenios como de acuerdos internacionales y regionales, entre ellos el Protocolo de Kyoto de 1997, de las Naciones Unidas; el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe o Acuerdo de Escazú de 2018, también de las Naciones Unidas; el Acuerdo de París de 2015, con la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático; y otros de carácter general.

En Bolivia se cuenta con diversas disposiciones legales relativas a la materia, entre ellas la Ley N.º 1333 de Medio Ambiente (1992), la Ley N.º 1700 o Ley Forestal (1996), la Ley N.º 71 de Derechos de la Madre Tierra (2010) y la Ley N.º 300 o Ley Marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para vivir bien (2012), todas ellas con enunciados que favorecen la gestión integral y sustentable de los recursos naturales en el territorio boliviano. Sin embargo, en su operativización existen contradicciones por parte de las instancias que ejecutan los procesos; hablamos del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT).

El marco normativo que establece los elementos de verificación del cumplimiento de la FES son la Constitución Política del Estado, las ya citadas leyes N.º 300, N.º 1700 y N.º 1715 –modificada por la Ley N.º 3545–, además de la Ley de Aguas vigente desde 1906 y del Decreto Supremo N.º 26559 de Saneamiento Interno Campesino, de 2002.

La Ley N.º 300 introduce conceptos y principios clave para valorar a la Madre Tierra y para su aprovechamiento desde la integralidad de sus componentes. De igual modo propone la protección de los ecosistemas mediante la gestión integral de los territorios y de los recursos naturales, utilizando un modelo de planificación, uso y aprovechamiento equilibrado de los recursos naturales nacionales y de los componentes de la Madre Tierra, a fin de que sea la misma dinámica de uso y de gestión de los ecosistemas la que garantice su continuidad y su integridad.

Dicha ley supera los paradigmas conservacionistas, que aislaban para preservar, y señala que el Estado debe promover el uso y el aprovechamiento de los componentes de la Madre Tierra para vivir bien, en armonía y en equilibrio, según las características ecológicas, culturales, socioeconómicas y de conocimientos de cada región. Así, para conservar los componentes, las zonas y los sistemas de vida de la Madre Tierra se plantea que se deben desarrollar:

Acciones para garantizar el aprovechamiento sustentable de la tierra y territorios, bajo cualquier forma de propiedad, incorporando criterios sociales, económicos, productivos, ecológicos, espirituales y de sostenimiento de la capacidad de regeneración de la Madre Tierra en la función social y función económico social (artículo 16, inciso 3).

A su vez, la Ley N.º 1333 define que el uso de los suelos para las actividades agropecuarias forestales deberá efectuarse manteniendo su capacidad productiva, aplicando técnicas de manejo que eviten su pérdida o su degradación, asegurando de esa manera su conservación y su recuperación. Esto significa que las personas y las empresas públicas o privadas que realicen

actividades de uso de suelos están obligadas a cumplir con las normas y las prácticas de conservación, recuperación y no alteración de la capacidad productiva de los suelos.

Los principales factores ambientales relacionados con la propiedad de la tierra son:

- *El uso del suelo o dominio del lugar*, que implica la decisión sobre lo que les pertenece a los habitantes de un lugar e incluye el uso para la agricultura, como también los usos forestal, urbano, recreativo, industrial, comercial y para la conservación.
- *La vegetación*, estrechamente relacionada con el tipo de plantas y de árboles que crecen en una zona determinada, y que junto con otros componentes configuran diferentes tipos de ecosistemas.
- *El agua*, recurso escaso y esencial para la vida y los ecosistemas, cuya calidad, al igual que su disponibilidad, varía de un lugar a otro.
- *El clima*, el cual afecta los ecosistemas, el uso del suelo y la vegetación, y varía de un lugar a otro.
- *La biodiversidad*, que incluye a todos los organismos vivos, desde los microorganismos hasta los animales grandes, y a los ecosistemas, que dependen de una gran variedad de especies.
- *Los nutrientes del suelo*, elementos esenciales para el crecimiento de las plantas y para la producción de alimentos.
- *Los ciclos de los nutrientes*, que son la manera en la que los nutrientes se mueven a través de los ecosistemas.
- *Las funciones ambientales*, entendidas como los beneficios que los ecosistemas proporcionan a las personas.
- *La calidad de los suelos*, indicador de la salud de los ecosistemas terrestres y factor clave para la productividad agrícola y la calidad del agua.
- *La erosión y la contaminación*, en tanto amenazas para los ecosistemas y la propiedad de la tierra.
- *La reproducción de la forma de vida* de los pueblos indígenas originario campesinos.

La verificación de la FES de la tierra en Bolivia está signada por aquellas leyes que, por un lado,

regulan las actividades humanas con relación a uso del suelo y, por otro, establecen límites para el aprovechamiento de los recursos y promueven el desarrollo integral sustentable. Su reconocimiento y su correcta aplicación como políticas de Estado son determinantes, dado que están referidas a una diversidad de aspectos de interés nacional, como el mantenimiento de la capacidad productiva de los suelos, el uso de técnicas y de tecnologías adecuadas a cada sistema de vida para así evitar la pérdida de suelos y la desertificación, la protección de las zonas degradadas y tanto la conservación como el desarrollo de los agroecosistemas (Ley N.º 1333). Asimismo, determinan el uso de suelos y praderas naturales para la ganadería sostenible, la conversión de tierras con cobertura boscosa y el respeto a las servidumbres ecológicas, como laderas, tierras y bolsones de origen eólico, y tierras pedregosas (Decreto Supremo N.º 24453 y Ley N.º 2545, entre otra normativa).

La diversificación de derechos y de disposiciones normativas llevó a desarrollar la función ambiental por fuera de las concesiones de tierras comunitarias de origen (TCO)/territorios indígena originarios campesinos (TIOC) y de los propietarios privados. En tal sentido, al constituir las es preciso evitar que esas disposiciones estén orientadas a mercantilizar los recursos naturales, debido a que en la práctica los beneficios generados directamente a esas familias son insuficientes. De hecho, somos testigos visuales de exclusión y de desigual acceso a la tierra, al territorio y a diferentes factores que imposibilitan la aplicación de los indicadores de seguimiento y de evaluación.

La FES y los instrumentos para su medición se constituyen en un aspecto medular de los pilares de la legislación agraria, puesto que garantizan la otorgación y la conservación del derecho propietario, al igual que “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” (Constitución Política del Estado, artículo 397). Esto es concordante con

el párrafo III de la Ley N.º 3545, en el que se estipula que se “comprende de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso,

servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento”. Veamos algunos criterios comparativos-analíticos.

Tabla 1: Normativa agraria ambiental y forestal relacionada con la FES y el aprovechamiento de la tierra

Factores ambientales	Variables encontradas en la legislación	Variables de acuerdo con la evaluación ambiental	Instrumentos o medios para su aplicación
Suelos	Mantenimiento de la capacidad productiva de los suelos (Ley N.º 1333, artículo 43)	Uso de técnicas y de tecnologías de manejo adecuadas a cada ecosistema o sistema de vida	No existen instrumentos o normas específicas para asegurar el cumplimiento de estas variables
	Normas que aseguran la conservación de los agroecosistemas (Ley N.º 1333, artículo 66)	---	
	Normas de uso de suelos y de praderas para ganadería sostenible	---	
	Uso de tierras conforme a su capacidad de uso mayor o a su aptitud de uso (Ley N.º 1700, artículo 12)	Uso de la tierra de acuerdo con su evaluación técnica	Planes departamentales de uso de suelos (gobiernos autónomos departamentales - GAD) Planes de ordenamiento predial (ABT)
	Ordenamiento predial para conversión de tierras con cobertura boscosa (Decreto Supremo N.º 24453, artículo 29)	---	Planes de ordenamiento predial (ABT)
	Respeto a las servidumbres ecológicas (laderas con pendientes mayores a 45%, tierras y bolsones de origen eólico, tierras pedregosas) (Decreto Supremo N.º 24453, artículo 35; Ley N.º 2545, artículo 2)	Protección de áreas o zonas delimitadas como servidumbres ecológicas	Guía de verificación de la FES (INRA) Planes de ordenamiento predial (ABT) Planes de manejo forestal (ABT)
	Respeto a los usos de protección forestal asignados a nivel macro por los planes de uso de suelos departamentales (Decreto Supremo N.º 24453, artículo 6)	Evitar el cambio de uso en tierras con fragilidad ecológica o con funciones ambientales	Planes de uso de suelos departamentales (GAD)
Agua	Optimización y racionalización del uso de agua (Ley N.º 1333, artículo 5)	Evitar la sobreutilización de fuentes de agua	No existen instrumentos o normas específicas para asegurar el cumplimiento de esta variable
	Respeto a las servidumbres de protección de cuerpos de agua (50 metros de humedales, curichis, pantanos; 100 metros en ríos inundables; 50 metros en ríos no inundables; 20 metros en arroyos y en quebradas inundables; 10 metros en arroyos no inundables) (Decreto Supremo N.º 24453, artículo 35)	---	Guía de verificación de la FES (INRA) Planes de ordenamiento predial (ABT) Planes de manejo forestal (ABT)
	Información sobre los tipos y las clases de agroquímicos utilizados, y los sistemas de riego y de drenaje empleados (Decreto Supremo N.º 24176, artículo 40)	---	No existen instrumentos o normas específicas para asegurar el cumplimiento de esta variable

Factores ambientales	Variables encontradas en la legislación	Variables de acuerdo con la evaluación ambiental	Instrumentos o medios para su aplicación
Bosques	Realización de desmontes y de quemas según normas técnicas (Decreto Supremo N.º 24453, artículo 86)	Evitar desmontes en tierras forestales y evitar gradualmente el uso de la quema agropecuaria	Planes de desmonte y permisos de quema (ABT)
	Desmontes ilegales que no son de cumplimiento de la FES (Ley N.º 3545, artículo 2)	---	
	Desmontes ilegales como causal de reversión (Ley N.º 337, disposición final primera)	---	
Aire	---	Evitar quemas agropecuarias	No existen instrumentos o normas específicas para asegurar el cumplimiento de esta variable
Biodiversidad	Conservación de la biodiversidad para el cumplimiento de la FES previo trámite de autorizaciones (Ley N.º 1715, artículo 26, y Decreto Supremo N.º 29215, artículo 170)	Identificación de zonas de interés para la protección de la biodiversidad y consideración de áreas protegidas municipales, departamentales y nacionales	Planes de manejo de especies de biodiversidad (Dirección General de Biodiversidad)

Fuente: Elaboración propia.

La Ley INRA y la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria establecen criterios para adherir esas variables ambientales, que se alinean a la FES y encajan en el precepto de que *la tierra es de quien la trabaja*, garantizando la posesión legal de la propiedad o del predio y el uso productivo de la tierra, inmersos en los derechos agrarios que corresponden a la pequeña, la mediana y la gran propiedad de carácter empresarial, por su capacidad de uso mayor o el interés de su propietario o del grupo social. Esto último genera economía y empleos enmarcados en el uso y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en beneficio de la población, en tanto que la FS está destinada a la pequeña propiedad, de subsistencia, y a las propiedades colectivas, entendidas como ámbitos para garantizar el sostenimiento de los individuos que detentan la propiedad.

Los procedimientos de verificación y de incorporación de las variables ambientales en ambas funciones, al no haber sido debidamente aplicados y al no contar con una supervisión seria de las actividades, fueron conduciendo a prácticas como el chaqueo y los desmontes, con resultados reveladores, dejando los bosques en manos privadas y con títulos de propiedad individuales.

La FES fue desarrollada desde una perspectiva racionalista-mercantil, agrarista y catastral, en la que los componentes de los sistemas de vida estuvieron asumidos como recursos o mercancías desarticulados y separados de sus ecosistemas, de modo compatible con el pensamiento del periodo neoliberal, que intentó estimular el libre mercado de tierras y la producción de productos agrícolas exportables. Esa visión ha ido transformándose radicalmente en el Estado Plurinacional de Bolivia. Hoy en día la capacidad productiva de la tierra está contraída, quedando en muchos casos como tierra infértil. Recordemos que el modelo mercantilista busca obtener los mejores réditos de la tierra, cosificándola y buscando una mayor producción sin considerar su sustentabilidad. Un claro ejemplo se da en el norte integrado del departamento de Santa Cruz, donde los soyeros están desertificando la tierra como consecuencia de la producción a gran escala.

Categorías

La FS y la FES, como parte de una visión del desarrollo integral y sustentable, implican importantes desafíos para garantizar que su cumplimiento no vulnere la integridad de los bosques, de los

ecosistemas y de los modos de vida de los seres humanos como parte integrante de la Madre Tierra. A partir de tal concepción se desarrollan mecanismos adecuados de articulación en el diseño y en la evaluación del cumplimiento de la normativa, se incorpora un enfoque de utilización del suelo y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, se identifican mecanismos convenientes de sanción ante el incumplimiento de ambas funciones y se incluyen criterios de manejo y de aprovechamiento forestal para calificar la FES, y no únicamente preceptos agropecuarios.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Supremo N.º 26075 (2001), respecto a las tierras de producción forestal permanente, están permitidos:

1. El aprovechamiento forestal, con Planes de Manejo Forestal aprobados por la Superintendencia Forestal.
2. El otorgamiento de concesiones forestales.
3. La autorización de aprovechamiento forestal en Áreas Protegidas por el SERNAP [Servicio Nacional de Áreas Protegidas] en coordinación con la Superintendencia Forestal.
4. La utilización forestal en tierras de propiedad privada según lo establecido en la Ley N.º 1700.
5. La dotación y adjudicación regidas por la Ley N.º 1715 en concordancia con la Ley N.º 1700.
6. Las obras de necesidad y utilidad pública sometidas a la respectiva licencia ambiental de acuerdo a la Ley N.º 1333 y el Plan de Desmonte de acuerdo a la Ley N.º 1700 [mismas que prohíben el desmonte y la quema de las tierras de producción forestal permanente].

La FES no puede circunscribirse solamente a las actividades agrícolas y ganaderas. Su cumplimiento también implica el uso y el aprovechamiento sustentable de las áreas boscosas, el manejo de productos maderables y no maderables, la aplicación de funciones ambientales, el ecoturismo, los sistemas agrosilviculturales y el manejo de la fauna silvestre, entre otros aspectos. En tal sentido, su verificación promueve una gestión integral y sustentable de los suelos y de los recursos naturales.

El criterio principal de las variables ambientales es que se cumpla con el manejo de los suelos

según la capacidad de uso mayor de la tierra y conforme a los distintos instrumentos de planificación, de acuerdo con sus propias aptitudes de empleo o de autorización aceptadas por la autoridad competente; en este caso, por los instrumentos de planificación y de operativización autorizados por la ABT.

La FES debe ser ecológica, económica y socialmente sustentable, con la finalidad de aportar al desarrollo de Bolivia, a la seguridad alimentaria y a la estabilización del clima. Por otra parte, las comunidades indígenas y campesinas deben asumir que la FS de sus predios es un medio de subsistencia, donde ejercen su libre determinación en estrecho contacto con la naturaleza. Pero, además, deben desarrollar economías de uso y de aprovechamiento de los recursos naturales en condiciones de sustentabilidad.

Enfatizamos en que el cumplimiento y la incorporación de las variables ambientales debería responder a criterios uniformes y consensuados para la gestión integral, como también a criterios sustentables respecto a los recursos naturales y a la finalización de las servidumbres ecológicas, a fin de lograr beneficios ambientales. Es el caso, por ejemplo, de aquellas áreas agropecuarias donde las actividades están dirigidas a sostener a las familias y la producción en general responde a criterios de integralidad, con un enfoque ecosistémico y una mirada efectiva sobre la aptitud del uso del suelo orientada a la productividad y a la soberanía alimentaria. En suma, el criterio restringido del cumplimiento de la FS para pueblos originarios, indígenas, campesinos y comunidades interculturales debe ser modificado.

Situación actual

El modelo de desarrollo neoliberal de gestión ambiental estuvo dirigido a reconocer derechos de conveniencia de los recursos naturales por medio de la adjudicación de las áreas de aprovechamiento a empresas privadas. A principios de la década de 1990, por las dificultades de su aplicación, se inició el proceso de saneamiento

de la propiedad agraria con una visión estrictamente agrarista, justificando los derechos sobre la tierra, pero sin visualizar la delimitación de las áreas de los bosques.

En los últimos años, según datos oficiales, es preocupante la acelerada deforestación y degradación de la cobertura boscosa en Bolivia. Esto conlleva a analizar cómo la FES y algunas políticas públicas contribuyeron tanto a ahondar esa situación en el país, que no está relacionada con la identificación de bosques sino con la verificación permanente de la FES y de la FS, como a advertir que continuar ese proceso basado únicamente en criterios agrarios atenta contra los bosques. Consideramos necesario incorporar de manera efectiva en la verificación de ambas variables ambientales –FES y FS– no solamente el uso adecuado del suelo, sino también el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Reconocer los planes y los instrumentos de manejo forestal sustentable en una propiedad individual o colectiva constituirá un punto de partida igual de válido que cambiar el uso de las tierras aptas para otros usos, que a su vez permitirá su conversión. De igual modo, será beneficioso concertar las áreas de predominancia boscosa, aunque en su verificación se incorpore formalmente la identificación de actividades forestales y de conservación de la biodiversidad, previa otorgación certificada de predio saneado.

En la actualidad, los elementos complementarios relacionados con comprobar la FS y la FES no puntualizan sobre las tierras de producción forestal permanente, donde los planes y los instrumentos de manejo forestal sustentable deben ser pautas absolutamente válidas para su comprobación, así como los aspectos relacionados con el área de proyección para aquellas propiedades de uso agropecuario en las que existe la posibilidad de crecimiento. Los datos nacionales presentados por el INRA reflejan que para las áreas prohibidas se consigna un crecimiento del 15%; para las áreas con limitaciones de protección, del 38%; y para la parte afectada por desmontes e incendios respecto al territorio, del 47%.

La FES debe considerar las servidumbres ecológicas como limitaciones de uso y de aprovechamiento establecidas en las propiedades agrarias, dado que han llevado a una acelerada destrucción de la cobertura boscosa hasta límites insólitos, con serias consecuencias ambientales que generan situaciones de riesgo. Los planes de ordenamiento predial nunca debieron ser instrumentos de regulación de propiedades dentro de las tierras de producción forestal permanente. Además, el desmonte ilegal en tierras de aptitud agropecuaria no debería constituir el cumplimiento de la FS y de la FES.

Por lo anterior, también se requiere poner en práctica instrumentos de planificación económico-ecológicos, como los planes de uso del suelo y los planes de ordenamiento territorial. Resaltamos aquí la importancia de sancionar el desmonte ilegal en tierras de producción forestal permanente y homologar los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial en diferentes niveles descentralizados, entre ellos los gobiernos autónomos departamentales y municipales, respectivamente.

Los planes y los instrumentos de uso y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en las tierras comunitarias de origen, así como los procedimientos propios de las comunidades indígenas originarias y los planes de ordenamiento predial en las propiedades individuales, actualmente deben ser reconocidos, adecuados y compatibilizados con la norma vigente, y elevados a rango de ley para su desempeño general y obligatorio. En modo adicional, redime la importancia de comprobar los instrumentos de gestión que certifiquen que se han tomado medidas para promover la conservación en tierras de producción forestal permanente.

Es necesario cerrar la brecha entre las regulaciones ambientales y forestales de la propiedad agraria, especialmente de carácter privado, para eliminar los incentivos negativos que permiten la realización de actividades agropecuarias en áreas con aptitud forestal y/o de importancia para la conservación de la biodiversidad. Asimismo, se deben establecer sanciones severas cuando se

detecte el incumplimiento de la FS o de la FES en la propiedad privada, instaurar sanciones relacionadas con el inadecuado manejo de la función ambiental en áreas comunitarias y colectivas, encontrar un balance apropiado entre el desarrollo de la normativa estatal sobre el uso y el aprovechamiento sustentable de los bosques como patrimonio público de Bolivia, y respetar las prácticas propias de gestión y de administración de los recursos naturales por parte de los territorios indígenas originario campesinos.

Al presente, los paradigmas de desarrollo están en desencuentro con los recursos naturales renovables, a pesar de que la Constitución boliviana contiene elementos que colocan excepcionalmente a Bolivia en el lado de la conservación o frente al reconocimiento de conceptos como “empleo sustentable” y “capacidad de uso mayor”, los cuales deben ser circunscritos ante procesos simultáneos de elaboración de la normativa agraria, forestal y ambiental, alineados con los mandatos constitucionales y los derechos de la Madre Tierra, en cumplimiento con la FS o la FES.

Con referencia a la factibilidad de aplicación en campo y a la verificación de predios efectuada por el INRA, si bien los mecanismos constituyen un instrumento de producción favorable para la población, en la práctica se observa que la propiedad no cuenta con un porcentaje importante de predios con planes operativos de protección aprobados, ya que según datos nacionales se habría avanzado apenas con un 17%, que contempla 2.251.256 hectáreas. En tal caso, será necesario aplicar los planes de uso de suelo departamentales o, existiendo aprobación, se deberá acudir a la información de zonificación predial de la ABT.

En predios dentro de las áreas protegidas, el INRA verifica la existencia del certificado de compatibilidad de uso con el Plan de Manejo y Zonificación del SERNAP. De no existir dicho certificado o una autorización, se considera como incumplimiento de la FES y se procede a demandar información complementaria. Es por ese motivo que el INRA deberá ser la instancia encargada de comprobar

la existencia y la correspondencia de los planes de manejo, los permisos de quemas o de desmontes de la ABT y la actividad efectuada en los predios.

Hoy por hoy, a nivel nacional, se reporta apenas un 4% de desmonte y de seguimiento programado por la ABT, entidad encargada de solicitar los informes correspondientes a la Dirección General de Manejo de Bosques y Tierra. Sin embargo, se evidencian irregularidades, entre ellas la inexistencia de actividades parciales, completas o distintas a las aprobadas en el plan de manejo, con la responsabilidad de seguimiento. De acuerdo con las cifras oficiales, el INRA reporta que ha avanzado un 74%, que corresponde a 9.879.726 hectáreas.

Aspectos críticos

Respecto a la incorporación de variables ambientales, el artículo 86 del Decreto Supremo N.º 24453 refiere la realización de desmontes y de quemas conforme a normas técnicas. No obstante, corresponde avanzar y prescindir de desmontes en tierras forestales, así como del uso gradual de la quema agropecuaria, demandando planes de desmonte y permisos de quema contemplados por la ABT. Es claro que los desmontes ilegales no cumplen con las normas establecidas por la FES (Ley N.º 3545, artículo 2) y pueden ser considerados como causal de reversión (Ley N.º 337, disposición final primera).

Con referencia a la biodiversidad, el artículo 26 de la Ley N.º 1715 establece que se deben identificar zonas de interés para su protección y considerar áreas protegidas a diferentes niveles, además de elaborar planes de manejo y de protección de especies en peligro de extinción. Para cumplir con esas normas, es central viabilizar el trámite de autorizaciones contemplado en el Convenio sobre Diversidad Biológica suscrito por Bolivia y el Decreto Supremo N.º 29215 en su artículo 170, como la inclusión de instrumentos técnicos de gestión de planes operativos de protección.

La conversión de uso no siempre implica desmonte; bien puede tratarse de uso intensivo

y agrícola en tierras de uso agrosilvopastoril, en predios titulados con servidumbres ecológicas al interior o cuando estas hayan sido recortadas. En el caso de existir algún uso o afectación de esas servidumbres, tierras de protección o fresales usadas en actividades agropecuarias, las mismas deberán ser protegidas debido al incumplimiento de la FES.

Ruta de avance

Este es un momento importante en Bolivia para detener la destrucción de los ecosistemas y promover un desarrollo integral y sustentable en equilibrio con la Madre Tierra. En ese sentido, corresponde implementar procesos de redistribución de la tierra que no afecten la integridad de las funciones ambientales, desarrollar asentamientos forestales que identifiquen regulaciones y prácticas para evitar el deterioro de los bosques, y reestructurar el sector agropecuario, a fin de cumplir con los criterios de la FES.

Potencialmente, también urge elaborar sanciones realistas y aplicarlas tanto a situaciones específicas como a actores particulares, en la perspectiva de garantizar la conservación de la propiedad o su reversión en aquellos casos en los que no se cumplan las vocaciones de uso del suelo establecidas en los procesos de zonificación ecológica, puesto que los datos nacionales evidencian una cifra del 10%, con 1.274.789 hectáreas. De igual modo, es importante incorporar procesos de redistribución de la tierra fiscal con el debido reconocimiento de la función ambiental, sin que dichos procesos se realicen necesariamente en contra de la integridad de los bosques y de las funciones ambientales.

Para integrar variables ambientales en la verificación de la FS y de la FES se rescata la importancia de instaurar el Sistema Nacional de Catastro y Registro Territorial (SINACAR). Se trata de una instancia que puede contener información sobre los planes de uso de suelo departamentales de la ABT, los planes operativos de protección y los usos aprobados en cada uno de ellos, el sistema

de datos Geodatabase (GDB) del INRA, con las servidumbres saneadas e identificadas en los planes operativos de protección y en los planes generales de manejo forestal en campo, la cobertura de los planes departamentales de uso del suelo y de tierras productivas forestales y pecuarias, los permisos de la ABT de desmontes y quemas periódicos, y los planes de manejo de la biodiversidad y de zonificación del SERNAP.

Bolivia transita un tiempo oportuno para reorganizar las disposiciones legales tendientes a mejorar los procedimientos sobre la titulación de tierras y evitar la deforestación, hacia el reconocimiento del derecho de los propietarios de cambiar el uso a nivel predial e incluirse en los planes operativos de protección. De hecho, el artículo 169 del Decreto Supremo N.º 29215 instituye que los planes de uso de suelo son el único instrumento de verificación de la aptitud de uso de los suelos, mientras que la Ley Forestal N.º 1700 y su reglamentación establecen que a nivel predial no se pueden cambiar los usos forestales y de protección establecidos.

La política nacional debe contribuir a mejorar la calidad de vida de la población boliviana, implementando o adecuando para ello la legislación y garantizando la sostenibilidad social respecto al uso del suelo –para evitar su degradación–, aplicando cambios y ajustes institucionales, reglamentando la reversión por usos contrarios a las servidumbres ecológicas y regulando la realización de quemas conforme a normas técnicas para evitar incendios, en resguardo y protección del medioambiente y de los recursos biológicos.

En cuanto a la verificación de la FES mediante variables ambientales, el seguimiento actual efectuado por el INRA es del 47%, con 6.237.876 hectáreas, según datos nacionales institucionales. Por consiguiente, es posible aplicar cambios en el Decreto Supremo N.º 29215 y evitar modificaciones a la Ley N.º 1715 respecto al procedimiento técnico-jurídico de saneamiento y de titulación de tierras, en el que la norma solamente considera reversión de tierras ligada al mantenimiento de la información catastral y no como una actividad de

verificación recurrente, periódica y permanente del INRA. Hoy en día, el avance de la reversión es del 10%, con 1.274.789 hectáreas.

Desde la perspectiva de los derechos ambientales y agrarios, lo anterior supone reorganizar y proteger el derecho de la propiedad agraria o la tenencia de la tierra, como también cambiar la visión con la que se vienen desarrollando el aprovechamiento de la tierra y la participación del desarrollo productivo nacional, según establece el artículo 397 de la Constitución Política del Estado, enfocándose prioritariamente en la gestión circunstancial e integral de los bosques y de los ecosistemas, y garantizando su disponibilidad a largo plazo para el cumplimiento operativo de una FS o de una FES de la tierra.

Bolivia debe procurar modificaciones a la FES con una visión interinstitucional integradora, coordinada y de desarrollo, que favorezca a sectores nacionales vulnerables, indígenas y campesinos, y que reconozca su aplicabilidad con equidad de género, a fin de asegurar su coexistencia en todos los procesos de saneamiento, distribución y redistribución de tierras, sin discriminación, reconociendo derechos individuales y precautelando la integridad del territorio nacional para conservar el medioambiente en beneficio de toda la población.

Referencias bibliográficas

- Andersen, Lykke E.; Muñoz Quisberth, Álvaro; Choque Sunagua, Sergio; Quispe Gemio, Gustavo; Malky, Alfonso; y Torrico, Juan Carlos (25 de abril de 2023). *Deforestación y derechos de propiedad en Bolivia*. Sustainable Development Solutions Network [Blog]. <https://goo.su/jz8uM>
- Bejarano Torrejón, Hugo (2018). "La función económico-social: un medio de acceso y conservación de la tenencia de la tierra en Bolivia". En Pastorino, Leonardo (dir.), *4° Curso: Las formas de la naturaleza y sus formas de regulación* (pp. 51-60). La Plata, Argentina: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. <https://goo.su/zNEx>
- Morales, Miguel (coord.); Vera, Gianotten; Marc, Devisscher; y Pacheco, Diego (2011). *Hablemos de tierras. Minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia*. La Paz: Consultora SUR/Reino de los Países Bajos/Plural editores. <https://goo.su/oDfB9UQ>
- Sánchez Gil, Maritza (2018). "La función social y la función económica social en la Constitución política: un medio de acceso para la conservación de la tierra". En Pastorino, Leonardo (dir.), *4° Curso: Las formas de la naturaleza y sus formas de regulación* (pp. 61-68). La Plata, Argentina: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. <https://goo.su/zNEx>
- ### Normativa nacional
- Constitución Política del Estado. 7 de febrero de 2009. República de Bolivia. <https://goo.su/p8QY>
- Decreto Supremo N.º 26075. De declaración de tierras de producción forestal permanente. 16 de febrero de 2001. República de Bolivia. <https://goo.su/b9uy5>
- Decreto Supremo N.º 29215. Reglamento de la Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N.º 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria. 2 de agosto de 2007. República de Bolivia. <https://goo.su/UTCCrD3>
- Decreto Supremo N.º 26559. De saneamiento interno campesino. 26 de marzo de 2020. República de Bolivia. <https://goo.su/0TyxsW>
- Ley de Aguas. 26 de octubre de 1906. Poder Ejecutivo de Bolivia. <https://goo.su/UJH1y>
- Ley N.º 1333. Ley de Medio Ambiente. 27 de abril de 1992. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/FHeP>
- Ley N.º 1700. Ley Forestal. 12 de julio de 1996. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/uMZOCz6>
- Ley N.º 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. 18 de octubre de 1996. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/LPvubVo>
- Ley N.º 3545. Ley de modificación de la Ley N.º 1715. Reconducción de la Reforma Agraria. 28 de noviembre de 2006. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/C7x3>
- Ley N.º 71. Ley de Derechos de la Madre Tierra. 21 de diciembre de 2010. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/jz8J>

Ley N.º 300. Ley Marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para vivir bien. 15 de octubre de 2012. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/Nqyl3>

Ley N.º 337. Ley de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques. 11 de enero de 2013. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/FBtQrx1>

Normativa internacional

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en

Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Acuerdo de Escazú, adoptado en 2018 y puesto en vigor en 2021. <https://goo.su/Jzf88el>

Protocolo de Kyoto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Aprobado en 1997 y puesto en vigor en 2005. <https://goo.su/8f6Fa>

Acuerdo de París. Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Aprobado en 2015 y puesto en vigor en 2016. <https://goo.su/SzpOvh>



Fotografía: Gonzalo Baptista, IPDRS / Familia productora, comunidad de Pokerani, Potosí, 2020.

Valor y conflictividad de la tierra

Existe una tendencia a mostrar la pequeña propiedad de la tierra y la propiedad comunitaria como ámbitos inviables económicamente. Esa perspectiva acerca de las tierras altas de Bolivia se apura en afirmar el vaciamiento o éxodo, omitiendo una serie de relaciones y estrategias económicas que las poblaciones despliegan para extender su arraigo territorial, asegurar su provisión alimentaria y actualizar su sentido comunitario.

En las tierras bajas, por otra parte, la estereotipación como campesinos tradicionales e indígenas incurre en la misma tendencia que observa los modos de vida peculiares de esas poblaciones como improductivas. Sin embargo, la agricultura, la forestería y la ganadería de la pequeña propiedad e incluso de la mediana propiedad, que se desarrollan bajo condiciones tradicionales, tienen un alto impacto en su función ecosistémica, aunque esta no se valore de modo adecuado. Pese a esos aportes, las relaciones sociales marcadas por diferentes concepciones de aprovechamiento, productividad y vida en los territorios cobran serios conflictos en la decisión de sanear la tierra individual o colectivamente, de intervenir los bosques para ampliar la frontera agrícola y de elegir opciones para enfrentar la incursión de otras lógicas de producción, uso de los suelos y explotación de los recursos.

En este capítulo, los investigadores Elvia Rojas Vázquez y Freddy Villagómez Guzmán, situados en tierras altas, nos muestran la dinámica que caracteriza a la pequeña propiedad en sus nuevas relaciones sociales y el valor económico y social que se le otorga a la tierra. Por su parte, José Maguiña Villón y Luz Mejía Pozo exponen la relación entre la ganadería y la propiedad de la tierra desde un énfasis puesto en la ganadería tradicional y mediana, propias de las tierras bajas. Lorenzo Soliz Tito y Lenny Fernández Cáceres, a su vez, nos aproximan a la conflictividad sobre las tierras, correspondiente al nuevo contexto agrario y territorial, el cual se articula a la expansión de la frontera agrícola. Cierran la sección Juan de Dios Fernández Fuentes y Daniela Fernández Campos, que nos aproximan a la dinámica y al valor que adquieren las transferencias de derechos propietarios de las tierras regularizadas y tituladas.

Entre los aspectos que quedan abiertos tras esos abordajes, permanece en vilo la discusión respecto a la matriz productiva, la apertura para observar las relaciones económicas que se desprenden de la pequeña propiedad en las tierras altas, hacia una correcta valoración de su contribución a la economía tanto local como regional. Respecto a la conflictividad agraria, las tareas pendientes son muchas, probablemente. La profundización del enfoque de derechos respecto a las y a los menos favorecidos promovería una apertura para contribuir con suficiente información, espacios y recursos al tratamiento de los conflictos por los distintos canales que establece la normativa boliviana. En correlación, se abre también un ámbito de investigación para indagar sobre los mercados de tierras, los sistemas de transferencias y otros aspectos que, además de haber quedado relegados en la discusión agraria, en muchos casos generan la estigmatización de los sectores indígenas y campesinos, como también de los propios resultados del proceso agrario en Bolivia.

1

Dinámicas del valor económico y social de la pequeña propiedad en Bolivia

Elvia A. Rojas Vásquez / Fredy Villagómez Guzmán

Contexto

La agricultura familiar campesina e indígena en Bolivia continúa desempeñando un rol relevante en los ámbitos económico, social e incluso político, a pesar de los cambios, las limitaciones, las continuidades y las reinenciones que experimenta.

En este escrito queremos destacar el papel de los pequeños propietarios del altiplano y de los valles, que representan a la mayor parte de ese sector (Colque, Urioste y Eyzaguirre, 2015) y que en las últimas décadas fueron estigmatizados mediante una serie de categorías, hasta con tintes catastróficos, entre ellas la descampesinización, la marginalización, la desagrarización y la pérdida de identidad.

Conceptualización

Entendemos por pequeños propietarios a las unidades familiares campesinas e indígenas que cuentan con una superficie de tierra en propiedad o en usufructo de 0,01 a 99,99 hectáreas; que cultivan la tierra, crían animales y transforman productos para el consumo propio y la venta de los excedentes; y que, en general, emplean mano obra proveniente de la misma unidad familiar para la producción agropecuaria. Dado su elevado número y por su preeminencia en la economía agraria nacional, esas unidades familiares campesinas e indígenas no son homogéneas y pueden ser catalogadas por el tamaño de la propiedad, la organización del trabajo, la utilización de la mano de obra,

el acceso a la tecnología, la especialización en la producción de distintos rubros, la residencia fija o temporal en el predio rural y el grado de relación con el mercado.

Según el Censo Agropecuario de 2013 (Instituto Nacional de Estadística - INE, 2015), ese tipo de explotaciones abarcarían el 96,1% de las unidades productivas agropecuarias (UPA) de Bolivia. Respecto a la extensión de las explotaciones familiares, consideramos que es necesario realizar algunas precisiones conceptuales. Por ejemplo, si bien la agricultura familiar y la pequeña propiedad no pueden ser consideradas sinónimos, están relacionadas en la medida en que describen distintas características de las mismas unidades agropecuarias, tanto en su actividad productiva como en la relevancia de su tamaño, para ser admitidas parte de las explotaciones de tipo familiar.

En las últimas décadas, la agricultura familiar pequeña parcelaria ha desarrollado “nuevas” y renovadas dinámicas económicas y sociales debido a diversos factores, entre ellos la articulación con el mercado nacional como productores y consumidores, la diversificación de actividades dentro y fuera del predio, la influencia de las tecnologías de comunicación y de transporte, la feminización del mundo rural y los efectos del cambio climático. Esas transformaciones y “nuevas” dinámicas en el área rural fueron analizadas desde la “nueva ruralidad” (Kay, 2009; Pérez, 2004), enfoque que busca entender los cambios y las continuidades en el mundo rural de América Latina.

Las dinámicas económicas y sociales en el ámbito rural boliviano, particularmente en las regiones del altiplano y de los valles, en tanto cambios y continuidades, han sido interpretadas de diferentes maneras, como por ejemplo en términos de agricultura a medio tiempo, descampesinización de los sujetos productivos y pérdida de identidad campesina (Urioste, 2017), y como un proceso continuo de desagrarización (Ormachea Saavedra, 2021).

En esa línea, se sugiere que ese sector habría perdido centralidad en la provisión de alimentos al mercado interno y capacidad para exportarlos; que la economía familiar campesina estaría tomando una posición marginal no solo en la economía, sino también en lo social y en lo político (Colque, Urioste y Eyzaguirre, 2015); e inclusive, de manera exagerada, sostienen que se estaría produciendo un éxodo o vaciamiento del campo, cuando en realidad la población del área rural sigue creciendo, aunque en porcentajes menores que en los centros urbanos. Para algunos autores, tan solo los campesinos especializados en productos con valor comercial serían viables o “verdaderamente” campesinos.

Tal visión, algo pesimista y apresurada del derrotero de la agricultura familiar campesina e indígena, no tiene en cuenta el repertorio de estrategias de resistencia, subsistencia y adaptación que ese sector desarrolla de modo permanente para enfrentar contingencias económicas, políticas, sociales y ecológicas (Zoomers, 2002). Los campesinos no son simples víctimas de la modernidad, del mercado, del cambio climático y de las políticas públicas, sino, por el contrario, son actores que ingenian de modo constante “nuevas y renovadas” dinámicas económicas/productivas y social/organizativas para la gestión de sus recursos naturales y de sus territorios, aunque, en muchos casos, ya no se trate de las mismas acciones de las décadas de 1950 y 1970 que algunos autores añoran.

Para enfrentar los cambios, los pequeños propietarios desarrollan una serie de estrategias. Así, por ejemplo, los que tienen escasa tierra, establecen

múltiples arreglos individuales y comunales de acceso y de uso, e incorporan tecnología en el proceso productivo –tractores, taxis en vez de bestias de carga, sistemas de riego, clausuras para ganado, infraestructura, etcétera–, que en alguna medida mejora las condiciones laborales y reduce el tiempo de trabajo. Asimismo, tienen cierto control de las ferias y de los mercados, limitando el rol de los intermediarios, y tienden a especializarse en ciertos rubros, en función de los requerimientos del mercado, sin llegar a homogenizar la producción. En algunos casos, incluso gestionan recursos naturales, como agua para riego y áreas comunes, mediante normas y procedimientos propios.

De acuerdo con Nico Tassi y María Elena Canedo (2019), en contracorriente de muchas afirmaciones pesimistas, las organizaciones sindicales y originarias se habrían empoderado, controlando no solamente el proceso de producción agropecuaria, sino involucrándose en todo el ciclo productivo y desarrollando mecanismos para que la tierra de quienes no viven permanente en la comunidad –denominados “residentes”– cumpla su función social, llegando incluso a presionar sobre nuevas instituciones, entre ellas las de transportistas, las juntas de vecinos y las asociaciones. Esas “renovadas” formas de desarrollar la producción agropecuaria, complementada con actividades no agropecuarias y, en muchos casos, con idas y vueltas constantes entre el campo y los centros urbanos, por la “cercanía” entre ambos, generan procesos de “recampesinización”, como los llama Jan Douwe Van der Ploeg (2013), haciendo referencia a las distintas formas de producir y de sentirse campesinos e indígenas.

Situación actual

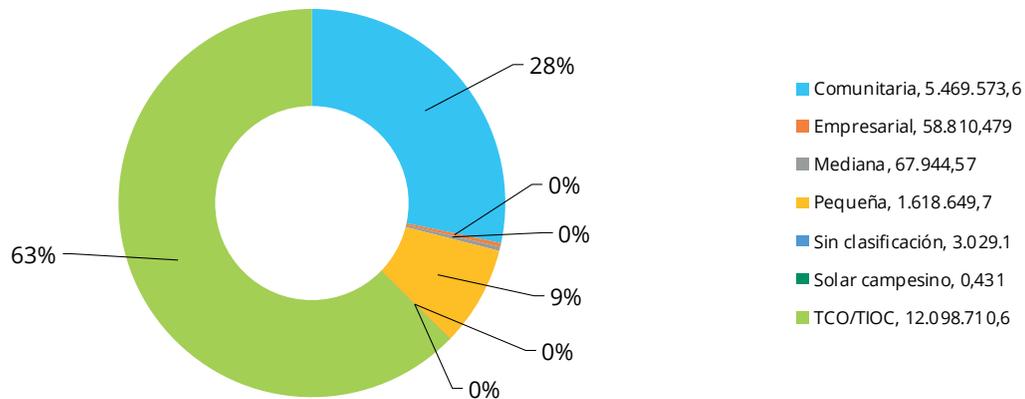
Los pequeños propietarios familiares en Bolivia

A nivel nacional, el proceso de saneamiento y de titulación de tierras consolidó la propiedad sobre la tierra a favor de los pequeños propietarios. De un total de 62,9 millones de hectáreas saneadas

y tituladas –y sin considerar las tierras fiscales–, las tierras comunitarias de origen/territorios indígena originario campesinos (TCO/TIOC) representan el 39% (24,5 millones de hectáreas), las tierras comunales el 25,3% (15,9 millones de hectáreas) y la pequeña propiedad el 14,3% (8,9 millones de hectáreas). En conjunto, las tres categorías representan el 78,6% (49,3 millones de hectáreas) (Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA, 2023).

En el caso del altiplano (La Paz, Oruro y Potosí), del total de tierras saneadas y tituladas (19.316.718 hectáreas), el 62,6% corresponde a TCO/TIOC, el 29,3 a tierras comunales y el 8,4% a la pequeña propiedad (gráfico 1). Similar distribución se replica en el caso de los valles. Esto quiere decir que la mayor parte de las tierras saneadas y tituladas, tanto en el altiplano como en los valles, corresponde a las categorías pequeña propiedad, comunitaria y TCO/TIOC.

Gráfico 1: Clasificación de la propiedad de la tierra en la región del altiplano boliviano



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INRA (2023).

Aunque los datos del INRA no proporcionan información sobre el número de beneficiarios ni sobre la extensión de tierra que tiene cada UPA, se sabe que en el altiplano y en los valles de Bolivia los campesinos y los indígenas no accedieron a nuevas tierras con el proceso de saneamiento; solamente consolidaron la propiedad sobre la tierra que ocupaban ancestralmente. Esto significa que la propiedad de la tierra está individualizada o parcelada al interior de la propiedad comunitaria y las TCO, y que el acceso y el usufructo son regulados por la organización social, recurriendo a normas y procedimientos propios.

Según el informe del Censo Agropecuario del 2013 (INE, 2015), en Bolivia existen 861.608 UPAs, que tienen en propiedad o en usufructo 34.654.983,7 hectáreas. De ese total, los pequeños propietarios (0,01-99,99 hectáreas) concentran 827.610, que representan el 96,1%, pero tienen en propiedad o

en usufructo 7.183.725 hectáreas, representando solo el 20%.

Como vemos en la tabla 1, la mayor cantidad de UPAs está concentrada en el rango de 0,01 a 4,99 hectáreas, alcanzando a nivel nacional el 58,87%, con un promedio de superficie de 1,5 hectáreas; ese porcentaje, sin embargo, es incluso mayor en los valles y en el altiplano, donde bordea el 65%. Considerando la pequeña propiedad en conjunto (0,01-99,9 hectáreas), ambas regiones concentran el 85,6% de total de UPAs, con una extensión promedio total de 6,4 hectáreas, frente a un promedio de 8,7 hectáreas a nivel nacional. Empero, si revisamos con mayor detenimiento los datos de saneamiento y de titulación de tierras, podemos apreciar que para el caso del altiplano (La Paz, Oruro y Potosí) el número de UPAs y la extensión conciden con los datos presentados en el gráfico 1.

Tabla 1: Cantidad de UPAs y superficie en propiedad o en usufructo, por región

Tamaño de UPAs	Número de UPAs	Porcentaje	Superficie (en hectáreas)	Porcentaje	Promedio de la superficie (en hectáreas)
Bolivia					
0,0-4,99	507.243	58,87	738.655	2,13	1,50
5,00-19,00	211.076	24,50	2.025.566	5,84	9,60
20,00-99,99	109.291	12,68	4.419.503	12,75	40,40
100 a más	33.998	3,95	27.471.259	79,27	808,03
Total	861.608	100,00	34.654.984	100,00	40,22
Altiplano					
0,01-4,99	280.383	65,63	381.840	6,97	1,36
5,00-19,00	104.949	24,57	1.007.751	18,38	9,60
20,00-99,99	34.845	8,16	1.331.912	24,30	38,22
100 a más	7.047	1,65	2.760.591	50,36	391,74
Total	427.224	100,00	5.482.094	100,00	12,83
Valles					
0,01-4,99	183.803	62,62	288.693	7,00	1,57
5,00-19,00	82.492	28,11	775.473	18,79	9,40
20,00-99,99	22.455	7,65	749.702	18,17	33,39
100 a más	4.756	1,62	2.312.478	56,04	486,22
Total	293.506	100,00	4.126.347	100,00	14,06
Llanos					
0,01-4,99	43.057	30,56	68.122	0,27	1,58
5,00-19,00	23.635	16,78	242.342	0,97	10,25
20,00-99,99	51.991	36,90	2.337.889	9,33	44,97
100 a más	22.195	15,75	22.398.190	89,43	1.009,15
Total	140.878	100,00	25.046.543	100,00	177,79

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2015).

Aportes y beneficios de la pequeña propiedad

La agricultura familiar en Bolivia, basándonos en la propiedad parcelaria, tiene importancia en cuanto a número de UPAs, principalmente en las regiones de los valles y del altiplano. Si bien los datos no reflejan el aporte económico y social de ese sector en el país, son importantes en la medida en que aportan en la producción de alimentos, generan empleo y garantizan la seguridad alimentaria. No obstante, según anticipamos, se trata de un grupo heterogéneo.

Con el propósito de entender con mayor precisión la situación de la agricultura familiar campesina e indígena, y de dar cuenta de sus

diferentes características, a partir de los criterios seleccionados¹, consideramos que la tipificación que proponen Carola Tito Velarde y Fernanda Wandwerley (2021) es la más pertinente. La primera categorización que las autoras establecen es entre agricultura familiar y agricultura no familiar, con una subdivisión de la primera categoría en agricultura de subsistencia, de transición y consolidada, como podemos apreciar en la siguiente tabla.

¹ Dichos criterios son: (i) proporción de mano de obra familiar; (ii) extensión de tierra agropecuaria trabajada y su fragmentación; (iii) diversidad productiva agropecuaria; (iv) proporción de producción para autoconsumo; (v) proporción de producción con sistema de riego, semilla, maquinaria, fuerza animal o humana; (vi) práctica de dinámicas productivas comunitarias –por ejemplo *min'ka* o *ayni*–; y (vii) pertenencia a esquemas de comercialización.

Tabla 2: Principales variables, por tipo de agricultura

Tipo de agricultura	UPAs		Volúmenes de producción		Superficie cultivada		Promedio de superficie cultivada	Mano de obra		
	Número	%	Quintales	%	Hectáreas	%	Hectáreas	Total	Familiar	Externa
Agricultura familiar	827.144	96	184.295.472	60	1.654.470	67	2,00	3.228.437	1.769.800	1.458.637
De subsistencia ²	396.340	46	27.898.964	9	404.965	16	1,02	96.810	886.942	81.168
De transición ³	215.402	25	79.765.354	26	545.957	22	2,53	747.156	421.024	326.132
Consolidada ⁴	215.402	25	76.631.154	25	703.548	28	3,27	1.349.291	423.674	925.617
Agricultura no familiar	34.464	4	125.407.606	40	819.228	33	23,77	163.880	38.160	125.720
Total	861.608	100	309.703.078	100	2.473.698	100		3.392.317	1.807.960	1.584.357

Fuente: Elaboración propia a partir de Colque, Urioste y Eyzaguirre, 2015; Tito Velarde y Wanderley, 2021; Czaplicki Cabezas, 2021; INE, 2015.

Desde la perspectiva de la oferta de alimentos al mercado interno, la agricultura familiar campesina, siguiendo a Tito Velarde y Wanderley (2021), contribuye a la seguridad alimentaria con la producción del 60% de los productos, con un promedio de superficie cultivada del 2%, en comparación con el 40% de la agricultura no familiar, lo que quiere decir que esta última es menos eficiente en comparación con la agricultura familiar. En cambio, la agricultura familiar de subsistencia y la de transición, que se dan en su mayoría en el altiplano y en los valles, aportan con el 9% y el 26%, respectivamente.

En cuanto al potencial de la agricultura familiar campesina, está en la capacidad de ofertar variedad de alimentos frescos y nutritivos que diversifican la dieta alimentaria; por ejemplo, en los

valles se producen alrededor de 137 variedades de alimentos y en el altiplano, 42 (Czaplicki Cabezas, 2021). Desde la perspectiva de la demanda, de los 39 productos de la canasta básica de alimentos en Bolivia, el 98% proviene de la agricultura familiar campesina y el 2% procede de la agricultura familiar no campesina. Por otra parte, entre los años 2021 y 2022, el crecimiento de la agricultura tradicional alcanzó en Bolivia apenas el 1%, pero su aporte al producto interno bruto fue del 6%, en contraposición a la agroindustria –la mayoría de su producción está destinada a la exportación–, que creció un 8% y su aporte al producto interno bruto fue del 4% (INE, 2023).

En el aspecto estrictamente social, en los valles y en el altiplano las organizaciones sindicales y originarias juegan un rol preponderante en la gestión de la tierra y del territorio. Como advertimos en el gráfico 1, la mayor parte de la tierra fue titulada como TCO y como propiedades comunitarias, demostrando que las comunidades campesinas siguen definiendo el acceso, el cumplimiento de la función social y la resolución de conflictos en torno a la tierra, mediante normas y procedimientos propios. Asimismo, esos mecanismos de control interno de las comunidades desincentivan tanto el surgimiento de mercados de tierras o el acaparamiento por intereses comerciales nacionales o extranjeros.

- 2 En la agricultura familiar de subsistencia se cultiva en múltiples parcelas de pequeña extensión. La producción es diversificada y dependiente de mano de obra familiar, como también, eventualmente, de trabajo adicional por medio de mecanismos sociales de colaboración entre campesinos; se caracteriza por utilizar tecnología tradicional. Los volúmenes de producción son destinados en su mayoría al autoconsumo.
- 3 En la agricultura familiar de transición la producción es semidiversificada, de mediana extensión y medianamente dependiente de mano de obra. Los volúmenes de producción son destinados al mercado doméstico y al autoconsumo.
- 4 En la agricultura familiar consolidada la producción es semiespecializada y de mediana extensión. La mano de obra familiar es insuficiente, por lo que a menudo las propiedades son trabajadas sobre la base de maquinaria agrícola. Los volúmenes de producción son destinados al mercado de exportación, al mercado doméstico y en menor proporción al autoconsumo.

En términos económicos y laborales, la agricultura familiar campesina es la principal generadora de empleo, puesto que absorbe el 95% del total de mano de obra agrícola a nivel nacional, lo que suma algo más de 3,2 millones de personas (Tito Velarde y Wanderley, 2021; Czaplicki Cabezas, 2021). En ese conjunto de población, como deja ver la tabla 2, la agricultura familiar de subsistencia y la de transición son las que generan mayor empleo, con un total de poco más de 1,7 millones de trabajadores, representando el 51%. Esa mano de obra, que en general es familiar no remunerada, no incide en el cálculo de los costos de producción y, de esa manera, viene subvencionando históricamente la producción de alimentos en Bolivia.

Otro aspecto para destacar en lo laboral y en lo económico es la participación de las mujeres en la producción agropecuaria. Según Liliana Castilleja-Vargas *et al*, (2023), sustentado con datos del INE (2001), el 25% de las mujeres bolivianas realiza actividades agropecuarias, siendo el porcentaje mayor en el caso del altiplano y de los valles, donde las mujeres desarrollan actividades productivas específicas en la siembra y en la cosecha de alimentos, en la cría de animales y en la gestión del agua, por citar algunas. Tal feminización *de facto* de las labores del campo está relacionada con el fenómeno estacional de migración de los hombres, muchos de ellos sus cónyuges, a zonas con mayor dinamismo económico, para completar los ingresos familiares.

Por último, los costos de producción de la agricultura familiar son mucho más bajos que los de la agricultura no familiar, debido, sobre todo, a la subvención que implican los trabajos no remunerados y al uso de insumos locales –semillas, abonos orgánicos y otros–. El primer sector invierte 400 bolivianos por hectárea, en contraste con la agricultura no familiar, cuyo costo alcanza los 550 bolivianos por hectárea (Czaplicki Cabezas, 2021). A ello se suma la diversidad de alimentos producidos en la agricultura familiar, alrededor de 93, frente a los cuatro productos –soya, girasol, arroz, caña de azúcar– que concentra la agricultura no familiar.

Aspectos críticos

Los pequeños propietarios, en particular del altiplano y de los valles, enfrentan varias dificultades, entre ellas la erosión de los recursos naturales –suelos, tierra, agua y biodiversidad–, los efectos del cambio climático cada vez más evidentes –sequías, lluvias irregulares, granizos y heladas– y la importación de alimentos y de bebidas, que según el INE (2023) subió en el último tiempo en un 5%, sin olvidar que en los últimos 10 años el incremento fue del 21%, a lo que es necesario sumar el contrabando y las anodinas políticas públicas en favor de ese sector.

Desde el Estado, son varios los programas orientados a los pequeños productores, aunque resultan insuficientes e ineficientes para incidir en el sector. Sin embargo, existen oportunidades por el crecimiento y la mayor interacción entre el campo y las ciudades, el incremento de los consumidores que demandan productos ecológicos y nutritivos, la consolidación de ferias locales desde la pandemia debido al COVID-19 y la mayor participación en los mercados regionales por la disminución de intermediarios.

Rutas de avance

En el contexto descrito, creemos importante visibilizar y valorar el aporte económico, social y ambiental de la agricultura familiar campesina, que a pesar de la disminución de su protagonismo, por los factores mencionados, sigue y seguirá siendo un sector estratégico para garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria, responder a la crisis alimentaria y sanitaria –enfermedades crónicas por desnutrición–, contrarrestar los efectos del cambio climático y generar empleos para un buen sector de la población.

Las autoridades públicas de los distintos niveles del Estado deberían prestar mayor atención y potenciar la producción agropecuaria, implementando innovaciones tecnológicas apropiadas, fortaleciendo los conocimientos locales, generando valor agregado por medio de la transformación

de los productos agropecuarios, fomentando la comercialización y dando asistencia técnica

En lo ambiental, las prácticas de gestión tradicional y sostenible de los recursos naturales de la agricultura familiar, a pesar de su erosión, incluyen servicios ecosistémicos que ayudan a preservar la biodiversidad, al secuestro de carbono no cuantificado, a sostener la diversidad de alimentos y a la conservación de los suelos y del agua. Ese aporte es desdeñado por quienes quieren medir el sector en términos de productividad y de generación de ingresos solamente. En conclusión, la agricultura familiar campesina e indígena es una alternativa para hacer frente a las crisis alimentaria, sanitaria y ambiental que nos amenazan cada vez con mayor fuerza.

Referencias bibliográficas

- Castilleja-Vargas, Liliana; Gutiérrez Juárez, Priscila; Laura, Luis Fernando y Serrudo, Luis Fernando (eds.) (2023). *Apostar por la agricultura para lograr una diversificación productiva*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://n9.cl/obwffj>
- Colque, Gonzalo; Urioste, Miguel y Eyzaguirre, José Luis (2015). *Marginalización de la agricultura campesina e indígena. Dinámicas locales, seguridad y soberanía alimentaria*. La Paz: Fundación TIERRA. <https://goo.su/VFYe9y>
- Czaplicki Cabezas, Stanislaw (2021). *Desmitificando la agricultura familiar en la economía rural boliviana: caracterización, contribución e implicaciones*. Cuadernos de investigación, número 95. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. <https://goo.su/QUdID>
- Instituto Nacional de Estadística - INE (2014). *Un pincelazo a las estadísticas con base a datos de censos. Censo Nacional Agropecuario 2013*. La Paz: INE. <https://goo.su/6Q1mg>
- INE (2015). *Censo Agropecuario 2013. Bolivia*. La Paz: INE. <https://goo.su/vdaT8q>
- INE (2023a). "Bolivia - Importaciones según Grandes Categorías Económicas por Año y Mes 1992-2023". Portal web del INE, sección Estadísticas económicas. <https://goo.su/KsytU>
- INE (2023b). "Bolivia - Valor agregado bruto a precios corrientes según actividad económica, 1988-2022". Portal web del INE, sección Estadísticas económicas. <https://goo.su/naNU>
- Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA (2023). "Estado del Proceso de Saneamiento: Bolivia". Portal web del INRA. <https://goo.su/hyIYd>
- Kay, Cristóbal (2009). "Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?". *Revista Mexicana de Sociología*, volumen 71, número 4, 607-645. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v71n4/v71n4a1.pdf>
- Ormachea Saavedra, Enrique (2018). *Bolivia: Nuevos datos acerca del Desarrollo del Capitalismo en la Agricultura*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. <https://goo.su/tUH8>
- Ormachea Saavedra, Enrique (2021). *Desagrarización, descampesinización y pluriactividad campesina en Bolivia*. Serie Desigualdades y pobreza multidimensional. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. <https://goo.su/gLB2>
- Pérez, Edelmira (2004). "El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad". *Nómadas*, número 20, 180-193. <https://goo.su/PJow48r>
- Tassi, Nico y Canedo, María Elena (2019). *"Una pata en la chacra y una en el mercado": multiactividad y reconfiguración rural en La Paz*. La Paz: Postgrado en Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés. <https://goo.su/3GhdFx>
- Tito Velarde, Carola y Wanderley, Fernanda (2021). *Contribución de la agricultura familiar campesina indígena a la producción y consumo de alimentos en Bolivia*. Cuadernos de investigación, número 91. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. <https://goo.su/WKGz2d>
- Urioste, Miguel (2017). *Pluriactividad campesina en tierras altas. "Con un solo trabajo no hay caso de vivir"*. La Paz: Foro Andino Amazónico de Desarrollo Rural. <https://goo.su/5SV8>
- Van Der Ploeg, Jan Douwe (2016). *El campesinado y el arte de la agricultura: un manifiesto chayanoviano*. La Paz. Fundación TIERRA.
- Zoomers, Annelies (2002). *Vinculando estrategias campesinas al desarrollo. Experiencia en los Andes bolivianos*. La Paz: Plural editores. <https://goo.su/XN2oj6b>

2

Relación de la propiedad de la tierra y de los territorios con la ganadería sostenible, comunitaria y de pequeña propiedad

José Maguiña Villón / Luz A. Mejía Pozo

Contexto

En Bolivia, los tipos de propiedad, en particular la pequeña, la mediana y la empresarial, se complementan con la función económica, entre ellas la actividad ganadera. Por muchos años se ha discutido la relación ganado-superficie, especialmente del ganado bovino, concentrado como medio de verificación del uso de la tierra y de los derechos de propiedad (Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA, 2010). Se ha trabajado menos en la tenencia de animales en otros tipos de propiedad, como por ejemplo en la propiedad colectiva, y en la función social de la pequeña propiedad, con prácticas como la trashumancia, el pastoreo y los manejos colaborativos.

La actividad ganadera tiene distintos énfasis según los momentos históricos de Bolivia. Posterior a la Reforma Agraria de 1953, la ganadería bovina se consolidó en el oriente boliviano con nuevos procesos agrarios y tipos de propiedad reconocidos a partir de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como Ley INRA. Asimismo, fueron generadas nuevas dinámicas, incluyendo las pequeñas unidades lecheras y de engorde en el altiplano, nuevas formas de manejo del ganado camélido y una ganadería comunitaria en tierras colectivas.

La superficie de tierras destinadas a la producción ganadera está en proceso de expansión,

en respuesta a políticas públicas favorables, sobre todo en los departamentos de Santa Cruz y de Beni, con problemas colaterales de deforestación, quema y alteraciones medioambientales, que en términos relativos favorecen a la ganadería empresarial más que a los campesinos y a los indígenas privados y comunitarios (Cruz Quetasi, 2021). Sin embargo, dada la nueva estructura agraria, al mismo tiempo esto representa un potencial aprovechable por esa población, tanto para su beneficio como para el beneficio de Bolivia, siendo que se cuenta con experiencias en pequeñas propiedades y con una ganadería comunitaria que han pasado del modelo extensivo de ramoneo y pastoreo a una administración semiintensiva e intensiva prometedora en términos ecológicos y económicos.

Situación actual

La ganadería bovina en Bolivia se ha incrementado de modo significativo en los últimos años, principalmente en las tierras bajas del oriente, gracias a las políticas públicas que facilitan el cambio de planes del uso del suelo y promueven la exportación. Dicho crecimiento está concentrado en el departamento de Santa Cruz, mayormente bajo la modalidad empresarial, e incluye una parte de las pequeñas y de las medianas propiedades, así como a las propiedades comunitarias.

El movimiento animal registrado por la FEGASACRUZ (*ibid.*) creció de 783.796 cabezas de ganado en 2011 a 3.758.123 cabezas de ganado en 2020. Esa producción tuvo distintos

encadenamientos hacia los diferentes tipos de mercado, como la cría, la recría, el engorde, la reproducción o el matadero, cada uno con su propia cadena de valor, sin estar conectadas entre sí.

Tabla 1: Santa Cruz - principales orígenes y destinos del ganado, por provincia (2021)

Origen		Destino	
Provincia	Número	Provincia	Número
Chiquitos	591.509	Andrés Ibáñez	983.430
Andrés Ibáñez	450.924	Chiquitos	377.697
Cordillera	340.477	Velasco	230.838
Velasco	295.838	Cordillera	164.173
Ñuflo de Chávez	288.259	Ñuflo de Chávez	146.944
Guarayos	96.639	Cercado	114.723
Total	96.639	Total	114.723

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de FEGASACRUZ, s. f.

En cuanto a los principales rubros de destino del ganado registrados en 2021, estos fueron los siguientes:

Tabla 2: Santa Cruz - principales rubros de destino del ganado (2021)

Rubro	Número
Embarcadero	41
Predios	1.176.618
Ferias	55.904
Remates	286.723
Mataderos	875.850

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior significa que los animales fueron movilizados con diferentes propósitos y no solo para la producción de carne. Así, el movimiento

hacia predios representó la venta para la recría, el engorde o la reproducción; el movimiento a ferias y a remates tuvo ese mismo objetivo, sumado el derribo para la venta de carne; y el movimiento hasta los mataderos fue exclusivamente para la comercialización cárnica, en parte destinada a la exportación, que se hace deshuesada y congelada, refrigerada y semiprocesada.

El principal país importador de carne boliviana es en la actualidad la República Popular de China. Ese comercio se ha incrementado en los últimos años de manera significativa tanto en volumen como en valor, a pesar de que todavía participa un número muy limitado de productores. En 2019, por intermedio del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG) y de otras entidades, el Gobierno de Bolivia habilitó 29 predios para la producción de exportación y en 2020 esa cifra subió a 49 predios (FEGASACRUZ, s. f.).

Tabla 3: Santa Cruz - exportación de carne (2020 y 2022)

2020		2022	
Toneladas métricas	Dólares estadounidenses	Toneladas métricas	Dólares estadounidenses
15.207	63.835.470	19.353	119.654.853

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), 2023.

Aunque esa fuente de divisas es importante, en 2022 representó solamente el 5,45% de los 2.194 millones de dólares generados mediante la exportación de soya y sus derivados.

Si bien lo que en general se destaca en la prensa nacional es la ganadería y el mercado de carne de las grandes empresas, también ha crecido y se ha distribuido en todo el país la producción agropecuaria y forestal, en condiciones tradicionales y sin participar en sistemas integrados con visión territorial ni con visión ecosistémica, y menos bajo lineamientos de gobernanza ambiental (Arandia, 2022). Sin embargo, esas actividades tienen en Bolivia un alto potencial para la generación de servicios ecosistémicos, entre ellos la fijación de carbono y la diversificación florística, que contribuyen a la adaptación al cambio climático y a la mitigación de sus efectos (Peralta-Rivero, 2023).

La producción ganadera semiintensiva en pequeñas y en medianas unidades productivas, así como en tierras de derecho indígena, en reemplazo de la producción extensiva, bien puede contribuir al incremento de las capacidades económicas de campesinos y de indígenas, al mismo tiempo que favorece la generación de capacidades de resiliencia ante el cambio climático (Cruz Quetasi, 2021).

Teniendo en cuenta la magnitud de la tierra ocupada y saneada a la fecha por el INRA para los campesinos pequeños y medianos propietarios, los indígenas –incluyendo las tierras comunitarias de origen (TCO)– y los comunitarios (INRA, 2023), que alcanza un total de más de 50 millones de hectáreas, correspondientes a un poco más del 50% de las tierras tituladas, es indudable que hay un tremendo potencial para que los campesinos y los indígenas contribuyan al desarrollo del territorio y del país en los aspectos económicos

agropecuarios, forestales y otros relacionados, al igual que al desarrollo de sistemas agroecológicos.

En el oriente boliviano se concentra la mayor parte de las tierras con esa potencialidad. Es en tal ámbito que resulta significativa la producción ganadera en general, abarcando en su mayoría la producción bovina de carne y de leche. Las cadenas de valor de la producción, sea para la venta en el mercado local, en sus diferentes componentes –reproducción, cría, recría y engorde–, o para la exportación, son muy diferentes y no incluyen a todos los productores. Los mercados de más alto valor de venta, como los de reproducción y de exportación, están concentrados en la producción desde las propiedades empresariales, así como en las medianas y en las pequeñas propiedades, fundamentalmente bajo las modalidades semiintensivas e intensivas (confinamiento).

Por otra parte, la ganadería en tierras con propiedad comunitaria e indígena se enmarca en sus concepciones de tierra y de territorio, y en la cosmovisión de sus habitantes. Dicha ganadería es sobre todo extensiva y está en una etapa inicial de conversión a la modalidad semiintensiva, gracias a la promoción de algunas entidades de la sociedad civil. Esas características facilitan la práctica de actividades productivas más amigables con la naturaleza y la resiliencia del territorio, pero aún representan grandes retos para aumentar la productividad y ser competitivos en los mercados locales y externos de la ganadería.

Para el presente texto hemos tomado información de una pequeña propiedad familiar de producción ganadera situada en el departamento de Santa Cruz (municipio Pailón, provincia Chiquitos) y de un territorio de propiedad comunitaria indígena en el Chaco chuquisaqueño, perteneciente a la capitania de Macharetí. En el primer

caso la modalidad es semiintensiva familiar, mientras que en el segundo caso las experiencias son de transición de la modalidad extensiva a la semiintensiva.

Caso 1: ganadería en una pequeña propiedad familiar¹

En la Finca Anita, una pequeña propiedad ganadera con título individual adquirido mediante compra, se realiza la recría y el engorde de ganado de manera mixta, complementando el pastoreo con alimento seco –mezcla de harinas hechas de cereales de estación con solvente (torta) de soya y melaza–, constituyendo así una modalidad semiintensiva. El ganado es comprado como torillo –18 meses de vida en promedio– y vendido al mejor postor en un centro de remate al alcanzar los 380 kilogramos –o más–, principalmente para el acabado de engorde en confinamiento o para el matadero. Su capacidad de manejo de pasturas, que son introducidas con la rotación en potreros cercados, con atajados y con cortinas de viento, le permite tener una carga animal de tres unidades por hectárea² en época de lluvias, lo que baja a una unidad en época seca, tasa superior a la carga animal promedio en explotaciones extensivas.

Dicha empresa familiar es gerenciada por su propietario, con el apoyo de un trabajador permanente y de uno temporal, y opera con capital propio, a lo que se suma el monto obtenido por medio de un préstamo otorgado por el Banco de Desarrollo Productivo (BDP, 2018).

A pesar de su buen nivel tecnológico, la finca enfrenta un problema de baja rentabilidad debido a un desbalance del flujo de caja por los costos de los insumos y por el pago de salarios, ambos ítems incrementados significativamente entre 2017 y 2022, mientras que el precio del kilo de la unidad animal en peso vivo se mantuvo prácticamente constante.

Para afrontar esa desventaja, la pequeña propiedad de Pailón aumentó su productividad con la aplicación de la rotación de pastos y la generación de heno para el invierno, entre otros mecanismos, sin lograr la rentabilidad esperada, a lo que se sumó la irregularidad de las lluvias, especialmente en los años 2016 y 2019 –sequía o inundaciones– (Finca Anita, 2004-2022).

La siguiente tabla deja ver los precios unitarios de venta del ganado en pie, en comparación con algunos de los costos unitarios de producción durante el periodo 2017-2022 (Finca Anita, 2018; Finca Anita, 2004-2022). Según se puede apreciar, los precios unitarios de venta animal prácticamente no subieron (0,44%), en tanto que los del sorgo molido, del solvente de soya y del salario básico aumentaron en 11,43%, 8,00% y 18,55%, respectivamente.

1 Esta experiencia familiar fue documentada en 2016 por el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) en la producción audiovisual “Finca Anita: Ganado de engorde en Pailón (Interaprendizaje)”, disponible en: <https://goo.su/RGjKHEI>

2 Una unidad animal es igual a un vacuno con un peso vivo promedio de 400 kilogramos.

Tabla 4: Finca Anita - relación de precios de venta de ganado vacuno y de costos de producción (2017-2022)

Año	Torillo		Precio de sorgo molido (Bs/q)	Precio de solvente de soya (Bs/q)	Salario básico (Bs)
	Peso (kg)	Precio de venta (Bs/kg)			
2017	422	9,06	70	120	2.000
2018	359	10,20	50	140	2.110
2019	388	10,07	53	110	2.163
2020	406	9,68	43	120	2.170
2021	307	10,80	78	130	2.278
2022	222	9,10	85	145	2.371

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de Finca Anita, 2018 y Finca Anita, 2004-2022.
Nota: kg = kilogramo; Bs = bolivianos; q = quintal.

En el terreno de la Finca Anita el pasto es desbrozado en la temporada seca sin recurrir a la quema, para proteger el suelo, incurriendo en gastos de alquiler de maquinaria agrícola para el desbroce mismo y de mano de obra para la elaboración de rollos de heno, cuya venta no compensa adecuadamente esos costos.

Con el propósito de completar un esquema agroecológico, la finca consultó recientemente a la Autoridad de Fiscalización y Control de Bosques y Tierras (ABT) el mecanismo institucional más conveniente para habilitar 50 de las 150 hectáreas de la propiedad, para manejo silvopastoral, pero no logró ningún avance por los altos costos que ello implicaba. Tampoco contó con apoyo institucional para la comercialización de ganado durante el enclaustramiento sanitario debido al COVID-19 ni cuando ocurrieron las protestas sociales de 2019 en Santa Cruz, y en las recurrentes sequías recurrió solamente a sus reservas de heno enrollado.

En conclusión, esta pequeña propiedad ganadera posee capacidades técnicas y económicas propias que le permiten niveles aceptables de competitividad, aunque no puede potenciarse más por la ausencia de un marco territorial de desarrollo que englobe sus actividades y facilite el establecimiento de una cadena de valor estratégica. Esta podría ser posible mediante la participación de actores principales de la actividad ganadera en la zona –asociación de ganaderos, asociaciones de transportistas, SENASAG, silos y molinos, matadero,

etcétera–, al igual que con la participación más efectiva del respectivo gobierno municipal.

Caso 2: ganadería en una propiedad comunitaria³

La experiencia de las tierras comunitarias de origen (TCO) y de los territorios indígena originario campesinos (TIOC) de la capitania y las comunidades de Macharetí surgió luego de la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1996, en la que se reconocieron los territorios colectivos y el derecho histórico a la restitución de tierras a favor de los pueblos indígenas.

La capitania de Macharetí, cuya demanda de territorio no fue cubierta en las colindancias y en las cercanías a sus comunidades, en 2006 recibió en compensación un predio de 91.529 hectáreas de superficie, ubicado en la frontera con Paraguay, a aproximadamente 100 kilómetros de las comunidades. Un año después, ese territorio recibió el nombre de Yemiguasu y fue ocupado con ganadería de engorde. En 2022, la capitania tuvo su primera experiencia de promover un remate administrado y gestionado por la organización guaraní, en la que participaron productores y comerciantes de distintas regiones del Chaco boliviano.

³ Este emprendimiento comunitario fue registrado en 2015 por el IPDRS en el documental "Documental: Yemiguasu, territorio guaraní de frontera (Caso 50)", disponible en: <https://goo.su/XV1oJxu>

En la actualidad, a 16 años de inversión y de atención continua, en ese territorio se ha establecido un centro intercomunal con un área encerrada para el manejo semiintensivo de 9.000 hectáreas y ocho centros ganaderos comunitarios con una extensión total de 2.860 hectáreas encerradas para el manejo semiintensivo; en total, el ganado mayor que se administra es de alrededor de 2.000 cabezas, saliendo al mercado habitualmente. La gran limitante de la llanura chaqueña es la provisión de agua para consumo humano y animal, por lo que todos los centros ganaderos cuentan con pozos perforados y tanques elevados, siendo su mantenimiento uno de los costos más altos para la actividad ganadera de la región.

En ese contexto de derecho a la tierra y al territorio en el Chaco boliviano, la ganadería estuvo siendo manejada, en su mayoría, bajo un sistema extensivo, aunque en los últimos años se comenzó a promover la ganadería semiintensiva, por sus potencialidades económicas, ecológicas y de sostenibilidad.

En la región boliviana del Chaco el grado de sustentabilidad de sistemas productivos como la ganadería semiintensiva, con relación a la ganadería extensiva, es poco conocido por la falta de estudios basados en indicadores comparativos (Peralta-Rivero y Cuellar Álvarez, 2018). La Propuesta Económica Productiva (PEP) promovida por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), Regional Cordillera para el Chaco de Bolivia, apropiada y practicada por las familias indígenas y campesinas, plantea como modelo sostenible y alternativo la ganadería comunitaria semiintensiva (CIPCA, 2014). Dicha ganadería es definida como un sistema de crianza de animales mayores y menores que, por un lado, optimiza el uso del espacio y, por el otro, combina prácticas de manejo sustentable que facilitan las actividades y permiten obtener productos en cantidad, calidad y oportunidad, orientados a la seguridad alimentaria y a la generación de ingresos (Torrico *et al.*, 2017; Peralta-Rivero y Cuellar Álvarez, 2018).

De acuerdo con el estudio realizado por Carmelo Peralta-Rivero y Néstor Cuellar Álvarez:

En predios campesinos indígenas la nueva ganadería es implementada a través de la crianza planificada del ganado mayor (bovinos de carne y leche) y/o ganado menor (ovinos de pelo y gallinas); en general se efectúa a nivel familiar, pero dependiendo de la escala de producción puede efectuarse de manera comunal. Las prácticas implementadas –alimentación, sanidad, mejora genética e infraestructura pecuaria– que incluye esta forma de producción garantizan mayor eficiencia de la producción de proteína animal, mayor eficiencia del uso de los recursos naturales (tierra, agua y bosque), permiten maximizar la capacidad de carga animal en comparación con la producción extensiva (2018: 48).

La ganadería sostenible comunitaria promueve y fortalece la interrelación de espacios orgánicos. Los recursos se utilizan también en beneficio colectivo para el funcionamiento de la organización y para la ayuda solidaria por temas de salud, entre otros. Asimismo, disminuye la migración y es una alternativa frente a fuentes laborales temporales en proyectos petroleros. Por otra parte, permite optimizar los espacios de tierra y mitigar los impactos en el territorio, dado que posibilita sembrar y utilizar pastizales en tiempo de lluvia, al igual que producir heno para consumo en época de sequía.

En las zonas Ivo, Macharetí y Santa Rosa del Chaco chuquisaqueño, como en otras áreas del Chaco y de la Chiquitanía, se establecieron proyectos ganaderos en concurrencia con el Proyecto de Alianzas Rurales II (PAR II), dependiente del Programa EMPODERAR que lleva adelante el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Esos proyectos fueron denominados “La nueva ganadería comunitaria”, que consiste en la transformación de la ganadería extensiva a la ganadería semiintensiva. En esa nueva ganadería las familias implementan la actividad ganadera realizando, primero, trabajos de infraestructura, como el alambrado de potreros, corrales y embarcaderos, la división de mangas, la instalación de fuentes de agua –atajado, bebederos– y otros; y, segundo, la adquisición de ganado menor o mayor de modo comunitario, donde todos son responsables y se organizan para su atención y el manejo sanitario, a fin de incrementar la capacidad de carga animal en sus territorios.

Al momento presente, no existe una contabilidad de los emprendimientos comunitarios de ganadería bovina, pero se conoce que se vienen implementando desde hace al menos 50 años, y que entre el Chaco y la Chiquitanía pasan de la centena de proyectos activos.

Aspectos críticos

Según se anticipó, el departamento de Santa Cruz tiene la mayor población ganadera de Bolivia, seguido por el departamento de Beni (FEGASACRUZ, s. f.). Un alto porcentaje de esa producción está en manos de pequeños y de medianos productores, al igual que de comunidades campesinas e indígenas. Sin embargo, entre esos cuatro grupos hay muchas diferencias en términos de capacidades competitivas económicas por falta de integración territorial de las políticas y de los programas de desarrollo rural agropecuario, como también por falta de un enfoque territorial.

Del mismo modo, el acceso a tecnología es muy diferenciado, privilegiando a los productores con uso intensivo de capital, mayormente pequeños, medianos y empresariales, en desmedro de los que no cuentan con esa capacidad económica. El Estado, a su vez, mantiene niveles muy bajos de generación y de transferencia tecnológica, por lo que la mayor parte de esta viene “atada” a la compra de insumos agroindustriales, como las semillas de soya, en tanto que en la ganadería está asociada a la compra de semen congelado, embriones y reproductores de alta calidad genética (Asociación de Ganaderos de Pailón - ASOGAPA, 2022).

El acceso a capital comercial es también diferente por cuanto las condiciones básicas de crédito no pueden ser cumplidas por los más desfavorecidos. De hecho, la imposibilidad que tienen los pequeños productores y los productores de las tierras comunitarias e indígenas de hipotecar la tierra les impide el acceso a la banca comercial. Una de las pocas fuentes de capital es el Banco de Desarrollo Productivo (BDP), cuya tasa de interés efectiva activa al

cliente (TEAC) es del orden superior al 11% anual. Esto obliga al productor a responder con altos niveles de rentabilidad en un contexto de mercado restringido, con costos crecientes e ingresos controlados por los precios de venta favorables al consumidor urbano.

La falta de un enfoque territorial también limita el desarrollo eficiente y equitativo de cadenas de valor para los productores ganaderos. Esto significa que el acceso a insumos –semovientes, granos, medicinas, etcétera– es desordenado, que el acceso a servicios tampoco está debidamente relacionado y que el mercado para la venta no cuenta con políticas de apoyo, sino, más bien, afronta limitaciones de control de precios establecidas para beneficio del consumidor urbano (ASOGAPA, 2022). De igual modo, la intervención de los gobiernos municipales y sus políticas en la producción ganadera son muy limitadas.

La dispersión de los elementos de las cadenas de valor de la producción ganadera se hace evidente con las dinámicas de los semovientes producidos. En tal sentido, la identificación de cadenas de valor para esta actividad económica en el departamento de Santa Cruz, en cada provincia y, dentro de ellas, en cada municipio, para cada modalidad de emprendimiento –familiar pequeño, mediano o comunitario–, extensivo, semiintensivo o intensivo, con inclusión de todos los actores relevantes, es una tarea pendiente. Es claro que la falta de enfoques territoriales dificulta esa integración, pero, además, dificulta la gobernanza ambiental para la orientación de la actividad productiva a componentes ecosistémicos, resilientes y sostenibles.

Ruta de avance

La producción ganadera en Bolivia es un rubro de producción agropecuaria con alto potencial de crecimiento, tanto por el incremento de la demanda en el mercado nacional y en el mercado externo del sector como por los significativos márgenes disponibles para el aumento de la productividad de las propiedades pequeñas

y medianas, y de las propiedades colectivas de campesinos e indígenas.

Para mejorar la productividad de la pequeña ganadería y de la ganadería comunitaria, es conveniente hacer conocer y promover la práctica más generalizada de la producción bajo la modalidad semiintensiva, por cuanto sus componentes y sus potencialidades ya han sido probados exitosamente. Dicha modalidad puede hacer más eficientes los emprendimientos en sus aspectos económicos y ambientales, lo que a su vez redundará en su sostenibilidad ambiental y en su beneficio social.

Las experiencias existentes en los distintos campos, así como los cambios y los avances en la gestión de los campos y de los animales, muestran que la propia realidad ha relegado el debate sobre la fórmula unidad animal/superficie.

La gobernanza ambiental y ecosistémica de la producción semiintensiva de la ganadería, en este caso la bovina, pero también pertinente para la crianza de otros animales, puede ser adoptada desde un enfoque territorial con una adecuada identificación y asociación cooperativa mutua, como también con el reforzamiento de las capacidades de los actores locales, promoviendo estrategias municipales, comunales y asociativas de integración en cadenas, inicialmente de valor, a objeto de generar ingresos, y luego mediante acciones estratégicas más integrales para el bienestar de toda la población.

Las estrategias territoriales y multiactor son necesarias para afrontar las variaciones del contexto de los emprendimientos ganaderos, principal factor limitante del desarrollo de la adopción de las nuevas propuestas económicas productivas.

Los emprendimientos aislados de ganadería semiintensiva, privados y comunitarios, tienen el potencial de un efecto inmediato en la economía de las familias y de las comunidades, reduciendo los costos de producción y mejorando la calidad

para la comercialización del ganado, a tiempo de reforzar, en el mediano plazo, las relaciones sociales e institucionales del territorio.

Referencias bibliográficas

- Arandia, José Marcelo (julio de 2022). "Gobernanza ambiental, una estrategia para superar las desigualdades en territorios campesinos e indígenas de tierras bajas de Bolivia". *Desarrollo y territorio* [revista digital], número 12, 36-45. Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe.
- Asociación de Ganaderos de Pailón - ASOGAPA (2022). *Plan estratégico preliminar 2023-2028*. Pailón, Santa Cruz: ASOGAPA.
- Banco de Desarrollo Productivo - BDP (28 de marzo de 2018). "Contrato de préstamo de dinero para persona individual No. 16704, a 5 años con una TEAC de 11.95% anual". Santa Cruz de la Sierra.
- Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA (2014). *Sistematización de la PEP (Propuesta Económica Productiva): Avances, dificultades y retos*. La Paz: CIPCA.
- CIPCA (2022). "Desafío 2: Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial". *Informe de Rendición de Cuentas. Plan Estratégico 2016-2021* (pp. 37-52). La Paz: CIPCA.
- Cruz Quetasi, Adrián (2021). *Sistematización de experiencias en ganadería bovina semi intensiva desde el enfoque de derechos económicos y ambientales en la región Chiquitana*. La Paz: CIPCA.
- Federación Departamental de Ganaderos de Santa Cruz - FEGASACRUZ (s. f.). Portafolio Estadístico del Sector Ganadero Bovino Boliviano 2020. <https://fegasacruz.org/estadisticas/>
- Finca Anita (2018). Plan de Negocios [documento interno]. Pailón, Santa Cruz.
- Finca Anita (2004-2022). Cuadernos diarios de campo de 2004 a 2022 [documentos internos]. Pailón, Santa Cruz.
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior - IBCE. (2023). "Cifras del comercio exterior boliviano 2022". *Comercio exterior*, año 31, número 306. Santa Cruz de la Sierra: IBCE.

Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA (2010). *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas. Cambia la estructura de la propiedad agraria*. La Paz: INRA.

INRA (2022). *Compendio Normativa Agraria*. La Paz: INRA.

INRA (marzo de 2023). Sistema de Información. Estado del proceso de saneamiento. Resultados por clasificación de la propiedad. <https://plataforma.inra.gob.bo/>

Peralta-Rivero, Carmelo (agosto de 2023). "Modelos productivos de desarrollo rural y su contribución en la generación de servicios ecosistémicos en Bolivia". *Revista Grifos - Unochapecó*, volumen 32, número 59.

Peralta-Rivero, Carmelo y Cuellar Álvarez, Néstor (2018). *La ganadería en la región del Chaco de Bolivia. "Una evaluación de la sustentabilidad de los sistemas de manejo de ganadería semi-intensiva y extensiva"*. Cuadernos de Investigación, número 85. La Paz. CIPCA.

Torrice, Juan Carlos; Peralta-Rivero, Carmelo; Cartagena, Pamela y Pelletier, Élise (2017). *Capacidad de resiliencia de sistemas agroforestales, ganadería semiintensiva y*

agricultura bajo riego. Beneficios alcanzados por la PEP del CIPCA. Cuadernos de Investigación, número 84. La Paz: CIPCA.

Normativa nacional

Constitución Política del Estado. 7 de febrero de 2009. República de Bolivia. <https://goo.su/p8QY> [título II, capítulo noveno ("Tierra y territorio"), artículos 394, 395 y 396; título III ("Desarrollo Rural Integral Sustentable"), artículos 405, 406, 407 y 408].

Ley N.º 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. 18 de octubre de 1996. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/LPvubVo>

Ley N.º 3545. Ley de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria. 28 de noviembre de 2006. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/58bOm>

Sitos web

Sistema Boliviano de Certificación de Bosques e Incentivos de la ABT: <http://usi.abt.gob.bo:82/Certificacion/>

3

Conflictividad por la tierra y el territorio, y ampliación de la frontera agrícola en Bolivia

Lorenzo Soliz Tito / Lenny Fernández Cáceres

Contexto

El 18 de octubre de 1996 fue promulgada en Bolivia la Ley N.º 1715 y con ella fue creado el Servicio Nacional de Reforma Agraria, con el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como su instancia ejecutora descentralizada. El INRA es el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas agrarias, entre cuyas atribuciones está: “Promover la conciliación de conflictos emergentes de la posesión y del derecho de propiedad agraria” (Ley N.º 1715, artículo 18.9).

En los 10 años establecidos con esa ley para el saneamiento y la titulación de tierras en Bolivia, el avance fue irrisorio. Al no haber sido concluido ninguno de esos procesos, fueron necesarias nuevas normas para ampliar los plazos en dos oportunidades. A fines de 2022, a 26 años de iniciada la reforma agraria, la superficie pendiente de titulación era de 9.251.728 hectáreas (9%), de las cuales más de la mitad estaba con procesos detenidos y/o en conflicto (INRA, 2023).

Para atender los conflictos en torno a la tierra, según el “Manual de Organización y Funciones” del INRA (2019), esa entidad contaba con la Unidad de Conciliación y Gestión de Conflictos, dependiente de la Dirección General de Saneamiento y Titulación, en la oficina nacional. El objetivo de dicha unidad era promover espacios de negociación, diálogo y consenso, sin intervención, como también la facilitación, la mediación y la conciliación con intervención, para la solución, la resolución y la transformación

de los conflictos relacionados con la posesión y la propiedad agraria, acciones que podían ser promovidas de oficio o a requerimiento de la parte interesada y ser de aplicación en las áreas de saneamiento antes, durante o después de su sustanciación.

En cuanto a la función principal de la Unidad de Conciliación y Gestión de Conflictos, esta era “coordinar y generar espacios de intervención en la solución, resolución y transformación del conflicto, en aplicación del Título XVI del Reglamento a la Ley No. 1715 modificada por la Ley No. 3545, así como el Decreto Supremo 29215” (*ibid.*: 64). Asimismo, algunas de sus funciones específicas eran la recopilación de información documental de las áreas en conflicto, la obtención de información de campo de las áreas en conflicto –con verificaciones *in situ*–, el análisis y la caracterización de conflictos en matrices, la elaboración del plan del manejo de conflictos, la atención a beneficiarios que denuncian conflictos, la implementación de acuerdos plasmados en actas de conciliación, el seguimiento al cumplimiento de acuerdos y la realización de audiencias de conciliación antes, durante y después del saneamiento (*ibid.*). Entre tales funciones se echa de menos la prevención de conflictos de diverso tipo, aspecto que sí estaba incluido con anterioridad (INRA, s. f.).

La Unidad de Conciliación y Gestión de Conflictos no tuvo un funcionamiento permanente, y aproximadamente desde el año 2018 dejó de funcionar. En la actualidad se la está reponiendo y se están haciendo esfuerzos para asignarle

recursos institucionales y humanos, ante la necesidad de resolver los conflictos y de avanzar hacia la conclusión del saneamiento y de la titulación de tierras:

Muchas carpetas pasaron al archivo por la gravedad de los conflictos y que no se han podido resolver... Nuestros equipos han tenido dificultades para resolver los conflictos. Algunos dirigentes vienen a reabrir sus casos. Lo tienen que hacer con un memorial, ya que han pasado años desde que se archivaron (funcionario del INRA, comunicación personal, mayo de 2023).

Conceptualización

Conflicto agrario

Según algunos especialistas, los conflictos en general son situaciones en las que dos o más personas entran en oposición o en desacuerdo debido a que sus posiciones, intereses, necesidades o valores son realmente incompatibles o son percibidos como tales. En ese sentido, las emociones y los sentimientos juegan un papel muy importante, y la relación entre las partes puede quedar robustecida o deteriorada, dependiendo de cómo sea el proceso de resolución del conflicto (Torrego, 2005; Fundación UNIR Bolivia, 2008).

En una dirección similar, para Ramón Alzate (1998) el conflicto implica una percepción –real o no– de intereses divergentes, de incompatibilidades percibidas entre las partes en conflicto con relación a los objetivos y a los medios para lograrlos.

Se podría decir que los conflictos son inherentes a la condición humana y no son *per se* negativos. En cierto modo:

Los conflictos no violentos pueden ser un componente esencial del cambio social y el desarrollo [...]. El arreglo pacífico de conflictos es posible cuando las personas y los grupos tienen confianza en que las estructuras de gobierno, la sociedad y las instituciones son capaces de manejar intereses que son incompatibles. Los conflictos se vuelven problemáticos cuando los mecanismos de la sociedad y las instituciones de gestión y solución de conflictos se

colapsan, dando paso a la violencia (Unión Europea y Equipo Marco Interinstitucional para la Acción Preventiva de la Organización de las Naciones Unidas, s. f.: 8).

Desde una visión constructiva, el manejo del conflicto es entendido como:

[...] la diferencia de opiniones e intereses y es necesario para el cambio y la evolución de las sociedades [...]

Vivir una cultura de paz no significa abolir los conflictos o prohibir que las personas expresen sus diferentes opiniones y puntos de vista. La meta es aprender a manejar situaciones conflictivas buscando soluciones constructivas entre todos y sin llegar a la violencia (Fundación UNIR Bolivia, 2008: 12).

En materia agraria, varios expertos coinciden en señalar que los conflictos son inseparables de la posesión legal, legítima o ilegal de la tierra –como también de los recursos naturales que se encuentran en ella–, un bien cada vez más escaso y apetecido por su valor económico, al igual que cada vez más defendido por su valor sociocultural y ambiental. La tierra tiene además un valor estratégico para muchos Estados, por ejemplo para asegurar la alimentación de su población y sostener las finanzas públicas –especialmente en contextos de alta conflictividad (incluso bélicos) a niveles internacionales–, por intereses geoestratégicos y por los efectos cada vez más devastadores del cambio climático.

Según el Observatorio Ciudadano de los Pueblos Indígenas, herramienta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos:

La conflictividad por la tenencia de la tierra se define como aquellas situaciones de oposición entre sujetos o colectividades necesariamente agrarios contra el mismo tipo de actores, o bien contra otros actores no agrarios (instituciones, particulares, funcionarios, empresas, fraccionadoras, etc.), surgidas por la posesión, legal o ilegal, de una porción de tierra. Estas pugnas se traducen en actos legales o extra-legales llevados a cabo desde la esfera privada o pública, e involucran, en su mayoría, las lógicas “reclamante-usufructuario” (s. f.: 43).

Los conflictos también pueden diferenciarse según se trate de tierra o de territorio.

- a) Los conflictos por la tierra se refieren a la estructura concentradora o distribuidora de la tierra y a las relaciones competitivas por su posesión o uso [...]. Estos conflictos usualmente se concentran en espacios locales y tienen que ver con la propiedad y el control de la tierra.
- b) Los conflictos por los territorios se refieren al dominio y control del espacio como bien estratégico, tanto en el orden político como en el económico; es decir, la tierra representa más que un espacio productivo porque cuenta con recursos naturales deseados (petróleo, maderas finas, etc.) o con cuestiones relacionadas con poder como áreas de paso, de conexión, u otras (*ibid.*).

En los conflictos por el territorio, se trata principalmente de territorios de pueblos y de comunidades indígenas para los que dicho espacio territorial es vital para asegurar su sobrevivencia a largo plazo; por eso los defienden. En el caso boliviano, de acuerdo con el INRA:

El concepto de conflictos agrarios, alude básicamente a los límites de linderos o posesión del terreno parcial o total, que se encuentran en desacuerdo o disputa entre dos o más partes, sustentados por

documentos de propiedad o de la tenencia legítima (s. f.: 25).

Además, expresa que “los conflictos son parte inherente en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, para lo cual también existe un marco normativo y herramientas que han sido desarrolladas” (INRA, 2022: 11).

Teniendo en cuenta que una de las atribuciones del INRA es promover la conciliación de conflictos, esta es entendida como

[...] un medio no antagónico de solución de conflictos susceptibles de transacción, que pueden utilizar tanto las personas naturales (físicas), como jurídicas (comunidades, empresas); y que consiste en el sometimiento a un procedimiento en el que, además de las partes involucradas, participa un tercero neutral, imparcial e independiente, llamado conciliador, cuyas funciones son las de facilitar la comunicación y [el] relacionamiento entre las partes y la de proponer alternativas de solución al conflicto, que satisfagan los intereses y [las] necesidades de todos los involucrados (INRA, s. f.: 26).

Gama de conflictos por la tierra y el territorio

Durante la primera década del proceso de saneamiento y de titulación de tierras en Bolivia se estableció una tipología de conflictos por la tierra, caracterizados y definidos por el INRA como sigue:

Tabla 1: Conflictos comúnmente identificados en el saneamiento y en la titulación de tierras en Bolivia

N.º	Tipo de conflicto	Descripción
1	Sobreposición entre predios	Cuando los propietarios reconocen los límites de sus predios contrapuestos con otro predio, debido a la doble titulación y a una mala distribución.
2	Derecho propietario	Cuando dos o más supuestos propietarios, con distinta o similar documentación, manifiestan ser titulares de la propiedad. También por venta de una propiedad a más de un comprador.
3	Incumplimiento de la función económico social y de la función social	Cuando una propiedad no cumple con la función social o con la función económico social, según la legislación vigente.
4	Intereses económicos, uso de recursos naturales	Conflictos por intereses económicos por el uso de los recursos naturales (minerales, maderas, agua, hidrocarburos y otros).
5	Organizacionales	Cuando dos o más actores responden a intereses de distintas visiones culturales y/o productivas sobre el uso del espacio territorial.
6	Usos y costumbres comunitarias de la tierra	Conflictos de linderos entre territorios comunitarios por el uso común o rotativo de la tierra. Se resuelve por medio de principios, valores culturales y procedimientos propios.
7	Conflictos intracomunales y tierras comunitarias de origen	Cuando existe transferencia (venta) del usufructo de la tierra y no así de la propiedad de la tierra misma (de su carácter agrario), ya que está prohibido por ley.
8	Asentamientos ilegales	Los asentamientos ilegales son cometidos en su mayoría por súbditos extranjeros, en zonas de frontera del oriente.
9	Retornantes	Personas o grupos que migran dejando sus tierras temporalmente, no cumpliendo así la función social o la función económica social, lo que no significa que la propiedad no esté titulada. Para la legislación boliviana, la posesión es más importante que el título de propiedad.

Fuente: Elaboración propia a partir de INRA, s. f.

Los conflictos cambian, surgen nuevos conflictos y nuevos actores o se manifiestan de nuevas maneras y con nuevas estrategias. Muchos otros conflictos se manifiestan incluso al margen de la ley.

En 2022, en el marco de su Plan Estratégico Institucional, el INRA reconocía entre las amenazas que dificultaban avanzar en la conclusión del saneamiento y de la titulación de la tierra los conflictos sociales entre comunidades –lo que paralizaba el proceso de saneamiento de sus tierras–, la delimitación inconclusa de las áreas urbanas homologadas por parte de los gobiernos municipales, el crecimiento de las manchas urbanas –propiciando la aparición de loteadores y de conflictos de avasallamiento de tierras–, los usos y las costumbres de las comunidades contrarios a la normativa agraria y los asentamientos ilegales en las áreas fiscales (2022: 25).

Los conflictos por la tierra no se producen solamente durante su saneamiento y su titulación,

sino incluso después de la entrega de títulos. Suelen presentarse o surgir en los momentos de usufructo, manejo y aprovechamiento de la tierra, del territorio y de los recursos naturales, como veremos más adelante. Tales conflictos están más allá de las competencias del INRA, del Tribunal Agroambiental y de otras instituciones públicas.

Situación actual

Conflictos de tierras en el proceso de saneamiento y de titulación

Al año 2022, según la rendición pública de cuentas final del INRA, de las 103.357.538 hectáreas objeto de saneamiento establecidas en Bolivia, 9.251.728 hectáreas estaban pendientes de titulación, de las cuales 5.627.512 (5,4% del total por sanear) estaban en estado paralizado y/o en conflicto (INRA, 2023). En esa superficie, como indicó un personero del INRA:

Los mayores conflictos se presentan durante la etapa de trabajo de campo, en el relevamiento de información, especialmente en la mensura, que es cuando aparecen nuevos interesados en la titulación de la tierra, los que estaban fuera de la comunidad por diversas razones o aquellos que habían dejado la comunidad; incluso vuelven los que estaban en España o la Argentina. Entonces aparecen los conflictos. Otro momento en el que se presentan los conflictos es en la fase de medidas precautorias. Actualmente tienen 17 casos de alta conflictividad con medidas precautorias (comunicación personal, mayo de 2023).

Es muy probable que los conflictos de mayor complejidad queden sin ser resueltos hasta la conclusión del actual proceso de saneamiento y de titulación de tierras, en 2025. De hecho, el INRA ya ha considerado esa posibilidad en su Plan Estratégico Institucional (INRA, 2022).

Rol del Tribunal Agroambiental de Bolivia

Los conflictos agrarios, como anticipamos, no se iniciaron con el actual proceso de saneamiento y de titulación de tierras ni se acabarán con la entrega de títulos. La conflictividad en torno a la propiedad, al control y a la gestión de la tierra y de los recursos naturales continuará surgiendo o se manifestará bajo nuevas modalidades. Dichos conflictos deben ser resueltos por el Tribunal Agroambiental de Bolivia.

La Ley N.º 025 del Órgano Judicial establece que la jurisdicción agroambiental es parte de ese poder público y desempeña “una función especializada y le corresponde impartir justicia en materia agraria, pecuaria, forestal, ambiental, aguas y biodiversidad; que no sean de competencias de autoridades administrativas” (artículo 131.II). Según esa ley, las Salas del Tribunal Agroambiental tienen entre sus atribuciones:

Conocer y resolver en única instancia procesos contencioso administrativos respecto de actos y resoluciones administrativas que afecten o reviertan derechos de propiedad agraria respecto de predios que no cumplan la función económico social, impliquen tenencia improductiva de la tierra o en los que exista sistemas de relaciones de servidumbre, esclavitud o semiesclavitud (artículo 144.5).

Asimismo, dicha norma establece que las juezas y los jueces agroambientales tienen, entre otras competencias, la de conocer tanto las acciones reales agrarias en predios previamente saneados como las demandas relativas a la nulidad o a la ejecución de contratos relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y, en general, de contratos sobre la actividad productiva agraria o forestal, suscritos entre organizaciones que ejercen derechos de propiedad comunitaria de la tierra con particulares o empresas privadas (artículo 152).

Gran parte de la población boliviana no conoce a cabalidad las normas agrarias ni las competencias del Tribunal Agroambiental, pese a que este hizo y hace esfuerzos por llegar hasta las provincias y las zonas rurales de diferentes departamentos de Bolivia. Es por ello que muchas familias y comunidades campesinas o indígenas, las mujeres y las personas de la tercera edad sufren y soportan diversas formas de agresión y de incumplimiento de sus derechos en materia agraria y forestal, o hacen convenios y acuerdos de aprovechamiento de la tierra, de los bosques, de la madera y de los pastizales que vulneran sus derechos.

También hay conflictos por “acuerdos” de trabajo en “compañía” entre comunarios y personas externas, en parte porque la tierra sin inversión ni asistencia técnica no produce. Hay de igual modo casos de compraventa de tierras, a pesar de estar prohibido por ley, al igual que ventas de medianas y de pequeñas propiedades a extranjeros. Esos y otros conflictos se van constituyendo en el caldo de cultivo para nuevos procesos de acaparamiento y de extranjerización de la tierra, que a su vez representan nuevos conflictos y retrocesos en el acceso a la tierra y al territorio.

En 2021 el Tribunal Agroambiental de Bolivia recibió 191 denuncias de despojo de tierras a nivel nacional. Los departamentos con más casos registrados fueron Cochabamba y Santa Cruz, con 47 y 42 denuncias, respectivamente. “Las causas tienen que ver, en Cochabamba, con el crecimiento de la marcha urbana a costa de territorios rurales y actividades productivas; y, en

Santa Cruz, con el avasallamiento de propiedades medianas, predios agroproductivos y tierras fiscales” (Mamani, 2022: 92).

Un año después (2022), ante el Tribunal Agroambiental fueron presentados 148 procesos contencioso administrativos por 76.809 hectáreas de tierras fiscales consolidadas para el Estado. De ese total, 84 casos fueron concluidos –56 (67%) favorables al INRA y 28 con sentencias probadas– y los restantes 64 estaban en proceso. Asimismo, se presentaron 144 demandas de nulidad de títulos; 60 de ellas fueron concluidas, resultando 50 favorables al INRA (INRA, 2023). Esto es apenas una muestra de los conflictos por la tierra en la fase posterior al saneamiento y a la titulación por el INRA.

Otra instancia que puede resolver o ayudar a resolver los conflictos agrarios es la jurisdicción indígena originaria campesina, en particular en la fase de uso, trabajo, aprovechamiento y “distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas” (Ley N.º 073 de Deslinde jurisdiccional, artículo 10.II.c). Sin embargo, se conoce muy poco sobre la acción de la jurisdicción indígena originaria campesina en esta materia, hasta ahora.

Avasallamientos y tráfico de tierras

En la última década se han intensificado en Bolivia dos modalidades de conflictos, que cada vez tienen ribetes más violentos, incluso con pérdida de vidas humanas: los avasallamientos y el tráfico de tierras. Contra tales prácticas fue promulgada la Ley N.º 477 (Ley Contra el avasallamiento y tráfico de tierras), con el objeto de:

1. Establecer el régimen jurisdiccional que permita al Estado resguardar, proteger y defender la propiedad privada individual y colectiva, la propiedad estatal y las tierras fiscales de los avasallamientos y el tráfico de tierras.
2. Modificar el Código Penal incorporando nuevos tipos penales contra el avasallamiento y

tráfico de tierras en el área urbana o rural (artículo 1).

Conforme al artículo 3 de esa ley:

[...] se entiende por avasallamiento las invasiones u ocupaciones de hecho, así como la ejecución de trabajos o mejoras, con incursión violenta o pacífica, temporal o continua, de una o varias personas que no acrediten derecho de propiedad, posesión legal, derechos o autorizaciones sobre propiedades privadas individuales, colectivas, bienes de patrimonio del Estado, bienes de dominio público o tierras fiscales.

El tráfico de tierras, en cambio, refiere al arriendo, la negociación, la donación, la compraventa o la permuta, por uno mismo o por terceros, de manera ilegal, de tierras ajenas individuales o colectivas, de bienes tanto de dominio público como de patrimonio del Estado o de las entidades públicas y de tierras fiscales (Ley N.º 477, artículo 8.I).

Ambos delitos tienen como sanción la privación de libertad de tres a ocho años y son los juzgados agroambientales y los juzgados en materia penal los que tienen la competencia para conocer y resolver las acciones establecidas en la Ley Contra el avasallamiento y tráfico de tierras. No obstante, y pese a la normativa vigente, son prácticas que van aumentando:

[...] los avasallamientos se han intensificado. En los avasallamientos hay muchos intereses y actores ocultos. Incluso las OTBs [organizaciones territoriales de base] se ven involucradas en el tráfico de tierras porque van avalando a algunas personas como sus miembros (conversación personal, personero del INRA, mayo de 2023).

En efecto, por los medios de comunicación se han dado a conocer muchos casos de supuestos afectados por avasallamientos, cuando en realidad no tienen el derecho propietario legal sobre las tierras que poseen o pretender poseer. Se trata de antiguos avasalladores o asentados en tierras fiscales mostrándose ahora como víctimas.

De ese tipo de casos hay bastantes, como los registrados por la Fundación TIERRA (2021). De principios de 2021 a marzo del 2023, esa entidad

registró siete de los casos más conflictivos por la tierra, solo en el departamento de Santa Cruz (*ibid.*, 2023). Por su parte, entre octubre de 2022 y marzo de 2023, la Fundación UNIR Bolivia registró 28 conflictos agrarios. Si bien esa cifra representaba entonces el 5% del total de conflictos a nivel de país, esos casos fueron detonados por invasiones o avasallamientos y por presiones para cambiar el uso del suelo, siendo el 46% de tales conflictos debido a avasallamientos en los departamentos de Santa Cruz y de Cochabamba, al igual que en el norte del departamento de La Paz (*ibid.*, 2023).

Pese al incremento de avasallamientos de tierras tituladas o fiscales y al mayor número de casos de tráfico de tierras, prácticamente no hay personas privadas de libertad. Esto significa que la Ley N.º 477 no es aplicada.

En el último tiempo, además de los conflictos citados, otros igual o más intensos son los del sector minero, referidos a actividades ilegales por la sobreposesión de títulos y de concesiones mineras para la extracción de minerales en todo el país, aunque con mayor grado en el norte del departamento de La Paz y en la Amazonía, por el oro aluvional. Los efectos de esto ya son conocidos en los ámbitos social, cultural, sanitario y ambiental, entre otros. Empero, se habla muy poco de la afectación y de la pérdida de capacidad de control sobre la tierra y el territorio por parte de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas que accedieron de modo legal a ellos, o de quienes legítima y legalmente aún luchan por defender sus territorios ancestrales y por lograr su titulación.

Conflictos por quemas, deforestación y ampliación de la frontera agrícola

Otro frente de conflictos por la tierra y el territorio se suscita por el uso del fuego como mecanismo para demostrar trabajos e inversiones, y para justificar el cumplimiento de las funciones social y económico social. Igualmente se presenta por la deforestación y el cambio de uso del suelo, lo que afecta los ecosistemas, las microcuencas, las lagunas, el cauce de los ríos, los bosques con

frutos de recolección o de producción apícola, las plantaciones establecidas como sistemas agroforestales o cultivos para consumo familiar, entre otros, más allá de los límites de la propiedad agraria donde se realizan esas malas prácticas.

Con frecuencia, por descuido o de manera intencionada, se generan incendios forestales de gran magnitud, cambiando el paisaje y dejando el terreno llano para la ganadería y los monocultivos, como quedaron en evidencia la Chiquitania-Guarayos, el Chaco y parte de la Amazonía luego de los incendios forestales de 2019. En la misma línea está el departamento de Beni con la implementación del nuevo Plan de Uso de Suelos (PLUS) sin consenso ni consulta con los diferentes actores y sectores. A su vez, el PLUS del departamento de Pando, aunque sin avances, está en la agenda de actores políticos que secundan la ampliación de la frontera agrícola.

En Bolivia, la ampliación de la frontera agrícola conlleva una serie de conflictos por la tierra, el territorio y los recursos naturales. Según datos del Instituto Nacional de Estadística a 2022¹, los cultivos industriales de soya en los últimos 15 años se incrementaron en superficie, pero no en productividad. Cosa diferente ocurrió con la caña de azúcar, que tuvo un leve incremento en superficie y un mayor incremento en productividad. Referente a los cultivos dedicados a la seguridad alimentaria, entre ellos el arroz, las hortalizas, el trigo, los tubérculos y los frutales, presentaron un leve incremento tanto en superficie como en producción.

Los 85 cultivos registrados por el Instituto Nacional de Estadísticas hasta 2022 se cultivaban en una superficie total de 4.179.598 hectáreas a nivel de país. De esa extensión, el 36% (1.524.794 hectáreas) era de soya, el 12% (503.794 hectáreas) de sorgo y el 10% (408.193 hectáreas) de maíz en grano, además de los cultivos de papa y de trigo con el 5% cada uno. En cuanto a la ganadería bovina, entre 2012 y 2022 el Instituto Nacional de

1 Véase: <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/agropecuaria/agricultura-cuadros-estadisticos/>

Estadísticas registró un incremento de la cantidad de cabezas de ganado de 8.353.000 a 10.739.000, sobre todo en el último quinquenio. Otros tipos de ganado presentaron un escaso incremento en el número de cabezas, no obstante ser un rubro importante de la alimentación de la población.

Toda la gama de conflictos por la tierra aquí presentada ratifica la importancia y el valor económico y sociocultural de la tierra, del territorio y de los recursos naturales. Para unos, de lo que se trata es de acceder a la tierra a como dé lugar, para fines puramente económicos, en tanto que para quienes viven en y de la tierra se trata de un espacio vital para su sobrevivencia material y espiritual.

Ruta de avance

La situación de conflictos agrarios en Bolivia continuará siendo un asunto de disputas y de conflictividad por la tierra y por el territorio. Su solución requiere la acción estatal y el cumplimiento de la norma vigente, con la finalidad de gestionar y de resolver los actuales conflictos, como también de prevenir nuevos problemas. A su vez, a las organizaciones indígenas y campesinas más vulnerables no les queda otro camino que fortalecerse tanto para defender su tierra y su territorio como para procurar una forma de vida digna en el campo.

Es imprescindible robustecer las unidades de gestión de conflictos en el INRA, en la perspectiva de avanzar y concluir el proceso de saneamiento y de titulación de la tierra iniciado en 1996, pasar a una nueva fase en la administración de tierras, actualizar la información y el catastro rural, y monitorear el cumplimiento de la función social y de la función económico social, entre otros propósitos.

Ya lo anticipamos: los conflictos por la tierra y el territorio no son nuevos ni se iniciaron con el proceso de saneamiento y de titulación de la tierra, y tampoco concluyen con la entrega de títulos. De hecho, se presentan igualmente después del saneamiento y de la titulación, en la fase de uso, manejo y gestión de las tierras y de

los territorios, asuntos que atiende el Tribunal Agroambiental de Bolivia.

Hasta el año 2022 había más de 5,6 millones de hectáreas (5,4% del total) con procesos en conflictos de diversa índole. En los últimos años se presentaron y se intensificaron nuevos tipos de conflictos con nuevas manifestaciones y nuevos actores. En el caso de los avasallamientos, estos se expresan de maneras cada vez más violentas. Lo mismo ocurre en el tráfico de tierras y en la conversión de tierras agrícolas en manchas urbanas. Ciertamente, se constituyen grupos irregulares y se conforman comités o entes que buscan comunidades o predios en conflicto, con el fin de avasallar, ejercer presión, demandar atención gubernamental y hacerse de tierras para luego traficar.

Los conflictos agrarios, así como el estado de latencia en el que se mantienen muchos de ellos, generan incertidumbre entre las partes, especialmente en los sectores más vulnerables, para quienes la tenencia de tierra segura es una base sustantiva para asegurar a largo plazo su sobrevivencia como pueblos indígenas y comunidades campesinas.

Por último, los incendios forestales, la deforestación, el cambio de uso del suelo, la extracción de recursos mineralógicos y la ampliación de la frontera agrícola provocan otros conflictos por la tierra. Una de las consecuencias es el debilitamiento e incluso la pérdida de la capacidad de control de la tierra y del territorio por sus legítimos propietarios, especialmente los pueblos y las comunidades indígenas y campesinas.

Referencias bibliográficas

- Alzate, Ramón (1998). *Análisis y resolución de conflictos. Una perspectiva psicológica*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Fundación TIERRA (2021). "Respuestas breves a 10 preguntas sobre el conflicto por tierras en el caso Las Londras". <https://goo.su/gzpq>
- Fundación TIERRA (2023). "Dos factores impulsan que los casos de enfrentamientos

por avasallamiento aumenten y se tornen más violentos". <https://goo.su/fs5x0>

Fundación UNIR Bolivia (2008). *Transformación constructiva del conflicto. Guía de capacitación*. La Paz: Fundación UNIR Bolivia. <https://goo.su/OfwkV>

Fundación UNIR Bolivia (2023). "Documento de análisis de la conflictividad social en Bolivia", número 3. La Paz: Fundación UNIR Bolivia. <https://goo.su/uMRq3>

Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA (s. f.). "Conviviendo sobre la faz de la madre tierra. Manual de Conciliación y Gestión de Conflictos".

INRA (2019). "Manual de Organización y Funciones". <https://goo.su/cqALMxy>

INRA (2022). *Plan Estratégico Institucional. Instituto Nacional de Reforma Agraria. 2021-2025*. La Paz: INRA, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. <https://goo.su/AeMxXs>

INRA (2023). "Audiencia de Rendición Pública de Cuentas Final. Gestión 2022". <https://goo.su/g6NXI5w>

Mamani, Martha (2021). "Bolivia". En Bautista, Ruth; Bazoberry, Oscar y Soliz, Lorenzo (coords.), *Informe 2021. Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica* (pp. 83-108). La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.

Observatorio Ciudadano de los Pueblos Indígenas (s. f.). "Capítulo 2. Conflictos agrarios en pueblos indígenas". <https://goo.su/w73QGN>

Torrego, Juan Carlos (2005). *Mediación de conflictos en instituciones educativas. Manual para la formación de mediadores*. Madrid: Narcea Editores.

Unión Europea y Equipo Marco Interinstitucional para la Acción Preventiva de la Organización de las Naciones Unidas (s. f.). *Tierra y conflictos. Kit*

de herramientas y orientación para la prevención y gestión de conflictos de tierras y recursos naturales. <https://goo.su/0SH5q>

Normativa nacional

Decreto Supremo N.º 29215. Reglamento de la Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N.º 3545 de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria. 2 de agosto de 2007. <https://goo.su/tLARwD5>

Ley N.º 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. 18 de octubre de 1996. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/LPvubVo>

Ley N.º 3545. Ley de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria. 28 de noviembre de 2006. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/58bOm>

Ley N.º 025. Ley del Órgano Judicial. 24 de junio de 2010. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/crIze8v>

Ley N.º 073. Ley de Deslinde jurisdiccional. 29 de diciembre de 2010. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/OzB3gln>

Ley N.º 477. Ley Contra el avasallamiento y tráfico de tierras. 30 de diciembre de 2013. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/IClh2VG>

Sitios web

Observatorio Ciudadano de los Pueblos Indígenas de México: https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/ocpi_/conflictos/index.html

Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, estadísticas económicas de agricultura: <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/agropecuaria/agricultura-cuadros-estadisticos/>

4

Mercados de tierras y equidad: de lo pensable a lo posible

Juan de Dios Fernández Fuentes / Aleyda Daniela Fernández Campos

Contexto

Mercados de tierras y rol del Estado

En Latinoamérica, la historia sobre la tierra, su acceso y su uso es una crónica acerca de la desigualdad, en la que los poderes de turno emplearon contra el mundo indígena y campesino la fuerza y la violencia como mecanismo de apropiación de tierras y de territorios, y el mercado se constituyó en el gran asignador del recurso. Ese enfoque fue promovido por las corrientes políticas de desarrollo e incluso por los organismos multilaterales desde la segunda mitad del siglo XX.

Solo a fines de ese siglo, y con la fuerza de las movilizaciones sociales, se retomó la noción de derechos, especialmente para los pueblos indígenas originarios, las mujeres y los sectores campesinos que mantienen alternativas productivas y sistemas de vida propios. Esto fue expresado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) y en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

Bolivia ha adoptado esas convenciones en su normativa agraria, lo que le ha permitido avanzar en la construcción de una nueva estructura de tenencia de la tierra –más inclusiva, equitativa y democrática en términos de acceso–, que marca una diferencia respecto al entorno agrario latinoamericano.

En el contexto boliviano, el mercado de tierras no ha sido un mecanismo de acceso vía el Estado;

se lo reconoce más bien como las transferencias que se regulan y se registran mediante la institucionalidad pública. Existen para ello previsiones legales, como la prohibición para constituirse en un mecanismo de acumulación de tierras más allá de las superficies previstas por ley¹, la prohibición de la venta de tierras de propiedades colectivas y el desincentivo a la subdivisión de parcelas clasificadas como pequeña propiedad.

En otros casos, las formas de acceso en las tierras comunitarias, en las comunidades y en los territorios indígenas se realizan por usos y costumbres, se transfieren derechos y se hacen “mejoras”, en el marco de lo que la comunidad considera adecuado para la vida individual, familiar y colectiva. Incluso hay comunidades que optaron por la titulación individual. Las transferencias se dan en general con la autorización de la comunidad, que regula la vida comunitaria y los otros derechos a los que da el acceso a la tierra, según la tradición y la legislación boliviana.

En el Estado Plurinacional de Bolivia cohabitan la visión comercial de la tierra como un bien que se transa en un mercado de tierras y la mirada contrapuesta de tierra-territorio, en la cual la simbiosis ser humano-naturaleza es la manera en la que se entiende la vida. El presente texto se refiere al primer caso, el mercado de tierras como un bien, cuya transacción es regulada y registrada por el Estado con procesos de catastro

¹ Mediante un referéndum nacional, En Bolivia se definió que el tamaño máximo de la propiedad individual de la tierra es de 5.000 hectáreas.

administrados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

Conceptualización

El mercado de tierras en Bolivia

Una reforma agraria es un hecho político, social y económico para redistribuir la tierra de quienes la concentran hacia aquellos que no la poseen, con la finalidad de resolver un problema de acceso, uso y propiedad. Al mismo tiempo, la institucionalidad agraria es el conjunto de normas y de instituciones que regulan esos derechos de propiedad, acceso y uso. En ese contexto, el mercado de tierras es el espacio demarcado por la institucionalidad agraria, donde la propiedad de la tierra pueda ser sujeta a transacciones de compra, venta y otros modos de transferencia de tales derechos, y donde el Estado es el actor encargado de su regulación.

Para caracterizar mejor un mercado de tierras, toca mirar primero las cuatro condiciones establecidas por la microeconomía para la definición de un mercado competitivo: (i) que el bien sea homogéneo, (ii) que haya libertad de acceso y de participación en el mercado, (iii) que exista un gran número de vendedores y de compradores, y (iv) que haya acceso a información completa sobre el bien.

Desde esa perspectiva, los mercados de tierras son, en general, altamente imperfectos. Esto se debe a que: (i) las parcelas de tierra son heterogéneas en términos de tipo de suelo, acceso a servicios, ubicación y otros, lo que hace que no existan dos parcelas idénticas; (ii) la falta de capital puede limitar la participación de agentes en el mercado; (iii) los mercados de tierras, por su naturaleza, son dispersos, lo que limita la participación de los actores y también las transacciones; y (iv) ninguna transacción de tierras es igual a otra porque su valor está condicionado por el valor del suelo y por las mejoras que pueda tener la propiedad –infraestructura y equipamiento–. Transparentar toda esa información para facilitar

el funcionamiento del mercado requiere de una intervención estatal.

Como señala Jorge A. Muñoz:

A medida que la población de un país crece y los niveles de ingreso se incrementan, los mercados de tierras tienden a ser menos fragmentados, la cantidad de agentes de mercado aumenta y la necesidad de transferir derechos de propiedad se hace más imperiosa. Con el tiempo surgen usos alternativos de las tierras que antes no eran factibles o rentables. Se abren mercados, se expanden las ciudades, se desarrollan nuevas tecnologías, se construye infraestructura, etc. (1999: 11)

Todo esto crea presiones para que los mercados de tierras funcionen más eficazmente y el Estado asuma los roles que le corresponden, que van desde garantizar la seguridad jurídica y el respeto a la institucionalidad hasta la prestación de servicios que faciliten el funcionamiento de esos mercados.

Muñoz identifica cuatro áreas prioritarias de intervención pública: (i) legislar y regular el uso y las transacciones, (ii) acopiar y diseminar información técnica, (iii) establecer un marco institucional adecuado y (iv) fiscalizar el cumplimiento de las leyes y de las normas (*ibid.*).

En el caso boliviano, el Estado ha intentado generar tales condiciones institucionales desde la primera reforma agraria hace 70 años y, con avances y retrocesos, le ha correspondido al actual gobierno nacional impulsar la consolidación de ese proceso.

Reformas agrarias en Bolivia

La historia agraria boliviana es, desde 1953 al presente, la de una reforma agraria permanente, separada en términos temporales por tres leyes agrarias. En su momento histórico, cada una de esas leyes ha tenido impacto en la institucionalidad del Estado, en los sectores sociales y políticos, y sobre la estructura de tenencia de la tierra.

La primera reforma agraria boliviana nació vía el Decreto Ley N° 3464 de 2 de agosto de 1953,

enmarcada en la Revolución Nacional de 1952. Fue producto de una acumulación histórica y sistemática de abusos y de despojo de tierras a comunidades y a pueblos indígenas por parte de los gobiernos y de las élites de aquel tiempo. Bajo el principio de *la tierra es para quien la trabaja*, esa reforma redistribuyó la tierra de las haciendas en el occidente boliviano a campesinos y a indígenas como una restitución histórica de derechos, eliminando el latifundio y el trabajo servidumbral prevalente por entonces. Además, debido a la abundancia de “tierras vacantes”² en el oriente de Bolivia, dicha reforma del agro buscó generar allí un polo de desarrollo agropecuario, con el propósito de diversificar la economía con la producción de alimentos exportables. Para ese fin, se distribuyeron a personas individuales, con carácter gratuito, grandes superficies de tierra y se promovieron procesos de colonización con población campesina de la región andina, en la perspectiva de disponer de mano de obra que empujara el desarrollo del sector.

De acuerdo con los expedientes agrarios del INRA, hasta 1992 los sectores empresarial y mediano (140 mil beneficiarios) recibieron del Estado boliviano más de 39 millones de hectáreas (Mha) en las tierras bajas del país³, mientras que el sector conformado por indígenas y campesinos (600 mil beneficiarios), en ese mismo periodo, recibió 17 Mha en los valles y en el altiplano de Bolivia (INRA, 2010; Muñoz, 1999)⁴. Estudios sobre el mercado de tierras en esa época, evidencian que una buena parte de las tierras tituladas en el caso del Chaco boliviano durante la dictadura de Hugo Banzer fueron vendidas al poco tiempo de ser dotadas por el Estado (Córdova, 1996), lo

que muestra el factor político y su relación con el mercado de tierras de entonces.

En 1992, ante inocultables hechos de corrupción vinculados al tráfico de tierras por funcionarios del gobierno de turno, el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) fueron intervenidos, cerrando así el ciclo del proceso de reforma agraria de 1953.

A inicios de la década de 1990, en Bolivia colapsó el modelo de economía de Estado⁵ vigente desde 1952 y se implantó un modelo económico neoliberal. Fue en ese escenario que se identificó la oportunidad de mejorar la economía nacional, promoviendo el desarrollo del sector agroindustrial en Santa Cruz a partir de una experiencia impulsada por el Banco Mundial, mediante el “Proyecto Tierras Bajas del Este”, el cual impulsaba la expansión de la agricultura comercial a gran escala, especialmente para la producción de soya por su valor y su alta demanda en el mercado internacional de *commodities*. En términos económicos, ese proyecto mostró resultados importantes⁶. De acuerdo con lo reportado por el Banco Mundial, entre 1991 y 1997 el producto interno bruto regional creció en el 7,8%, frente al 3% de Bolivia, y la participación del sector en las exportaciones pasó del 4,8% al 15,6% (Colque, 2014).

Los gobiernos de la época, animados por los resultados económicos de ese programa, consideraban que las condiciones para el desarrollo del sector era regularizar los derechos de propiedad de la tierra, desactualizados desde 1953, y promover el desarrollo de un mercado de tierras. Con tal propósito presentaron reiteradas iniciativas legislativas para liberalizar los derechos de propiedad de la tierra, adscritos a la política neoliberal vigente. Sin embargo, indígenas y campesinos comprendieron la amenaza para sus formas de vida y sus propios intereses económicos, por lo que promovieron un amplio rechazo a tales medidas. Para inicios de la década de 1990 se

2 La Ley de Reforma Agraria de 1953 consideraba a los pueblos amazónicos como “grupos que se encuentran en estado salvaje y tienen una organización primitiva” (artículo 129). Los sindicatos campesinos eran los únicos “sujetos jurídicos” reconocidos por esa ley; es decir, esos pueblos de la Amazonía no existían como sociedad y sus tierras eran espacios baldíos (Lehm, 1999).

3 Los departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz, como también el norte del departamento de La Paz, forman parte de la cuenca amazónica y son denominados tierras bajas.

4 Durante el periodo de las dictaduras militares de la década de 1970 y parte del decenio de 1980, esos latifundios se expandieron aún más, en medio de una total arbitrariedad y un franco saqueo de tierras estatales (INRA, 2010).

5 Entre 1982 y 1985, en Bolivia se produjo una hiperinflación que alcanzó un nivel de 8.000%

6 En términos ambientales, ese programa del Banco Mundial promovió el desmonte de 1 Mha de bosques primarios.

confrontaron dos visiones y posiciones políticas antagonistas sobre el tema agrario: (i) la neoliberal y (ii) la comunitaria (Muñoz, 1999).

Finalmente, tras arduas negociaciones, en medio de la presión de las organizaciones sociales del agro y una marcha nacional que exigía una nueva ley⁷, en 1996 se promulgó la Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, que concilió en lo formal las demandas de las mayorías rurales y creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como entidad encargada de implementar dicha ley. Esa norma reivindicó los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas, aspecto que colisionó con los intereses de los gobiernos neoliberales de turno. Una muestra fehaciente de ese desacuerdo son las críticas publicadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en su revista *Reforma Agraria*, en el artículo “La LEY INRA de Bolivia: ¿una segunda reforma agraria?” (Flores, 1998), en el que se afirma que habría que ajustar esa ley por impedir el desarrollo de un mercado de tierras y de capitales, limitando inversiones y distorsionando el valor de la tierra, entre otros aspectos.

Para 2005, tras casi 10 años de emprender la segunda reforma agraria en Bolivia, pese a las cuantiosas inversiones –cerca de 100 millones de dólares estadounidenses–, los resultados mostraron una titulación de 9,3 Mha, menos del 10% de la superficie objeto de regularización en el país. Por otra parte, los procesos de distribución de tierras y de asentamientos humanos no habían avanzado. Las evidencias eran las escasas 10 comunidades con 563 familias asentadas en tan solo 36.835 hectáreas de tierra en los departamentos de La Paz, Beni y Tarija (INRA, 2009). Entretanto, las transferencias y las mutaciones de las propiedades rurales se registraban en el Registro Público de Derechos Reales, con deficiencias de información y, en algunos casos, con modificaciones

cuestionables a los títulos originales. Esto significa que el mercado de tierras operaba al margen de la institucionalidad agraria, con todas las debilidades que ese hecho conllevaba.

El tema de fondo con esa segunda reforma y su ley marco es que la norma fue promulgada como una salida para desactivar un conflicto social de dimensión nacional. En los hechos, la falta de voluntad política para llevar adelante ese proceso y los intereses de grupo por el control de la tierra en el oriente boliviano, además de la poca empatía de los sectores neoliberales en el poder con las demandas sociales mayoritarias, terminaron lastrando y arrastrando al fracaso ese segundo ciclo de reforma agraria.

Desde 2003 Bolivia estuvo sumida en una crisis política, económica y social producto del desencanto con el modelo económico liberal, el cual derivó en un incremento general de la pobreza. Aquello provocó mayores convulsiones sociales, mismas que terminaron en un adelanto de las elecciones generales a fines de 2005, en las que resultó electo como mandatario de Bolivia Evo Morales Ayma, el primer presidente indígena del país. Entre las demandas sociales planteadas a su gobierno por las organizaciones y la población campesina e indígena boliviana estaba incluida la reconducción del fallido proceso de la segunda reforma agraria.

De ese modo, en noviembre de 2006 fue promulgada la Ley N.º 3545 de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria, que modificaba la Ley N.º 1715 y daba lugar a la tercera reforma agraria en Bolivia. La aplicación de la nueva norma estuvo concentrada en tres aspectos fundamentales: (i) recuperar las tierras del Estado (tierras fiscales) y regularizar (sanear) los derechos de propiedad de la tierra, (ii) redistribuir la tierra de manera comunitaria a los pueblos indígenas y a las comunidades campesinas que no la poseen o que la tienen en insuficiente extensión, y (iii) consolidar los derechos tanto de los pueblos indígenas en su acceso a su tierra y a su territorio como de las mujeres en su derecho a la propiedad de la tierra.

7 En 1996 tuvo lugar la “Marcha por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas”, cuyos dos mayores logros fueron la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria –más conocida como Ley INRA– y el reconocimiento de 33 tierras comunitarias de origen.

Los resultados alcanzados son ponderables. Entre 2006 y 2023, con una inversión de 290 millones de dólares estadounidenses, fueron regularizados los derechos de propiedad en más de 85 Mha, que sumadas a la superficie titulada entre 1996 y 2005 alcanzan las 95 Mha saneadas (92% de la superficie rural de Bolivia). Asimismo, el universo de beneficiarios incluye a casi tres millones de personas, representadas en 1,4 millones de títulos agrarios. Además, la distribución de tierras ya tituló más de 1 Mha en 170 comunidades campesinas e indígenas, en tanto que en proceso de dotación se tienen comprometidas más de 2 Mha adicionales para más de 1.200 comunidades con al menos 40 mil familias que carecen de tierras (INRA, 2022). Empero, el logro más importante del tercer ciclo de reforma agraria es la consolidación de una nueva estructura de tenencia de la tierra, en la que el 55% de la tierra le corresponde en propiedad a los pueblos indígenas, a las comunidades campesinas y a los pequeños propietarios; el 29% son tierras fiscales bajo protección del Estado; y el 16% le corresponde en propiedad a los medianos y a los grandes propietarios.

Situación actual y aspectos críticos

Transferencia de tierras vía mercado

La normativa agraria boliviana establece que las propiedades de tipo pequeña, mediana y empresarial son susceptibles de transacción y de registro público. En consecuencia, el mercado nacional de tierras está constituido, a junio de 2023, por 24,4 Mha, conformadas por 15,1 Mha de medianos propietarios y de empresarios, y por 9,3 Mha de pequeñas propiedades.

Desde 2010 el INRA tiene en funcionamiento el catastro rural, en el que se registran los cambios y las mutaciones en los derechos de propiedad de la tierra. Los datos inscritos hasta junio de 2023 son los siguientes:

- Más de 50 mil transacciones y cambios de derechos de propiedad agraria, que en valor comercial representan más de 1.841 millones

de dólares estadounidenses, de los cuales 903 millones corresponden a transferencias de pequeñas propiedades y 938 millones a cambios en las propiedades medianas y empresariales.

- El 75% de esas operaciones tuvo lugar en los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz y La Paz.
- El 97% de esas transacciones corresponde a la pequeña propiedad y solo el 3% a la propiedad mediana y a la empresarial.
- En términos de superficie, casi 4,5 Mha cambiaron de propietarios; 1,2 Mha en la pequeña propiedad y los restantes 3,3 Mha en las propiedades medianas y empresariales.

Esos resultados son producto del cumplimiento de los cuatro roles del Estado señalados por Muñoz y citados al inicio de este texto, porque Bolivia cuenta con un sistema de registro, el catastro rural, que opera con transparencia y facilita información, y con un marco institucional en el que los actores como el Registro Público de Derechos Reales, el Tribunal Agroambiental y el INRA, conforme a sus competencias, interoperan y aseguran el cumplimiento de la normativa agraria.

En el caso del INRA, las observaciones a la calidad de su intervención por parte de los beneficiarios afectan a menos del 0,01% de los títulos emitidos. Aunque el trabajo realizado todavía puede ser perfeccionado, esta es la mejor señal de la consolidación de la tercera reforma agraria en Bolivia, bajo un modelo de administración de la tierra por parte del Estado que garantiza los modos y los derechos de propiedad de cada actor social y productivo del agro.

La evidencia permite contrastar las visiones vertidas por Gonzalo Flores (1998) en su documento publicado por la FAO sobre la imposibilidad de que la Ley N.º 1715 y, por ende, la Ley N.º 3545 que la profundiza permitan el funcionamiento de un mercado de tierras y el desarrollo rural. Al respecto, se puede afirmar categóricamente que en Bolivia:

- Hay un mercado de tierras que opera dentro de un marco institucional que se aplica razonablemente.

- Existe un mercado de capitales rurales en crecimiento, por la fuerte inversión estatal realizada en los últimos 15 años, que se traduce en la reducción de la pobreza en el área rural del país⁸.
- La dotación de tierras con carácter gratuito a campesinos pobres no ha distorsionado el mercado de tierras, dado que ese tipo de propiedad está fuera del mercado de tierras y no puede ser comercializado.
- Las inversiones externas tampoco se han rezagado. Para 2012 la mayoría de los productores de soya en Bolivia (71%) tenía origen menonita, japonés, argentino y brasileño, en tanto que el restante 29% era de Bolivia (Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas, 2012). Esto quiere decir que el mercado de capitales que participa en el agronegocio también encontró su camino y coexiste en el marco de las regulaciones vigentes.
- La consolidación del sistema de catastro rural y su actualización permanente y automática, con mapas inteligentes, incluyendo en ello la incorporación de criterios ambientales.
- La actualización de los valores catastrales de la tierra para transparentar el mercado y las transacciones que en él se operan.
- La co-operación del catastro rural con los gobiernos municipales y las autonomías indígenas originario campesinas, a fin de garantizar la actualización de la información catastral.
- El monitoreo sistemático del uso de la tierra con sensores remotos, para asegurar el cumplimiento del mandato constitucional referido a que la tierra es para quien la trabaja sustentablemente.
- La generación de información agraria permanente y actualizada para apoyar la gestión y la toma de decisiones de otros actores de los niveles nacional y subnacional.

El éxito de la tercera reforma agraria en Bolivia proviene de la participación social y de los acuerdos emergentes de ese proceso, que combina diferentes modos de propiedad y de manejo de esos derechos de propiedad. La mercantilización de la tierra, en tanto propuesta de resolución de conflictos, hubiera privado de legitimidad y de reconocimiento social a esta tercera reforma, y también hubiera restado al Estado el control y la regulación de la tierra como recurso estratégico para el desarrollo de la población boliviana.

Ruta de avance

Perspectivas futuras

Los desafíos para el corto plazo tienen que ver con: (i) el compromiso nacional de concluir el proceso de saneamiento hasta 2025, alcanzando a 98% la superficie rural con derechos de propiedad regularizados; y (ii) la construcción de un sistema de administración de tierras que permita:

A partir de ese escenario es factible plantear el desarrollo de un mercado de tierras inclusivo y sostenible. Esto porque las condiciones que lo definen, entre ellas la existencia de una institucionalidad agraria expresada en el marco legal que se aplica y que otorga seguridad jurídica –resguardando los derechos de propiedad y transparentando la información para la toma de decisiones de los actores en el mercado–, a las que se suman los procesos de participación social y de gobernanza inclusiva con actores del área rural, permiten generar el contexto adecuado para ese proceso.

El tema pendiente por incluir es la protección del medioambiente, con la introducción de variables que valoren los recursos naturales, su conservación y las prácticas productivas agropecuarias respetuosas, y que promuevan el uso sustentable de la tierra.

Finalmente, Bolivia casi ha concluido su proceso de regularización de los derechos de propiedad de la tierra: 95 Mha de 103 Mha ya cuentan con seguridad jurídica. De esa superficie el 26% está en el mercado de tierras, bajo regulación de sus transacciones por parte del Estado. El restante 74% está compuesto por tierras fiscales (29%) y por la propiedad

⁸ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), para 2019 la pobreza extrema y la pobreza moderada, en las áreas rurales de Bolivia, se redujeron en más del 50% (véase: <https://www.ine.gob.bo/index.php/ine-la-pobreza-en-bolivia-se-ha-reducido/>).

comunitaria de campesinos y de pueblos indígenas (45%), que tiene un tratamiento diferente para su gestión, su monitoreo y su preservación. Ese es el modelo boliviano de propiedad de la tierra.

Con sus aciertos y sus dificultades, está concluyendo una historia de 70 años desde que una revolución soñó un nuevo país, con inclusión, equidad y desarrollo, y que por fin a partir de 2006, gracias al apoyo de las mayorías rurales, se está construyendo.

La tercera reforma agraria boliviana se está consolidando y es la prueba que confirma que esta vía “ha superado la ilusión de que más mercado de tierras es mejor”⁹. En Bolivia, el mercado de tierras va paralelo a la equidad.

Referencias bibliográficas

- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas - AEMP (2012). “Estudio del productor primario de soya” [Informe]. La Paz: AEMP.
- Colque, Gonzalo (2014). *Expansión de la frontera agrícola. Luchas por el control y apropiación de la tierra en el oriente boliviano*. La Paz: Fundación TIERRA.
- Córdoba, José Luis; Mendoza, Eduardo y Bazoberry, Oscar (1994). *Mercado de tierras en la provincia Cordillera*. La Paz: CIPCA Cordillera.
- Flores, Gonzalo (1998). “La ley INRA de Bolivia: ¿una segunda reforma agraria?”. *Reforma Agraria*, número 2. Roma: FAO.
- Illich, Iván (1974). *Energía y equidad. Desempleo creador*. Barcelona: Barral Editores.
- Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA (2009). *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas*. La Paz: INRA.
- INRA (2010). *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia*. La Paz: INRA

⁹ La frase original del filósofo Iván Illich dice: “Tanto los pobres como los ricos deberán superar la ilusión de que MÁS energía es MEJOR” (1974).

INRA (2022). *Rendición Pública de Cuentas Gestión 2022*. La Paz: INRA.

Lehm, Zulema (1999). *Milenarismo y movimientos sociales en la Amazonía boliviana. La búsqueda de la Loma Santa y la marcha indígena por el territorio y la dignidad*. Santa Cruz de la Sierra: Apoyo Para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano/ Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo del Beni/Oxfam América.

Muñoz, Jorge A. (1999). *Los mercados de tierras rurales en Bolivia*. Serie Desarrollo productivo, número 61. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Normativa nacional

- Decreto Ley N° 3464. 2 de agosto de 1953. República de Bolivia. <https://goo.su/uwclF>
- Ley de Reforma Agraria. 2 de agosto de 1953. República de Bolivia. <https://goo.su/kk82eJ>
- Ley N.º 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. 18 de octubre de 1996. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/LPvubVo>
- Ley N.º 3545. Ley de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria. 28 de noviembre de 2006. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/58bOm>

Normativa internacional

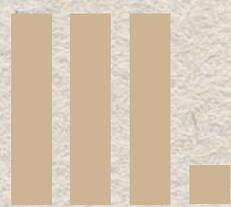
- Convenio 169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. 27 de junio de 1989. Organización Internacional del Trabajo. <https://goo.su/Fbrh7>
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007. <https://goo.su/RX5mW34>

Sitios web

- Instituto Nacional de Estadística: <https://www.ine.gob.bo/index.php/ine-la-pobreza-en-bolivia-se-ha-reducido/>



Fotografía: Zeigo Miyashiro, IPDRS / Comunidad Blanca Flor, Pando, 2023.



Acceso a la tierra, cuidado y derechos de las mujeres

Uno de los grandes desafíos de la política agraria y territorial en Bolivia es garantizar el acceso equitativo de las mujeres a la tierra y al territorio, como base y garantía de sus derechos económicos, socioculturales y políticos, principalmente para la correcta valoración de su aporte económico y social al desarrollo y a su autonomía económica.

Este capítulo, en ese marco, problematiza la implementación de la normativa, mostrando su alcance en contextos rurales, donde la expresión de la estructura del patriarcado imprime una serie de limitaciones al acceso y a la tenencia de la tierra por las mujeres.

En su escrito, los investigadores Martha Irene Mamani y Juan Pablo Marca plantean las dificultades de superar la línea patrilínea de la herencia de la tierra en las familias y en las comunidades de las tierras altas y bajas de Bolivia. Desde un enfoque pluralista, Juana Quispe Alanoca e Ismael Guzmán Torrico estudian la asignación de derechos territoriales al interior de las tierras colectivas –en propiedad comunaria y tierras comunitarias de origen (TCO)–, donde la legislación reconoce las normas y los procedimientos propios de las comunidades, y donde las mujeres, a veces, son parte de un tejido social solidario y, a veces, son vulneradas en sus derechos individuales. En el camino de la gestión territorial, Liliana Paz Arauco y Juan Carlos Salas profundizan en las dificultades que suponen el cambio y la crisis climática para el acceso de las mujeres a la tierra y a otros recursos. Finalmente, Ruth Bautista Durán explora datos oficiales, basados en la titularidad de la tierra, como principal indicador de medición de los avances en la equidad de género, y detalla las limitaciones con relación a la eliminación de todas las formas de violencia.

Entre los pendientes que señalan esos abordajes apuntamos la necesidad de incorporar criterios de género en la verificación de la función económica social y de la función social de la tierra, en los diferentes tipos de propiedad existentes. Además, se requieren estudios que caractericen la economía del cuidado que movilizan las mujeres rurales, cuyas fronteras entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo son difusas, pero nos están mostrando una serie de dinámicas locales y comunitarias, imprescindibles para entender la ruralidad actual. Al respecto, urge que investigadores, las propias organizaciones de mujeres y los ámbitos de incidencia política afronten lo colectivo desde el enfoque de derechos, la libre determinación de los pueblos y la autonomía económica de las mujeres.

1

Acercamiento preliminar al post-saneamiento

La transferencia de derechos sobre la tierra vía herencia para las mujeres indígenas y campesinas de tierras altas y bajas de Bolivia

Martha Irene Mamani Velazco / Juan Pablo Marca Marca

Contexto

La importancia de abordar la herencia

La herencia en Bolivia es uno de los mecanismos dominantes de transferencia de los derechos de propiedad, de uso y de gestión de la tierra y del territorio a las nuevas generaciones¹. Más que una normativa, es una práctica arraigada en las sociedades rurales y ha permitido el relevo intergeneracional. El problema es, sin embargo, que el proceso de transferencia de la tierra a los nuevos poseedores no es neutral y que las mujeres reciben limitados beneficios.

Con el presente escrito buscamos contribuir al debate sobre la importancia actual de la transferencia de “derechos” sobre la tierra vía la herencia en favor de las mujeres, tanto indígenas como campesinas, que viven en el área rural. Teniendo como hito referencial el reciente proceso de saneamiento de tierras, presentamos un cuestionamiento a las configuraciones y a la perdurabilidad de la “herencia patrilineal”. Las preguntas que nos guiaron en la reflexión son: (i) ¿hasta qué punto la herencia forma parte de un “mecanismo” viable y directo que garantiza los derechos de propiedad, de uso y de gestión de la tierra y del territorio

para las mujeres indígenas y campesinas en Bolivia?, y (ii) ¿en qué medida la manera en que se manifiesta ese “mecanismo” en Bolivia contribuye al empoderamiento de las mujeres, teniendo en cuenta las nuevas ruralidades y sus contextos socioculturales?

Abordamos la temática prestando atención privilegiada a dos realidades contrastables dentro de la ruralidad de los pueblos indígenas² y campesinos de tierras bajas y de tierras altas de Bolivia, sin perder de vista que, en cada región, existen diversos tipos de propiedad³. Por cuestiones metodológicas y de relevancia, nos centramos en el régimen colectivo y en el régimen individual. A partir de la revisión bibliográfica concluimos que, a pesar de los avances normativos y de la política de copropiedad, en ambas realidades persiste la herencia y la asignación comunal machista, donde aparentemente las mujeres del altiplano y de los valles tienen mayor ventaja respecto a las mujeres de tierras bajas.

¹ Según investigaciones, es posible identificar cuatro formas de acceso a la tierra practicables para la mujer: titulación, herencia, compra-venta y matrimonio (Sanjinés, 2013).

² De los pueblos reconocidos en Bolivia, en las tierras altas habitan mayoritariamente los pueblos de habla quechua y aymara, en tanto que en las tierras bajas habitan 34 pueblos indígenas, de los cuales tres concentran la mayor población: los chiquitanos, seguidos de los guaraníes y de los mojeños (Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social - CEJIS, 2023).

³ En Bolivia existen como propiedad: la empresa agropecuaria, la mediana propiedad, la pequeña propiedad, la propiedad comunitaria y el territorio comunitario de origen (TCO).

Breve conceptualización sobre la herencia y el género

Desde los estudios agrarios y con enfoque de género, el cuestionamiento de la herencia patrilínea tomó fuerza en las últimas décadas. Una amplia literatura evidencia que la transferencia intrafamiliar de los derechos de propiedad, de uso y de gestión de la tierra de los antiguos dueños a los nuevos poseedores no es neutral en cuanto al género de los beneficiarios. Investigaciones etnográficas explicitan cómo y por qué la herencia fue históricamente sesgada por el machismo, haciendo que las mujeres queden totalmente relegadas (Deere y León, 2002; Costas, 2011; Uriona, 2010; Colque y Soria, 2014, entre otros).

La literatura documenta que las formas de heredar la tierra no responden solamente a las decisiones familiares, sino a un contexto histórico vinculado a imaginarios colectivos, estructuras sociales, modos de producción y gestión de los recursos naturales. Algunos tipos de herencia son: (i) la *herencia patrilínea*, que asume la sucesión hereditaria solo en favor de los hombres (Uriona, 2010); (ii) la *herencia paralela*, en la que los hijos hombres heredan de la línea masculina y las hijas lo hacen de la línea femenina; (iii) la *herencia patrilocalidad*, que se refiere a la residencia de una pareja joven en el hogar paterno del novio, es decir la virilocalidad vinculada a la exogamia; y (iv) la *herencia bilateral*, en la que las hijas y los hijos heredan del padre y de la madre en partes más o menos iguales, y, por consiguiente, presume que las mujeres poseen y heredan (Deere y León, 2002). En esa variabilidad resulta llamativo que las mujeres siempre reciben poca o ninguna tierra, un patrón que continúa tardando en transformarse hasta la actualidad.

La mirada crítica de género sobre la herencia nos permite entender que la herencia, si bien como práctica consuetudinaria y estrategia familiar ha garantizado la sostenibilidad de la tierra mediante la sucesión intergeneracional de los poseedores, dado su carácter patrilíneo, también ha sido uno de los mayores obstáculos para la restricción del empoderamiento de las mujeres rurales. Las

prácticas comunitarias tradicionales ancladas en la discriminación negativa de las mujeres como sujeto de derecho agrario inducen a que el derecho de uso y de gestión de la tierra favorezca a los hombres.

En Bolivia existen estudios culturalistas y agrarios en torno a la herencia como una forma dominante de acceso a la tierra (Dirven, 2002; Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación - COSUDE e Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA, 2003; Colque y Soria, 2014; Nina, 2014; Ríos, 2021; Quiroga, 2021). Sin embargo, vista como un mecanismo de transferencia intrafamiliar de la tierra, la herencia no es una práctica arraigada en todas las realidades rurales. Ese tipo de transferencia predomina en las comunidades parcelarias del altiplano y de los valles interandinos, y está fuertemente influenciada por el patrón de residencia de tipo patrilocal. Esto significa que los hombres heredan la tierra de los padres para establecer su propia vivienda y su familia en las parcelas de tierra asignadas, y las mujeres pasan a residir en las tierras de su pareja (Colque y Soria, 2014). En cambio, en los territorios y en las comunidades indígenas de tierras bajas, en particular en la propiedad colectiva y en las tierras comunitarias de origen (TCO), donde predomina la agricultura familiar orientada principalmente al autoconsumo familiar, la forma de acceso a la tierra es la asignación comunal de tierras adoptada por la comunidad a favor de los nuevos miembros en edad de trabajar y con capacidad de conformar una nueva familia y un hogar (*ibid.*).

Situación actual

Herencia con rostro de mujer: entre la institucionalidad y las prácticas

En Bolivia la herencia a favor de las mujeres se debate entre dos visiones contrapuestas: (i) los usos y las costumbres que privilegian la sucesión de las tierras a los hijos hombres –herencia patrilínea–, y (ii) lo dispuesto por ley, que exige igual cantidad de tierra para descendientes de ambos sexos, expresado en la herencia paralela

o bilateral (Nina, 2014). En alguna medida, ambas visiones buscan reconciliación porque se debe convivir e interactuar en función de las necesidades cotidianas, fundamentalmente en las propiedades individuales en las comunidades campesinas e indígenas.

Reformas agrarias y visión de género: gran avance normativo

El marco normativo boliviano que garantiza el acceso a la tierra en favor de las mujeres indígenas y campesinas, tanto de tierras bajas como de tierras altas, abarca un complejo sistema jurídico basado en el pluralismo jurídico. De manera general, podemos indicar tres cuerpos que coadyuban a la regulación de la herencia y a la asignación comunal: (i) el Código Civil de 1975, (ii) las leyes específicas agrarias (Ley de Reforma Agraria de 1953, Ley N.º 1715 del INRA, Ley N.º 3545 de Reconducción comunitaria de la Ley INRA) y (iii) los estatutos y los reglamentos comunales que norman el acceso, el uso y la gestión de la tierra y del territorio en los pueblos indígenas de tierras bajas (Díaz, entrevista, 21 de abril de 2023).

El Código Civil es una normativa nacional importante que regula la herencia de la tierra en diferentes contextos, incluido el rural. Se trata de una regulación compleja, dadas las condiciones y los requisitos; así, por ejemplo, exige el certificado de defunción de los propietarios, la declaratoria de herederos y la sentencia judicial para la orden de posesión, entre otros. Por la burocracia y los recursos económicos que supone su cumplimiento, los campesinos y los indígenas en general, y las mujeres en particular, tienden a rehuir (Chumacero y Sanjinés, 2013; Colque y Soria, 2014).

Por su parte, las leyes agrarias son las más avanzadas a la hora de reconocer los derechos territoriales en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, pero no siempre fue así. La Reforma Agraria de 1953, a pesar de su enfoque social y revolucionario, tuvo un punto de partida excluyente en cuanto al género, pues solo reconocía el derecho a la propiedad agraria de

las mujeres viudas y con hijos menores (Sanjinés, 2013). Esa exclusión estructural tuvo un giro cualitativo a partir de 1996, con la Ley INRA, cuando se estableció la equidad en la tenencia de la tierra y las mujeres transitaron a ser beneficiarias directas, independientemente de su estado civil. Dicho enfoque fue validado con la Ley de Reconducción comunitaria de 2006, que impulsó la copropiedad legal.

Las nuevas disposiciones nacionales han tenido mayor aplicabilidad en las propiedades individuales, al exigir igual cantidad de tierra para los descendientes de ambos sexos. En las TCO, en cambio, la normativa no ha influido mucho en la incorporación de las mujeres como titulares directas. Empero, sabemos que en las propiedades colectivas están establecidos en sus estatutos y en sus reglamentos lo referido al acceso, uso, aprovechamiento, manejo y protección de la tierra, del territorio, de los recursos naturales y de los bienes comunes, cuyos mecanismos comunitarios suelen ser neutrales en cuanto a las injusticias de género; es decir, no priorizan los derechos de las mujeres.

En suma, si bien tales avances normativos no regulan específicamente la transferencia de derechos sobre la tierra, permiten vislumbrar que las mujeres campesinas e indígenas, en propiedades individuales y colectivas, tienen el derecho legal y formal de acceder a la tierra. No obstante, cuando se trata del acceso a la tierra, en los hechos lo dispuesto por las leyes agrarias no siempre se cumple, debido a factores culturales ligados a una visión patrilineal (Gómez *et al.*, 2008).

Saneamiento de tierras: punto de quiebre técnico de la herencia patrilineal

En el marco de las normativas agrarias de 1996 y de 2006, que instauraron transformaciones en la tenencia de la tierra con justicia social, el saneamiento de tierras es un mecanismo jurídico y técnico que ha permitido actualizar los derechos de propiedad con justicia de género. Esa iniciativa legal ha desafiado la sucesión patrilineal, estableciendo que las mujeres ingresen de manera

obligatoria como titulares de los predios donde trabajaban, sin importar su condición civil; es decir, para el trámite legal no ha importado si las tierras tienen origen patrilineal o están reservadas únicamente para los hijos hombres. Hoy, a casi a 30 años del saneamiento de tierras, con una cobertura del 90% del territorio nacional, en el 48% de los títulos ejecutoriales figuran las mujeres como propietarias y copropietarias. En números reales, esto corresponde a alrededor de 1.111.000 títulos (INRA, 2022)⁴.

En el altiplano boliviano, las familias indígenas campesinas que optaron por la propiedad individual, en aras de actualizar sus derechos de propiedad, postergada por décadas, tuvieron que asumir las nuevas reglas de juego, orientadas a incorporar a la mujer como principal figura legal (Sánchez, 2012; Uriona, 2010). En muchos casos, la actualización de los derechos legales es el resultado de una ardua negociación interfamiliar, en la cual la mujer hizo prevalecer su voz y ahora se estima que tiene, mediante el título, mayor capacidad de ejercicio de sus derechos. En cambio, en las tierras bajas de Bolivia, en contextos de propiedad comunitaria y de TCO, el marco legal reconoció la propiedad de la tierra y del territorio a favor de un pueblo indígena como ente colectivo, y las mujeres fueron consideradas como beneficiarias del acceso y del uso comunitario de los recursos naturales, aunque sin muchas posibilidades de participar en la gestión y en el control directo del territorio (Gonzales, entrevista, 22 de mayo de 2023).

El saneamiento de tierras ciertamente no tenía el propósito de disolver la figura de la herencia patrilineal, sino de reconocer, en un periodo determinado, los derechos de propiedad agraria de quienes estaban trabajando la tierra, sin distinción de género. La ley determinó que en el título ejecutorial de la tierra se incluya el nombre de las mujeres, al margen de su estado civil, pero, en los hechos, esa previsión legal muchas veces estuvo

condicionada por el consentimiento del entorno familiar (Sanjinés, 2013).

El reconocimiento legal de las tierras, a pesar de su amplio alcance, no se ha traducido en una herramienta transformadora de la gestión patriarcal del control y de la gestión de la tierra (Sánchez, 2012). Se estima que, tras la conclusión del proceso de titulación, a pesar de la copropiedad legal, la tierra sigue en manos de los hombres; es decir, persiste la herencia patrilineal basada en la exclusión en razón de género (Colque y Soria, 2014). En el altiplano, por ejemplo, en los nuevos acuerdos comunales y familiares se tiende a privilegiar a quien cumple la función social. Bajo ese criterio, los hombres que están trabajando la tierra automáticamente quieren excluir a sus hermanas, que también son copropietarias pero no se dedican a tiempo completo a la chacra (Mamani, entrevista, 4 de mayo de 2023).

Al margen de las limitaciones, podríamos argüir que, como resultado de ese proceso técnico y jurídico, en pocos años las mujeres rurales se han convertido en titulares de derechos y probablemente estén ocupando tierras que en los hechos estaban destinadas para el uso de los hombres. En otras palabras, de no ejecutarse el proceso de saneamiento de tierras, hubiera costado décadas alterar la herencia patrilineal y la incorporación de las mujeres.

De los dichos a los hechos: herencia y asignación comunal

Si bien el proceso de saneamiento de tierras en Bolivia está en su etapa final, hoy en día es sumamente complejo estimar la cantidad y la calidad de tierras en poder de las mujeres, mucho más desde la herencia intrafamiliar y la asignación comunal. En efecto, no existen datos detallados y desagregados por sexo sobre la distribución de tierra. La información del INRA acerca del empoderamiento de las mujeres se limita al porcentaje de títulos que tienen como referencia un nombre de mujer, mas no establece la cantidad de propiedades únicas ni el tipo de tierras asignadas, menos aún la cantidad y la calidad (INRA, 2022; Núñez, 2022).

⁴ Es importante advertir que no hay información oficial sobre la situación de las mujeres en propiedades comunarias y en TCO, donde la tenencia de la tierra es colectiva.

Tierras altas: lento detrimento de la herencia patrilineal

En las tierras altas de Bolivia, donde se concentra la población indígena aymara y quechua, la práctica de la herencia es el principal mecanismo de acceso a la tierra, en general otorgando tierra en mayor cantidad y de mejor calidad a los hombres, respecto a las mujeres, bajo el entendido de que ellas, al casarse, acceden a las tierras que sus maridos heredaron (Deere y León, 2002). Esa transferencia de orden patrilineal, marcada por la matriz patriarcal que predomina en las sociedades andinas a partir de la concepción “*chacha-warmi*”⁵, no tiene necesariamente un patrón claro y fijo, debido a que se adapta a las nuevas dinámicas propias de las familias que cada vez se relacionan más con las urbes y tienen más ingresos dependientes de las actividades extraprediales (Colque y Soria, 2014).

En las últimas décadas, en particular con el saneamiento de tierras, la herencia es menos rígida y tiene puntos de bifurcación. No es que la herencia patrilineal quedara rezagada, sino que la herencia paralela o bilateral tiende a tener una mayor visibilidad. Esto significa que los padres han comenzado a transferir parte de las tierras también a sus descendientes mujeres. No obstante, ese cambio no es garantía para las mujeres, porque se registran otras prácticas discriminatorias en razón de género centradas en la calidad y en la cantidad de la tierra (Uriona, 2010). Además, en algunas circunstancias, las mujeres cumplen el rol de cuidadoras y no tienen facultades plenas para disponer o transferir esas tierras (Colque y Soria, 2014). Por otro lado, se estima que las mujeres propietarias y copropietarias no pasaron a las listas de titulares de las comunidades (Mamani, entrevista, 4 de mayo de 2023). Esas listas, en las comunidades del altiplano, suelen ser la apertura hacia nuevos derechos, entre ellos el acceso a proyectos estatales o a la participación política.

En el altiplano, las nuevas formas de herencia con aparente sensibilidad de género están condicionadas por cuestiones estructurales como la excesiva parcelación de la tierra y del minifundio. En ese contexto de escasez de la tierra, la herencia es un mecanismo poco efectivo para las mujeres. Asimismo, se estima que la herencia con mayor equidad de género muchas veces responde a la migración masculina, producto de esa falta de tierra y también de la marginalización de la agricultura familiar. Además, se tiende a privilegiar con herencia a la hija menor, a cambio de la obligación de cuidar a sus padres ancianos.

En las comunidades campesinas del altiplano, donde la mayor parte del saneamiento de tierras concluyó más o menos hace 10 años y ocurrieron varias transferencias, las familias tienen más preguntas que respuestas, entre ellas: dónde y cómo registrar las nuevas transferencias, sea por herencia o por matrimonio. Por tanto, los derechos de las mujeres no tienen plena garantía. El INRA da a entender que ha concluido su trabajo celebrando las cifras generales de tenencia de la tierra (Núñez, 2022), cuando en realidad existen varios desafíos por resolver, como el ejercicio de los derechos de las mujeres campesinas copropietarias y la actualización del catastro rural para las nuevas generaciones.

Tierras bajas: gestión del territorio con restricciones en la participación de las mujeres

En las comunidades indígenas bolivianas de tierras bajas, que abarcan la Amazonía, el Chaco y la Chiquitanía, la propiedad de la tierra es reconocida a favor de un pueblo o de una organización indígena en calidad de propiedad colectiva o TCO. La regulación del acceso y del control de la tierra es colectiva; en consecuencia, la asignación a las familias es competencia exclusiva de las autoridades indígenas. Tales autoridades tienen la facultad de organizar y de dirigir la distribución y la redistribución de tierras para el aprovechamiento de los recursos naturales; sus decisiones están basadas en normas consuetudinarias y siguen prácticas propias sobre cómo usufructuar la tierra, cómo asignar los derechos de uso o cómo aprovechar

⁵ El sistema *chacha-warmi* es una concepción andina histórica que refiere al principio de dualidad y complementariedad entre hombres y mujeres.

los bienes comunes y los recursos naturales (Chumacero y Sanjinés, 2013).

En ese contexto, la herencia, definida como proceso de transferencia del derecho de propiedad individual de la tierra, no existe, aunque sí se realiza la transferencia de los derechos de uso y de gestión del territorio. Si bien las tierras de cultivo se otorgan a las familias, quienes adquieren el derecho de uso son los hijos hombres. La ocupación de la tierra con características de propiedad de carácter individual/familiar no está permitida en las TCO. Las mujeres tienen acceso a la tierra mediante sus padres y a través de la relación conyugal. Las nuevas parejas, luego del matrimonio, pueden beneficiarse con la asignación de nuevas tierras, las cuales son entregadas por la comunidad en calidad de dotación o de asignación comunal (*ibid.*). Las mujeres solas no pueden solicitar tierras a la comunidad; en la mayoría de los casos debe existir un respaldo masculino⁶ (Chuve, entrevista, 16 de mayo de 2023).

En general, la matriz patriarcal está vigente en las tierras bajas más que en las tierras altas, principalmente por la influencia católica colonial, que determina una menor autonomía femenina o una alta subordinación de la mujer al hombre (Huanca, 2012). Por tanto, el acceso, la gestión y el aprovechamiento de la tierra están limitados en nombre de las tradiciones, lo que en la práctica despoja a las mujeres de sus tierras, sobre todo a las mujeres solas –viudas, huérfanas, madres solteras– (Alianza de Mujeres Indígenas Originarias de Tierras Altas y Bajas de Bolivia, 2019). En la mayoría de los casos, las mujeres dependen de los hombres en el acceso a la tierra, por lo que su rol está restringido a espacios públicos donde se definen la distribución, el uso y el aprovechamiento de los bienes comunes y de los recursos

naturales del territorio. En suma, no se reconoce a las mujeres como miembros plenos en torno a un territorio, lo que termina coartando su participación orgánica y política en la toma de decisiones sobre su territorio, y en el cumplimiento de otros derechos conexos, entre ellos el proceso de consulta previa e informada frente a la presión del modelo económico extractivista en tierras bajas⁷.

Las políticas agrarias y el proceso de saneamiento de las tierras no han podido reajustar la gestión interna de las propiedades colectivas, donde la transferencia del uso y de la gestión de la tierra a favor de las mujeres es condicionada por su estado civil. Tampoco hay políticas complementarias ni mecanismos intra ni intercomunales que garanticen asignaciones familiares equitativas al interior de las propiedades agrarias colectivas (*ibid.*).

Aspectos críticos y desafíos

La mayoría de los estudios identificados respecto a la transferencia de derechos sobre la tierra no aborda la herencia en su amplitud y con datos actualizados acerca del saneamiento de las tierras. Los escasos trabajos sobre la herencia como práctica tradicional tienden a analizar básicamente la transferencia de los derechos de propiedad en propiedades individuales y familiares, sin ahondar en la situación de las propiedades colectivas de tierra bajas. Por otro lado, no hay investigaciones ni reflexiones sobre la herencia de la tierra después del saneamiento de tierras.

Las normativas agrarias han pautado grandes avances en beneficio de las mujeres, pero, asumiendo que el título y la propiedad sobre la tierra no garantizan plenamente el ejercicio de los derechos de las mujeres, hay una ausencia

6 Aún inmersas en una estructura patriarcal, existen algunas experiencias en las que las mujeres han logrado el derecho de acceso y de uso de la tierra a partir de su organización como mujeres en su territorio, donde sus normas y sus estatutos comunales son susceptibles a ser aplicados a favor de las mujeres. Al respecto, véase el caso de las mujeres de la comunidad Yaguarú del municipio Urubichá, en la provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz, reconocida como TCO (<https://porlatierra.org/casos/26/documento>).

7 Aunque la participación política y orgánica de las mujeres indígenas de tierras bajas estaría garantizada en términos normativos en sus estatutos y en sus reglamentos comunales, tal como ocurre con la normativa nacional, la efectividad real de la participación política de las mujeres depende de las condiciones sociales y culturales. En tal sentido, la participación política y orgánica de las mujeres indígenas de las tierras bajas de Bolivia en esos ámbitos sigue siendo un problema por resolver (Marca y Flores, 2021).

notoria en cuanto a medidas complementarias que aseguren las nuevas transferencias desde una perspectiva de género y que, además, permitan a las mujeres un control efectivo sobre las tierras, su gestión y su uso productivo, entre otros factores. Como advierten los estudios, el reconocimiento legal no implica necesariamente el reconocimiento social del derecho de las mujeres a la tierra; en consecuencia, ellas no tienen el control efectivo sobre la tierra (Colque y Soria, 2014; Mamani, 2020).

En las propiedades individuales y/o familiares, aunque existe una mayor transmisión de derechos de propiedad a los hombres mediante la herencia patrilineal, en los últimos años se observa que también las mujeres adquieren los derechos de propiedad de la tierra por herencia bilateral o paralela. Sin embargo, el título de propiedad sobre una extensión de tierra a favor de las mujeres tiende a ser una herramienta insuficiente para amplificar su bienestar integral, dado que ese derecho no ha sido integrado plenamente con otros derechos sociales, culturales, económicos y políticos (Ramírez, 2010).

Respecto a las propiedades colectivas, las mujeres adquieren el derecho de propiedad colectiva, lo que les facilita –es que no lo tienen totalmente garantizado– el uso y/o el acceso a la tierra como parte de una familia. Dadas las fuertes concepciones patrilineales, tienen desventajas a la hora de la toma de decisiones sobre la gobernanza del territorio. Su acceso a la tierra pasa por la decisión colectiva de la organización indígena, generalmente controlada por varones, quienes muchas veces suelen reproducir el machismo. Esa situación está limitando su participación efectiva en los procesos políticos y en la toma de decisiones orgánicas sobre temas de gestión y de planificación territorial.

En síntesis, la herencia de la tierra para las mujeres rurales de tierras altas y de tierras bajas en Bolivia no es un mecanismo directo y automático que contribuya a garantizar la transferencia de todos los derechos sobre la tierra, tales como el de propiedad, de uso y de gestión de la tierra y del

territorio. El Estado tiene limitaciones en el planteamiento de leyes específicas y de políticas integrales –programas, proyectos y otros recursos– que aborden el empoderamiento de las mujeres para el ejercicio pleno de sus derechos sobre el acceso a la tierra y al territorio, más allá, únicamente, de la normativa agraria y de los títulos ejecutoriales (Costas, 2011).

Ruta de avance

La herencia, a pesar de sus limitaciones, hoy sigue siendo uno de los mecanismos dominantes en la transferencia de los derechos de propiedad en la ruralidad boliviana, al menos en las tierras altas. En consecuencia, podría tener un potencial para facilitar de forma segura las tierras a las mujeres que realmente quieren continuar con el trabajo agrícola. En todo caso, la herencia como herramienta transformadora debe ser abordada de manera integral y estratégica.

Para avanzar con la redefinición de la herencia en la praxis, consideramos que urge realizar las siguientes acciones:

- *Para el gobierno nacional y los gobiernos locales.* Considerando que el reconocimiento legal de las tierras aún ocurre en un contexto patriarcal, se deben implementar medidas complementarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos individuales y colectivos de las mujeres, a fin de que tengan un control efectivo sobre las tierras y los recursos naturales. En contextos de titulación tanto individual como colectiva, las acciones y las políticas redefinitorias de la herencia no pueden ser neutrales en términos de género.
- *Para el INRA.* Se hace imprescindible conocer los datos diferenciados respecto a la transferencia de derechos no solo de propiedad, sino de uso y de gestión de la tierra y del territorio para las mujeres indígenas y campesinas tanto de tierras altas como de tierras bajas, al interior de las TCO y en las propiedades familiares y/o individuales, para conocer su grado de participación y de empoderamiento en sus

estructuras comunitarias y familiares. Por tanto, es imperioso que el INRA libere los datos detallados sobre la titulación de tierras, de manera diferenciada por género, tamaño y tipo de propiedad.

- *Para las organizaciones de mujeres indígenas y campesinas.* Es necesaria una mayor organización e incidencia política territorial y comunal tanto de la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB) como de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia - Bartolina Sisa (CNMCIOS - BS), para demandar mayores políticas públicas post-saneamiento que coadyuven en la gestión y en la administración compartida de la tierra y del territorio. De igual manera, será importante su trabajo en procesos de formación de las capacidades de las mujeres indígenas y campesinas, para su empoderamiento. Además, resulta central que demanden y propongan la revisión y la actualización de los estatutos y de los reglamentos comunales para que incluyan a las mujeres en el ejercicio de sus derechos de acceso, de uso y de gestión de la tierra y del territorio, al margen de su condición civil.
- *Para la academia y los organismos de apoyo.* Hoy tenemos más preguntas irresueltas que respuestas y avances, como por ejemplo en lo referido a la situación de las mujeres en las relaciones de poder en las que se ven inmersas cuando acceden formalmente a la tierra. Un desafío grande para el ámbito de la investigación es descubrir por qué, a pesar de la copropiedad legal, la tierra sigue en manos de los hombres, afectando principalmente a las mujeres solas y a las mujeres de las nuevas generaciones.

Referencias bibliográficas

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación - COSUDE e Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA (2003). *Derecho de las mujeres a la tenencia legal de la tierra*. La Paz: COSUDE/INRA. <https://goo.su/wRNtvr>

Alianza de Mujeres Indígenas Originarias de Tierras Altas y Bajas de Bolivia (2019). *Informe*

Alternativo Alianza de Mujeres Indígenas y Originarias de Bolivia. Presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. s. l.: Alianza de Mujeres Indígenas Originarias de Tierras Altas y Bajas de Bolivia <https://goo.su/l88zKk>
Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social - CEJIS (2023). *Pueblos indígenas y gestión de la pandemia por covid-19. Vulneración a los derechos de los pueblos indígenas y a sus territorios*. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.

Chumacero, Juan Pablo y Sanjinés, Esteban (2013). "Acceso y control de mujeres rurales a la tierra en Bolivia. Casos de altiplano, valles y tierras bajas". Mimeo. Fundación TIERRA, La Paz.

Colque, Gonzalo y Soria, Florianita (2014). *Inclusión en contextos de exclusión. Acceso de las mujeres campesinas e indígenas a la tierra*. La Paz: Fundación TIERRA. <https://goo.su/sZB4>

Costas, Patricia (coord.) (2011). *Tierra de mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina*. La Paz: Fundación TIERRA/Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. <https://goo.su/V9Ue4>

Deere, Carmen Diana y León, Magdalena (2002). "Capítulo 8. La herencia de la tierra en la práctica". En *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina* (pp. 325-355). México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. <https://goo.su/z6jzt>

Dirven, Martine (2002). *Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?* Serie Desarrollo productivo, número 135. Santiago de Chile: Económica para América Latina. <https://goo.su/ZitxRP>

Gómez, Gaby; Rodríguez, Norma; Paz, Liliana; Maella, Giovanna; Rivas, Edna; Aliaga, Rosario; Cárdenas, Sergio y Aguilar, Miguel (2008). *La tierra tiene nombre de mujer. Equidad y género en el proceso de saneamiento de tierras*. La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria. <https://goo.su/6zQINlb>

Herrera León, José Arturo (ditematizador) (s. f.). *Cusieras en Yaguarú: palmera con trabajo de mujeres*. Movimiento Regional por la Tierra [Portal], sección Casos. <https://porlatierra.org/casos/26/documento>

Huanca, Elizabeth (2012). *La participación de la mujer en procesos de gestión local en áreas*

protegidas. Experiencias de la Cooperación Alemana. La Paz: Cooperación Alemana. <https://goo.su/asxv>

Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA (2022). "Audiencia Pública de Rendición de Cuentas Final. Gestión 2021" [Presentación en Power Point]. <https://goo.su/XZYW>

Mamani, Martha Irene (2020). *La lucha por la tierra no ha terminado. Situación de las mujeres campesinas en Bolivia*. Serie Informes/País. s. l.: Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra/ Fundación TIERRA. <https://goo.su/45wNdle>

Marca, Juan Pablo y Flores, Elba (2021). "Mujeres indígenas de tierras bajas y participación política en las elecciones generales 2020". *Tejedoras, Revista sobre Democracia y Género*, año 2, número 2, 70-84. La Paz: Tribunal Supremo Electoral de Bolivia. <https://goo.su/z0K8Ea>

Nina, Patricia (2014). *Mujeres de Tiwanaku en el acceso a la tierra. "Gracias a mi tierra soy lo que soy"*. Movimiento Regional por la Tierra [Portal], sección Documentos. <https://goo.su/buGxMr>

Núñez, Eulogio (16 de octubre de 2022). "La tierra tiene nombre de mujer". *La Razón*. <https://goo.su/x3VQG>

Quiroga, Celeste (2021). "Aproximaciones al derecho a la tierra desde un enfoque de género: un espacio de resistencia, cuidado y aprendizaje colaborativo en Valle Alto, Cochabamba". *Perfiles Latinoamericanos*, volumen 29, número 57, 143-166. <https://goo.su/MfByu6h>

Ramírez Carpio, Martha (2010). *Acceso y titularidad de las mujeres a la tierra. Estado de la situación actual en Bolivia*. La Paz: Coordinadora de la Mujer. <https://goo.su/C1HgsuU>

Ríos Pool, Fabiola (2021). *Bolivia, brechas de género y los objetivos de desarrollo sostenible*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado/Global Forest Coalition. <https://goo.su/2VgA9s>

Sánchez, María del Carmen (2012). *Indicadores Nacionales 2010 (Actualización 2012)*. Serie

Bolivianas en Cifras, número 1. La Paz: Conexión Fondo de Emancipación.

Sanjinés, Esteban (2013). *Las condiciones jurídicas de acceso a la tierra para campesinos e indígenas en Bolivia*. Movimiento Regional por la Tierra [Portal], sección Documentos. <https://porlatierra.org/documentos/1>

Uriona, Pilar (coord.) (2010). *"Dueñas de nuestra vida, dueñas de nuestra tierra". Mujeres indígena originario campesinas y derecho a la tierra*. La Paz: Coordinadora de la Mujer. <https://goo.su/MsmvHqC>

Entrevistas

Chuve, Enrique (nombre ficticio para proteger su identidad). Comunario chiquitano de la comunidad Candelaria del municipio San José de Chiquitos, provincia Chiquitos, departamento de Santa Cruz. Entrevista realizada el 16 de mayo de 2023.

Díaz Araujo, Deborah. Abogada y especialista en derecho agrario del CEJIS. Actualmente trabaja en el acompañamiento a organizaciones indígenas en procesos de dotación y de titulación de sus territorios, y en la defensa de sus derechos. Entrevista realizada el 21 de abril de 2023.

Gonzales Bonilla, Miguel. Abogado y especialista en derecho agrario del CEJIS. Actualmente trabaja en el acompañamiento a organizaciones indígenas en procesos de dotación y de titulación de sus territorios, y en la defensa de sus derechos. Entrevista realizada el 22 de mayo de 2023.

Mamani, Adita. Comunaria aymara de la comunidad Pillaphi, municipio Tiwanaku, provincia Ingavi, departamento de La Paz. Entrevista realizada el 4 de mayo de 2023.

Sitio web

Porlatierra.org: <https://porlatierra.org/casos/26/documento>

2

Derechos de las mujeres en tierras colectivas

Juana Quispe Alanoca / Ismael Guzmán Torrico

Contexto

Para abordar la situación de los derechos de las mujeres en el ámbito de las tierras tituladas colectivas en Bolivia, en ausencia de datos cuantitativos oficiales, utilizamos el bagaje acumulado en años de experiencia de trabajo de acompañamiento técnico a organizaciones territoriales en tierras altas de la autora y en tierras bajas del autor. Las referencias empíricas se remiten a ese conocimiento, a la revisión documental y a la interlocución con mujeres y hombres sujetos de derechos en diversos territorios.

Conceptualización

Las tierras colectivas implican una dimensión sociocultural que contribuye a la configuración de las relaciones de poder, la construcción de las identidades colectivas, las representaciones simbólicas, la religiosidad, las prácticas productivas y las diversas manifestaciones de acción colectiva, incluidas aquellas dirigidas a afrontar las presiones de tipo ideológico, político y económico que se ciernen sobre las comunidades y sus espacios territoriales.

En dicho ámbito, el enfoque de género considera las características de las relaciones entre mujeres y hombres de diferentes grupos de edad y étnicos, y los distintos roles que socialmente se les asigna. El análisis y la comprensión de las relaciones de género en los territorios indígenas y colectivos son fundamentales para

la elaboración, la aplicación y la evaluación de políticas y de programas de desarrollo. Tales condiciones deberán estar dirigidas a lograr equilibrios y valoraciones positivas de los roles tanto productivos como reproductivos al interior de la familia, lo cual, además, contribuirá a optimizar la gestión comunal referida a la organización y a la toma de decisiones en la comunidad.

Los derechos de las mujeres constituyen parte esencial de los derechos humanos y, por ello, tienen reconocimiento constitucional en Bolivia. Asimismo, abarcan todos los aspectos de la vida en la sociedad y su ejercicio pleno es fundamental para el logro de la paz, la seguridad y el desarrollo social, cultural, económico y espiritual de las sociedades. Las mujeres han demostrado ser agentes de cambio que generan una visión de prosperidad compartida, paz y oportunidades para todas las personas. En la distribución de tierras de carácter colectivo, si bien la familia es el sujeto de ese derecho, las mujeres, en cualquier estado civil, también lo son, en particular cuando son solteras, divorciadas o viudas, que se las considera como jefas de hogar y parte de las familias.

Jurídicamente, las mujeres en Bolivia están reconocidas en la titulación colectiva y sus derechos no deben ser objeto de discriminación de ninguna naturaleza. Para ellas, tener propiedad sobre la tierra y la correspondiente posibilidad de acceder a la gestión y al gobierno del territorio representa un nivel de empoderamiento como medio para reducir sus condiciones de vulnerabilidad, dependencia y pobreza.

Clasificación

En las tierras de propiedad colectiva de Bolivia existen varias formas de acceso y de tenencia de la tierra, algunas diferenciables entre tierras altas y tierras bajas (superficie de los predios y ecosistemas), otras entre sectores sociales rurales (campesinos, originarios e indígenas), pero también entre formas de titulación (saneamiento simple de la propiedad campesina y comunaria, y saneamiento como tierra comunitaria de origen - TCO para las naciones originarias y los pueblos indígenas).

Al interior de las tierras colectivas son tres las formas predominantes de uso o disposición:

- *Tierras de propiedad colectiva con derechos de tenencia familiar*: Están distribuidas a través de mecanismos propios, con derechos de sucesión hereditaria sujeta al cumplimiento de las normas y de los patrones socioculturales de la comunidad. En muchos casos, esta forma propia de organización campesina, tanto en tierras bajas como en tierras altas, ha requerido la aplicación de un saneamiento interno, apoyado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), para definir límites prediales.
- *Tierras de propiedad colectiva con derecho a uso*: En este modelo de acceso a la tierra no existe la figura de tenencia de la tierra a nivel familiar o de manera individual, salvo el terreno destinado a la construcción de vivienda, que tampoco responde a una distribución definitiva. Por consiguiente, las tierras se mantienen en estado de propiedad colectiva, de modo que el acceso a un determinado espacio de tierra con fines productivos es de carácter temporal, solo hasta concluir un ciclo de siembra-cosecha-resiembra, que en la mayoría de los casos no va más allá de dos a tres años, excepto en los cultivos agroforestales, que responden a ciclos mucho más largos. Posteriormente esa tierra queda en descanso y el derecho de uso de la familia se disuelve. Sin embargo, la familia en cuestión puede ubicar otro espacio de tierra para iniciar un nuevo ciclo agrícola. Esta forma de propiedad

responde, sobre todo, a las tierras colectivas en la Amazonía.

- *Tierras colectivas de pastoreo y de aprovechamiento forestal*: Se trata de una figura intermedia entre las dos anteriores, en la cual la comunidad, además de distribuir internamente las tierras, reserva áreas de pastoreo o de aprovechamiento forestal destinadas al acceso colectivo de sus habitantes. En esos casos, tales áreas constituyen una reserva de tierras destinadas a ser distribuidas a nuevas familias que se conforman en la comunidad o que llegan de otros territorios y son admitidas por la comunidad.

Situación actual

Situación en tierras altas

Las normas y las prácticas de acceso a la tierra han sido actualizadas localmente. A su vez, el sentido del derecho o el uso de la tierra se han transformado y han generado cambios para proteger los derechos de las mujeres de la comunidad. Con la comercialización de la agricultura y los proyectos de titulación, la forma de propiedad comunal está transformándose y no siempre se gestiona de forma colectiva.

Titularidad de las tierras en el ejercicio de derechos

En el departamento de Potosí, en las comunidades que se dedican a la producción de quinua y cuya propiedad de la tierra es colectiva, las mujeres viven una situación de desigualdad para el ejercicio de sus derechos de uso y de goce de la tierra. Las tierras son administradas de manera comunitaria, pero, en la práctica, las familias o los productores más fortalecidos económicamente tienen la posibilidad de producir en mayor cantidad de tierras, pues tienen la posibilidad de pagar maquinaria de barbecho.

Lo anterior estaría mostrando que el territorio colectivo, en contextos de mayor productividad, como es el caso del cultivo comercial de quinua, es atravesado por diferencias y jerarquías

económicas. Si bien las normas comunales intentan regular el acceso y la tenencia de la tierra, el nivel de aprovechamiento tendrá que ver con las posibilidades individuales, al no haber un enfoque de gestión territorial colectivo que equilibre el aprovechamiento de la tierra.

En contextos campesinos como el del sector lacustre del departamento de La Paz, si bien la titularidad de la tierra recae en hombres y en mujeres, suele desplazarse a las mujeres solteras y la mayor cantidad de tierras queda para los hombres en jefatura de hogar, en tanto que el mayor acceso de las mujeres a la tierra se debe a un paulatino conocimiento de las leyes y a esfuerzos propios por hacer prevalecer sus derechos. En tales condiciones, el proceso de saneamiento interno se convierte en un espacio de lucha por consolidar sus derechos como titulares no solo sobre las tierras heredadas, sino también sobre las tierras que son parte del patrimonio familiar.

Acceso y tenencia de tierras

En las tierras altas de Bolivia hay una tendencia generalizada a la discriminación de género, factor que limita y restringe el acceso a la tierra para las mujeres. Pese a que existe un reconocimiento legal a su favor, esto no necesariamente se hace efectivo desde el reconocimiento social. Las mujeres tienen acceso y titularidad de la tierra, pero no cuentan con un control efectivo de esta. Como afirman Gonzalo Colque y Floriana Soria Galvarro (2014: 18-19), el derecho a la propiedad se traduce en el uso, el goce y la disposición, en tanto que en la práctica las mujeres ejercen con mucha dificultad el uso de la tierra.

Al interior de las comunidades, la regulación, el acceso y el control de la tierra son competencias de las autoridades campesinas e indígenas, basándose en sus normas y en procedimientos propios para el mejor aprovechamiento de los recursos (*ibid.*: 20-21). Pese a la crítica a las normas y a las prácticas comunitarias por no garantizar el acceso a la tierra a las mujeres, constituyéndose en obstáculos para su empoderamiento, también

se produce su transformación, a consecuencia del impulso de las propias mujeres en el ejercicio de cargos y desde sus buenas gestiones.

Los estatutos orgánicos no son muy claros sobre la pertenencia y la participación de las mujeres en la comunidad para poder acceder a la tierra. Las mujeres han tenido que librar muchas batallas para hacer valer su trabajo y su aporte económico en las familias y en las comunidades¹. No obstante, en muchos casos, su reconocimiento social, el reconocimiento de sus derechos a la tierra y hasta su acceso a niveles de participación política y de decisión no implican la mejora de su calidad de vida.

En algunas comunidades de Potosí, a las mujeres que tienen la jefatura de su hogar, la comunidad les asigna menor cantidad de tierra respecto a los hombres; las mujeres solteras y jóvenes menores de 30 años, por otra parte, no tienen acceso a la tierra de ninguna forma. Esto se debe a la poca expectativa de aprovechamiento de la tierra que pueden hacer las mujeres solteras y a que, en las comunidades andinas, el matrimonio es el sujeto ideal de acceso y de tenencia de tierra, como también de responsabilidades comunales.

La herencia de tierras es una forma de adquirir propiedades agrarias, pero presenta un marcado carácter patrilineal. Además, las normas y los procedimientos comunales no son tan propios y exigen a las mujeres presentar certificados de defunción de sus madres y de sus padres, y la declaratoria de herederos, sentencias judiciales complejas y costosas de conseguir. La herencia está condicionada a la conformación de una nueva familia como unidad productiva para la comunidad. En esos casos, se trate de una TCO o no, la lógica de asignación de derechos responde a las normas y a las listas comunitarias.

Los territorios colectivos son susceptibles a la gestión arbitraria por parte de sus eventuales

¹ Un caso que muestra las travesías de las mujeres viudas en las comunidades del municipio de Guaqui, en el departamento de La Paz, ha sido sistematizado por Irene Mamani (2016).

autoridades, más aún si el Estado no ha dispuesto recursos para su impulso y su gestión colectiva. Por ello, la titulación o la gobernanza de las comunidades son muy importantes para el respeto de cada miembro y de las familias. En todos los casos, es la comunidad la que protege a mujeres, hombres, niñas, niños y personas adultas mayores, dado que es la instancia que dinamiza la consulta permanente y la toma colectiva de decisiones.

Toma de decisiones de las mujeres en tierras comunales

Todavía hoy, en las reuniones comunales, las mujeres participan como oyentes, acompañantes o en reemplazo eventual de sus esposos; es decir, tienen una participación pasiva y subordinada. La asamblea comunal es el espacio más importante, seguido por la directiva de autoridades. Las reuniones son públicas, por lo que las mujeres pueden asistir, pero no siempre son parte de las deliberaciones y de las decisiones.

Las mujeres cumplen roles comunitarios y son requeridas como voluntarias para hacerse cargo de actividades sociales y festivas, de la preparación de la *olla común* y de otras tareas similares que no tienen remuneración ni compensaciones de algún tipo. Con el tiempo, la participación de las mujeres en los trabajos comunales y en las directivas de autoridades es más aceptada y alentada por el resto, dado su carácter beneficioso para la comunidad. Por ello, la afiliación de las mujeres a las comunidades, con derechos y obligaciones, tiende a aumentar. Dicha afiliación se da como poseedoras de tierras y como jefas de hogar.

Las mujeres acceden a cargos organizativos y políticos cuando la familia asume una responsabilidad. Es decir, en contextos de organizaciones originarias lo hacen en pareja, junto a sus esposos, o bien con su padre, su suegro o su hijo, en ausencia de un esposo, y en contextos de sindicato campesino lo hacen de manera independiente. Como autoridades, las mujeres deben asistir a una división de roles de género en la gestión orgánica y reemplazan los roles masculinos con

sus familiares o contratando fuerza de trabajo masculina.

Situación en tierras bajas

El sistema de propiedad colectiva de la tierra en la Amazonía boliviana tiene entre sus componentes virtuosos la garantía de acceso a la tierra y a los bienes del bosque para las mujeres, sin importar su estado civil.

Los territorios colectivos, por su sistema de propiedad, no están expuestos a la voracidad del mercado de tierras, por lo que cuentan con una estabilidad favorable para la continuidad del modelo de gestión territorial propio. Sin embargo, la situación socioeconómica de las mujeres en los espacios colectivos requiere considerar las condiciones políticas y productivas en torno al acceso a la tierra. En consecuencia, es pertinente analizar la situación de las mujeres en lo referido al acceso a la tierra desde una mirada integral, considerando las condiciones en las que ellas usan la tierra a la que acceden y emprenden sus iniciativas económicas.

Acceso a la tierra y a los bienes del bosque

En las tierras bajas de Bolivia las mujeres solteras, divorciadas o viudas enfrentan limitaciones a la hora de concretar su derecho de acceso a la tierra y a los bienes del bosque. Por ejemplo, en el caso de que la comunidad autorice el corte de uno o de dos árboles maderables, a fin de encarar una extrema necesidad, como lo es una enfermedad grave, el emprendimiento de una mujer podría tener dificultades por el manejo de motosierras, el transporte de los tablones cortados y la negociación del producto en el mercado. Esas limitaciones se atenúan mediante el respaldo de familiares o la iniciativa de la propia comunidad en situaciones específicas, como la construcción de su vivienda o la habilitación de un terreno para que la mujer pueda tener sus propios cultivos.

Las mujeres, además de los típicos emprendimientos productivos, entre ellos los cultivos agroforestales y el aprovechamiento de los bienes del bosque, optan por otras iniciativas tradicionales, contando

entre ellas la transformación de productos agroforestales como el chocolate en pasta, el chivé y otros. Las madres solteras suelen incorporarse a algún grupo para ingresar al bosque a recolectar cacao silvestre, de modo que, además de la compañía, reciben el apoyo del resto del grupo para quebrar las mazorcas, extraer las semillas y llevar su parte de cacao recolectado al transporte.

En el caso de la comunidad Altagracia, de 37 unidades familiares, cinco familias tienen a la cabeza a mujeres divorciadas o viudas. A esas mujeres, por ejemplo, la comunidad las exime de algunas responsabilidades en los trabajos comunales y de aportes monetarios.

En la lógica indígena, el desamparo a las personas vulnerables o en desventaja se constituye en un antivalor. De ese modo, cuando en la comunidad hay una persona en tal situación, inmediatamente se activa el principio de solidaridad por medio de acciones tanto individuales como conjuntas.

Toma de decisiones en las comunidades

En la toma de decisiones al interior de las comunidades, pese a que las mujeres participan de manera protagónica en la defensa del territorio y en las demás reivindicaciones sociales, los hombres tienen mayor peso político.

Es evidente, sin embargo, el avance de las mujeres en los territorios indígenas respecto a su participación en los espacios de decisión, con voz propia y accediendo a cargos jerárquicos. En el Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI), en Mojos, donde según un documento de trabajo del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (2017), el 37% de las comunidades tenía a enero de 2017 a una mujer como corregidora en los cabildos indígenas, algo que hace una década y media atrás no era posible. En ese mismo territorio indígena se han generado liderazgos visibles de mujeres. Tal es el caso de Bertha Bejarano que, además de haber sido presidenta de una organización departamental como la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni, actualmente funge como asambleísta departamental en representación de los pueblos indígenas de Beni.

La participación de las mujeres alcanzó su mayor expresión en la defensa del territorio. Todas las marchas indígenas desde la década de 1990 estuvieron sostenidas por ellas; de hecho, la octava marcha y también la novena fueron conducidas por mujeres (Jenny Suárez y Bertha Bejarano, respectivamente, como presidentas del Comité de Marcha).

Su protagonismo es mayor en la movilización local y cuando hay que afrontar una amenaza hacia el territorio, incluso interpelando a los hombres de la comunidad. Ejemplos de esto son el caso del Territorio de San José de Uchupiamonas, donde las mujeres terminaron frustrando un intento de concesión forestal en su territorio, sustituyéndolo por una iniciativa de turismo ecológico en la misma área, o el freno al ingreso de empresarios mineros al lugar, todo con el fin de proteger el territorio en su integridad, porque “cuando llega gente de afuera del territorio, desapareces como pueblo, desapareces como cultura y ese es el temor” (entrevista a Ruth Alipaz, San José de Uchupiamonas, 16 de abril de 2023).

Las mujeres constituyen una fuerza política que no siempre es reconocida y son quienes mejor sustentan la conciencia ambiental e identitaria, lo cual, en muchos casos, interpela y moviliza a la comunidad en los espacios territoriales colectivos. Una expresión de esto se manifiesta en los encuentros de las mujeres guaraníes y en sus debates respecto al extractivismo hidrocarburífero, reforzando así el enfoque del cuerpo-territorio, que extiende el trabajo del cuidado familiar al cuidado del territorio (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, s. f.).

Condiciones de las actividades productivas

El potencial económico-productivo en las tierras colectivas es variado y está nutrido de oportunidades completamente viables, aunque las comunidades no siempre cuentan con las condiciones operativas y logísticas apropiadas, y a veces presentan dificultades en la gestión interna. Las mujeres afrontan limitaciones mayores relacionadas con el acceso a información sobre el mercado, la capacitación en materia productiva

y la disponibilidad de tiempo efectivo debido a sus roles domésticos, entre otros factores que las dejan en desventaja ante las oportunidades económicas existentes.

La actividad económica más usual es la producción agroforestal, que permite generar excedentes para el mercado. Las mujeres se adscriben a dicha tradición como esposas y, al no contar con esa contraparte, realizan la actividad a una escala menor, por las limitaciones señaladas, y optan por actividades complementarias que no siempre forman parte de la tradición económica de la comunidad, como la venta de comida y de otros artículos, y el servicio doméstico.

Las mujeres indígenas están en desventaja, a nivel general y al interior de los territorios colectivos, pese a la menor verticalidad que los caracteriza. Los riesgos son los siempre posibles procesos migratorios y la mayor precariedad urbana.

Hay posibilidades, sin embargo, de aprovechar las potencialidades del territorio. Para ello hacen falta incentivos pertinentes desde el Estado e iniciativas más sólidas por parte de sus habitantes. El caso de San José de Uchupiamonas es un buen referente, dado que sus emprendimientos ecoturísticos han frenado la emigración de su población, por la formación profesional para las y los jóvenes, y por las fuentes de trabajo y de ingreso que generan. Aparte de esos réditos para las familias, los emprendimientos han logrado inversiones en educación, salud y mejoramiento de caminos, entre otros ámbitos que le corresponden al Estado.

Aspectos críticos

Entre los aspectos críticos identificados respecto al derecho de las mujeres a acceder a la tierra subrayamos los siguientes:

- No se visibiliza ni se reconoce el rol que cumplen las mujeres en el trabajo de cuidado y de reproducción de la vida, como tampoco su aporte en el ámbito productivo y en la gestión comunal.
- No se valora política, ambiental ni económicamente la contribución de las mujeres en los territorios indígenas.
- El acceso de las mujeres a información, capacitación y asistencia técnica es deficiente, hecho que dificulta la reducción de brechas en las capacidades para el aprovechamiento de oportunidades económicas.
- El autogobierno y la profundización del sistema jurídico indígena constituyen un potencial para fortalecer los derechos de las mujeres, pero todavía no han sido suficientemente asumidos por sus organizaciones ni por los gobiernos autónomos.
- La violencia de género es una problemática que los derechos colectivos aún no han logrado erradicar. Si bien las normas internas tienden a darle tratamiento, no siempre logran igual correspondencia con la realidad.

Ruta de avance

Es urgente que el debate, la reflexión y las agendas tanto públicas como organizacionales prioricen la temática de los derechos de las mujeres respecto a su acceso a la tierra y a los bienes del bosque, con el fin de mejorar su situación económica y sociopolítica. Algunos puntos a tener en cuenta son:

- El Estado debe diseñar e implementar políticas agrarias y rurales con equidad de género, complementarias a los avances existentes en la ley de tierras. Esas políticas deberán promover y contribuir a una mayor autonomía económica y capacidad de decisión de las mujeres campesinas e indígenas.
- El Estado también debe diseñar programas de fortalecimiento productivo y de seguridad alimentaria dirigidos a mujeres, considerando las potencialidades de los territorios y de sus comunidades.
- Desde la academia es necesario levantar y sistematizar información para visibilizar la situación de las mujeres campesinas e indígenas respecto al ejercicio de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales.
- Desde las instituciones privadas de desarrollo y las organizaciones indígenas y campesinas se

requiere propiciar con mayor énfasis la participación de las mujeres en el debate sobre sus derechos, los procesos productivos y la consolidación de las tierras colectivas.

Referencias bibliográficas

Bautista, Ruth (coord.) (2010). *Mujeres autoridades*. La Paz: Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras/RURALTER. <https://goo.su/QbUSTnN>

Bautista, Ruth y Bazoberry, Oscar (2021). *Gobernanza de la tierra colectiva y su contribución a la reducción de las desigualdades*. La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica/International Land Coalition/Oxfam. <https://goo.su/7sfqKwI>

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA (2017). "Proceso de participación de la mujer en la Amazonía Sur". Documento interno de trabajo.

CIPCA (s. f.). *Encuentro Nacional de Mujeres Guaraníes. "Kuña reta teko añope vae". Mujeres tejiendo la vida. Ciudad de Camiri, 25, 26 y 27 de noviembre de 2019* [Memoria del evento]. Camiri: Asamblea del Pueblo Guaraní/CIPCA/Red UNITAS.

Colque, Gonzalo y Soria Galvarro, Floriana (2014). *Inclusión en contextos de exclusión. Acceso de las*

mujeres campesinas e indígenas a la tierra. La Paz: Fundación TIERRA.

Chumacero, Juan Pablo (coord.) (2009). *Informe 2009. Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*. La Paz: Fundación TIERRA.

Guzmán, Ismael (2017). *Proceso de la participación de la mujer en Mojos*. Trinidad: CIPCA Beni

Mamani, Irene (sistematizadora) (2016). *Estudio de Caso. Mujeres de Patarani y sus luchas por el acceso a la tierra. Departamento de La Paz, municipio de Guaqui - Bolivia*. Movimiento Regional por la Tierra. <https://porlatierra.org/casos/125>

Quispe, Juana (2016). *Mujeres, desarrollo y quinua. Percepciones de mujeres productoras de quinua sobre cambios sociales, económicos, organizativos y culturales en el Altiplano Sur (municipios de Colcha "K", Llica y Uyuni) a partir de historias de vida*. Tesis de maestría en Desarrollo Rural Sostenible, Postgrado en Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.

Ramírez, Mirtha (Inv.) (2010). *Acceso y titularidad de las mujeres a la tierra. Estado de situación en Bolivia*. La Paz: Coordinadora de la Mujer. <https://goo.su/N3rw8>

3

Acceso de las mujeres a la tierra y al territorio en Bolivia: nexos¹ con el cambio climático

Liliana Paz Arauco / Juan Carlos Salas Acarapi

Contexto

En la actualidad, 1.741.690 mujeres bolivianas de diversas comunidades rurales sostienen la vida de sus hogares y de sus comunidades (Instituto Nacional de Estadística - INE, 2023), y el 74% de la población rural de mujeres en Bolivia se dedica al trabajo agrícola, pecuario, forestal y piscícola, entre otros.

El acceso de las mujeres bolivianas a la tierra y al territorio ha sido una de las reivindicaciones históricas de las organizaciones de mujeres (Bautista y Bazoberry, 2021), la cual está reflejada tanto en la actual Constitución Política del Estado como en la normativa agraria vigente. Los resultados del saneamiento representan un hito en los avances hacia la igualdad de género en la propiedad de la tierra

en Bolivia y en la región: al inicio del proceso de saneamiento y de redistribución de tierras en el país (1996), solo el 10% de las mujeres tenía un título (Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA, 2023); actualmente, el 45% de los títulos está a nombre de mujeres, de manera individual o en copropiedad.

Pese a que 1.350.274 de los títulos fueron otorgados a favor de mujeres (INRA, 2023), en la práctica se evidencia una serie de obstáculos para que ellas ejerzan de manera efectiva su derecho a la tierra y al territorio –más allá de la consolidación legal–, y controlen los bienes rurales, en particular la tierra. Es fundamental eliminar esos obstáculos para avanzar en la reducción de la pobreza (Deere y León, 2005) y de las desigualdades sociales y económicas.

En Bolivia, las mujeres tienen una importante participación en la cadena productiva de la castaña, en la zafra y en el procesamiento en las beneficiadoras, actividades en las que representan más del 75% de la fuerza laboral (Quiroz y Vos, 2017).

Cerca de la mitad de las y los trabajadores de la pesca a pequeña escala en Latinoamérica son mujeres (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO, 2018).

Según un estudio para Bolivia, las mujeres trabajan en todas las etapas de la cadena de valor de la acuicultura, pero sus oportunidades no han seguido el ritmo de su crecimiento (Irwin, Flaherty y Carolsfeld, 2020).

De acuerdo con el Censo Agropecuario 2013 (INE, 2015), de 868.522 unidades productivas encuestadas, solo el 25,2% estaba a cargo de mujeres y el 74,7% estaba bajo la responsabilidad de hombres. Un año después el INRA publicó que en 2013 el 46% de las propiedades tituladas les correspondía a las mujeres, lo que nos muestra que, pese a la titulación, el control de las unidades productivas agropecuarias se mantenía a cargo de hombres.

La presente convocatoria para reflexionar colectivamente sobre el acceso a la tierra y al territorio ocurre

en el momento de cierre de un ciclo del proceso agrario en Bolivia², y en un contexto de tendencias

¹ La noción de 'nexos' entre género y cambio climático es tomada de Libertad Chávez-Rodríguez, 2015.

² A la fecha, solamente queda por sanear el 9% del territorio boliviano (INRA, 2023).

globales que impactan en el universo de lo rural, limitando el control, el uso y el aprovechamiento de la tierra, del territorio y de los recursos naturales. Entre esas tendencias está el cambio climático, una de las principales causas de destrucción de hábitats y de biodiversidad actualmente (Oxfam Bolivia, 2020), cuyos impactos están alterando las características y la disponibilidad de los recursos.

La evidencia a nivel mundial deja ver que, a pesar de que el cambio climático nos afecta a todos, en el caso de las mujeres en las áreas rurales los impactos son más profundos. Sus responsabilidades –socialmente asignadas– de sustento familiar dependen del acceso a la tierra y al territorio, y de los recursos naturales (Stock, 2012). Además, las brechas de género existentes las sitúan en una posición de mayor vulnerabilidad.

Las reflexiones que siguen están referidas a cómo el cambio climático está afectando el acceso de las mujeres a la tierra y al territorio, empeorando sus condiciones de vida, discusión imprescindible si se quiere hablar de igualdad. En primera instancia se plantea que el acceso a la tierra y al territorio no se reduce a la relación de propiedad (Devine *et al.*, 2020, en Huanca y Bautista, 2018: 4). En segundo término se sintetiza la vulnerabilidad de las mujeres frente al cambio climático a partir de algunos textos y datos para Bolivia. Luego se identifican los avances y los desafíos en materia de política pública. Finalmente se propone una ruta de acción respecto a la agenda de investigación y tanto al diseño como a la construcción de políticas públicas.

Conceptualización

Tierra y territorio: más allá del derecho a la propiedad

El acceso a la tierra y al territorio no se reduce a la relación de propiedad. También está vinculado a factores sociales, culturales, de acceso a los recursos naturales y de posibilidades de ejercicio efectivo.

Anant Agarwal (1994, en Deere y León, 2005: 9) identifica tres dimensiones de la propiedad de la tierra:

(i) el derecho de propiedad, (ii) el reconocimiento de la sociedad y (iii) la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones. Asimismo, afirma que el acceso efectivo habilita el ejercicio de otros derechos colectivos, entre ellos el derecho a la voz y al voto comunal, y el derecho al acceso a los recursos naturales y a las áreas colectivas de uso productivo. Adriana Fuentes López, Javier Medina Bernal y Sergio Coronado Delgado (2010) sostienen que los componentes del derecho a la tierra son el acceso, la seguridad jurídica de la tenencia y el acceso a recursos para desarrollar proyectos de vida.

Respecto al territorio, para los pueblos indígenas es “la construcción de relaciones que dan origen y expresan identidades, lenguajes, creencias, prácticas agrícolas, económicas, simbólicas, rituales, etc.” (Huanca y Bautista, 2018: 4). Esto se traduce, por ejemplo, en el aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables y en la compatibilidad con las áreas protegidas.

En el caso de las mujeres, según Rita Bórquez, su vinculación con la tierra y con sus recursos “sobrepasa los vínculos netamente legales (titulación) y se compone de una serie de dimensiones que involucran el uso de la tierra, los recursos naturales asociados a un territorio (en especial el agua)” (2011: 67).

La propiedad de la tierra y del territorio determina, entonces, el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales. De ahí su relevancia y su contribución a la reducción de las desigualdades que excluyen a las mujeres en múltiples dimensiones.

Mujeres, acceso a la tierra y al territorio, y cambio climático

Diversos estudios coinciden en que los roles de género asignados para el trabajo rural –provisión de agua, combustibles y alimentos al núcleo familiar– exponen a las mujeres a una mayor vulnerabilidad frente al cambio climático, en comparación con los hombres (Oxfam, 2020). Esa vulnerabilidad se profundiza por las desigualdades de género basadas en factores biológicos y sociales, que actúan de manera sinérgica y aumentan la vulnerabilidad de

las mujeres al cambio climático (Arana, 2017), en particular en los países en desarrollo.

La creciente escasez de recursos –agua, alimentos, energía y otros–, la baja en la productividad de alimentos y la pérdida de cosechas, que son cada vez más frecuentes, sumadas a las dificultades estructurales de las mujeres, las exponen a mayores impactos producto del cambio climático y aumentan su carga de trabajo intrafamiliar no remunerado (Chávez-Rodríguez, 2015).

Por otro lado, las mujeres están más expuestas a contraer enfermedades por el acarreo de agua y de combustible; tienen más probabilidades de lesiones, enfermedades y muerte por las olas de calor y los incendios; y presentan mayor riesgo de padecer enfermedades transmitidas por medio de alimentos, agua y otros vectores, como también por la contaminación y la reducción de las fuentes de agua durante los desastres (Arana, 2017; Stock, 2012). De igual modo, en la ocurrencia de desastres, su probabilidad de muerte es 14 veces mayor a la de los hombres (Arana, 2017), tienen mayor exposición a diferentes formas de violencia en situaciones de migración o de desplazamiento y, en muchos casos, se les impide su salida temporal o ágil de las zonas afectadas (Chávez-Rodríguez, 2015; Organización Panamericana de Salud - OPS, 2001).

Al mismo tiempo, esos estudios afirman que las mujeres tienen un rol fundamental en el uso sostenible de la biodiversidad, pero muy poca participación en las políticas climáticas en diferentes niveles, como también un acceso limitado a activos que pueden mejorar su capacidad de adaptación (Arana, 2017; Chávez-Rodríguez, 2015; Ashwill *et al.*, 2011) y una reducida capacidad de adaptación por su condición de vulnerabilidad (Oxfam, 2020).

Situación actual

Evidencia para el caso boliviano

En Bolivia, algunos estudios que abordan desde perspectivas y territorios distintos los nexos entre cambio climático, género y acceso a la tierra y al

territorio, a partir de información cualitativa y cuantitativa, son concluyentes.

Maximillian Ashwill *et al.* (2011) y Fabiola Ríos (2021), en investigaciones sobre la dinámica de género en la gestión de los recursos naturales y del cambio climático en el Chapare, el Chaco y las tierras altas de Bolivia, coinciden en que el cambio climático afecta el suministro de agua potable y la productividad de los cultivos, añadiendo una carga adicional de trabajo a las mujeres.

Acerca de la percepción de las mujeres, Ashwill *et al.* (2011) afirman que ellas perciben los impactos del cambio climático como más severos, en comparación con los hombres. Por su parte, Ríos (2021) destaca entre los principales efectos identificados por la mayoría de los encuestados la disminución de la producción y el encarecimiento de los alimentos. También señala las inundaciones como una de las consecuencias con mayor efecto para un grupo importante de mujeres.

Aymara Llanque *et al.* (2018), con base en estudios de caso realizados en el trópico, el Chaco, los valles, el Altiplano y la Chiquitanía, afirman que las condiciones climáticas en Bolivia aumentan la carga laboral de las mujeres y que su acceso al agua es afectado por sequías e inundaciones, lo que deriva en mayores esfuerzos en su recojo y en más trabajo para ellas. De la misma manera, el agua para riego es inexistente y la afluencia de lluvias es cada vez menor, aspectos que repercuten en la baja productividad de la tierra, con la consiguiente reducción de alimentos para el consumo y la venta, hecho que igualmente provoca una mayor carga de trabajo no remunerado para las mujeres.

Los estudios anteriores dan cuenta de la dimensión del impacto del cambio climático en el acceso de las mujeres a la tierra y al territorio, lo que resulta en la profundización de las desigualdades y en la reproducción de las brechas de género.

Las implicaciones de esta problemática no son menores. En Bolivia, las proyecciones sobre desertificación de suelos y los cambios en las

precipitaciones son clave para reflexionar acerca de la situación actual de las mujeres.

En cuanto a la degradación y a la desertificación de los suelos, para el año 2100 se prevé que los cultivos de papa, soya, trigo, arroz y maíz reducirán sus rendimientos hasta en un 30%, en tanto que las pérdidas de los ingresos agropecuarios están estimadas hasta en el 26,8% del producto interno bruto sectorial, con un aumento de 3 °C de la temperatura (Morales, 2012: 38).

Juan Carlos Arenas (2014), con base en datos del modelo PRECIS de predicción de efectos del cambio climático, sostiene que para el año 2100 las precipitaciones se incrementarían en un 30% en las zonas bajas, en la época de verano. Asimismo, indica que los municipios más vulnerables a las inundaciones están en los departamentos de Santa Cruz (Chimoré, Yapacaní, San Julián y Cuatro Cañadas), Cochabamba (Villa Tunari y Puerto Villarroel) y Beni (San Ignacio, San Andrés, Loreto, San Borja, San Javier, Trinidad, Puerto Siles y Santa Ana del Yacuma). Recordemos que en Santa Cruz y en Cochabamba la predominancia es de propiedades pequeñas y comunitarias, mientras que en Beni la predominancia es de propiedades medianas y pequeñas.

De lo anterior tenemos que los efectos del cambio climático afectarán de manera particular a las mujeres, quienes registran tasas de participación elevadas en los cultivos producidos en el altiplano y en la zona de los valles, que forman parte de la agricultura familiar, como también en las pequeñas propiedades o propiedades comunitarias de las tierras bajas de Bolivia.

Aspectos críticos

En términos de políticas públicas, existen avances interesantes desde las entidades públicas que tienen competencias relacionadas con el acceso a la tierra y al territorio, y con cuestiones de género y de cambio climático³.

El Plan Estratégico Institucional 2021-2025 del INRA incluye entre sus valores la igualdad de oportunidades y la equidad social y de género, y señala como parte de sus competencias el asegurar el derecho de las mujeres a la tierra. No obstante, la sección de planificación no establece indicadores desagregados por género.

El año 2022, el INRA inició la aplicación del Plan de Gestión Ambiental y Social del Programa de Saneamiento de Tierras II (BO-L1113), a fin de transversalizar el enfoque de género y de incluir las dimensiones social y ambiental en los procedimientos agrarios. En lo relativo a la perspectiva de género, está en ejecución un estudio sobre el acceso y la tenencia de la tierra de las mujeres, y está en desarrollo el diseño y la implementación de la estrategia de transversalización de género e interculturalidad en los procesos de saneamiento y de titulación del INRA. En el ámbito ambiental, están definidos de mejor manera los canales de intercambio de información con la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), y está en construcción una propuesta de verificación de las variables ambientales en la función económico social y en el monitoreo de la función social.

En el Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien 2021-2025 del sector agropecuario (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras - MDRyT, s. f.), la meta 4 (“Producción agropecuaria, pesquero y forestal para la seguridad alimentaria con soberanía”) incluye entre sus acciones la “Incorporación de la participación activa de las mujeres en la producción como población económicamente activa del área rural”. En lo relativo al cambio climático, la política 4 prevé una acción relacionada con el sistema de información de alerta temprana en las zonas vulnerables para reducir los efectos climáticos adversos; la política 6 establece el desarrollo de acciones para la reducción de vulnerabilidades ante riesgos por desastres y efectos del cambio climático; y la política 7 determina el desarrollo y la implementación de un sistema integral y sostenible de información sectorial y de análisis para la formulación y el seguimiento de acciones en beneficio de la seguridad alimentaria en Bolivia.

³ La Política Plurinacional de Cambio Climático y la Estrategia Nacional de Igualdad de Oportunidades aún no están aprobadas.

A su vez, la Política y Estrategia Plurinacional para la Gestión Integral y Sustentable de la Biodiversidad - Plan de Acción 2019-2030 (Ministerio de Medio Ambiente y Agua - MMAyA, 2018) incluye la estrategia transversal de desarrollo e incorporación del enfoque de género, cuyo objetivo estratégico es:

Asegurar que la Gestión Integral y Sustentable de la Biodiversidad incorpore en todas sus fases e instrumentos a las mujeres, particularmente en el ámbito de acceso, aprovechamiento sustentable a la biodiversidad, a definición de las políticas y normas, y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados.

Respecto al cambio climático, la estrategia prevé una línea transversal de cambio climático que tiene como objetivo estratégico: "Asegurar que la gestión integral y sustentable de la biodiversidad contribuya a la adaptación y mitigación al cambio climático y, por tanto, a la resiliencia socio-ecológica de los sistemas de vida".

La Contribución Nacionalmente Determinada 2021-2030 (MMAyA y Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra - APMT, s. f.) está estructurada en cuatro sectores: (i) bosques, (ii) energía, (iii) agropecuario y (iv) agua. En lo social, mediante la atención a los grupos vulnerables, el sector agropecuario plantea reducir la inseguridad alimentaria, aspecto que está reflejado en la meta 27: "Hasta el 2030, se completará al 100% el saneamiento de la propiedad agraria, con por lo menos el 43% de derecho propietario de la tierra para las mujeres"⁴. Desde un punto de vista crítico, no existen indicadores de género en otras metas para ninguno de los cuatro sectores citados.

Existen igualmente otros instrumentos que no establecen indicadores de género, entre ellos la Estrategia Nacional: Neutralidad en la Degradación de las Tierras. Hacia el 2030 (MMAyA, 2017).

Respecto a datos cuantitativos y estadísticos, existen desafíos en la producción de información desagregada por sexo, para lo que tomamos como referencia el acceso a la tierra y al territorio,

el acceso a programas de indemnización por desastres y el acceso a agua para riego.

El INRA presenta datos de titulación desagregados por sexo en el caso de las propiedades individuales, pero no en el caso de títulos colectivos de comunidades y de territorios indígenas, que abarcan más del 25% del territorio boliviano.

El Instituto Nacional del Seguro Agrario (INSA), aunque no muestra datos abiertos sobre estadísticas de beneficiarios del seguro agrario desagregadas por sexo, en información proporcionada al Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS)⁵ indica que, en la campaña 2021-2022, del total de indemnizaciones por siniestros un 34% benefició a mujeres y un 66% favoreció a hombres. Esto expresa una leve mejora respecto a la campaña 2018-2019 (Murillo *et al.*, 2019), en la que del total de beneficiarios el 33,29% eran mujeres y el 66,71% eran hombres.

El Programa MI RIEGO, dependiente del MMAyA, tampoco genera información estadística desagregada por sexo, aunque en su sitio web comparte noticias sobre sistemas de riego operados con amplia participación de mujeres, como el Sistema de Riego Charcajara, en el municipio Antequera del departamento de Oruro.

Ruta de avance

En Bolivia existe un sustancial avance en la otorgación de títulos de tierras a las mujeres y una importante producción de información cualitativa que da cuenta de los nexos entre su acceso a la tierra y al territorio y el cambio climático, desde diferentes perspectivas.

Las siguientes son algunas recomendaciones para seguir una ruta de avance en la perspectiva de garantizar un acceso efectivo de las mujeres a la tierra y al territorio como mecanismo para reducir las desigualdades económicas y sociales:

4 A la fecha, el porcentaje de mujeres tituladas es del 45%.

5 Nota interna del INSA al IPDRS de fecha 16 de marzo de 2023.

- Respecto a la agenda de investigación del sector privado y académico:
 - Indagar y documentar las especificidades que se presentan en casos diferenciados por tipo de propiedad, zona geográfica, actividad productiva desarrollada, nivel de ingresos, aptitud de uso de la tierra y superficie de las unidades productivas.
 - Prestar atención especial a particularidades de las mujeres indígenas propietarias de tierras colectivas, casos en los que los usos y las costumbres determinan el acceso a la tierra y al territorio.
- Respecto a la producción de información estadística:
 - En el caso del INE, del MDRyT y del Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), prever en el diseño de las boletas de los censos nacional y agropecuario el relevamiento de información de forma desagregada por sexo y por género.
 - En el caso del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDyPEP), del MMAyA, del MDRyT, del INRA, de la ABT y de otras entidades dependientes, descentralizadas y desconcentradas, producir estadísticas con enfoque de género y de cambio climático en lo que hace a la gestión de la tierra, del territorio y de los recursos naturales.
 - En el caso del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEyFP), identificar y diferenciar por sexo y por grupo de edad a las y a los beneficiarios de inversión pública, de tal modo que los impactos puedan ser medidos de manera diferenciada y desagregada, con la finalidad de potenciar o de mejorar la cobertura a sectores y a segmentos con poca participación.
- Respecto al diseño y a la construcción de políticas públicas:
 - En el caso del MPD, establecer lineamientos específicos para que los sectores incorporen indicadores de género en políticas, planes, programas, estrategias y compromisos internacionales relativos al cambio climático, incluyendo en todas las etapas del diseño a las mujeres, a sus organizaciones y a sus colectivos.
 - En el caso del MMAyA, del MPD, de la APMT y de cualquier otra instancia que gestione proyectos con el componente de financiamiento climático, incluir en el diseño de proyectos metas e indicadores de acceso de las mujeres a recursos para la mitigación y la adaptación al cambio climático, como también para daños y pérdidas.

Referencias bibliográficas

Andrade, Marcos F. (2014). *La economía del cambio climático en Bolivia. Validación de modelos climáticos*. Ludeña, Carlos E. y Sánchez-Aragón, Leonardo (eds.). Monografía número 184. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://goo.su/8an9Y>

Arana Zegarra, María Teresa (2017). *Género y cambio climático en América Latina. Casos de estudio*. s. l.: Alianza Clima y Desarrollo. <https://bit.ly/43B2WI7>

Arenas, Juan Carlos (2014). *La economía del cambio climático en Bolivia: impactos de eventos extremos sobre infraestructura y producción agropecuaria*. Ludeña, Carlos E. y Sánchez-Aragón, Leonardo (eds.), Monografía número 190. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://goo.su/iSsd>

Ashwill, Maximillian; Blomqvist, Morten; Salinas, Silvia y Ugaz-Simonsen, Kira (2011). *La Dinámica del Género y el Cambio Climático en las Zonas Rurales de Bolivia*. Washington D. C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial. <https://goo.su/trwMgM>

Bautista, Ruth y Bazoberry, Oscar (2021). *Gobernanza de la tierra colectiva y su contribución a la reducción de las desigualdades*. La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica/ International Land Coalition/Oxfam Bolivia.

Bórquez, Rita (2011). "Mujeres indígenas, campesinas y su organización por el acceso a la tierra". En Burneo, Zulema (coord.), *Mujer rural: cambios y persistencias en América Latina* (pp. 59-84). Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales, Programa Democratización y Transformación de Conflictos.

Camacho Rojas, Nancy Georgina (2021). "Género y cambio climático en los valles interandinos de Bolivia: la importancia de la interseccionalidad"

[artículo científico]. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. <https://bit.ly/3oX5C3L>

Chávez-Rodríguez, Libertad (2015). "Cambio climático y género en el contexto del desarrollo sustentable: reflexiones críticas para interpretar los nexos". En Aguirre Mejía, Patricia (ed.), *Sustentabilidad: Principios y prácticas* (pp. 127-138). Göttingen, Alemania: Cuvillier Verlag.

Deere, Carmen Diana y León, Magdalena (2005). "La brecha de género en la propiedad de la tierra en América Latina". *Estudios Sociológicos*, volumen 23, número 68, 397-439. www.jstor.org/stable/40420879

Deere, Carmen Diana; Lastarria-Cornhiel, Susana y Ranaboldo, Claudia (2011). *Tierra de mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina*. La Paz: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra/ Fundación TIERRA.

Fuentes López, Adriana; Medina Bernal, Javier Lautaro y Coronado Delgado, Sergio Andrés (2010). *Mujeres rurales: nuevas y viejas exclusiones. Estudio exploratorio sobre el marco jurídico y los obstáculos para el acceso y control de la tierra de las mujeres en Centroamérica, Colombia, Venezuela y República Dominicana*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular/Centro de Mujeres Afrocostarricenses/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

Huanca, Ángela y Bautista, Ruth (2018). "Rastreo de nuevas formas de estudiar las relaciones de género, dinámicas territoriales y derechos de las mujeres en Sudamérica" [artículo digital]. Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica. <https://bit.ly/3X3FbG7>

Instituto Nacional de Estadísticas - INE (2015). *Censo Agropecuario 2013. Bolivia*. La Paz: INE. <https://bit.ly/3oRce3D>

INE (2017). Estadísticas sociales, Encuesta de Hogares 2017. En sitio web institucional.

INE (2023). "Bolivia - Área rural: población económicamente activa según sexo, 2015-2023". Estadísticas sociales. <https://bit.ly/3N20uDo>

Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA (21 de enero de 2014). "INRA, bate récord de titulación durante la gestión 2013" [nota de prensa]. <https://bit.ly/3N4izAx>

INRA (2022). "Plan Estratégico Institucional 2021-2025". <https://goo.su/0DkhqIC>

INRA (2023). "Audiencia de rendición pública de cuentas final. Gestión 2022" [presentación de Power Point]. <https://bit.ly/45VKEmr>

Irwin, Sean; Flaherty, Mark S. y Carolsfeld, Joachim (2021). "The contribution of small-scale, privately owned tropical aquaculture to food security and dietary diversity in Bolivia". *Food Security*, número 13, 199-218. <https://goo.su/kzEX>

Lipa, Cristina (22 de marzo de 2018). "Las mujeres y la necesidad de acortar brechas para la gestión del agua". CIPCA notas. <https://goo.su/0emfj>

Llanque, Aymara; Dorrego, Ana; Costanzo, María Giulia; Elías, Bishelly y Catacora-Vargas, Georgina (2018). "Mujeres, trabajo de cuidado y agroecología: hacia la sustentabilidad de la vida a partir de experiencias en diferentes eco-regiones de Bolivia". En Zuluaga Sánchez, Gloria Patricia; Catacora-Vargas, Georgina y Siliprandi Emma (coords.), *Agroecología en femenino. Reflexiones a partir de nuestras experiencias* (pp. 124-140). La Paz: Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (s. f.). "Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien. Sector Agropecuario 2021-2025" [versión no oficial]. La Paz: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

Ministerio de Medio Ambiente y Agua - MMAyA (2018). *Política y Estrategia Plurinacional para la Gestión Integral y Sustentable de la Biodiversidad. Plan de Acción 2019-2030*. La Paz: MMAyA. <https://goo.su/Xdm1>

MMAyA (2017). *Estrategia Nacional: Neutralidad en la Degradación de las Tierras. Hacia el 2030*. La Paz: MMAyA.

MMAyA y Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (s. f.). *Contribución Nacionalmente Determinada (CNC) del Estado Plurinacional de Bolivia 2021-2030. Actualización de las CNC para el periodo 2021-2030 en el marco del Acuerdo de París*. <https://bit.ly/3PvnIEX>

Morales, César (coord.) (2012). *Los costos de la inacción ante la desertificación y degradación de las tierras en escenarios alternativos de cambio climático*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Murillo, Erik; Aliaga, Cristian; Herrera, Jhony; Gallardo, Germán; Paredes, Daniel y Mollo, Carlos (2019). *Seguro Agrario Universal Pachamama: Avances 2019*. La Paz: Instituto del Seguro Agrario.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO (2018). *Creating resilient livelihoods for youth in small - scale food production. A collection of projects to support young people in achieving sustainable and resilient livelihoods and food security*. Roma: FAO. <https://goo.su/UMLYYI>

Organización Panamericana de la Salud (febrero de 2001). "Equidad de género en salud" [Hoja informativa]. Programa Mujer, Salud y Desarrollo. Washington D. C.: OPS. <https://goo.su/4GJu6>

Oxfam (2020). *Uneven ground. Land inequality at the heart of unequal societies. Research findings from the land inequality initiative. Synthesis report*. <https://goo.su/QISL2>

Oxfam Bolivia (2020). *Bolivia. Cambio Climático, desigualdad y resiliencia*. La Paz: Oxfam Bolivia. <https://bit.ly/3qBEZBU>

Prager, Steven; Ríos, Ana R.; Schiek, Benjamin; Almeida, Juliana S. y González, Carlos E. (2020). *Vulnerability to climate change and economic impacts*

in the agricultural sector in Latin America and the Caribbean. Technical Note IDB-TN-01915. Cali, Colombia: Inter-American Development Bank/ International Center for Tropical Agriculture.

Quiroz, Gregorio y Vos Vincent (2017). *Castaña, condiciones laborales y medio ambiente. Propuestas de incidencia pública desde el sector zafrero de la castaña de la Amazonía boliviana*. Santa Cruz de la Sierra: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

Ríos, Fabiola (2021). *Relaciones de género y objetivos de desarrollo sustentable*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado/Global Forest Coalition. <https://goo.su/JPp7D>

Stock, Anke (abril de 2012). "El cambio climático desde una perspectiva de género". *Policy Paper*, número 18. Quito: Frederick Ebert Stiftung/ Proyecto Regional de Energía y Clima. <https://bit.ly/43CYQiA>

Tito-Velarde, Carola (diciembre de 2021). "Un estudio exploratorio del rol de las mujeres en la agricultura familiar en Bolivia". *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, edición especial, 79-120. <https://goo.su/ftI341>

4

Indicadores de género en la temática agraria y territorial en Bolivia

Ruth Bautista Durán

Contexto

Nos proponemos en este texto analizar la incursión del enfoque de género en el ámbito de la implementación de las políticas agrarias en Bolivia, un proceso complejo e impulsado, al igual que en el caso de las reivindicaciones de los pueblos indígenas, por organizaciones y plataformas de mujeres en la brega por contrarrestar la desigualdad estructural a favor de sus derechos.

El abordaje corresponde a una revisión de la legislación y del enfoque plasmado en una serie de políticas, como también al análisis de información y de indicadores actuales respecto a las mujeres rurales y al acceso a la tierra y al territorio.

Conceptualización

Enfoque de género y legislación agraria

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su nombre en inglés)¹ fue ratificada en Bolivia a una década de su aprobación con la Ley N.º 1100, de 15 de septiembre de 1989, gracias a la incidencia de instituciones, colectivos y organizaciones sociales. La CEDAW definió la comprensión de las diferentes

formas de discriminación hacia las mujeres y amplió, además, la responsabilidad estatal para la adopción de una serie de acciones afirmativas a fin de cerrar las brechas de la desigualdad entre los géneros. En Bolivia, esa ratificación dio inicio al proceso de incorporación y de transversalización de los criterios de género en las políticas públicas de los diferentes ámbitos, desde el por entonces vigente Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales.

Entre tanto, la cuestión agraria también recibía el importante impulso de la movilización social, proceso contemporáneo a la gestación y a la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción producto de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing durante septiembre de 1995.

En el seguimiento a la implementación de la CEDAW, la Plataforma de Acción se planteó dar concreción a la agenda reivindicativa de las mujeres, centrada en al menos doce puntos: (i) la mujer y el medio ambiente, (ii) el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, (iii) las niñas, (iv) la economía, (v) la pobreza, (vi) la violencia, (vii) los derechos humanos, (viii) la educación y la capacitación de las mujeres, (ix) los mecanismos institucionales para el avance de las mujeres, (x) la salud, (xi) los medios de difusión y (xii) los conflictos armados. En cuanto al tema de la tierra y las mujeres rurales, la Plataforma de Acción identificó que la falta de acceso a la propiedad de la tierra y el no cumplimiento del derecho a la herencia son causales de la pobreza de las mujeres de las zonas rurales (Naciones Unidas, 1996).

¹ Respecto a las mujeres rurales, la CEDAW (1979) plantea: "Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales" (artículo 14.1).

Esa confluencia permitió en Bolivia una acción afirmativa a la equidad de género en la distribución, la administración, la tenencia y el aprovechamiento de la tierra a favor de las mujeres, cualquiera sea su estado civil, reflejada en el artículo 3, inciso 5, de la denominada Ley INRA de 1996 (Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria), modificada 10 años después por la Ley N.º 3545 de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria.

La concepción que esa legislación contiene respecto a la equidad de género señala:

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 (Ley N.º 3545, disposición final octava).

En los primeros años de la década de 2010, las cifras de avance en Bolivia eran desalentadoras y mostraban enormes brechas en el acceso de las mujeres a la titulación de la tierra². Sin embargo, con la modificación de la Ley INRA en 2006 y el afianzamiento de las políticas de género, eso fue cambiando. Mientras que se discutía el nuevo texto constituyente, fue planteado el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades (2008), una nueva política de género en Bolivia³ que registra las determinaciones internas del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), incluso anteriores a 2005: “para el caso de adjudicaciones de personas casadas o convivientes, debe ser registrada en primer lugar la mujer seguida del esposo o conviviente, esto para garantizar el derecho propietario de las mujeres” (Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, 2008: 36).

2 Por ejemplo, para el año 2005, en Bolivia se habían entregado 11.307 títulos agrarios. De ellos, 571 fueron para personas jurídicas, 4.150 para matrimonios, 4.686 para hombres y apenas 1.900 para mujeres (INRA, 2008: 34).

3 En ese contexto, también fue reemplazado el Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales por el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, como parte del organigrama del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional.

Más allá de la data que hoy consideraríamos histórica, ese Plan identifica el menor acceso, tenencia y titularidad de la tierra de las mujeres como una forma de violencia. En la identificación de problemas explícitamente afirma que la pobreza “tiene rostro de mujer indígena y campesina”, y que las mujeres tienen menos acceso y control de bienes patrimoniales tangibles respecto a los hombres (*ibid.*: 100). En consecuencia, en el eje económico, productivo y laboral de dicho Plan se plantea como objetivo el ejercicio pleno de derechos, en tanto que entre las políticas se identifica la promoción del acceso de las mujeres a los recursos naturales, al patrimonio tangible como la tierra y a la redistribución de tareas de cuidado y protección de la familia dentro del hogar, entre las familias y el Estado (*ibid.*: 104).

Al ser aprobado el nuevo texto constitucional en 2009, se afianzó el posicionamiento del Estado respecto a los grupos vulnerables, los pueblos indígenas y las mujeres. Además, ingresaron al escenario otros actores, entre ellos las comunidades interculturales, y se incluyó el criterio de sustentabilidad:

Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afro-bolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal (Constitución Política del Estado, artículo 395.I).

En adelante, los diferentes planes de desarrollo y la Agenda Patriótica 2025 asumieron esa perspectiva estratégica respecto al acceso y a la tenencia de la tierra de las mujeres, en función de su participación en el desarrollo sostenible generalizado. Otro tema será su operativización y la posibilidad de hacer seguimiento a esas políticas con indicadores que posibiliten medir los progresos y los logros.

Situación actual

La titularidad de la tierra como indicador de género

Al presente, el planteamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su correspondiente logro en cada país podrían ser un referente interesante tanto para la formulación de indicadores como para la medición de avances en las metas y en los objetivos. Sin embargo, la complejidad institucional de los países pone un freno importante al seguimiento del desarrollo, y muchas de las problemáticas ameritan la formulación de indicadores más bien cualitativos y territorialmente apropiados. El seguimiento al ODS 5 señala que:

[...] el mundo no está en camino de lograr la igualdad de género de aquí a 2030. A pesar del progreso en la reforma de leyes, la superación de las brechas en las protecciones legales y la derogación de leyes discriminatorias podrían tomar hasta 286 años, según el índice de cambio actual. El COVID-19 y la oposición a la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres reducen todavía más las perspectivas de igualdad de género. Los niveles de violencia contra las mujeres siguen siendo altos, las crisis sanitarias, climáticas y humanitarias incrementaron aún más los riesgos de violencia, sobre todo para las mujeres y niñas más vulnerables, y las mujeres se sienten más inseguras que antes de la pandemia. La representación de las mujeres en los cargos de poder y toma de decisiones se mantiene por debajo de la paridad (ONU Mujeres, 2022: 10).

En Bolivia, a más de dos décadas del planteamiento de la Ley INRA y con el anuncio de la finalización del proceso de saneamiento y de titulación de tierras, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA, 2023) expone resultados sobre 62.884.785 hectáreas de superficie saneada y titulada, en las que 48.702 personas jurídicas (2,10%), 1.232.347 hombres (53,10%) y 1.037.969 mujeres (44,80%) habrían recibido títulos. Esa tendencia fue presentada como un logro de país al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (Estado Plurinacional de Bolivia, 2021a), pero sin mayores datos respecto a las metas específicas para los ODS 1, 2 y 5 (Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, 2021).

Tales cifras globales muestran un avance respecto al acceso equitativo a la tierra en Bolivia. Sin embargo, la mirada territorial respecto a los ODS mencionados explica que garantizar las metas referidas al acceso equitativo a la tierra para las mujeres es todavía un desafío importante, ya sea de modo individual o colectivo, puesto que las mujeres:

[...] están muy lejos de alcanzar la tenencia de la tierra en condiciones equitativas [...], pese a las conquistas en las normativas para garantizar la titulación igualitaria de las mujeres, la realidad trasciende estas aspiraciones. Manteniendo una condición de exclusión e inequidad de propiedad, control y derecho a la tierra por parte de las mujeres (Ríos, 2021: 37).

El Estado boliviano, en su informe de progreso sobre la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing +25 también identificó el acceso a la titularidad y el aprovechamiento de la tierra como parte de la lucha contra la pobreza (Estado Plurinacional de Bolivia, 2021b). En esa línea, reportó logros y avances importantes en la erradicación de la violencia y de toda forma de discriminación⁴. En cuanto a la reducción de la pobreza, anunció que, con el modelo de economía social comunitario productivo, “las mujeres se vieron beneficiadas con la dotación y titulación de tierras, [y que] a esta medida se unen los resultados de programas de acceso al agua, mitigación de riesgos y por cambio climático” (*ibid.*: 13), entre otros, como el Seguro Agrario Universal Pachamama⁵.

En el camino de los logros y los avances actuales, están disponibles los registros de una consulta realizada en 2016 sobre violencia contra las mujeres (Instituto Nacional de Estadística,

4 Parte de esos avances podría ser la promulgación de la Ley N.º 026 del Régimen Electoral (2010), que establece cómo se aplica la equidad de género en la participación política –en especial para la ocupación de cargos electos en los órganos legislativos–, de la Ley N.º 243 (Ley Contra el acoso y violencia política hacia las mujeres, de 2012) y de la Ley N.º 348 (Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, de 2013), todas con resultados acuciosos y algunas con instancias descentralizadas y presupuestos.

5 En respuesta a una solicitud del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, el Instituto del Seguro Agrario indicó que a marzo de 2023, en la campaña 2021-2022, del total de indemnizaciones por siniestros el 34% benefició a mujeres y el 66% a hombres.

Tabla 1: Bolivia - Tipos de propiedad de la tierra y superficie

Tipo de propiedad de la tierra	Superficie (en hectáreas)
Propiedad comunitaria	15.912.849
Propiedad empresarial	8.764.829
Propiedad mediana	4.629.848
Pequeña propiedad	8.975.697
Sin clasificar	94.419
Solar campesino	766
Tierra comunitaria de origen/territorios indígena originario campesinos (TCO/TIOC)	24.506.377
Total	62.884.785

Fuente: Elaboración propia a partir de datos a junio de 2023 tomados del portal web del INRA.

2017). Tales resultados evidencian que de cada 100 mujeres rurales casadas o en unión libre, 82 han vivido situaciones de violencia –principalmente psicológica y física– a lo largo de su relación (*ibid.*: 34). Respecto al acceso a la información, de cada 100 mujeres rurales, solo la mitad ha oído hablar de la Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia (Ley N.º 348), y la mayoría tenía menos de 50 años (*ibid.*: 59). Además, en términos de acceso a la justicia, de cada 100 mujeres rurales que vivieron situaciones de violencia, 58 realizaron denuncias formales; de ellas, el 47,20% no obtuvo sanción para su agresor, el 9,90% logró abrir un proceso y menos de la mitad consiguió la sanción para su violentador (*ibid.*: 51). Por otra parte, de cada 100 mujeres rurales, 70 han vivido situaciones de violencia en el ámbito educativo y 62 lo han hecho en el ámbito laboral, sobre todo violencia psicológica y en menor proporción violencia física y sexual, en ambos casos (*ibid.*: 75 y 79).

Lamentablemente, la encuesta no ingresa al tema de acceso y tenencia de la tierra. No obstante, en cuanto a las propiedades, indica que 19 de cada 100 mujeres rurales experimentaron violencia patrimonial. En la mayoría de los casos intentaron quitarles o les quitaron sus pertenencias, en menor medida les quitaron documentos que acreditaban su derecho propietario y en mucha menor proporción las obligaron a

poner a nombre de otra persona las propiedades que compraron o heredaron (*ibid.*: 47). Si bien estos datos podrían aproximarnos a la cuestión agraria, no se tiene acceso a la información de lo que acontece en el ámbito local y comunitario, que es donde se producen las vulneraciones. Además, como muestran los datos, las mujeres tienen un cuestionable acceso a la información y a la justicia.

En cuanto a la situación de las mujeres en el proceso de saneamiento y de titulación de tierras, como anticipamos, los datos públicos en el sitio web del INRA⁶ dejan ver que en Bolivia, en un avance del 87,13%, existe un total de 2.319.018 beneficiarios de la titulación de tierras. De ese total, el 44,80% (1.037.969) son mujeres, el 53,10% (1.232.347) son hombres y el 2,10% (48.702) son personas jurídicas. Tales cifras no están desagregadas según el tipo de propiedad de tierra titulada; sin embargo, los datos sobre los títulos certificados, que corresponderían a una superficie de 62.884.785 hectáreas, sí lo están, aunque no por sexo (tabla 1).

El INRA presenta datos a nivel departamental acerca de la superficie titulada y de la cantidad de beneficiarios. El departamento con mayor cantidad de superficie titulada es Santa Cruz, con 16.398.639 hectáreas para 145.177 beneficiarios,

⁶ Véase: <https://plataforma.inra.gob.bo/apps/movil/informacion-general/proceso-saneamiento> (visitado el 20 de junio de 2023).

Tabla 2: Bolivia - Desagregación por tipo de propiedad de la tierra y por género (En porcentajes)

Tipo de propiedad de la tierra	Varones y mujeres	Varones	Mujeres	Persona jurídica	Respecto al total
Pequeña propiedad	45,0	32,0	22,0	1,0	97,0
Propiedad comunaria				97,5	2,5
Propiedad mediana	29,0	51,0	16,0	4,0	0,4
Propiedad empresarial	26,0	44,0	16,0	15,0	0,2
TCO/TIOC				100,0	0,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de INRA, 2023.

pero el departamento con mayor cantidad de títulos es La Paz, con 773.784 beneficiarios en 5.491.895 hectáreas. Esa información tampoco está desagregada por sexo.

En el aún inédito “Estudio sobre el acceso y la tenencia de tierra de las mujeres en Bolivia” (INRA, junio de 2023)⁷ se presentan nuevos datos, por ejemplo, sobre la titulación de tierras por departamento y con una desagregación que muestra las categorías ‘mujer’, ‘varón’, ‘mujer-varón’ y ‘jurídico’, cuyos porcentajes refieren a 21% de los títulos para mujeres, 31,70% para varones, 43,81% para varones y mujeres en copropiedad, y 3,50% para personas jurídicas. Esos porcentajes son interesantes porque nos muestran una brecha importante entre varones y mujeres, dejando a ellas, en su condición de solteras, divorciadas o viudas, en situación de desventaja. Además, los datos evidencian que la política agraria implementada en Bolivia ha tenido sus frutos en el registro de la pareja –con el nombre de las mujeres en primer lugar– y en la seguridad jurídica de las mujeres⁸.

Ese estudio, si bien contiene datos por sexo y por copropiedad de títulos para cada tipo de propiedad,

no incluye dicha desagregación para la propiedad comunaria ni para las tierras comunitarias de origen.

De acuerdo con la tabla anterior, la copropiedad ha sido opción, principalmente, para la población que detenta la pequeña propiedad, familias campesinas e indígenas, y la brecha entre la propiedad de la tierra de hombres y de mujeres corresponde a un 10%, dejando en desventaja a las mujeres. En el caso de las propiedades mediana y empresarial, la opción de la copropiedad figuraría como una opción secundaria, instalando así grandes brechas –30%, en promedio– entre la propiedad de la tierra de hombres y de mujeres.

Es notable la falta de desagregación por sexo en la propiedad comunaria y en las TCO/TIOC, puesto que deberíamos poder diferenciar la titulación de tierras de las mujeres campesinas en la pequeña propiedad, ya sea con títulos como jefas de hogar o como cónyuges; de aquellas mujeres, principalmente indígenas originarias, que se benefician de la titulación colectiva de un territorio indígena, de cuyos registros no tenemos mayores datos⁹, pese a que el Estado boliviano se presenta como ejemplificador en la consecución de derechos colectivos para los pueblos indígenas. Tampoco se cuenta con desagregaciones por género y estado civil, por superficie de tierra, por tipo de tenencia y, más complejo, por calidad del suelo.

7 Al tratarse de un manuscrito y de datos en revisión, tomamos los porcentajes solamente con fines analíticos.

8 Pese a que no existe correlación entre los datos del INRA y del Instituto Nacional de Estadística (INE), apuntamos que el Censo Agropecuario de 2013 anota la existencia de 871.927 unidades de producción agropecuaria (UPA) y registra que la cantidad de miembros –mayores de 8 años– de esas UPA son 2.558.917, de los cuales el 52,09% son hombres, el 47,74% son mujeres y el 0,17% no especificó (INE, 2015). Además, entre las 868.522 UPA de personas naturales, el 74,70% está a cargo de productores, el 25,20% a cargo de productoras y el 0,01% no está especificado (*ibid.*).

9 El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades muestra el siguiente avance a 2007 en la entrega de títulos a mujeres, en la modalidad de saneamiento como TCO: “las mujeres accedieron a 13.109,09 hectáreas y los varones a 52.809,89 hectáreas. En cuanto a títulos y certificados se tiene que en la gestión 2007, las mujeres obtuvieron 29 títulos certificados (8%) y los varones 181 (53%)” (Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, 2008: 59).

Esa ausencia de información resta la oportunidad de una caracterización adecuada de la población indígena y originaria de las TCO tanto en las tierras altas como en las tierras bajas de Bolivia, de sus formas propias de distribución de la tierra y de la asignación de derechos. También impide caracterizar los beneficios que obtienen las mujeres indígenas del proceso de saneamiento y de titulación de tierras colectivas, y el alcance de la socialización de la política de género con un enfoque intercultural para los pueblos indígenas y las naciones originarias¹⁰.

En otro orden de cosas, el estudio citado expone datos novedosos como la titulación de tierras según el rango de edad. La mayor cantidad de titulaciones a favor de mujeres se da en el rango de 36 a 50 años, seguido del rango de 51 a 65 años; luego están las adultas mayores de 65 a más años, las jóvenes de 21 a 35 años y, finalmente, las menores de 21 años, con muy poca proporción. Esas referencias dejan ver que las mujeres económicamente activas son las que han accedido a mayor titulación en los últimos 20 años y que, según los usos y las costumbres de cada territorio, las jóvenes se ven restringidas al acceso a la tierra por la espera de su unión conyugal, de su suscripción en las listas de la comunidad y del cumplimiento de cargos y del servicio social, lo cual puede que sea similar en el caso de los varones, pero con una clara desventaja para ellas.

Aspectos críticos

Las desventajas y las desigualdades por razón de género aquí apuntadas quedan veladas en la presentación de datos oficiales públicos. Si bien en el informe de Bolivia sobre el progreso a la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing +25 la legislación agraria boliviana es un avance, e indica que “el Estado trabaja para modificar las prácticas tradicionales de exclusión de las mujeres al acceso a la tierra a través de

diferentes mecanismos” (Estado Plurinacional de Bolivia, 2021b: 21), resulta difícil ilustrar y matizar esa afirmación por las ausencias que hemos hecho notar y que ahora presentamos como preguntas:

- Si el menor acceso, tenencia y titularidad de la tierra de las mujeres es una forma de violencia contra ellas (Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades de 2008), ¿cómo medimos el avance de la lucha en contra de la violencia (patrimonial, económica, sexual, política, etcétera) contra las mujeres respecto a su acceso a la titularidad de tierras?
- En la lucha contra la pobreza, ¿cómo han impactado las inversiones públicas en desarrollo rural en las mujeres rurales que han accedido a la titulación de tierras? (Inversión, incentivos, créditos, fondos, tecnología, etcétera.)
- Si en el proceso de saneamiento y de titulación de tierras se ha consignado en primer lugar el nombre de las mujeres, ¿cómo caracterizamos el trabajo (agropecuaria, de cuidado, de servicios, de multiactividad, etcétera) de las mujeres rurales en el aprovechamiento de la tierra y del territorio?
- Si la reconducción comunitaria y la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia han profundizado en los derechos colectivos y en los derechos de las mujeres, en el marco de la interculturalidad y del diálogo interlegal, ¿cómo se ha contribuido a la incorporación del enfoque de género en las normas y en los procedimientos propios de las naciones y los pueblos indígenas?; ¿cómo caracterizamos las relaciones de género, la asignación o la transferencia de derechos en los territorios colectivos?

El proceso de saneamiento y de titulación de tierras podría brindarnos mayores datos para caracterizar a las y a los sujetos rurales de Bolivia, además de indicadores de género que nos ayuden a medir los avances de las mujeres en el ejercicio de sus derechos y de una vida libre de violencia, como también en términos de su situación socioeconómica, de la calidad de su tenencia y propiedad de la tierra, y de los impactos de ese hito –la obtención de la seguridad jurídica mediante el título ejecutorial– en su vida cotidiana, en su autonomía económica y

¹⁰ Para una lectura sobre la gobernanza de las tierras colectivas y su contribución a la reducción de las desigualdades, véase: Bautista y Bazoberry, 2021.

en su participación política. Esto sería sumamente importante no solo para ellas, sino para una correcta valoración social de su contribución a la soberanía alimentaria, al desarrollo rural sostenible y a la economía del cuidado en el ámbito rural.

Ruta de avance

Sin duda alguna, la década anterior nos planteó un momento de enriquecimiento de la legislación boliviana; como resultado tenemos progresos en la reducción de las desigualdades. No obstante, como hemos anticipado, también hay una serie de planteamientos que han sido implementados en contextos de adversidad, arrastrando lógicas que se dicen superadas, y en medio del perfeccionamiento de herramientas de medición de avances.

En el ámbito de la consecución de los derechos de las mujeres y de la reducción de las brechas de género, esas adversidades son evidentes. De hecho, la sociedad y las instituciones están inmersas en una estructura históricamente patriarcal, la cual tiende a la rigidez tanto en sus políticas como en la vida cotidiana, el poder y las jerarquías, que marcan las relaciones entre hombres y mujeres, entre el campo y la ciudad, entre el mundo adulto y el de los jóvenes, etcétera.

Con todo, la medición de las desigualdades entre mujeres y hombres permite caracterizar a la población y el acceso a educación, salud, vivienda, trabajo y participación política. Asimismo, debe profundizar su avance hacia los diversos matices de la violencia de género en el ámbito rural respecto al acceso, la tenencia y la titularidad de la tierra, a la toma de decisiones, al uso del tiempo y a la caracterización de las naciones y los pueblos indígenas, en tanto aporte fundamental para la construcción del Estado plurinacional.

El Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional y el Instituto Nacional de Estadística han tomado la iniciativa de construir un observatorio y portal de indicadores de derechos humanos en Bolivia¹¹.

Este establece seguir indicadores sobre violencia, alimentación, trabajo y justicia, entre otros, y abre la oportunidad de identificar la temática agraria y territorial como fundamental para el desarrollo humano y rural, al igual que para el logro de los ODS.

Instituciones como el Viceministerio de Tierras, el INRA y el INE deben cruzar sus bases de datos y buscar la complementariedad en el planteamiento de indicadores que hagan posible la afirmación de avances, o no, en la lucha contra todas las formas de violencia contra las mujeres, al igual que en la equidad de género en términos de implementación de políticas agrarias, territoriales, de desarrollo rural y de justicia plural.

Siguiendo las recomendaciones del aún vigente proceso de Beijing, las mencionadas instituciones, junto a otras que también trabajan por la equidad de género y la igualdad de oportunidades, deben generar encuestas sobre cuestiones de género, desagregadas y susceptibles de actualización a nivel nacional y en los ámbitos subnacionales de los gobiernos departamentales, municipales e indígena originarios. Además, deben ser impulsados procesos formativos dirigidos a las y a los servidores públicos, a fin de que el registro de datos administrativos contemple siempre desagregaciones por sexo, género, tipo de propiedad, categorías territoriales y derechos indígenas, consideradas en el bloque de constitucionalidad y en la legislación agraria vigente.

Finalmente, la atención del Estado debe recaer en la economía del cuidado y sus peculiares características en el ámbito rural, y en su notable contribución a la dinamización de sistemas alimentarios territoriales eficientes, que han evitado la crisis alimentaria en la adversidad política y sanitaria, y que vienen alimentando, brindando empleo y dinamizando la economía local para buena parte de la población boliviana.

Referencias bibliográficas

Bautista, Ruth y Bazoberry, Oscar (2021). *Gobernanza de la tierra colectiva y su contribución a la reducción de las desigualdades*. La Paz: Instituto para el Desarrollo

11 Disponible en: <http://ddhh.ine.gob.bo>

Rural de Sudamérica/International Land Coalition/OXFAM. <https://goo.su/w34Zxxv>

Estado Plurinacional de Bolivia (2021a). "Primer Informe Nacional Voluntario ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible 2021". <https://goo.su/WeHNupP>

Estado Plurinacional de Bolivia (2021b). "Informe del Estado Plurinacional de Bolivia del progreso en la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing +25". <https://goo.su/hsLtB>

Instituto Nacional de Estadística - INE (2015). *Censo Agropecuario 2013. Bolivia*. La Paz: INE. <https://goo.su/VfvzaMa>

INE (2017). *Resultados Encuesta de Prevalencia y características de la Violencia contra las mujeres. 2016*. La Paz: Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional/INE. <https://goo.su/CMNx>

Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA (junio de 2023). "Estudio sobre el acceso y la tenencia de tierra de las mujeres en Bolivia". Inédito.

INRA (2008). *La tierra tiene nombre de mujer. Equidad y género en el proceso de saneamiento de tierras*. La Paz: INRA. <https://goo.su/9mHZ1CN>

Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica - IPDRS (2021). *Gobernanza de la Tierra y los Objetivos de Desarrollo Sustentable en Bolivia*. La Paz: IPDRS/International Land Coalition/Iniciativa Tierra y ODS. <https://goo.su/URDb>

Ministerio de Planificación del Desarrollo (2012). *Agenda Patriótica 2025*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo <https://goo.su/vpBtzy>

Naciones Unidas (1996). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. <https://goo.su/Ez31u>

ONU Mujeres (2022). *El progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Panorama de género 2022*. Nueva York: ONU Mujeres/División de Estadística, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. <https://goo.su/ZHUB2>

Ríos, Fabiola (2021). *Relaciones de género y objetivos de desarrollo sustentable* La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado/Global Forest Coalition/Women 2030. <https://goo.su/vux5>

Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (2008). *Plan Nacional para la*

Igualdad de Oportunidades "Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien". La Paz: Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales. <https://goo.su/tDAZX>

Normativa nacional

Constitución Política del Estado. 7 de febrero de 2009. República de Bolivia. <https://goo.su/p8QY>

Ley N.º 1100. Ley de Aprobación del convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 15 de septiembre de 1989. Honorable Congreso Nacional. <https://goo.su/B1QE2>

Ley N.º 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. 18 de octubre de 1996. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/LPvubVo>

Ley N.º 3545. Ley de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria. 28 de noviembre de 2006. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/58bOm>

Ley N.º 026. Ley del Régimen Electoral. 30 de junio de 2010. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/cwYFR>

Ley N.º 243. Ley Contra el acoso y violencia política hacia las mujeres. 28 de mayo de 2012. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/w66zzvF>

Ley N.º 348. Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. 9 de marzo de 2013. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/GUjCpHtodas>

Normativa internacional

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). 18 de diciembre de 1979. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. <https://goo.su/0Qzeq>

Sitios web

Instituto Nacional de Reforma Agraria: <https://plataforma.inra.gob.bo/apps/movil/informacion-general/proceso-saneamiento>

Observatorio de Derechos Humanos en Bolivia: <http://ddhh.ine.gob.bo>



Fotografía: Yury Cachi, IPDRS / Senkata, salida de transporte al área rural, El Alto.

IV Dinámica y continuidad en las relaciones y estrategias rurales y urbanas

La transformación de las relaciones urbano-rurales pareciera no ser una novedad en los abordajes investigativos y técnicos. Sin embargo, las reacciones ante el tipo de controversias que se suscitan en ámbitos de disputa espacial o territorial todavía muestran sorpresa, pues conllevan una serie de manifestaciones irresueltas. La imagen de la ciudad como una apertura al trabajo y a la prosperidad se va quedando cada vez más atrás. Las incursiones que hace algunas décadas apostaban a la capitalización temporal se extienden ahora incluso fuera de las fronteras nacionales. Con todo, la modernidad urbana e internacional no parecen ser suficientes; el retorno al campo o el lazo con las raíces rurales, en muchos casos, tienen todavía que ver con el resguardo de la propiedad agraria, el cumplimiento de la función social por medio de cargos y de servicios temporales, la posibilidad de hacer viable la economía campesina, la aspiración a escalar en el sistema de reciprocidad y el prestigio comunitario y local, entre otros. La doble o la múltiple residencia a veces implican la desagrarización personal otras tantas suponen la desagrarización del espacio rural, en tanto que la incursión en la ciudad entrafía, en muchos casos, la ruralización de las instancias organizativas y de las relaciones sociales.

En este apartado, Oscar Bazoberry Chali problematiza las categorías de función social y económica de la tierra, como también la correlación entre los avances legislativos e institucionales, y propone revisar tanto las categorías de conocimiento de las nuevas realidades como la validez de instrumentos como el censo agropecuario, además de transitar hacia otras maneras de comprensión de las dinámicas socioterritoriales. Por su parte, Jorge Canedo Rosso y Blanca Colque Antonio nos muestran una faceta del empleo urbano-rural –que es poco estudiado–, dado que en las nuevas condiciones de habitabilidad, y por las formas de agricultura, el campo es una fuente de empleo temporal. Situados en los límites de la urbe cochabambina, Juan Carlos Rojas Calizaya y Norma Rodríguez Orosco se centran en los procesos de urbanización y de desagrarización del territorio, y en las controversias en su desarrollo. Alfonso Hinojosa y Delia Colque Quillca, a su vez, nos aproximan a las rutas rurales que toman los migrantes internacionales, desplegando una serie de estrategias para persistir en su oficio agrícola y sostener su arraigo nacional.

Quedan lanzadas algunas provocaciones, entre ellas la revisión de categorías y de herramientas que utilizamos para conocer las dinámicas territoriales, y la urgencia de una mirada socioambiental respecto a la presión ecológica que suponen la urbanización y la desagrarización intensiva de los suelos. Fuera de una perspectiva esencialista, las identidades se presentan como un nicho de estudio y de atención para conocer la subjetividad que acompaña los desplazamientos cotidianos y temporales de la población, así como sus estrategias para alcanzar aspiraciones, condiciones de vida y satisfacciones individuales y sociales, en el contexto global actual. La cuestión de los derechos laborales en el ámbito rural salta a la vista, en un entramado de posibilidades de ocupación temporal de la fuerza de trabajo. Un estudio de la sostenibilidad de los recursos humanos y naturales, en el contexto de la producción intensiva de ciertos cultivos en diferentes pisos ecológicos, es igualmente necesario.

Nueva función social de la tierra y pluriterritorialidad

Oscar Bazoberry Chali

Contexto y conceptualización

Lo que el lenguaje habitual conoce como función social, ambiental o económica construye y sostiene la legitimidad del Estado, como también la autonomía de decisión en las tierras colectivas. El Estado y las formas de asignación de poderes en los pueblos indígenas, originarios y campesinos se estructuran bajo el mismo enfoque: asignar un recurso, tierra en este caso, según criterios convenidos social y políticamente¹.

La historia del pensamiento atribuye aquello al desarrollo del liberalismo y a las disputas por la tierra en Europa. No cabe duda de que la mayoría de las sociedades ha regulado el acceso y la posesión de la tierra bajo distintos criterios de uso, temporalidad y espacialidad, que derivan en lo que hoy se entendería como la eficiencia de criterios técnicos y sectores sociales con posesión, reconocimiento social y protección estatal.

En el caso de Bolivia, el término 'función' estuvo muy presente en la Reforma Agraria de 1953, al igual que en el ciclo del nacionalismo como modelo de sociedad y de economía². Además, fue afianzado con el debate de la Ley INRA (Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria)

1 Un ejemplo de la convención social y política es la aprobación social de la actual Constitución boliviana, verificada mediante un referéndum en 2009, cuando además se consultó sobre la extensión máxima de la propiedad agraria.

2 El artículo 2 del Decreto Ley N.º 3464 de 1953 señala: "El estado reconoce y garantiza la propiedad agraria privada cuando ésta cumple una función útil para la colectividad nacional; planifica, regula, racionaliza su ejercicio y tiende a la distribución equitativa de la tierra, para asegurar la libertad y el bienestar económico y cultural de la población boliviana".

en la década de 1990 y reforzado mediante la Constitución Política del Estado de 2009³.

Sin abundar en detalles sociológicos, políticos o económicos, es necesario afirmar que los avances normativos acompañan los cambios dados en la ruralidad, en las características de las y los sujetos del campo, y, como vemos desde el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, en las oportunidades de las últimas décadas: internet, emergencia climática, sistemas alimentarios, paisaje y culturas, entre otros.

Al mismo tiempo, otros aspectos de la disputa y avances en términos de acceso a la tierra, formas de propiedad, ocupación, organización y representación son cambios que ocurren en el diario vivir de la población, sin permear imaginarios, discursos, políticas públicas y actitudes de líderes, funcionarios, académicos y población en general.

En mi opinión, sin que haya sido pretensión directa del debate que en Bolivia se conoce como reforma agraria, se ha modelado un tipo de imaginarios y de criterios de ruralidad que, en muchos casos, no acompaña o corresponde a los avances normativos, a la nueva configuración poblacional del país ni al nuevo espectro de derechos y de valoración global del campo.

En este escrito exploramos la relación entre los criterios de asignación de derechos, la función

3 La Constitución de Bolivia establece que 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 económica social, según corresponda" (artículo 393).

social de la tierra y otras herramientas e imaginarios que funcionan sobre el mundo rural, en especial para el tipo de propiedad colectiva y para las pequeñas propiedades, poniendo en el centro la categoría de doble o múltiple residencia de las personas, las estructuras familiares comunitarias y la base material desde la ruralidad, la propiedad privada y/o la propiedad colectiva de la tierra.

Tipología

Los distintos énfasis que se han derivado y que derivan de la función de la tierra modelan categorías sociales y económicas que clasifican, jerarquizan y valoran a los individuos y a las colectividades respecto al tamaño de propiedad, la inversión y otros criterios que indirectamente corresponden a los tipos de propiedad establecidos en la normativa.

A diferencia de otros países que explícitamente utilizan el término ‘función’, como Ecuador, Brasil e indirectamente Perú (Usco, 2020), en Bolivia se establece una diferencia entre función económica y social, y función social. La primera está referida a las tierras que tienen una orientación hacia el mercado, incluso la tierra como bien transable. La segunda corresponde a un patrimonio familiar y de propiedad colectiva que sostiene a las familias, al mismo tiempo que cumple una función territorial cultural y ambiental⁴. Sin embargo, en el caso de la función social, en esta categoría suelen existir grandes diferencias, entre ellas un criterio de propiedad de la tierra y otros usos, como también categorías que se utilizan habitualmente desde la economía y la estadística, principalmente.

El caso más notable es el de la aplicación de la estadística y de la economía clásica, representadas por los censos de población y vivienda, al igual que por los censos agropecuarios, en el caso

rural. En el primer tipo de censo, la cartografía y la unidad de vivienda o unidad productiva agropecuaria (UPA) asumen, por ejemplo, que las personas tienen un solo sitio de residencia o lugar de residencia primario, característica válida en el pasado, cuando la movilidad social era más lenta y, al mismo tiempo, más permanente. En el segundo tipo, todavía se miden las superficies cultivadas y utilizadas para ciertos cultivos y no se complementa con el concepto territorial espacial que han adoptado los nuevos criterios de propiedad de la tierra, en especial la colectiva.

De esa manera, las interpretaciones y la imagen que se construyen de la realidad rural parten de dos supuestos: el primero, que las personas viven y deben vivir en la parcela, la comunidad y el territorio de manera estable y permanente; el segundo, que lo que cuenta para la supervivencia y/o la participación en el mercado es la producción, fruto del trabajo, categoría entendida como labrar la tierra y alimentar a los animales, sobre todo.

Los censos de población y vivienda refuerzan la categoría ‘vivienda’ como unidad del núcleo poblacional al incorporarla en la estadística como unidad poblacional necesaria para medir la densidad demográfica, los recursos con los que cuentan sus habitantes y la convivencia doméstica. En el tiempo, también se han agregado los servicios y el empleo, entre otras. Se han generado igualmente modelos de planificación habitacionales que acompañan los desplazamientos de la población, en particular hacia las áreas urbanas, a la vez que la calidad de vivienda, los grupos de edad y los ingresos monetarios terminan clasificando las sociedades en sectores socioeconómicos.

En el caso de los censos agropecuarios, las UPA miden principalmente la unidad de parcela cultivada, los tipos de cultivos y el uso de tecnología. También incluyen algunos aspectos interesantes como el trabajo comunitario. Un poco más en detalle, miden de igual modo actividades que se valoran en ciclos anuales o, hilando todavía más fino, en ciclos agrícolas anuales y en campañas de verano y de invierno.

⁴ Las unidades de superficie por tipo de propiedad son variables. De ahí que en muchos estudios resulten confusos los términos que se utilizan para referirse a la propiedad y a la “explotación efectiva” de las UPA, y su correlato con la definición legal y la titularidad de la tierra y de los territorios.

En el ámbito de la interpretación, a la par de “datos de estadística poblacional, de un dato cuantitativo, sea en categorías sociales, económicas, étnicas, idiomáticas, educativas, vivienda o lo que fuera, existe una definición y una consecuencia cualitativa”⁵ (Bazoberry, 2012). Por tanto, “No sería exagerado anotar que desde la percepción de la población rural y las organizaciones campesinas e indígenas, el uso que se hace de los datos no les es necesariamente favorable” (*ibid.*).

Situación actual y aspectos críticos

A punto de concluir el proceso de saneamiento y de titulación de tierras en Bolivia, iniciado con la Ley INRA en 1996, es posible estimar que se culminará en 2025 con aproximadamente 1,5 millones de títulos de pequeñas propiedades, equivalentes a 10 millones de hectáreas, 42 mil títulos de comunidades con alrededor de 19 millones de hectáreas y alrededor de 400 territorios indígenas originario campesinos (TIOC) con 26 millones de hectáreas. Prácticamente el 50% de las tierras tituladas estarán en pequeñas propiedades y en propiedades colectivas; es decir, en la categoría de función social de la tierra⁶.

En otras oportunidades he afirmado que, a pesar de las debilidades de los datos censales, hoy existen más personas en el área rural de Bolivia que hace 70 años, aunque la proporción entre rural y urbano se haya modificado sustancialmente, y muestre un crecimiento superior al área rural. De 1.995.597 personas censadas en 1959 en el campo, en 2012 se censaron a 3.270.894. Algo similar le corresponde al número de comunidades

y de propiedades colectivas, según datos censales del Instituto Nacional de Estadística⁷.

En el caso de las comunidades y de las pequeñas propiedades, la configuración espacial de la población rural se ha modificado sustancialmente, tanto o más que la reconfiguración urbana del eje La Paz-Santa Cruz, que se aprecia a golpe de vista. Tales aspectos pasan desapercibidos debido a las interpretaciones urbanocéntricas del desarrollo boliviano.

Existen diferentes trabajos y voces en Bolivia que se han manifestado respecto a la necesidad de actualizar las categorías censales para observar mejor la realidad; pasar de la fotografía fija a la imagen en movimiento. Xavier Albó, que fue un apasionado de la geografía y de la estadística censal, puso mucho énfasis en alertar sobre la incorporación de nuevas categorías, como la doble residencia, siendo firme al referirse al supuesto de la residencia habitual. Él decía que, “con las mejoras en el transporte y demás comunicaciones, este supuesto es simplemente erróneo y, por tanto, distorsionador” (Albó, 2012).

En cuanto a los sujetos de las pequeñas propiedades y de las propiedades colectivas, cuyo peso demográfico y territorial es importante en Bolivia, con una alta movilidad espacial, existen estudios referidos sobre todo a la población boliviana altoandina. Desde distintos enfoques, esos trabajos dan cuenta de las características de la movilidad espacial y social, sin que ello signifique el abandono de la comunidad y de los derechos adquiridos sobre la tierra y el territorio (Cortes, 2004; Tassi y Canedo, 2019; Quispe, 2020; Spedding, 2012; Albó, 2012 y otros).

En la mayoría de los casos prima la racionalidad económica, sea por factores de expulsión de los territorios debido a la ausencia de condiciones o por las oportunidades que ofrecen las ciudades. En uno y otro caso suele usarse el término ‘estrategia’ para denotar un acto razonado. De ese modo

5 Hace un tiempo me tocó revisar estadísticas de muerte materna en parto para el área rural. La variable que consideraron importante fue la distancia entre la ubicación de la mujer en parto y el hospital más cercano con médico permanente. Se infería que el tiempo y la distancia entre la mujer y el hospital eran relevantes para la muerte de la madre y de la criatura, dado que en las mejores situaciones se podría enviar una ambulancia para recogerla. En ningún momento los involucrados en las encuestas consideraron opciones como las visitas médicas a los domicilios rurales ni la labor de especialistas tradicionales o convencionales en el territorio.

6 Datos estimados a partir de informes públicos del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

7 Véase: <https://www.ine.gob.bo/index.php/censos-y-banco-de-datos/censos/>

se explican la ocupación de distintos territorios y las actividades económicas para complementar ingresos, con mayor o menor grado de desapego del campo, y, en general, como un tránsito lento y definitivo hacia la ciudad. La ciudad como centro, con cierto grado de imperfección en la inclusión social y laboral, lleva a tomar alternativas en la perspectiva de garantizar cierta estabilidad con múltiples apuestas, manteniendo relaciones dinámicas con las tierras de origen.

Más allá de las razones que promueven la movilidad, esta característica de la población boliviana, que en muchos sentidos es global, encuentra dificultades técnico-políticas para avanzar con nuevas prácticas estadísticas que permitan mejores aproximaciones demográficas, como ya ocurrió en otras partes del mundo (Perales *et al.*, 2021).

Sobre las medidas productivas en el campo, en los censos y en los estudios agropecuarios la situación es similar a la de los censos de población. A partir de sus datos se puede advertir el crecimiento en la ocupación de los territorios rurales, como también su distribución en el conjunto de departamentos de Bolivia. En 1950 se contabilizaron 86.377 UPA, en 1984 se registraron 519.399 con 1.137.405 hectáreas cultivadas (INE, 2013) y en 2013 se empadronaron 871.927 con una superficie cultivada de 2.760.238 hectáreas (INE, 2015b). Más tímidamente, el censo recoge información sobre las UPA que hacen uso de recursos maderables del bosque y no maderables, al igual que de las que practican la caza y la pesca. Los datos reportados indican que menos del 10% de las UPA tienen esas prácticas.

Sobre la superficie total registrada, el censo de 1950 registró 32.749.850 hectáreas en los distintos tipos de propiedad, en tanto que para 1984 ese dato era de 23.263.429 hectáreas (*ibid.*). Por otra parte, para el año 2013 la superficie total registrada en propiedad o posesión era de 34.654.983 hectáreas (*ibid.*).

El Censo Agropecuario de 2013 contabilizó 18.589 comunidades en Bolivia y recogió algunas

características culturales de los sistemas productivos, como la práctica del trabajo familiar y colectivo. Los datos muestran que el 40% de las UPA practicaban alguna forma de *minka* o *ayni* y que el 58% practicaba el trabajo comunitario y familiar⁸.

En general, la información estadística agropecuaria que se difunde se ha limitado a superficie cultivada, tipo de cultivos –de un selecto grupo de cultivos principalmente anuales y en monocultivo–, rendimiento de los cultivos y a un limitado número de animales de crianza.

En los análisis resultantes de los censos agropecuarios se genera un conjunto de clasificaciones del tipo de propiedad y de los propietarios, infiriendo su “viabilidad” económica. Se enfatiza en criterios como superficie, productividad, mercado, ingresos, incertidumbre climática e incentivos, a fin de explicar la insostenibilidad de las propiedades en una función de empleo y de ingresos que ha ido variando con el tiempo, en la misma medida que lo han hecho las necesidades de las personas.

Se va cerrado de ese modo un círculo y, a pesar de la permanencia de las personas en el campo, el flujo permanente de residencias, la persistencia en la propiedad colectiva, el título individual, la ampliación de derechos y las formas de interpretar la ruralidad, no se avanza de manera sustancial en aspectos mínimos de comprensión de tales

8 Los instrumentos del Censo Agropecuario de 2013 incluían dos boletas. Una de ellas era la “Boleta de la Unidad de Producción Agropecuaria (UPA)”, con 131 preguntas en 16 capítulos: (i) ubicación geográfica censal de la UPA; (ii) características del productor o productora; (iii) unidad de producción agropecuaria; (iv) uso de la tierra; (v) principales prácticas agrícolas; (vi) ganadería y aves; (vii) principales prácticas en ganado y aves; (viii) fuentes de agua para riego y consumo animal; (ix) bosques o montes; (x) caza y pesca; (xi) asistencia recibida, crédito y seguro; (xii) infraestructura, maquinaria y equipo e implementos de uso general; (xiii) uso de electricidad, gas natural, tracción animal y maquinaria agrícola; (xiv) personal ocupado en la UPA; (xv) otros datos del productor o productora; y (xvi) tabla de equivalencias. La otra era la “Boleta Comunal”, con 62 preguntas en 10 capítulos: (i) ubicación geográfica censal de la comunidad; (ii) características generales de la comunidad; (iii) disponibilidad de servicios; (iv) rendimiento de diferentes especies ganaderas; (v) plagas y enfermedades agropecuarias; (vi) medioambiente; (vii) asistencia técnica y servicios; (viii) jornal agropecuario; (ix) forestal, piscícola y otros; y (x) tabla de equivalencias.

realidades ni en su inclusión en la estadística y en los análisis en el país.

Los TIOC existen de manera muy distinta. Estos responden a diferentes criterios y formaciones sociales de territorios indígenas y originarios, y son una construcción moderna, con antecedentes históricos socioculturales en permanente transformación y aprendizaje. Los hay desde los más pequeños y dispersos, con dificultades de gestión territorial, hasta otros que tienen un desafío enorme de resguardo de los pueblos indígenas en alta vulnerabilidad y requieren una consideración especial según la legislación boliviana. También están aquellos que tienen grandes posibilidades de gestión organizativa, cultural y territorial, y que incluso pueden transitar hacia nuevas unidades político-administrativas y formas de ejercer la democracia.

Bajo el rótulo de comunidad existen aquellas que son originarias, con tradiciones organizativas y de gestión de bienes colectivos como la tierra y el agua. Están igualmente las nuevas comunidades de asentamientos en barracas y de desplazamientos contemporáneos, muchas de ellas conocidas como interculturales y que recién están consolidando formas de organización. Hay también las que combinan propiedades individuales familiares con algunas áreas comunitarias, diremos de propiedad mixta, normalmente con organizaciones fuertes. Y, sin ser una forma de propiedad, sociológicamente existen comunidades formadas por pequeñas propiedades individuales tituladas que, sin embargo, responden a criterios comunitarios en su interior.

Entre las pequeñas propiedades tenemos, además de otras, las formas mixtas entre propiedad individual y comunitaria, con altos lazos y estructuras comunitarias, en sus distintas tonalidades; las que están dispersas en distintos territorios y zonas periurbanas; las que son lugares de esparcimiento o de residencia de familias de profesionales, comerciantes y otras prosperidades de las ciudades; las que atesoran el suelo para herencias; las que tienen fines productivos altamente tecnificados y las que son refugio cultural y familiar.

Se han generado también nuevas formas de ocupación de tierras, que son de difícil catalogación. De ahí que cuentan como pequeñas propiedades en algunas ocasiones, como comunidades en otras, también como propiedades empresariales o sobre las que existen grandes dificultades para identificarlas en la estadística y en las bases de datos del INRA, entre ellas las propiedades menonitas, que han avanzado de manera significativa en la posesión de tierras en distintas regiones de Bolivia.

En el caso de posesión de tierras y de territorios, Bolivia ha vivido en los últimos 70 años nuevas formas de reconocimiento de la propiedad originaria, al mismo tiempo que una "ocupación" sistemática del territorio, ambas promovidas por el Estado y motivadas por el imaginario de abundancia de tierras, que no se han detenido y de las cuales se conoce muy poco.

A todo esto, hay además familias y comunidades de occidente y oriente, de ojota y de chinela, de minibús y de canoa, de quirquinchos y de tatús, de chuño y de chivé, de papa y de yuca, de quinua y de avatí, de tojorí y de somó, de carachis y de bentones, y sin fines de entremedios.

Ruta de avance

Desde el enfoque rural, asistimos a la necesidad de redefinir algunos términos, conceptualizarlos y generar herramientas tanto cualitativas, que permitan describir la realidad, como cuantitativas, para medirlas en la medida de lo razonablemente posible.

Las diversas formas de propiedad de la tierra, la nueva configuración de la propiedad, el peso específico de la propiedad comunitaria, en su forma de TIOC y de comunidad, y la masiva y creciente pequeña propiedad son realidades que para muchos teóricos del desarrollo agrario clásico son tendencias contracorriente.

Desde los censos de población conocemos que la unidad de vivienda adolece de varios problemas:

(i) la inexactitud de la medición, al no considerar la doble o la multirresidencia de los habitantes, lo que obliga a los artificios poblacionales de las comunidades y de los municipios menos “habitados”; (ii) la no captación de las dinámicas familiares y sus complejas estructuras domésticas; (iii) la falta de comprensión cultural, razón por la que los pesos demográficos generan descompensaciones en las valoraciones territoriales de los distintos pueblos indígenas.

Desde los censos agropecuarios conocemos que la concentración de la información está en ciertos cultivos, formas de crianza, la recolección y el análisis de datos, privilegiando algunos sectores industriales y prácticas anuales, en desmedro de prácticas dinámicas multianuales y perennes, multiestrato, cultivos diversificados y conservación de la biodiversidad, lo que distorsiona el conocimiento de los sectores agrarios e inviabiliza políticas y comportamientos sociales diferentes.

En esta tarea de recategorización es posible y necesario abandonar el rigor de generar información estadística agregada a nivel nacional, e incluso dejar de lado la tradición de los censos agropecuarios, centrados en aspectos como la doble residencia, la propiedad de la tierra y los ingresos. Cuestiones como sistemas productivos, uso del suelo, bosques, aguas, tipos de propiedad y biodiversidad requieren otros instrumentos y, posiblemente, herramientas y unidades de medida que no son necesarias de aplicar a escala nacional.

Desde la sociología se ha avanzado en los estudios sobre la movilidad de la población en el área andina, la doble residencia y otras particularidades. Se ha estudiado menos en los pueblos indígenas de tierras bajas acerca de la movilidad temporal que ocurre cada cierta temporada, en busca de recursos, o a las propias ciudades.

Asimismo, se conoce poco respecto a la aplicación de otras herramientas digitales, entre ellas las imágenes satelitales, para el seguimiento al uso del suelo y la alerta temprana de la ocupación de tierras de los TIOC y de las tierras fiscales. Es decir, sistemas más dinámicos para vincular el tipo de

propiedad con la función social, en sus múltiples dimensiones.

Los sistemas de información con identidad plurinacional podrían incorporar un enfoque y la noción de pluriterritorialidad, en la perspectiva de introducir un criterio más ecológico, aunque hay ciertos fenómenos que son comunes, en términos de sostenibilidad de los sistemas productivos; la concurrencia entre la cultura y el ambiente no es un dato evidente. La importante movilidad social en Bolivia requiere una intervención pública más activa y, a nuestro entender, más desconcentrada, lo que reafirma las competencias coincidentes entre los distintos niveles de gobierno.

Comprender la pluriterritorialidad, relacionada con la propiedad y el destino de la tierra, ayudaría a fortalecer los aspectos relevantes de la doble o de la multirresidencia, del fortalecimiento de los lazos familiares y domésticos, y de la movilidad generacional abierta y enriquecedora. Al mismo tiempo, permitiría corregir distorsiones que generan gran controversia, además de daño ambiental, como el uso inapropiado de los suelos y la ocupación de territorios de otros pueblos y de áreas sensibles ambientalmente, entre otros aspectos.

Son necesarias políticas públicas acordes a esas realidades, al igual que un imaginario social abierto a la interculturalidad, que reproduce y fortalece todos los sentidos de la movilidad de las personas como mecanismo de sobrevivencia, pero también, y principalmente, como dispositivo de satisfacción personal, socialización comunitaria y, en algunos casos, afirmación político-cultural.

Fuentes bibliográficas

Albó, Xavier (2012). “Censo 2012 en Bolivia: posibilidades y limitaciones con respecto a los pueblos indígenas”. *T'inkazos*, número 32, 33-45. <https://goo.su/u5zzUPg>

Bazoberry, Oscar (2012). “El dato y sus implicaciones para el sector agropecuario y la población rural en Bolivia”. *T'inkazos*, número 32, 61-73. <https://goo.su/7Lmft>

Cielo, Cristina y Antequera Durán, Nelson (2012). "Ciudad sin fronteras. La multilocalidad urbano-rural en Bolivia. *Eutopía*, número 3, 11-29. <https://goo.su/XNuOM>

Cortes, Geneviève (2004). *Partir para quedarse. Supervivencia y cambio en las sociedades campesinas andinas (Bolivia)*. La Paz: Institut Français d'Études Andines/Institut de Recherche pour le Développement/Plural editores. <https://goo.su/jfxpdH>

Flores Quispe, Gumercindo (2020). "Nuevos lazos' entre la asociación de residentes y el sindicato agrario de Cairoma (El Alto)". *Temas Sociales*, número 46, 33-64. <https://goo.su/25VAY>

Instituto Nacional de Estadística - INE (2013). *Primer Censo Agropecuario del Estado Plurinacional de Bolivia. Documento metodológico*. La Paz: INE.

INE (2015a). *Censo de Población y Vivienda 2012. Bolivia. Características de la población*. La Paz: INE.

INE (2015b). *Censo Agropecuario 2013, Bolivia*. La Paz: INE.

Perales Miranda, Víctor Hugo; Párraga Guachalla, Marcelo Gonzalo y Usnayo Sirpa, Jhosep Luis (2021). "Censo en Bolivia: apuntes para la construcción de un indicador de multilocalidad". *Temas Sociales*, número 49, 138-165. <https://goo.su/cpGSn>

Spedding, Alison (2012). "¿Acaso las personas son árboles, plantados en un solo lugar? Crítica conceptual a los estudios sobre migración".

Temas Sociales, número 32, 187-225. <https://goo.su/KMI93C>

Tassi, Nico y Canedo, María Elena (2019). "Una pata en la chacra y una en el mercado": *Multiactividad y reconfiguración rural en La Paz*. La Paz: Posgrado de Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés. <https://goo.su/YzvMG>

Usco Rutti, Deyvid (2020). "¿La función social de la propiedad en el ordenamiento peruano crea un estatuto de derechos y obligaciones para el propietario del suelo?". Trabajo de investigación para obtener el grado de bachiller en Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://goo.su/twGA5K>

Normativa nacional

Decreto Ley N° 3464. 2 de agosto de 1953, elevado a rango de ley el 29 de octubre de 1956. <https://goo.su/LeQy>

Ley N.° 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. 18 de octubre de 1996. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/LPvubVo>

Sitio web

Instituto Nacional de Estadística, censos de población y vivienda: <https://www.ine.gob.bo/index.php/censos-y-banco-de-datos/censos/>

2

El área rural como fuente temporal de empleo en Bolivia

Jorge Canedo Rosso / Blanca Guadalupe Colque Antonio

Contexto y conceptualización

El sector agropecuario como generador de empleo en Bolivia

Debido a sus características geográficas, sus recursos naturales y su diversidad cultural, Bolivia es un país con gran vocación agrícola. El sector agropecuario es muy importante para la economía boliviana, tal como lo demuestran los datos oficiales y los resultados de diversas investigaciones especializadas.

Para el año 2021, los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE) permiten desagregar el producto interno bruto agropecuario en: (i) productos agrícolas no industriales (52,3%), (ii) productos agrícolas industriales (16,9%), (iii) coca (3,9%), (iv) productos pecuarios (20,8%) y (v) silvicultura, caza y pesca (6,2%). Esa información coincide con lo señalado por Gonzalo Colque respecto a que en Bolivia coexisten dos modelos: “el primario exportador y el de producción familiar principalmente para el autoabastecimiento” (en Friedrich *et al.*, 2020: 34).

Existe entonces una interesante dinámica económica y productiva en el sector agropecuario; es decir, una oportunidad tanto en la producción de alimentos como en la generación de empleos estacionarios. También supone que se trata de uno de los sectores que, a pesar de la pandemia por el COVID-19 y la consecuente cuarentena, no vio reducida su actividad, sino que más bien desplegó una serie de estrategias de comercialización y de distribución de productos (Bazoberry y Soliz, 2020).

El sector agropecuario en Bolivia está conformado por la agroindustria y la agricultura familiar campesina indígena, cada una con sus propias particularidades y disputas en el proceso de producción, comercialización y generación de empleos. Stanislaw Czaplicki Cabezas diferencia cuatro tipos de unidades productivas agropecuarias (UPA) en el país: (i) agricultura no familiar (4%), (ii) agricultura familiar consolidada (25%), (iii) agricultura familiar de transición (25%) y (iv) agricultura familiar de subsistencia (46%).

Esas UPA están distribuidas del siguiente modo en las grandes ecorregiones bolivianas: del 96% de unidades del tipo de agricultura familiar, el 51,3% está en los valles, el 22,5% en el altiplano y el 18,5% en los llanos tropicales; en cambio, la agricultura no familiar –que es el grupo minoritario de tales unidades– está concentrada en los llanos tropicales (77,2%) (Czaplicki Cabezas, 2021: 39 y 40). Un dato que se debe considerar para comprender el nivel de apropiación y de uso de la tierra en los valles tropicales es que el 15% de las UPA es del tipo de agricultura no familiar –agricultura industrial– y ocupa el 52% de la tierra cultivable (*ibid.*: 42).

Lo anterior nos muestra que la mayor parte de la tierra cultivada está en posesión de pocas personas, siendo la agroindustria la mayor poseedora de tierras. Sobre esto, Carola Tito Velarde y Fernanda Wanderley (2021) refieren que la agricultura familiar es la principal generadora de empleo, puesto que absorbe el 95% del total de la mano de obra agrícola –familiar y externa–, mientras que la agricultura no familiar emplea al

5% restante durante la producción de verano. Al desagregar la mano de obra familiar y contratada, la agricultura familiar emplea al 98% del total de la mano de obra familiar y al 91% del total de la mano de obra contratada, en tanto que la no familiar emplea al 2% del total de mano de obra familiar agrícola y al 9% del total de mano de obra contratada (*ibid.*, 2021: 21).

En esa línea, este texto tiene la intención de contribuir a caracterizar el área rural como un sector que contribuye a la generación de empleos temporales, en un contexto en el que la urbanización intensiva ha generado una precariedad urbana que requiere de actividades complementarias para el abastecimiento de las canastas alimentarias familiares. Partimos para ello mostrando dos elementos que reflejan el movimiento económico que se desarrolla en el ámbito productivo.

Consideramos en primer lugar la producción agrícola en toneladas métricas. Durante los años agrícolas 2020 y 2021, el INE registró una producción de 21.532.656 toneladas métricas. La mayor producción correspondía a la caña de azúcar (46,8%), la soya (15,4%), el sorgo en grano (6,8%), el maíz en grano (5,6%) y la papa (5,9%), en tanto que el restante 20% estaba compuesto por una gran diversidad de productos.

El segundo elemento es el de la superficie total cultivada en el país, la cual durante el año agrícola 2020-2021 llegó a 4.014.332 hectáreas, con la soya ocupando la mayor superficie cultivada con el 35,6%, al tiempo que el sorgo y el maíz ocupaban el 12,4% y el 10%, respectivamente. El restante 42% de la superficie cultivable estaba compuesta por una diversidad de productos, entre frutales, hortalizas, tubérculos, cereales, oleaginosas, forrajes y estimulantes¹.

Si bien el campo es una oportunidad importante para el trabajo, las temporadas agrícolas requieren de fuerza de trabajo y dan paso a una

serie de negociaciones respecto a horas, remuneraciones y condiciones laborales que escapan al control institucional.

En este escrito brindamos algunos datos y algunas miradas iniciales. Sin embargo, sugerimos que el trabajo temporal y la informalidad laboral rural conforman un escenario abierto al que se le debe prestar atención investigativa y dedicar un conjunto de políticas públicas.

Situación actual de las dinámicas de empleo en el área rural

Producción de soya y productos de la agricultura familiar

De acuerdo con datos del INE, el departamento de Santa Cruz registró en el año agrícola 2020-2021 una superficie cultivada de 2.874.441 hectáreas, lo que significó el 72% de la extensión cultivada en el país. Aproximadamente el 50% de esa tierra estaba ocupada por soya, el 11% entre caña de azúcar y girasol, y el 33% por cereales, destacando entre ellos el sorgo² (17%), el maíz (7%), el trigo (5%) y el arroz (4%).

Un estudio acerca del mercado de trabajo y el empleo rural realizado en el norte integrado del departamento de Santa Cruz hace referencia a que los cultivos de caña, algodón, frejol, sésamo y chíca “han generado mayor requerimiento de mano de obra temporal para las actividades agrícolas del ciclo de producción, excepto el cultivo de soya que por sus características y el uso de tecnología resultó en una disminución del mercado de trabajo temporal” (Gonzales, Ortega y Velasco, 2020: 4).

Ese estudio también da cuenta de que la oferta de trabajo para el cultivo de soya se caracteriza por la especialización, contratos a operadores de maquinaria por unidad de superficie bajo parámetros de eficiencia laboral, disposición de maquinaria y

1 Véanse los cuadros “Bolivia: Producción por año agrícola, según cultivos, 1984 - 2021” y “Bolivia: superficie cultivada, por año agrícola, según cultivo, 1984 - 2021” (disponibles en: <https://goo.su/YCvorT2>).

2 La producción de sorgo de Bolivia está destinada sobre todo a la producción de biocombustible y como alimento para el ganado.

condiciones del suelo para las diferentes etapas del ciclo agrícola.

La oferta laboral para la producción de soya, además de ser de alta especialización y mecanización, es de tipo estacional e informal, por contar con contratos verbales y sin ningún tipo de obligación por parte de los empleadores más que con una remuneración directa (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2005).

Si bien el impacto que tiene la soya para la economía de Bolivia está principalmente en la exportación de derivados de ese producto, la generación de empleo rural es reducida en comparación con la extensión de tierra y el total producido. Asimismo, el empleo generado no contempla ciertos aspectos sociales y laborales, como las horas de trabajo, los salarios o remuneraciones, las condiciones de estadía, la salud y los seguros (Gonzales, Ortega y Velasco, 2020).

Un tema que está en debate es la generación de empleos en el ámbito de la producción de soya. Al aplicar el criterio de la Fundación Agropecuaria para el Desarrollo Argentino (2016), referido a que la soya genera un puesto de trabajo cada 50 hectáreas, en Bolivia la producción de soya habría generado un total de 28.288 empleos en la campaña 2020-2021, considerando las 1.414.417 hectáreas cultivadas. Para el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), en cambio, la producción de soya generó 100.000 empleos directos e indirectos (2020).

Un aspecto que queda claro para el debate es que aún no se cuenta con la información necesaria para determinar con mayor precisión la generación de empleo desde la producción de soya, pero sí se puede afirmar que en la realidad se presentan diversos elementos que deben ser analizados. Por ejemplo, el mercado de trabajo rural para la producción de soya, además de ser de alta especialización y mecanización, también tiene un carácter temporario y responde a la intermediación laboral.

Por otra parte, los pequeños productores combinan “actividades agrícolas comerciales

orientadas al mercado nacional (arroz, maíz, plátano y yuca) con labores agrícolas y ganaderas de subsistencia” (PNUD, 2005: 192). Bien se sabe que el trabajo generado en la actividad agrícola familiar/no industrial es mucho más complejo social y económicamente, dado que involucra la participación de miembros de la familia dentro y fuera de los predios familiares bajo diferentes “arreglos laborales” (Salazar y Jiménez, 2018: 16).

Tradicionalmente, si bien en Bolivia la agricultura familiar de subsistencia era entendida, estudios como el de Nico Tassi, Alfonso Hinojosa y Richard Canaviri (2015) demuestran que está vinculada a procesos de comercialización, redes sociales complejas o incluso oportunidades del contexto. También se debe considerar que la agricultura familiar presenta diferentes escalas, dependiendo del uso de mano de obra familiar y de la generación de empleo (Czaplicki Cabezas, 2021).

Empleo y mano de obra en las actividades productivas

En el departamento de La Paz, las actividades de producción agropecuaria como la crianza de ganado vacuno y ovino, las actividades piscícolas y la industrialización, al igual que la comercialización de los productos, hacen que se requiera el empleo de mano de obra temporal. Intentaremos a continuación mostrar algunas dinámicas que se generan en el despliegue de tales actividades, en términos de demanda de mano de obra.

La feria de Puente Vela que se desarrolla en el distrito 8 de la ciudad de El Alto constituye un punto de referencia para la oferta de mano de obra de trabajadores agrícolas. Así, cada lunes, “están asentados en más de 15 cuadras cerca de 10.000 comerciantes afiliados a su asociación” (Torrico Saavedra, 2019). En esa feria, de acuerdo con los resultados de un estudio, el empleo agrícola que se ofrece se caracteriza por la precariedad, con mucha demanda de fuerza física y alta dependencia del ciclo fenológico de los cultivos, además de una clara segmentación en la estructura del empleo a nivel rural entre hombres y mujeres (Apaza *et al.*, 2020).

Es claro que la oferta y la demanda laboral están muy vinculadas con la actividad agrícola y, por tanto, con la estacionalidad y la temporalidad de las diferentes producciones, entre ellas las de papa y de quinua –en particular en las provincias pacañas Aroma y Pacajes–, que al año se producen en una sola campaña agrícola, desde septiembre –siembra– hasta marzo, mayo e incluso junio –época de cosecha–. En la producción hortícola, sin embargo, como en el caso de la comunidad Mantecani (municipio Patacamaya, provincia Aroma), las actividades laborales se generan en dos campañas agrícolas –debido al uso de riego–, que van desde noviembre hasta marzo, cuando es la primera cosecha, y en abril, cuando es la segunda cosecha.

Profundizando sobre las características laborales de ambos casos, ese estudio también da cuenta de que el tipo de contrato que se aplica en la actividad agrícola es *de palabra y acuerdo previo*. Con relación a la remuneración, el pago es por jornal, en un rango que oscila entre 100 y 120 bolivianos/día, por jornadas laborales de ocho a 10 horas, en trabajos que pueden durar de tres a siete días continuos. Producto de las negociaciones y de la sobreoferta de mano de obra, el pago también podría ser acordado con productos. Para el caso específico de la cosecha de papa, el pago por jornal puede ser equivalente a dos o tres arrobas, según el tamaño y la especie de la papa. Como parte de la negociación y del cumplimiento del trabajo, se incluye el traslado desde el punto de recojo, la alimentación e incluso la vivienda, mientras dure el acuerdo.

Respecto a la producción de la hoja de coca, en la población Arapata (comunidades San José de Pery y Santa Rosa de Lima del municipio Coripata, provincia Nor Yungas) la participación de la mano de obra en el ciclo productivo está marcada por la temporada de lluvias, que es cuando se produce una mayor oferta laboral. Esa época abarca desde noviembre hasta enero del año siguiente, periodo en el que los productores de coca demandan más mano de obra, tanto por jornal como por contrato. El cultivo de la hoja de coca está vinculado directamente con el precio de ese producto, que funciona

como estabilizador del mercado laboral (Becerra, Colque y Martínez, 2020).

En cuanto a la procedencia de las personas empleadas en la producción de la hoja de coca, estas provienen en general de Calata-Copacabana, Apolo y, en algunos casos, de los departamentos de Santa Cruz y de Oruro (*ibid.*). Según Nery Rivero:

[...] en los Yungas existe un activo mercado de trabajo para hombres, mujeres, jóvenes y hasta niños, mientras que en las zonas rurales del occidente boliviano la demanda de mano de obra es reducida, en este sentido se genera una migración estacional o temporal del altiplano hacia los Yungas (2017: 31).

Para ese autor, en dicho mercado laboral existe una división del trabajo no solo de género, sino también generacional. Así, el trabajo de plantado de *wawakuka* –primera cosecha/siembra– es una actividad realizada por varones, ya que implica trabajos físicos de fuerza, como la remoción de tierra, el cavado y la plantación. La actividad de cosecha, en cambio, es desarrollada por mujeres y niños, en su mayoría. Esto se debe a que el mercado laboral demanda una especialización en la cosecha debido al cuidado de la guía de la coca. El pago del jornal por ese trabajo se realiza en la modalidad de *libreo*, de acuerdo con el número de libras cosechadas; el promedio es de 19 libras por día y el costo aproximado por libra es de cuatro a cinco bolivianos. El mercado laboral del cultivo de coca es anual y es cubierto por habitantes locales o por trabajadores migrantes.

La gama de producción agrícola descrita nos muestra una gran dinámica entre los trabajadores rurales estacionarios, dispuestos a la movilidad interprovincial e interdepartamental, seguramente precarizados en las grandes ciudades y que encuentran en el ámbito de la agricultura familiar una oportunidad importante, con acceso a amplios mercados populares.

Por lo descrito, comprendemos que la dinámica productiva agropecuaria representa para Bolivia un importante aporte para la generación de empleo estacional, debiendo igualmente considerar el

aporte de la agroindustria y de la agricultura familiar campesina indígena.

Aspectos críticos

Bolivia tiene un gran potencial agrícola, según los datos económicos y productivos expuestos. No obstante, existen desafíos en términos de políticas agrícolas, regulaciones laborales y gobernanza.

Por otro lado, el sector agropecuario se rige por una variabilidad climática –sequías, heladas, inundaciones, granizadas, lluvias adelantadas/atrasadas o torrenciales–, situación que representa un reto para este rubro de actividad, que claramente se visibiliza en la producción y en el requerimiento de mano de obra. Los trabajos temporales que ofrece este sector se relacionan sobre todo con la siembra, el cuidado de los cultivos y la cosecha/recolección; es decir, rotan según el producto y el calendario agrícola, para la generación de ingresos, e incluso provocan una migración temporal.

La diversificación de la producción que caracteriza a la agricultura familiar no ofrece condiciones óptimas, pero genera una dinámica laboral más amplia y sostenible, además de ser la fuente de la subsistencia alimentaria. Si bien los monocultivos de soya, coca e incluso de quinua, por ejemplo, pueden ser beneficioso en términos de eficiencia de producción, también pueden tener impactos negativos irreversibles, entre ellos el agotamiento o la erosión de los suelos, la pérdida de biodiversidad y la mayor vulnerabilidad a las plagas.

Las condiciones laborales que genera el sector agropecuario se caracterizan por la informalidad, la precariedad y la incertidumbre. De hecho, no existe cobertura de seguridad social –seguro de salud, jubilación, seguro contra accidentes–. Asimismo, los trabajadores agrícolas son fácilmente vulnerables a sufrir explotación laboral, dado que no existe un control de las horas de trabajo y debido a que en los trabajos estacionarios o temporales se practica la pluriactividad.

Datos del INE para el primer trimestre de 2021 revelan que la cifra de desocupación era del 8,68%, porcentaje que bajó al 7,6% el segundo trimestre, con un registro a julio de ese año del 6,4%. Esa información confirma que el sector informal continúa siendo importante en la economía boliviana, ya que los desempleados se inclinan por participar en este sector, teniendo una creciente participación laboral en el comercio y en el transporte, sectores con un elevado componente de informalidad.

Para la Confederación de Trabajadores Asalariados Rurales de Bolivia no existen datos oficiales del número de trabajadores del campo –hombres y mujeres–, razón por la que toma como referencia los del IBCE, que refieren que en Bolivia 1,7 millones de personas trabajan en el sector agropecuario, de las cuales 200.000 no tienen tierra³.

Las entrevistas realizadas en Puente Vela a personas que trabajan como cosechadoras en los diferentes cultivos mostraron que se dedican a esa actividad porque no tienen tierra o porque se quedaron con una tierra muy pequeña. De ahí que se vieron en la necesidad de buscar trabajo en otras provincias o en otros departamentos de Bolivia, aprovechando su experiencia agropecuaria para generar ingresos económicos.

Ruta de avance

Datos disponibles y estudios de caso confirman que el área rural es un generador importante de empleos estacionarios en Bolivia, a pesar de las condiciones de informalidad y de temporalidad. Es necesario considerar también que las dinámicas descritas constituyen una alternativa para hombres y mujeres rurales con o sin tierras en propiedad, al igual que para la población en edad económicamente activa que no logra cubrir sus necesidades en las ciudades.

3 Véase: “Trabajadores asalariados del campo de Bolivia”, producción audiovisual de la Confederación de Trabajadores Asalariados Rurales de Bolivia (disponible en: <https://goo.su/ynlyH>).

Un aspecto por trabajar es la formalización de este tipo de trabajo, ya que las personas que se ocupan en este sector no cuentan con prestaciones sociales. De hecho, en muchos casos, ni siquiera las conocen, aspecto que profundiza la vulnerabilidad a la que están expuestas. Por tal razón, es importante realizar investigaciones que contribuyan al diseño de lineamientos de políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones laborales en el sector agropecuario.

Es igualmente fundamental avanzar en la generación de normas que protejan a los trabajadores estacionarios. Al respecto, la Confederación de Trabajadores Asalariados Rurales de Bolivia presentó en diciembre de 2006 una propuesta e inclusive un anteproyecto de ley, que fue aprobado en la Cámara de Diputados. Dicha Cámara de Diputados aprobó la Ley del Trabajo Asalariado Rural, que luego pasó a la Cámara de Senadores para su correspondiente aprobación, sin tratamiento hasta la fecha.

Un ámbito poco explorado es el que articula el trabajo agrícola, temporal o no, con actividades extractivas en los ámbitos rurales, a los que también se recurre por temporadas, a fin de complementar la economía familiar o incluso para capitalizar algún emprendimiento económico.

La población rural es sumamente activa e investiga oportunidades económicas para sobrellevar una mala temporada agrícola, sea en trabajos temporales, por jornal u otros. A su alcance están distintos tipos de actividades y, por tanto, debe tener la suficiente información y formación para vislumbrar la perspectiva de su propia producción agropecuaria, su incursión temporal en otros rubros agrícolas y su participación en actividades que intervienen en la situación de los territorios.

Si bien el sector agropecuario es una oportunidad de trabajo temporal, es preciso tener en consideración las condiciones laborales, las cuestiones ambientales para la sostenibilidad y, además, la perspectiva de cualificación de esa fuerza de trabajo temporal bajo un criterio de sostenibilidad.

Fuentes bibliográficas

Alcaraz Rivero, Andrea; Muñoz, Gonzalo; Egas, Juan José; De Salvo, Carmine Paolo y Lima, Eirivelthon (2020). *Análisis de políticas agropecuarias en Bolivia*. Informes de política agropecuaria. s. l.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Apaza, Olivia; Mamani, Rousemary; Vargas, Sandra y Laura, Sonia (2020). "Mercado laboral urbano vinculado al sector agrícola 'Feria Puente Vela' de la ciudad El Alto La Paz-Bolivia". Ensayo para el módulo "Mercado laboral en el mundo rural", maestría en Desarrollo Rural Sostenible 2019-2020, Postgrado en Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés.

Bazoberry, Oscar y Soliz, Lorenzo (2020). *Bolivia en los tiempos de COVID-19: Adaptación de los sistemas agroalimentarios de la agricultura familiar, campesina y comunitaria*. La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.

Becerra, Carla; Colque, Blanca y Martínez, Claudia (2020). "Así vienen a ganarse' condiciones actuales del mercado de trabajo en la producción de la hoja de coca en las comunidades productoras tradicionales de Santa Rosa de Lima y San José de Peri en el municipio de Coripata". Ensayo para el módulo "Mercado laboral en el mundo rural", maestría en Desarrollo Rural Sostenible 2019-2020, Postgrado en Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés.

Colque, Gonzalo (2020). "Detrás de la expansión de la frontera agrícola: sostenibilidad económica, social y ambiental del agro-modelo cruceño". En Friedrich, Theodor *et al.*, *Memoria. Situación, perspectivas y desafíos económicos y socioambientales de la agroindustria en Bolivia*. Serie Bolivia Debate: un futuro sustentable, número 2. La Paz: Instituto Socioambiental/ Bolivia/Universidad Católica Boliviana "San Pablo"/ Fundación Jubileo/Plataforma Digital La Pública/ Organización de Naciones Unidas en Bolivia.

Colque, Gonzalo y Mamani, Irene (2020). *La agricultura bimodal en el sector sojero: desentrañando la coexistencia entre pequeños y grandes productores en el oriente de Bolivia*. La Paz: Fundación TIERRA.

Czaplicki Cabezas, Stanislaw Tadeusz (2021). *Desmitificando la agricultura familiar en la economía rural boliviana: caracterización, contribución e implicaciones*. La Paz: Centro de

Investigación y Promoción del Campesinado. <https://goo.su/lczk5ea>

Fundación Agropecuaria para el Desarrollo Argentino (23 de febrero de 2016). "La soja genera 1 puesto de trabajo cada 50 has" [artículo digital]. <https://goo.su/EbMG0il>

Gómez García, Vannya; Ortega Mamani, Jhony y Velasco Parrado, Carmen (2020). "Mercado de trabajo y empleo rural en sistemas productivos agrícolas diversificados en el norte integrado del departamento de Santa Cruz" [Ensayo inédito]. Módulo "Mercado laboral en el mundo rural", maestría en Desarrollo Rural Sostenible 2019-2020. Postgrado en Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés.

Friedrich, Theodor; Osinaga, Edilberto; Colque, Gonzalo; Crespo, Miguel Ángel; Ascarrunz, Nataly y Bonilla, Juvenal (2020). *Memoria. Situación, perspectivas y desafíos económicos y socioambientales de la agroindustria en Bolivia*. Serie Bolivia Debate: un futuro sustentable, número 2. La Paz: Instituto Socioambiental/ Bolivia/Universidad Católica Boliviana "San Pablo"/ Fundación Jubileo/Plataforma Digital La Pública/ Organización de Naciones Unidas en Bolivia.

Instituto Boliviano de Comercio Exterior (2020). "Biotecnología para el agro. Más y mejores alimentos, innovación tecnológica, cuidado de la salud, desarrollo económico y protección ambiental". *Comercio Exterior*, año 29, número 286. <https://goo.su/xKj8Eax>

Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2020). *Estado económico productivo del departamento de La Paz*. La Paz: Dirección General de Análisis Productivo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2005). *La economía boliviana más allá del gas* [Informe temático sobre desarrollo humano en Bolivia]. La Paz: PNUD.

Rivero, Nery (2017). "Contextos migratorios e identitarios en el marco de la producción de la hoja de coca, estudio de caso de Huanacán de la Provincia Sud Yungas del departamento de La Paz". Tesis de grado de licenciatura en Antropología, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.

Salazar Coraly y Jiménez, Elizabeth (2018). *Ingresos familiares anuales de campesinos e indígenas rurales en Bolivia*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

Tassi, Nico; Hinojosa, Alfonso y Canaviri, Richard (2015). *La economía popular en Bolivia, tres miradas*. La Paz: Centro de Investigaciones Sociales, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Tito Velarde, Carola y Wanderley, Fernanda (2021). *Contribución de la Familiar Campesina Indígena a la producción y consumo de alimentos en Bolivia*. Cuadernos de investigación, número 91. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. <https://goo.su/YdyE>

Torrice Saavedra, Antonia (2019). "El comercio informal de la ciudad de El Alto y su relación con la oferta laboral 'Feria Puente Vela'". Tesis de grado de licenciatura en Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Financieras, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.

Producción audiovisual

Confederación Nacional de Trabajadores Asalariados del Campo de Bolivia (2017). "Trabajadores asalariados del campo de Bolivia". <https://goo.su/ynlyH>

Sitio web

Instituto Nacional de Estadística: <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/agropecuaria/agricultura-cuadros-estadisticos/>

3

Espasmos del crecimiento urbano en los valles cochabambinos: estudio sumario de cuatro comunidades campesinas

Juan Carlos Rojas Calizaya / Norma Virginia Rodríguez Orosco

Contexto

El presente escrito tiene como propósito contribuir al conocimiento del acceso a la tierra y al territorio en Bolivia. Está enfocado en los procesos de urbanización que vienen afectando en la última década a las comunidades campesinas del área metropolitana y del Valle Alto de Cochabamba. Indaga los dispositivos formales e informales que exacerbaban los procesos de urbanización de hecho, desencadenando movimientos migratorios campo-ciudad, y dinamizan el mercado de tierras. El énfasis también está puesto en identificar los efectos del acelerado crecimiento urbano en las comunidades campesinas y en las tierras agrarias circundantes a los núcleos urbanos.

Para tal efecto, aplicamos criterios generalmente aceptados de investigación científica, con metodología mixta para la recolección y la sistematización de información a partir de fuentes bibliográficas, documentos oficiales, la observación y el desarrollo de entrevistas a informantes clave. Las comunidades de estudio fueron elegidas porque se asumen como campesinas agropecuarias y por la defensa que hicieron frente al crecimiento urbano.

El análisis fue realizado mediante la triangulación de información, a fin de identificar aspectos críticos del problema y ofrecer pistas para una potencial ruta de avance; es decir, como posibilidades para que el irreversible crecimiento urbano no devore las últimas comunidades campesinas ni las áreas agropecuarias circundantes.

Conceptualización y tipología

Las categorías conceptuales útiles para el análisis y la explicación de la realidad estudiada son: (i) producción de la urbanización, (ii) mercado informal de tierras, (iii) desagrarización y (iv) descampesinización. Fueron tomadas de autores que se dedican al estudio de dichas temáticas.

Producción de la urbanización

Entendemos por producción de la urbanización:

[...] la acción y [el] proceso de dotar y poblar una superficie de tierra convertida con el fin de soportar actividades relacionadas con la ocupación por parte de la población. Se materializa a través de la adecuación de una superficie de tierra para sostener lotes, edificaciones, infraestructuras y equipamientos que servirán a la reproducción social y las relaciones que configuran y estructuran la sociedad (Pradilla, 2013, en Cabrera, Quintanilla y Cabrera, 2022: 11).

Dado que las ciudades son geolocalizadas, sus procesos de urbanización están determinados por las dinámicas sociales y económicas propias de ese espacio.

Desde sus inicios, en el marco del capitalismo como modelo dominante, la producción urbana ha evolucionado en tres ciclos: (i) urbanización liberal, (ii) urbanización del Estado de bienestar y (iii) urbanización en un escenario neoliberal (Cabrera, Quintanilla y Cabrera, 2022:

11), secuencia aplicable a las ciudades de Europa, Norteamérica y América Latina.

Latinoamérica ha transitado por esos tres ciclos con sus particularidades, resaltando las siguientes formas de producción urbana: (i) mercantil simple, (ii) no mercantil, (iii) desmercantilización estatal y (iv) desmercantilización social (*ibid.*: 13). Las ciudades y las metrópolis latinoamericanas son el resultado de la concatenación de las formas mencionadas, aunque en la época neoliberal actual la forma de producción urbana mercantil se impone a la forma no mercantil y a la desmercantilización, ya que el Estado está disminuido frente al mercado, con una institucionalidad debilitada, y establece políticas que facilitan la incorporación al mercado del suelo, la vivienda, la infraestructura, los servicios y otros componentes.

Ese es el tiempo en el que se “promueve el valor de cambio por sobre el valor de uso y la eliminación de la institucionalidad que permite procesos fuera de mercado” (*ibid.*), tanto así que los procesos de urbanización no mercantiles o desmercantilizados, impulsados por los sectores populares, terminan incorporándose al mercado mediante la venta o el alquiler, generalmente en el mercado informal de la tierra.

Mercado informal de tierras

La informalidad del mercado de la tierra, y de los productos que se articulan a ella, es una característica de las ciudades de América Latina, Asia del Sur y África, como mencionan Juan E. Cabrera, Claudia Quintanilla y Limbert Cabrera (2022: 14). Ese fenómeno sucede en contextos de limitado crecimiento económico, veloz crecimiento de su población, incremento en la diferencia de ingresos, bajos salarios, acelerado crecimiento de la mancha urbana y Estado debilitado (Jaramillo, 2008, en Cabrera, Quintanilla y Cabrera, 2022: 14).

En el mercado de tierras, se entiende por informal el acceso al suelo o a los inmuebles al margen de la ley y de la institucionalidad estatal, mediante acciones individuales o colectivas, sin contemplar el uso mayor del suelo ni la regulación urbana o

los criterios de planificación. El mercado informal se dinamiza y se sustenta en el interés de ciertos actores por acaparar la plusvalía generada al convertir en bienes de cambio el suelo, la vivienda, la infraestructura y los recursos como el agua, que antes estaban fuera de esos procesos. Tales productos del “hábitat popular”, una vez que dejan de ser consumidos por sus productores o propietarios, se introducen en el mercado mediante la venta o bajo la figura de arrendamiento, que puede ser alquiler o anticrético.

El mercado informal de tierras funciona con instituciones y normas propias concertadas por la población involucrada en los asentamientos, que toma como referencia las prácticas sociales heredadas, basadas en la confianza y en la coerción. Entonces, es la propia población la que se autorregula y cuenta con personas que garantizan las relaciones de confianza, lealtad y coerción entre los miembros del colectivo (Abramo, 2012, en Cabrera, Quintanilla y Cabrera, 2022: 14).

Descampesinización

Para comprender el concepto de ‘descampesinización’, partimos de la definición de ‘campesino’ de Xavier Albó: “aquel que vive directamente del trabajo en el campo” (en Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, 2010: 1), que implica su relación con la tierra y su ubicación en el área rural, como también producir mayormente para su autosubsistencia y una relación con el mercado, aunque en condiciones desiguales y diferentes a las del empresario o del patrón. Según Albó, “lo campesino se refiere a un modo de producir y [a] una forma de sobrevivencia” (*ibid.*).

La descampesinización, en consecuencia, sería la pérdida o la relativización de dichas características, como efecto de procesos de interacción con otros actores y de la presión de su entorno.

Desagrarización

Se considera agrario todo lo relacionado con la tierra, una de cuyas actividades más importantes es la agricultura, propia de las comunidades

campesinas. Es también conocido que en el mundo andino la agricultura ordena el ciclo de vida de las comunidades. De hecho, las comunidades campesinas tienen como principales actividades la agricultura y la pecuaria; es decir, son en esencia agrarias.

En sentido contrario:

Dejar la centralidad de la actividad agropecuaria por otra basada en actividades asalariadas y no asalariadas en otras ramas de la economía, no significa sino un marcado proceso de desagrarización de la fuerza de trabajo o, en palabras de Lenin, el incremento de la población industrial, comercial y de servicios a costa de la población agrícola como consecuencia de una mayor división social del trabajo (Ormachea Saavedra, 2021: 61).

De lo anterior tenemos que los campesinos, al perder su principal actividad, quedan expuestos a dejar de ser lo que son.

Situación actual

A diferencia de otros países latinoamericanos, Bolivia es un país considerado como de urbanización tardía, crecimiento desvinculado de los procesos de industrialización. Aunque actualmente forma parte de los países menos desarrollados, que concentran en sus ciudades a la mayor parte de su población, debe ese fenómeno a

reformas agrarias y a políticas de ajuste estructural en su economía (Torrico, 2011: 61-62; Cabrera, Quintanilla y Cabrera, 2022: 7-8).

Desde la Colonia, la producción urbana en Bolivia está vinculada a procesos económicos que pasaron del eje Potosí-Sucre –economía de la plata– al eje Potosí-Oruro-La Paz –producción de plata y de estaño–, para estructurar el eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, a partir de mediados del siglo XX. En este último, la concentración está en la administración pública, los servicios, la industria, el comercio y los más importantes proyectos de desarrollo, entre otros. Asimismo, el crecimiento de esas ciudades está derivando en áreas metropolitanas donde se estima que en la actualidad viven seis de cada 10 bolivianos (Blanes, 2006: 22-23).

Las dos áreas de fuerte expansión urbana de Cochabamba en las que nos concentramos en este análisis son la metropolitana y el Valle Alto. Según Alberto Borda (2023) e Isaac Maldonado (2023), dos planificadores consultados mediante entrevistas, existen señales de unificación de ambas, de modo que en el futuro podrían constituir una sola mancha urbana. En esas áreas están ubicados los municipios Cochabamba, Vinto, Sacaba y Cliza, con sus particularidades poblacionales y territoriales, como muestra la siguiente tabla.

Tabla 1: Población, tasa de crecimiento y superficie urbana, por municipio

Municipio	Población y porcentaje de crecimiento intercensal				Superficie (en hectáreas)		
	Censo 2001	Tasa de crecimiento 1992-2001	Censo 2012	Tasa de crecimiento 2001-2012	Total	Área urbana (*)	Porcentaje
Cochabamba	517.024	2,39	630.587	1,61	28.565,9490	13.848,7900	48,48
Vinto	31.489	4,60	51.869	3,52	21.340,7595	1.518,7121	7,12
Sacaba	117.100	5,62	169.494	2,77	74.522,6750	9.670,6201	12,98
Cliza	19.747	1,43	21.743	0,82	5.531,4229	1.425,4009	25,77

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro de Documentación e Investigación Bolivia (s. f.) y del Informe Técnico del Tribunal Agroambiental (28 de abril de 2023).

(*) En aplicación de la Ley N.º 247 de Regularización del derecho propietario sobre bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda, homologada por el Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia.

Los datos anteriores dejan ver que la población de esos cuatro municipios aumentó en los últimos años, aunque redujo su intensidad de crecimiento en el periodo intercensal 2001-2012. En cambio, la superficie urbana creció sustancialmente con la aplicación de la Ley N.º 247 y sus ampliaciones, duplicando o más la superficie anterior, según los técnicos entrevistados.

El crecimiento urbano de los municipios Cochabamba, Vinto, Sacaba y Cliza parece un contrasentido, dado que sus tasas de crecimiento han disminuido. Esa situación puede ser aclarada revisando el crecimiento de la población urbana y rural de todo el departamento de Cochabamba, donde entre los años 1992 y 2001 las tasas de crecimiento de la población urbana y de la población rural eran de 4,2% y de 1,3%, respectivamente, mientras que en el periodo intercensal 2001-2012 la población urbana departamental creció en un 3% y la población rural tuvo un crecimiento negativo de -0,6% (Instituto Nacional de Estadística, 2015: 17). Parte de esa población rural buscaba asentarse en los centros urbanos de Cochabamba, especialmente en el área metropolitana.

Dicho crecimiento es el resultado de la presión del mercado de tierras, de las condiciones laborales y de la migración, esta última avivada por el cambio climático y facilitada por la débil institucionalidad estatal para la gestión urbana. La disminución de la competitividad del agro frente a otras actividades y tanto la informalidad como la precariedad del empleo en la urbe han llevado a varias comunidades a buscar o a facilitar el cambio de uso del suelo, para poner así sus predios agrícolas en el mercado de tierras, en busca de ingresos económicos muy por encima de los obtenidos tradicionalmente. El problema es que esas tierras ingresan al mercado informal de tierras, sin regulación, cuya plusvalía beneficia a redes de

loteadores, propietarios e inmobiliarias, coludidos con algunos dirigentes y funcionarios públicos, y donde el mecanismo privilegiado es la ocupación de hecho, a fin de presionar a las autoridades municipales para conseguir el cambio de uso del suelo (Cabrera, Quintanilla y Cabrera, 2022: 8-9).

Esa realidad está reflejada en una investigación acerca de los principales problemas legales sobre el suelo urbano en Bolivia (Cabrera, Quintanilla y Cabrera, 2022), entre los que se identifica que los avasallamientos son, por mucho, el punto central de la cuestión, los cuales comenzaron en 2006, empezaron a crecer en 2008 y llegaron a su pico en 2012 con la aprobación de la Ley N.º 247, que regula el derecho propietario de los bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda. A partir de diciembre de 2013, gracias a la sanción de la Ley N.º 477, que castiga con cárcel a los avasalladores, las tomas de tierras se redujeron sustancialmente, pero no desaparecieron, manteniéndose hasta el 2019 como uno de los conflictos urbanos más importantes en el país (*ibid.*, 2022: 9-10).

Aspectos críticos

A partir de la información recolectada, identificamos cuatro aspectos de análisis: (i) presiones del mercado, (ii) marco normativo, (iii) mecanismos estatales y (iv) comunidades campesinas y tierras agrarias.

Presiones del mercado informal de tierras

Caico (municipio Cochabamba), Charinco (municipio Vinto), El Morro (municipio Sacaba) y San Juan de Liquinas (municipio Cliza) son las cuatro comunidades de Cochabamba seleccionadas para este análisis, donde las presiones del mercado informal de tierras derivaron en los conflictos que resumimos a continuación.

Tabla 2: Conflictos por la tierra en las comunidades seleccionadas

Aspecto	Caico	Charinco	El Morro	San Juan de Liquinas
Áreas en conflicto	<ul style="list-style-type: none"> - Un área comunal de pastoreo en etapa final de saneamiento, protegida por la Policía con medidas precautorias. - Un área colectiva (serranía) de dominio comunal, sin título, invadida por loteadores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Playón del río Charinco, que baja de la serranía del cerro Tunari, afluente del río Rocha; zona de recarga hídrica. - Área de dominio tradicional comunal, pero no demandó saneamiento por ser considerada área protegida municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Toda el área de la comunidad, que es cercana al centro urbano del municipio Sacaba. 	<ul style="list-style-type: none"> - Área (100 hectáreas) de pastoreo comunal, denominada Hacienda de Las Viudas, ocupada por la comunidad San Juan de Liquinas y su vecina Lomas de Liquinas, que pertenece al municipio Arbieto.
Origen del problema	<p>2014</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comunarios migrantes retornan y presionan para la venta de las áreas comunales. - Dirigentes se abren a la venta de tierras, sin consenso. - La comunidad queda dividida. 	<p>2002-2004</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fraccionamiento y venta de lotes por personas que aducen el derecho propietario e iniciaron el saneamiento en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). - Los compradores construyen viviendas precarias. 	<p>2014</p> <ul style="list-style-type: none"> - Delimitación urbana mediante ordenanzas municipales homologada por el Ministerio de Planificación del Desarrollo. - Comunarios piden ampliación de la mancha urbana para acceder a servicios. - Jóvenes dejan la agricultura. 	<p>2010</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un heredero de la hacienda reclama la propiedad con documentos inscritos en Derechos Reales, sin antecedente agrario. - Logra hacerse posesionar por la jueza agroambiental. - Presenta un proyecto de urbanización, cede 70 hectáreas a la Alcaldía, que amplían la mancha urbana a casi la totalidad del municipio, y envía el trámite al Ministerio de Planificación del Desarrollo para su homologación. - Inicia procesos penales y encarcela a ocho comunarios y dirigentes. - Vende 27 hectáreas a jubilados mineros y los asienta, y acude a dirigentes de los interculturales para que intermedien.
Defensa de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> - Desaloja por la fuerza a los loteadores del área de pastoreo; no pudo repeler la última incursión a la serranía porque los loteadores estaban armados. - Acude al INRA, al Juzgado Agroambiental y a la Policía; con esta última logra medidas precautorias para el área de pastoreo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Busca alianzas con 16 comunidades vecinas y en conjunto presionan a la Alcaldía para que emita la Ley Municipal N.º 59, que declara bien público de recarga hídrica al playón de Charinco (120 hectáreas). - Impugna la competencia del INRA y la Alcaldía demuele las construcciones (2022). 	<ul style="list-style-type: none"> - Algunos líderes de la comunidad se oponen defendiendo la actividad agropecuaria. - Muchas familias tienen sus chacos en el trópico de Cochabamba y/o en comunidades de altura. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se moviliza para impugnar la ampliación de la mancha urbana y logra la devolución del trámite de homologación del Ministerio de Planificación del Desarrollo. - Con el apoyo de comunidades Tolata y Cliza, desaloja a los jubilados mineros. - Inicia el saneamiento en el INRA, incluyendo dicha área en conflicto; el INRA dicta medidas precautorias.
Actores del conflicto	<ul style="list-style-type: none"> - Loteadores - Interesados en las tierras 	<ul style="list-style-type: none"> - Loteadores - Compradores de tierras 	<ul style="list-style-type: none"> - Migrantes que buscan asentarse 	<ul style="list-style-type: none"> - Heredero de la exhacienda - Jubilados mineros - Dirigente intercultural
Actores institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - Juzgado Agroambiental - Alcaldía - INRA 	<ul style="list-style-type: none"> - INRA - Alcaldía 	<ul style="list-style-type: none"> - Alcaldía - Ministerio de Planificación del Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> - Alcaldía - Juez agroambiental - Ministerio de Planificación del Desarrollo. - INRA
Interés económico	<ul style="list-style-type: none"> - Cada terreno de 300 metros cuadrados se oferta en 6.000 dólares; se calcula un total de siete a ocho millones de dólares. 	<p>s. d.</p>	<p>s. d.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cada terreno de 300 metros cuadrados se oferta en 6.000 dólares; se calcula un total de siete a ocho millones de dólares.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a informantes clave.

Marco legal nacional vigente

La orientación y los principales contenidos y efectos de las leyes bolivianas emitidas para la regularización del derecho propietario de

asentamientos legales e ilegales en predios urbanos o con expectativa de urbanizarse, y de aquella normativa que sanciona los avasallamientos, son los que sistematizamos seguidamente.

Tabla 3: Marco normativo nacional en torno a la regularización del derecho propietario

Norma legal	Año	Objeto	Procedimientos	Efectos
Ley N.º 1715 (del INRA)	1996	- Regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria.	- Verificación a cargo del INRA de la situación legal (antecedente agrario o posesión anterior a la ley) y del cumplimiento de las funciones social y económico social de los predios agrarios.	- Titulación de la propiedad individual y comunitaria o colectiva.
Ley N.º 247 (de regularización del derecho propietario sobre bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda)	2012	- Regularizar el derecho propietario de personas naturales en posesión continua, pública, pacífica y de buena fe, de un bien inmueble destinado a vivienda, ubicado dentro del área urbana.	- Para construcciones habitadas de manera continua antes de 2007: declaración jurada de dos colindantes y/o vecinos que acrediten la posesión antes de ese año. - Previamente, los municipios deben delimitar su mancha urbana (un año) y homologar (tres meses). - Autoriza a las entidades públicas del nivel central y autónomas la transferencia (a título oneroso) de predios de su propiedad donde hubiera asentamientos con viviendas anteriores a 2007. - Obliga a las entidades estatales a impedir asentamientos ilegales en predios fiscales. - Declara amnistía para el pago de impuestos.	- Alivio a familias que viven por más de 30 años en asentamientos irregulares y/o clandestinos, en predios urbanos, rurales, fiscales. - Conflictos en las comunidades campesinas entre quienes quieren monetizar sus tierras y los que defienden las áreas agrarias. - Incremento de avasallamientos. - Inicio del asedio en predios fiscales y áreas de servicios ambientales.
Ley N.º 477 (contra el avasallamiento y el tráfico de tierras)	2013	- Resguardar, proteger y defender la propiedad privada individual y colectiva, la propiedad estatal y las tierras fiscales de los avasallamientos y del tráfico de tierras.	- Aplica a predios con derecho inscrito en Derechos Reales, con título ejecutorial o con documento civil. - No aplica a predios en proceso de saneamiento. - La autoridad agroambiental admite la demanda y en cinco días dicta la sentencia, luego de realizar la inspección ocular, la notificación a los demandados y la audiencia. - Se modifica el Código Penal incluyendo la figura del avasallamiento y del tráfico de tierras, con sanciones de tres a ocho años de cárcel.	- Reduce los avasallamientos, pero no los elimina. - En algunos municipios (Cochabamba, por ejemplo), no se conocen demandas por invasiones a predios estatales. - No se ha conseguido información de procesos que hayan concluido en la reclusión de los avasalladores.
Ley N.º 803 (de modificaciones a la Ley N.º 247)	2016	- Ajustar procedimientos y plazos.	- Mantiene los requisitos. - Perfecciona algunos procedimientos. - Extiende algunos plazos, como el de homologación de la ampliación.	- Incremento de solicitudes de regularización del derecho propietario.

Norma legal	Año	Objeto	Procedimientos	Efectos
Ley N.° 1227 (de modificaciones a la Ley N.° 247)	2019	- Establecer nuevas modificaciones a la Ley N.° 247.	- Recorre la fecha para demostrar la posesión hasta antes del 31 de diciembre de 2011.	- Continúa la presión del mercado ilegal de tierras. - Fraccionamiento de pequeñas propiedades rurales. - No existen datos fehacientes sobre la conclusión de procesos judiciales y la inscripción en Derechos Reales.
Proyecto de Ley N.° 302/2021-2022 (de modificación a la Ley N.° 247)	2021-2022	- Ampliar la vigencia de la Ley N.° 247 y sus modificaciones.	- Aprobado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. - Observado por el Ministerio de Justicia y las alcaldías de los municipios La Paz y Santa Cruz de la Sierra porque beneficia a loteadores y a traficantes de tierras. - Amplía el plazo de regularización de predios adquiridos antes del 22 de septiembre de 2017 y para asentamientos con construcciones habitadas en predios fiscales hasta la misma fecha.	- Continúa el asedio de clanes delincuenciales a las áreas de reserva de los municipios, las serranías sobrantes de las comunidades, las áreas de equipamiento, las propiedades estatales, los playones de río y las propiedades individuales que no están siendo trabajadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión bibliográfica y de entrevistas a informantes clave.

Mecanismos estatales de planificación urbana

En esencia, lo urbano en Cochabamba mantiene las características de la ciudad neoliberal producida por el mercado y facilitada por el Estado, donde los instrumentos de regulación y de planificación urbana son requisitos formales para la asignación de recursos económicos a los municipios antes que instrumentos útiles para la producción urbana en términos del vivir bien. Así lo reconocieron los planificadores urbanos participantes en el conversatorio virtual sobre planificación urbana en Cochabamba (Sociedad de Estudios Urbanos Regionales-Colegio de Arquitectos de Cochabamba, 2020). En ese contexto, los municipios deben combinar decisiones políticas con medidas técnicas para que su planificación responda a la demanda creciente de urbanización, en el marco de la normativa.

Según los datos anotados en la tabla 1, los municipios donde están situadas las cuatro comunidades de estudio ampliaron su área urbana como efecto de la Ley N.° 247 –incluso en dos oportunidades, con las modificaciones a dicha ley–, como es el caso del municipio Cochabamba (Maldonado, 2023).

Aplicando criterios técnicos de planificación urbana, las actuales manchas urbanas podrían soportar el crecimiento vegetativo de población en las próximas cuatro décadas (Maldonado, 2023; Borda, 2023). Esa proyección no debería afectar a las comunidades campesinas ni las áreas productivas o de reserva que fueron consideradas en las ampliaciones, como por ejemplo las comunidades campesinas agrarias del municipio Cochabamba, mantenidas como áreas rurales, o un archipiélago de áreas agrícolas y la ribera del río Rocha, en tanto área de reserva en el municipio Sacaba, lo mismo que el playón de Charinco en el municipio Vinto.

Lo descrito muestra que en las unidades técnicas de las respectivas alcaldías el Estado tiene la estructura para planificar la producción urbana de poblaciones en crecimiento, con funciones, herramientas y personal idóneo.

En los cuatro casos de estudio, la mayor presión para el crecimiento desordenado proviene de los loteadores, presión que crea las condiciones para consolidar invasiones en las áreas comunales y agrícolas. El primer factor social corresponde a

las personas de escasos recursos, interesadas en migrar o en asentarse en las ciudades en busca de mejores condiciones de vida. Un segundo factor de carácter social incluye a las comunidades, que se enfrentan a la oportunidad de monetizar sus parcelas individuales y/o sus áreas comunales. Ambos factores se articulan con otros mecanismos en el mercado de tierras y en el Estado.

En cuanto a lo económico, este factor se dinamiza con el solo anuncio de la ampliación del área urbana, que eleva sustancialmente el valor de la tierra. Asimismo, la rentabilidad urbana sube por el acceso a servicios, lo que se convierte en plusvalía que es apropiada enteramente por los loteadores. Dicho de otro modo, el valor económico que genera la producción urbana se mueve en el mercado sin intervención ni beneficio para los municipios, aunque son las alcaldías las que proveen los servicios con fondos públicos. Al respecto, la plusvalía ha sido incluida en la Carta Orgánica de Sacaba, lo que se espera que permita al municipio generar ingresos por los procesos de urbanización; sin embargo, para que tenga plena vigencia, aún falta su aprobación mediante un referéndum municipal (Borda, 2023).

El factor institucional se deriva de la ausencia del Estado en la producción urbana, por lo que son las alcaldías las que terminan legalizando lo hecho por los loteadores (*ibid.*) o sufren las presiones del Órgano Ejecutivo (Maldonado, 2023; Borda, 2023), en lo que también interviene el factor político. Por ejemplo, cuando el INRA titula lotes de 300 metros cuadrados contiguos, por debajo de la superficie definida para la pequeña propiedad, que luego se convierten en viviendas sin seguir criterios urbanísticos (*ibid.*), o cuando el Viceministerio de Planificación del Desarrollo recomendó incluir para la ampliación todos los predios dentro de un solo polígono, sin respetar las comunidades, las áreas agrarias ni las áreas de reserva (Maldonado, 2023), con esas y otras medidas las alcaldías pierden su rol de planificación, mientras que las ciudades pierden espacios públicos de uso común.

Por otra parte, en la planificación participativa como mecanismo institucional confluyen lo social

y lo político, porque es donde los asentamientos, que se estructuran en organizaciones territoriales de base, se convierten en actores reconocidos que adquieren mayor fuerza ante las comunidades agrarias (*ibid.*). Dicha fuerza se incrementa cuando se hacen parte de las estructuras de poder que gobiernan las alcaldías. De ahí que sea común que esos actores mencionen o demuestren que tienen el apoyo de autoridades municipales o nacionales –como de senadores, en el caso de Sacaba (Borda, 2023)–, o que movilicen a los interesados con la promesa de lograr una amnistía para regularizar los asentamientos (Maldonado, 2023). Sin duda, fueron los más interesados en la aprobación del proyecto de ley para la ampliación hasta 2017 de la fecha de posesión, en la perspectiva de legitimarse en el trámite de regularización.

Finalmente, llama la atención que exista normativa vigente para que el Estado, desde sus distintos niveles de gobierno, participe en los procesos de producción urbana, resguardando a las comunidades campesinas, a la Madre Tierra y las tierras agropecuarias productiva. Así, en la Constitución Política del Estado se establece que los asentamientos humanos rurales son competencia exclusiva del nivel central del Estado (artículo 298, párrafo II, inciso 29), mientras que la elaboración y la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial son competencias del gobierno departamental (artículo 300, inciso 5) y del gobierno municipal (artículo 302, inciso 6), en sus respectivas jurisdicciones.

Por otra parte, el Decreto Supremo N.º 29215, que reglamenta la Ley N.º 1715, establece que el INRA debe transferir el catastro rural a los municipios una vez concluido el saneamiento (artículos 12, 414-418 y 423-429), en tanto que la Ley N.º 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria establece como política de Estado la conservación de áreas para la producción, regulando el uso de suelos, protegiendo las áreas productivas y evitando que la expansión urbana afecte dichas áreas (artículo 14).

El breve panorama descrito nos muestra que, mientras el Estado no se ocupe de la producción

urbana con normativa, procedimientos y estructuras faltantes o haciendo cumplir la existente, será difícil que se fortalezcan las autonomías regionales y municipales. En contrapartida, el mercado informal de tierras seguirá alimentando la ciudad neoliberal, sin control alguno.

Comunidades campesinas y actividad agraria

Las cuatro comunidades de estudio fueron constituidas con la reforma agraria, tienen origen quechua y forman parte de la estructura sindical de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. Cada una tiene importancia reconocida en su municipio: Caico es una de las últimas comunidades campesinas del municipio Cochabamba, Charinco se constituye en la guardiana de las áreas de reserva hídrica del municipio Vinto, El Morro destaca en Sacaba por su liderazgo en las luchas campesinas y en la consolidación del municipio, y San Juan de Liquinas sobresale por haber hecho retroceder la ampliación urbana con movilización y ante las instancias estatales.

Caico, Charinco, El Morro y San Juan de Liquinas forman parte de las comunidades que tradicionalmente proveen alimentos vegetales y de origen animal tanto a la ciudad de Cochabamba como a otras regiones del país. En la actualidad, siguen produciendo sus propios alimentos y algunos productos para el mercado. De hecho, en Caico se crían vacas para entrega de leche a PIL Andina S. A., en Charinco se producen hortalizas que son llevadas a las ferias y en San Juan de Liquinas se transforma leche en quesillo para las famosas empanadas de la empresa Wist'upiku. En cambio, los comunarios de El Morro, que antes eran productores lecheros, se han resignado al crecimiento urbano; algunos incluso consiguieron tierras en zonas de altura o en el trópico.

A partir de las entrevistas realizadas advertimos que la defensa asumida por las comunidades y sus dirigentes es el resultado del convencimiento por seguir siendo lo que son: campesinos y productores agropecuarios, a pesar del contexto cada vez más adverso. Tal convencimiento los ha llevado a movilizarse para expulsar a los avasalladores

o ante las autoridades municipales y nacionales; asimismo, les permite resistir amenazas, agresiones y hasta el encarcelamiento. En esos periplos, recurren a su estructura sindical en busca de apoyo, así como a estructuras políticas.

En esas cuatro comunidades, es común que la población joven deje la actividad agropecuaria para insertarse en el mercado laboral, estudiar alguna profesión o migrar. Si bien los jóvenes buscan oportunidades en el mercado laboral, existen varios que logran combinar actividades, como es el caso de dos de los dirigentes entrevistados –uno de ellos menor de 30 años–, que son campesinos productores y profesionales universitarios que ejercen su profesión. La sociología rural denomina “pluriactividad campesina” a dicho fenómeno.

En los puntos anteriores –lugares, personas, actividades– podemos encontrar los argumentos necesarios para que las ciudades empeñadas en extender lo urbano, ilimitada e irremediadamente, lo hagan respetando al otro rural y a la Madre Tierra.

Ruta de avance

A partir de los casos estudiados, agrupamos seguidamente, de manera sintética y por ámbitos o temáticas, algunas alternativas para que a futuro la producción urbana contribuya radicalmente al vivir bien y resulte en el fortalecimiento de las comunidades originarias en contextos urbanos complejos y en el fortalecimiento del propio Estado.

Ámbito normativo

- Habiéndose declarado formalmente en Bolivia la conclusión del saneamiento de tierras en 2018, se requiere aprobar un reglamento que obligue al INRA a identificar predios de superficies considerables que no hubieran concluido el saneamiento, con el objetivo de protegerlos de invasiones, dictando –de oficio– medidas precautorias, como presuntas tierras fiscales.
- De manera urgente, es necesario establecer procedimientos y habilitar mecanismos técnicos

e institucionales para que el INRA transfiera el catastro rural a los municipios, así como instituir mecanismos para las actualizaciones catastrales periódicas.

- Una vez recuperadas dichas tierras de los loteadores y saneadas como tierras fiscales y/o como dotación en favor de las comunidades campesinas, la resolución final deberá definir el uso del suelo como forestal y/o de conservación de la biodiversidad. Asimismo, una cláusula expresa deberá prohibir el fraccionamiento de las serranías y de las áreas con características especiales del suelo, aunque se haga el cambio de uso del suelo en la jurisdicción municipal.
- El proyecto para una nueva ampliación de la Ley N.º 247, en lugar de ampliar facilidades al mercado informal, deberá reconducir la regularización del derecho propietario con medidas como: fijar un plazo límite de conclusión de ese proceso, mantener el 31 de diciembre de 2011 como fecha de legitimación de la posesión (Ley N.º 1227), eliminar la regularización de asentamientos en predios fiscales y levantar la amnistía para el pago de impuestos, entre otras.
- Elaborar una norma agraria post reforma –distribución y redistribución de la tierra– que proteja las tierras campesinas e indígenas del crecimiento urbano, fortaleciendo su uso social y económico, como parte de procesos de administración del territorio nacional.
- Modificar la normativa sobre planificación, a fin de fortalecer el rol de los gobiernos municipales en sus tareas de ordenamiento y de planificación urbana, e incluir en los planes territoriales de desarrollo integral a las ciudades como espacios particulares de planificación.
- Discutir y elaborar instrumentos –normas y políticas– para las regiones metropolitanas, con estructuras, roles y mecanismos concurrentes con los municipios.

Ámbito municipal

- Ajustar los mecanismos y los procedimientos de la planificación participativa para que equilibre el peso social con los criterios técnicos de la planificación urbana.

- Apuntalar y facilitar los mecanismos de los municipios para incluir en su normativa la recuperación de la plusvalía del mercado de tierras, y su aplicación urgente para su fortalecimiento económico.
- Promover el debate acerca de las concepciones y de los modelos de crecimiento urbano, en la perspectiva de proyectar ciudades que contemplen la realidad boliviana, en cada región. La sociedad boliviana y el Estado precisan una nueva generación de normas para atender a esa población, mayoritariamente urbana en su ocupación territorial y plurinacional en su composición, sobre la base de la normativa existente, pero dispersa en varios instrumentos legales.
- Como complemento a la Ley N.º 247, mediante otra ley, obligar a los municipios a elaborar sus planes de ordenamiento territorial y de crecimiento urbano en la superficie legalmente homologada, a partir de criterios técnicos de densificación y de desarrollo sostenible, además de establecer mecanismos para su expedita aprobación.

Ámbito comunal, agrario y ambiental

- Proteger del crecimiento urbano las tierras comunales, las que tienen producción agropecuaria y las que cumplen servicios ambientales para los sistemas de vida, mediante normativa expresa, estableciendo que pueden ser parte de las manchas urbanas sin perder su cualidad.
- Ampliar y priorizar en los planes de desarrollo y en las estructuras municipales las acciones destinadas al fortalecimiento de las comunidades campesinas y la producción agropecuaria, como también de las áreas que cumplen servicios ambientales.

Referencias bibliográficas

- Blanes, José (2006). "Bolivia: las áreas metropolitanas en perspectiva de desarrollo regional". *Eure*, volumen XXXII, número 95, 21-36. <https://goo.su/Wxg3>
- Cabrera, Juan E.; Quintanilla, Claudia y Cabrera, Limbert (2022). *El mercado informal de suelo*

en Bolivia: prácticas y estrategias alrededor de la gestión de la tierra en áreas periféricas de Cochabamba. Working Paper WP22JC1. Lincoln Institute of Land Policy. <https://goo.su/4IXXUW7>

Centro de Documentación e Investigación Bolivia (s. f.). "Bolivia: Población por provincias y municipios, Censos 2011 y 2012, tasas de crecimiento intercensal". <https://goo.su/2mKHcHa>

García Vásquez, Carlos (2016). *Teorías e historia de la ciudad contemporánea*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili. <https://goo.su/iUTj>

Instituto Nacional de Estadística (2015). *Censo de Población y Vivienda 2012. Bolivia. Características de la población*. La Paz: Instituto Nacional de Estadística. <https://goo.su/anZ5BlS>

Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (2010). "Campesino-indígena: indagando conceptos" [entrevista a Xavier Albó]. *Diálogos*, número 42. <https://goo.su/kHIU>

Ormachea Saavedra, Enrique. (2021). *Desagrarización, descampesinización y pluriactividad campesina en Bolivia*. Serie Desigualdades y pobreza multidimensional, número 3. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.

Sociedad de Estudios Urbanos Regionales-Colegio de Arquitectos de Cochabamba (16 de agosto de 2020). "Planificación urbana en Región Metropolitana Kanata de Cochabamba" [Conversatorio]. <https://youtu.be/TMDm7Mgjo74>

Torrico Foronda, Escarlet (2011). "El nuevo rostro urbano de Bolivia". En Urquieta, Patricia (coord.), *Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía* (pp. 61-72). La Paz: Postgrado en Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés.

Tribunal Agroambiental (28 de abril de 2023). Informe Técnico. Sucre.

Normativa municipal y nacional

Constitución Política del Estado. 7 de febrero de 2009. República de Bolivia. <https://goo.su/p8QY>

Decreto Supremo N.º 29215. Reglamento de la Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N.º 3545 de

Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria. 2 de agosto de 2007. República de Bolivia.

Ley N.º 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. 18 de octubre de 1996. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/LPvubVo>

Ley N.º 247. Ley de Regularización del derecho propietario sobre bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda. 5 de junio de 2012. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/AJbH>

Ley N.º 144. Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. 26 de junio de 2011. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/jf0NOk2>

Ley N.º 477. Ley Contra el avasallamiento y tráfico de tierras. 30 de diciembre de 2013. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/AGGSR>

Ley N.º 803. Ley de modificaciones a la Ley N.º 247 de 5 de junio de 2012, de Regularización del derecho propietario sobre bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda. 9 de mayo de 2016. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/ET25>

Ley N.º 1227. Ley de modificación de la Ley N.º 247, modificada por la Ley N.º 803 y la Ley N.º 915 de Regularización del derecho propietario sobre bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda. 18 de septiembre de 2019. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/URjklv>

Ley Municipal N.º 59. Ley de declaratoria de bien municipal de dominio público el área de la playa y máxima crecida del río Charinco de la cuenca Huallaquea. 3 de mayo de 2016. Honorable Concejo Municipal, Gobierno Autónomo Municipal de Vinto. <https://goo.su/vKtz>

Proyecto de Ley N.º 302/2021-2022. Modificación a la Ley N.º 247, de 5 de junio de 2012, modificada por la Ley N.º 803, de 9 de mayo de 2016, la Ley N.º 915, de 22 de marzo de 2017, y la Ley N.º 1227, de 18 de septiembre de 2019, de Regularización del derecho propietario sobre bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda. Sancionado el 14 de diciembre de 2022. Cámara de Senadores, Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/IJgXb>

Informantes clave

Borda, Alberto. Arquitecto, exsecretario de Planificación del Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba y actual director de la Carrera de Ordenamiento Territorial de la Universidad Mayor de San Simón. 25 de mayo de 2023.

Maldonado, Isaac. Director de la Unidad de Ordenamiento Territorial del Gobierno

Autónomo Municipal de Cochabamba. 26 de mayo de 2023.

Dirigente de la comunidad Caico, municipio Cochabamba. 13 de mayo de 2023.

Dirigente de la comunidad Charinco, municipio Vinto. 11 de mayo de 2023.

Dirigente de la comunidad El Morro, municipio Sacaba. 16 de mayo de 2023.

Dirigente de la comunidad San Juan de Liquinas, municipio Cliza. 20 de mayo de 2023.

4

Horticultores y temporeros: mano de obra boliviana en áreas rurales de Argentina y de Chile

Alfonso Hinojosa / Delia Colque Quillca

Contexto

En las históricas y estructurales dinámicas migratorias laborales de bolivianos hacia el exterior, el empleo en trabajos rurales siempre ha estado presente. En un primer momento, la demanda fue cubierta por fuerza de trabajo proveniente sobre todo del área rural. Esa esfera de trabajadores estaba conformada básicamente por migrantes estacionales procedentes de las zonas del valle que complementaban sus ingresos con el trabajo asalariado rural transfronterizo (Dandler y Medeiros, 1985). En muchos casos, los recursos económicos que se generaban en base a esa migración resultaban superiores a los de la agricultura y de la ganadería en las comunidades de origen, y eran invertidos en la producción rural para su mantenimiento y proyección. Para Geneviève Cortes, el destino de la agricultura está condicionado por el éxito de la emigración (1998).

Hoy en día, a nivel regional, la demanda de trabajadores rurales se ha incrementado, haciendo que otros sectores sociales se sumen a esos empleos. Sectores urbanos, incremento de mujeres y fuerte estacionalidad vienen a ser las nuevas características de esos nuevos trabajadores temporeros, a la par de nuevos destinos. De acuerdo con Alberto Riella y Paola Mascheroni:

Concomitantemente con estos cambios en la fuerza de trabajo rural, se modifican y complejizan las formas de intermediación en los mercados de trabajo agrícolas [...]. Estas modalidades de intermediación

acrecientan las formas flexibles que adoptan las empresas para el reclutamiento, la organización y la gestión de los trabajadores y hacen más vulnerables al trabajador y sus derechos (2015: 9).

En medio de esas condiciones de mayor precariedad, sin embargo, seguimos encontrando ejemplos de retornos, organización y gestión productiva en el origen a partir de insumos y de experiencias migratorias en el exterior (Centro de Investigación y Promoción Campesina - CIPCA, 2022).

Situación actual

En el caso concreto de la migración boliviana a las áreas rurales de Argentina, se inició y se desarrolla desde principios del siglo XX –incluso a partir de fines del siglo XIX–, debido a una demanda creciente de mano de obra en el norte argentino –en las ciudades Salta y Jujuy– para tareas de cosecha en las plantaciones de caña de azúcar. En ese periodo, la mayoría de los zafreros de origen boliviano realizaba movimientos migratorios pendulares entre la caña de azúcar y las economías campesinas en Bolivia (Benencia y Karasik, 1995).

Desde mediados del siglo XX, la magnitud de tales flujos migratorios se incrementó, ampliando en cierta medida los tiempos de residencia gracias al crecimiento y al atractivo del mercado de trabajo agrícola vinculado al tabaco y a la fruticultura –en la ciudad de Mendoza–. Hacia la década de 1960, los procesos de mecanización agrícola, así como las

fluctuaciones de los precios de la producción rural, incidieron para que la migración boliviana cambiara de rumbo hacia las áreas urbanas y las ciudades.

A partir de estudios realizados por Roberto Benencia (1997, 2005, 2012) sabemos que los trabajadores migrantes bolivianos llegaron al área metropolitana de Buenos Aires a emplearse en faenas hortícolas entre la década de 1970 y principios de la década de 1980:

En las zonas productivas del Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, específicamente, los productores de nacionalidad boliviana se transforman en el sujeto social agrario predominante, al reemplazar a los productores considerados tradicionales, procedentes de Italia y Portugal, que se retiran de la actividad sin garantizar la sucesión generacional de sus unidades productivas. Este segmento de trabajadores de la horticultura se convierte en productor luego de subir una serie de peldaños, representados en la imagen de la escalera boliviana [de peon a medieron, a propietario], que lo conducen a la condición de horticultor, por lo general, arrendatario (Benencia, 1997: 6).

En el presente siglo, la corriente migratoria desde Bolivia no solamente casi hegemoniza la oferta de mano de obra en la producción hortícola en la mayoría de los cinturones verdes de Argentina, sino que, en algunos nichos clave, domina los eslabones más importantes de la cadena agroalimentaria. En el área hortícola bonaerense, la más importante del país argentino, a inicios del siglo XXI se registraba que alrededor del 39% de los productores de quintas era de origen boliviano –75% de ellos en carácter de arrendatarios y 25% en carácter de propietarios–; en Córdoba, el porcentaje de productores hortícolas de origen boliviano es de 50%, situación similar a la de las áreas agrícolas de Río Cuarto, Salta, Jujuy, Tucumán, Rosario, Mar del Plata, Bahía Blanca o Río Negro, Trelew (Chubut) y Ushuaia, en la Patagonia.

Un elemento que Benencia (2012) destaca sobre la presencia casi nacional de mano de obra boliviana en las áreas básicamente hortícolas de Argentina tiene que ver con el hecho de que, en los últimos tiempos, los horticultores bolivianos fueron protagonistas en la construcción de nuevos territorios hortícolas,

allá donde antes no existían, ampliando la frontera agrícola. En la actualidad, los migrantes bolivianos en Argentina ejercen el predominio en la producción y en la comercialización de la horticultura en fresco. De hecho, copan las cuencas hortícolas argentinas más importantes –son propietarios del 25% de las explotaciones hortícolas de la provincia de Buenos Aires– y han penetrado en la cadena de producción de frutas, fundamentalmente de peras y de manzanas.

Fue a partir de la migración producida en Argentina alrededor de la crisis de 2001 que los trabajadores argentinos abandonaron el trabajo en las fincas hortícolas, dando paso al asentamiento de bolivianos en ese territorio, quienes dejaron de ser migrantes estacionales. Por otra parte, la comunidad boliviana migrante logró instalar ocho mercados en Buenos Aires y manejar gran parte de las verdulerías en esa ciudad. En el ámbito de la horticultura, hay que resaltar igualmente la noción de ‘escalera boliviana’, ligada a la inversión en la tierra. Las características que suelen ser resaltadas de los trabajadores bolivianos son su capacidad de trabajo, el ahorro, el aprendizaje de labores que necesitan especialización y el manejo de sus recursos por fuera del sistema bancario.

De acuerdo con las entrevistas realizadas recientemente a dos referentes de la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) de Santa Fe¹, hemos logrado identificar de qué manera están organizados actualmente los trabajadores de la horticultura. La información proporcionada manifiesta que al menos el 90% de esos trabajadores son de nacionalidad y de descendencia boliviana.

En la última década, sobre todo debido a los procesos inflacionarios en Argentina², la situación afectó de gran manera al sector agrario. Si bien

1 La UTT nació en Santa Fe hace ocho años, con cinco productores. Al principio, en la organización solo tenían voz y voto los varones; a las mujeres les costó mucho posicionarse y ser reconocidas como líderes. Tal es el caso de Daría Romero (boliviana), técnica agroecológica de la UTT, quien logró ser delegada de base y se especializó en el área para ayudar al resto de productores, mujeres y hombres, a cambiar su producción con agrotóxicos a una producción agroecológica.

2 En la gestión 2019, se dio la inflación más alta en Argentina, alcanzando el 53,8%, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos de ese país.

durante la pandemia por el COVID-19 los trabajadores agropecuarios fueron considerados como trabajadores esenciales, a fin de garantizar la seguridad alimentaria, ese sector atravesó un sinnúmero de problemas, entre ellos el traslado de sus productos, la compra de insumos, la escasez de mano de obra y la incertidumbre en los precios. Pese a todo, su producción fue continua y llegó a todos los consumidores.

Más allá de que la economía argentina no sea estable, la migración de población boliviana a ese país, principalmente de jóvenes, se seguirá dando para trabajar en el rubro agrícola, que logró consolidarse; más aún desde que se vienen organizando, desde hace ya 13 años, junto a la UTT y a otras organizaciones que empezaron a surgir, luchando y ganando derechos.

Por otra parte, en Chile la movilidad y las migraciones estacionales forman parte del mercado de trabajo que generan la agricultura y la agroindustria de exportación. Esta última se constituye en un sector muy importante dentro de la actividad agrícola chilena, con mayor intensidad en el sector de la agroindustria frutícola y hortícola. De hecho, las exportaciones agroindustriales ocupan un lugar protagónico en el comercio exterior chileno, en algunos casos posicionando a ese país como el principal exportador mundial –en particular de ciertas frutas– o en el principal proveedor de importantes socios comerciales en el mundo. Por ejemplo, en el norte de Chile, en los valles de Copiapó, la región más especializada en uva de mesa de exportación, esa es la actividad que paga mejores salarios en comparación con el resto de las frutas y la que insume a más trabajadores por hectárea. Los trabajadores amplían sus tiempos de trabajo moviéndose entre diferentes trabajos agrícolas en el territorio nacional –no solamente en el norte–, así como a través de migraciones transfronterizas.

Hoy en día, buena parte de la demanda laboral en Chile, en los rubros productivos, es cubierta por mano de obra migrante regional, donde la boliviana se consolida cada vez más. Un caso particular lo constituye la migración histórica de la población chipaya –grupo étnico boliviano de

origen Uru, localizado en territorio fronterizo–, que ha articulado las regiones fronterizas de Bolivia y de Chile. Un reciente estudio sostiene que:

[...] la larga data de los trayectos migratorios ha permitido recrear a lo largo de las generaciones, una suerte de pertenencia comunitaria transfronteriza, así como una complementariedad e interdependencia económica, la circulación de conocimientos y prácticas agrícolas que contribuyen a la seguridad alimentaria en ambas fronteras (producción de hortalizas en el norte de Chile, ganadería y agricultura de subsistencia en Chipaya) (Riveros, Silvetty y Campos, 2018: 54).

En todo caso, la migración del pueblo chipaya es un aspecto central en las dinámicas sociales, productivas y territoriales de ese grupo, que se maneja entre la agricultura de consumo familiar y la agricultura comercial, sin que se perciba una contradicción entre ambas. Los autores también distinguen dos tipos de motivaciones en esas dinámicas migratorias: una de orden forzoso, derivada de las condiciones socioambientales, y otra de carácter voluntario, que busca concretar proyectos personales y/o familiares.

En una mirada mucho más amplia, desde la década de 1990, la República de Chile se ha convertido en uno de los destinos de la migración tanto boliviana como sudamericana (Lube Guizardi y Garcés, 2012, 2013; Tapia y Ramos, 2013). Según datos oficiales del último censo chileno, a nivel nacional los principales cinco colectivos inmigrantes en 2019 provenían de Venezuela (30,5%), Perú (15,8%), Haití (12,5%), Colombia (10,8%) y Bolivia (8%), sumando los bolivianos a 119.401 (INE, 2019). A esto hay que sumarle la migración temporal que no fue censada, concentrada fuertemente en trabajadores temporeros. Hay que subrayar que la gran mayoría de esos colectivos migrantes entran a Chile vía Bolivia.

En 2020, Mario Velásquez, Leopoldo Yáñez y Fredy Molina desarrollaron para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) una investigación acerca de la inserción y de la situación actual de los trabajadores migrantes en el sector rural

en Chile. El estudio revela que, a pesar de haber oportunidades de trabajo en el campo, las remuneraciones son muy bajas y la labor agrícola está sujeta a mayores riesgos de salud, informalidad y subempleo. En tal sentido, en función del contexto, se recomienda la generación oportuna de visas, la coordinación interinstitucional, la orientación permanente a los trabajadores migrantes y la provisión de información y de asesoría.

Para la OIT es clave la elaboración de políticas laborales y migratorias que mejoren las condiciones de formalidad de los trabajadores del sector agrícola en Chile, tanto nacionales como migrantes. Ello es particularmente importante en el contexto actual, en que tanto en Latinoamérica como en Chile el impacto de la pandemia por la Covid-19 está produciendo pérdida de empleos y precarización de sus condiciones (Velásquez, Yáñez y Molina, 2020: 22).

En el documento los autores no mencionan a migrantes irregulares, que son los que mayor vulnerabilidad representan frente a las políticas y a las crisis sanitarias.

Los migrantes bolivianos en Chile proceden en la actualidad de las zonas fronterizas de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí; en gran medida de las regiones de los valles de Cochabamba, Chuquisaca o Tarija; y, sobre todo, del oriente boliviano, en particular de los departamentos de Santa Cruz y Beni. Esto constituye un elemento novedoso y particular que muestra, por un lado, la dimensión nacional boliviana de esas movilidades y, por otro, la aceleración en las dinámicas de movilidad a nivel nacional, las cuales, para el caso que analizamos, están articuladas a la construcción en los últimos años de la carretera que vincula la ciudad de Oruro con Chile, vía la frontera Pisiga-Colchane.

En lo que va del presente siglo, la presencia boliviana en Chile ha ido avanzando rápidamente desde el norte –donde en un primer momento se consolidó en torno a ciudades como Iquique, Arica, Calama o Antofagasta– hacia el centro y el sur, en su mayoría siguiendo las cosechas de diversas frutas. Si bien en el norte ya había una presencia de mano de obra boliviana en el rubro agrícola (Vergara y Rodríguez, 2005), su expansión en el territorio chileno ha sido significativa.

Al presente, la migración boliviana hacia la República de Chile, con mayor precisión para el trabajo agrícola y agroindustrial, está en crecimiento. A partir del trabajo de campo que hemos desarrollado entre el año 2022 y principios de 2023, podemos afirmar que las dinámicas de movilidad de jóvenes bolivianos hacia Chile, en especial para el trabajo de recolección de frutas, es muy significativo. Por otra parte, el seguimiento y el monitoreo a esas dinámicas poblacionales vía redes sociales –TikTok³, YouTube, Facebook y otras– evidenció la vitalidad y la amplitud de tales nichos laborales. Al respecto, hay que señalar la importancia y la centralidad que ha adquirido el teléfono celular como soporte tecnológico para el acceso, el manejo y la circulación de información laboral en las actuales migraciones.

Aspectos críticos

Un hecho que permitió visibilizar la importancia de los trabajadores temporeros bolivianos en Chile fue lo vivido a inicios de la pandemia por el COVID-19, con el cierre de las fronteras en las localidades de Colchane (Chile) y Pisiga (Bolivia), que devino en una situación de crisis humanitaria al quedar inmovilizados no cientos sino miles de trabajadores migrantes que retornaban de las cosechas en el centro y en el sur de Chile.

La crisis producto de esa emergencia sanitaria coincidió con el verano y muchas de esas personas trabajaban sobre todo como temporeros en la producción de fruta. Se tienen datos de migrantes bolivianos que procedían tanto de las regiones cercanas a Santiago como de muy al sur de Chile, de Valdivia o de Puerto Mont. Dado que por el COVID-19 se aceleró el cierre de la cosecha, esos migrantes temporeros quedaron desempleados. Lo que hicieron fue ir hacia la frontera y retornar a Bolivia –sus hogares estaban, en su mayoría, en los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba o Beni–. Se movilizaron por vía terrestre hacia la frontera, ya que todavía había buses directos a

3 Se realizó el seguimiento a tiktokers específicos vinculados a la migración boliviana para la cosecha de frutas en Chile.

Colchane, espacio internacional y principal hacia Oruro, para intentar cruzar el paso fronterizo, pero no se los permitieron, por lo que tuvieron que pasar muchas semanas antes de poder ingresar a territorio boliviano y llegar a sus hogares.

Un elemento crítico para subrayar en esta temática tiene que ver con la frontera y la circulación que se realiza por ahí. La militarización de las fronteras con Bolivia y con Perú determinada por Chile para “frenar la migración irregular” desde 2018, pero con mayor énfasis desde marzo de 2023, está marcando una ruta crítica de clandestinización y de precarización de los desplazamientos laborales hacia dicho país, vulnerando los derechos básicos de los trabajadores temporeros migrantes.

Ruta de avance

Resulta evidente, en todo caso, que los desplazamientos laborales no van a desaparecer, debido a la importante demanda de mano de obra en el sector agrícola y agroindustrial de la fruta y de la horticultura chilena, donde la presencia boliviana ya tiene un lugar ganado. Esa situación se expresa, por ejemplo, en el hecho de que muchos bolivianos ya son capataces y/o contratistas en determinados emplazamientos agrícolas.

A pesar del relativo corto tiempo de presencia boliviana en dicho rubro, se advierte una tendencia creciente a generar trabajadores de tipo “temporero permanente”, con una fuerte movilidad y rotación con base en la alternabilidad ocupacional, aunque ese grupo de trabajadores exprese niveles de heterogeneidad en términos de trayectorias e historias ocupacionales, destrezas, especialización y/o proyección.

Finalmente, es necesario mencionar la importancia de los diversos tipos organizativos que se dan entre los migrantes y/o los residentes, y su articulación en los diversos espacios por los cuales circulan, ya sea en los destinos, en los pasos fronterizos o en las comunidades de origen. Ejemplo de esto es la UTT en Buenos Aires (Argentina),

como también las experiencias de CIPCA en Bolivia, con población migrante retornada. Llama la atención, sin embargo, que a nivel de la sociedad en general existan marcados silencios respecto a la dinámicas de emigración actual.

Referencias bibliográficas

Benencia, Roberto (1997). “De peones a patrones quinteros. Movilidad social de familias bolivianas en la periferia bonaerense”. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, volumen 12, número 35, 63-102.

Benencia, Roberto (2005). “Migración limítrofe y mercado de trabajo rural en la Argentina. Estrategias de familias bolivianas en la conformación de comunidades transnacionales”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 10, número 17, 55-74.

Benencia, Roberto (2012). “Participación de los inmigrantes bolivianos en espacios específicos de la producción hortícola en la Argentina”. *Política y Sociedad*, volumen 49, número 1, 163-178.

Benencia, Roberto y Karasik, Gabriela (1995). *Inmigración limítrofe: los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Benencia, Roberto y Quaranta, Germán (2018). “La horticultura de ‘fin’ a ‘medio’: Nuevas realidades de las familias bolivianas en la horticultura de Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires”. *Revista Migraciones Internacionales. Reflexiones desde Argentina*, año 2, número 4, 9-22.

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (15 de diciembre de 2022). “Rendición pública de cuentas y Plan estratégico 2016-2021” [Registro audiovisual]. <https://n9.cl/kyaqv>

Cortes, Geneviève (1998). “La emigración, estrategia vital del campesinado”. *T'inkazos*, número 1, 24-41. La Paz: Fundación PIEB.

Cortes, Geneviève (2004). *Partir para quedarse. Sobrevivencia y cambio en las sociedades campesinas andinas de Bolivia*. La Paz: Institut de Recherche pour le Développement/Institut Français d'Études Andines/Plural editores.

Dandler, Jorge y Medeiros, Carmen (1985). *La migración temporal de Cochabamba (Bolivia) a la*

Argentina: trayectorias e impactos en el lugar de origen. La Paz: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.

Instituto Nacional de Estadística - Chile (2018). *Memoria Censo 2017*. Chile: INE.

Lube Guizardi, Menara y Garcés, Alejandro (2012). "Mujeres peruanas en las regiones del norte de Chile: Apuntes preliminares para la investigación". *Estudios atacameños*, número 44, 5-34.

Lube Guizardi, Menara y Garcés, Alejandro (2013). "Estudios de caso de la migración peruana 'en Chile': un análisis crítico de las distorsiones de representación y representatividad en los recortes espaciales". *Revista de geografía Norte Grande*, número 58, 223-240.

Lube Guizardi, Menara y Garcés, Alejandro (2014). "Historizar el espacio: reflexiones sobre la construcción del recorte espacial en un estudio sobre las migraciones peruanas y bolivianas en el Norte Grande de Chile". *Revista Ágora*, número 19, 27-56.

Lube Guizardi, Menara; Valdebenito, Felipe; López, Eleonora y Nazal, Esteban (2015). "Condensaciones en el espacio hiperfronterizo: Apropiaciones migrantes en la frontera norte de Chile". En Lube Guizardi, Menara (ed.), *Las fronteras del transnacionalismo. Límites y desbordes de la experiencia migrante en el centro y norte de Chile* (pp. 224-257). Santiago de Chile: Universidad de Tarapacá.

Maggi, M. Florencia (2021). "'Idas y venidas' entre Bolivia y Argentina. Retornos cíclicos en las movilidades bolivianas contemporáneas". *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, volumen 21, número 2.

Riella, Alberto y Mascheroni, Paola (Comps.) (2015). *Asalariados rurales en América Latina*. Montevideo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Riveros, Gilmar; Zilvetty, Álex y Campos, Susam (2018). "Sistematización de la experiencia migratoria de la población chipaya en Chile". Informe final del Proyecto "Q'nas soñi (hombres del agua): Chipaya, entre tradición y la tecnología. Hacia un municipio resiliente". Centro Boliviano

de Estudios Multidisciplinarios, Grupo Voluntario Civil y Unión Europea, La Paz.

Tapia, Marcela (2015). "Frontera, movilidad y circulación reciente de peruanos y bolivianos en el norte de Chile". *Estudios atacameños. Arqueología y Antropología Surandinas*, número 50, 195-213.

Tapia, Marcela y Ramos, Romina (2013). "Mujeres migrantes fronterizas en Tarapacá a principios del siglo XXI. El cruce de las fronteras y las redes de apoyo". *Polis*, volumen 12, número 35, 229-257.

Stefoni, Carolina; Lube Guizardi, Menara y González, Herminia (2018). "La construcción política de la frontera. Entre los discursos nacionalistas y la 'producción'". *Polis*, volumen 17, número 51, 137-162.

Velásquez, Mario; Yáñez, Leopoldo y Molina, Fredy (2020). "Inserción de los trabajadores migrantes en el sector rural en Chile". Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo/Organización Internacional para las Migraciones/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Entrevistas realizadas

Bravo, Carla. Migrante boliviana a la cosecha de Chile. Realizada en La Paz el 4 de agosto de 2022.

Romero, Daría. Migrante boliviana, técnica agroecológica y delegada de base de la UTT de Santa Fe, Buenos Aires (Argentina). Realizada virtualmente el 3 de mayo de 2023.

Zenteno, Delicia. Hija de bolivianos y delegada provincial de Santa Fe a la UTT, Buenos Aires (Argentina). Realizada virtualmente el 3 de mayo de 2023.

Testimonio revisado

Quispe Álvarez, Germán. Presidente de la Asociación de Jóvenes de Calamarca. Intervención en la "Rendición pública de cuentas y Plan estratégico 2016-2021" del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, 15 de diciembre de 2022, La Paz. <https://n9.cl/kyaq> [1:19:07-1:29.43]



Fotografía: Marco Arnez / Mujeres del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), 2015.

V Pueblos indígenas y naciones originarias

Uno de los logros de la política agraria boliviana está referido a más del 50% de las tierras tituladas en términos de propiedad colectiva para las comunidades, los pueblos indígenas y las naciones originarias, como propiedad comunitaria y tierras indígenas originario campesinas (TIOC). Esa política de reconocimiento de derechos, planteada en la década de 1990 en el contexto de la multiculturalidad, se profundizó y decantó en el planteamiento de la plurinacionalidad, el pluralismo jurídico, la democracia y la economía plural. No obstante, tales transformaciones implican aprendizajes, cambios estructurales, comprensión y voluntad política, y un largo proceso no exento de conflictividad y de retrocesos.

En este capítulo, Alejandro Almaraz, desde un enfoque jurídico, propone analizar los trasfondos, la viabilidad y las posibilidades de la propiedad comunitaria en el presente del Estado plurinacional. María del Rosario Luján Veneros y Florinda Gonzales Pérez se ocupan de revisar el proceso de demanda y de consolidación de los gobiernos autónomos indígena originario campesinos, en tanto etapa posible para los municipios y los TIOC, y exponen una construcción problemática por la tensión entre el Estado republicano y el Estado plurinacional. Por su parte, Miguel Vargas Delgado plantea la contribución de la democracia comunitaria a un contexto de polarización y el desafío de su profundización. Gabriela Sauma Zankys, en cambio, presenta las oportunidades que el ejercicio de la justicia indígena originaria campesina y del pluralismo jurídico tienen para modificar e impactar, necesariamente, en la política agraria y territorial boliviana.

En general, el contenido deja ver algunas ausencias, tanto en el ámbito de la memoria social, y en la agenda reivindicativa de los pueblos indígenas y de las naciones originarias, como en la transformación del Estado republicano en Estado plurinacional. La conversión de municipios y distritos indígenas, en diferentes momentos de la demanda por la autonomía indígena, supone un plano sumamente rico de discusión y de resolución de controversias territoriales y locales, el cual no está siendo examinado en su integralidad, ni desde el acompañamiento institucional ni desde la lente de la investigación. Otro tema provocativo tiene que ver con la viabilidad de la propiedad colectiva y de las autonomías indígenas originarias, por medio de la gestión territorial y del proyecto de la libre determinación, de la definición de un enfoque sustentable de desarrollo, y de las transformaciones institucionales del Estado para dialogar de manera adecuada con esas nuevas formas político-administrativas que son los gobiernos autónomos indígena originario campesinos.

1

La propiedad comunitaria de la tierra como singularidad histórica del nuevo ciclo agrario en Bolivia

Alejandro Almaraz

Contexto y conceptualización

Nuevo sentido de la propiedad comunitaria de la tierra desde la territorialidad indígena

La clasificación legal de la propiedad agraria es un mecanismo fundamental en la política pública de distribución y de administración de la tierra. En esa norma se expresa el interés del Estado respecto a quién posee la tierra y qué hace con ella. En la legislación agraria vigente en Bolivia existe una clasificación de la propiedad agraria básicamente heredada del marco normativo surgido de la Reforma Agraria iniciada en 1953. Esto representa la más clara continuidad jurídica entre aquel ciclo agrario y el posterior y actual ciclo, que comenzó con la aprobación de la Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como Ley INRA.

Con el propósito de ofrecer una síntesis sustancial e ilustrativa de la clasificación vigente en Bolivia, es pertinente agrupar aquí las seis formas de propiedad establecidas en solo tres de sus regímenes comunes¹. De ese modo, tenemos primero la propiedad de empresa y la mediana propiedad, a las que debido a su propósito económico común y atendiendo su idéntico régimen cabe considerar por igual como propiedad empresarial. Su singularidad

jurídica descansa en su correspondencia con los preceptos básicos del derecho civil más extendido y, en especial, en la noción de “propiedad privada plena” postulada en ese marco. En virtud de ello, son libremente pignorables, lo que les brinda la cualidad mercantil requerida para ser insumidas en la economía capitalista.

Luego están la pequeña propiedad y el solar campesino, cuyo régimen común difiere de aquel de las propiedades empresariales, adquiriendo al mismo tiempo su singularidad jurídica, referida a que su pignorabilidad está restringida por la estipulación normativa de su carácter de patrimonio familiar.

Por último, el territorio indígena originario campesino (TIOC) –llamado tierras comunitarias de origen (TCO) hasta la aprobación en 2009 de la actual Constitución Política del Estado– y las propiedades comunarias, también sujetas a un régimen sobre todo común, conforman la propiedad comunitaria vista de modo global. En divergencia con el derecho civil clásico, la propiedad comunitaria tiene su principal sustento jurídico-doctrinal en los derechos colectivos acogidos en la última generación de derechos humanos (Almaraz, 2022), con especial importancia en el derecho indígena a la tierra y al territorio estipulado en los instrumentos normativos internacionales. No obstante, en Bolivia, el reconocimiento estatal del dominio comunitario indígena sobre la tierra –con distinta explicitación jurídica, así sea

¹ Véase una caracterización jurídica más amplia de las formas de propiedad agraria contempladas en la legislación vigente en Almaraz, 2019.

solo para extinguirlo– es muy anterior al surgimiento de los derechos colectivos e indígenas en el derecho positivo.

En la propiedad comunitaria cabe identificar al menos dos elementos básicos singulares en términos jurídicos. Primero, su sujeto, constituido por la entidad social tradicional del agro boliviano, que se reconoce y nombra como comunidad. Si bien la legislación no ha establecido mayores criterios para caracterizar esa entidad tradicional, a partir del ejercicio práctico de la propiedad agraria comunitaria y de las referencias aplicables del derecho indígena puede ser observada la ductilidad de su formalización jurídica, susceptible de expresarse en distintas formas asociativas específicas, en general de carácter sindical o étnico. En segundo término, el régimen de la propiedad comunitaria tiene un marcado carácter de protección del respectivo patrimonio, por considerarlo –igual que a la pequeña propiedad– indispensable para la subsistencia física de sus titulares y, en el muy relevante caso de los territorios indígenas, también para la reproducción cultural de los mismos.

Ese segundo elemento jurídico pretende prevenir la desposesión que podría causar el mercado con su intrínseca tendencia a la concentración de la propiedad de los medios de producción, si es que esas tierras fueran comercializables de modo libre². Así, la legislación agraria boliviana (Constitución Política del Estado, artículo 394; Ley N.º 1715, artículo 3) ha establecido el carácter inalienable, inembargable, imprescriptible, irreversible e indivisible de las propiedades comunitarias. Asimismo, esas propiedades solo pueden ser expropiadas por la causal de protección de la biodiversidad. Además, es pertinente considerar como parte importante de ese régimen de protección, destinado a promover la reproducción social de la organización comunitaria tradicional, la sujeción de los actos de administración y de distribución

intracomunitaria del uso de la tierra a las normas tradicionales de la respectiva comunidad.

Pese a la existencia del recién referido régimen común, son importantes las diferencias entre las dos formas de propiedad comunitaria. Estas radican en que los TIOC –llamados TCO al momento de ser reguladas sus características en la legislación agraria vigente– constituyen el reconocimiento abstracto de los derechos agrarios comprendidos en el derecho global al territorio indígena, de acuerdo con su definición expresada primero en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y luego –en concordancia conceptual– en el texto constitucional boliviano (artículo 403).

A partir de esas últimas normas superiores, la ley agraria de Bolivia define como sujeto de derecho a los TIOC, a las colectividades propiamente indígenas, que pudiendo formalizar su organización social de modo jurídico diverso deberán gozar de la preexistencia a la colonización del territorio nacional como esencia conceptual de la condición indígena en el referido marco normativo superior (Constitución Política del Estado, artículo 30). Asimismo, la ley agraria define como objeto de derecho al espacio geográfico que contiene el hábitat de la respectiva colectividad indígena.

Es sobre esa base conceptual que quedan establecidas las particularidades normativas de la respectiva forma de propiedad. En general, su sentido es el de un tratamiento especial –preferente– al que el Estado boliviano está obligado conforme su compromiso –asumido tanto en su Constitución como en los instrumentos internacionales a los que ha otorgado jerarquía constitucional– de reconocer y de proteger los territorios indígenas. Entre los casos más relevantes está que los TIOC son la única forma de propiedad agraria compatible con la creación de áreas protegidas, así como el único destinatario de las tierras expropiadas por la causal de reagrupamiento y redistribución. En contrapartida está el peso procedimental de demostrar la condición indígena específica, como también la particular relación histórica con la superficie geográfica demandada como TIOC, en los procesos de saneamiento y

2 Según revela la realidad histórica, la generalidad de las comunidades beneficiarias de la titulación individual tiene efectivas prevenciones normativas propias, independientes e incluso contrarias al derecho positivo contra la concentración mercantil de la tierra, casi siempre contenidas en la prohibición o en la restricción de la transferencia de la propiedad individual (Almaraz, 2019: 59-61).

de titulación, cuya dificultad en la estipulación normativa –reglamentaria– fue injustificadamente grande, y aún más en los procesos de su aplicación concreta, por causas dilatorias y onerosas.

Más allá de la normativa agraria, es importante advertir que esa forma territorial de la propiedad comunitaria representa una situación jurídica habilitante para el ejercicio de un amplio conjunto de derechos indígenas, no solo territoriales. Para empezar, comprende todos los derechos territoriales de orden patrimonial, entre ellos el de la propiedad comunitaria de la tierra y el del aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables, siendo este último un atributo de la propiedad agraria en todas sus formas.

Desde la disposición constitucional (artículos 291 y 293), se trata de una condición para viabilizar las autonomías indígenas que, a su vez, tienen el sentido de institucionalización del autogobierno indígena, bajo la organización territorial del Estado boliviano. En ese contexto, las autonomías son en general nombradas como *de base territorial*, en las que la población de un determinado TIOC –conforme a los obstructivos requerimientos procedimentales establecidos en la Ley Marco de autonomías y descentralización “Andrés Ibáñez” (Ley N.º 031)– ejerce la potestad de constituir una autonomía con la jurisdicción correspondiente a la superficie del respectivo TIOC, como también de autogobernarse según su propia normativa tradicional, en el marco competencial de los gobiernos locales.

A la luz de la realidad predominante en la territorialidad indígena boliviana, al prolongar los derechos territoriales de orden patrimonial hacia el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de orden político, tal modalidad de constitución autonómica tiene la bondad de promover el ejercicio integrado de ambos derechos. Esto da lugar a su fortalecimiento recíproco y a la reproducción de la integralidad sociopolítica que tradicionalmente organiza a los territorios indígenas³.

Por último, los TIOC también son una realidad jurídica que hace ineludible –al menos en términos formales– la obligación estatal de realizar procesos de consulta indígena con las poblaciones asentadas en esos territorios, cuando son intervenidos materialmente con iniciativas que incluso pueden estar mediadas por entidades privadas. La importancia de ese derecho en términos globales es constituirse en el mecanismo jurídico que vela por la vigencia de todos los demás derechos indígenas. En el plano específico de la territorialidad, en cambio, su importancia se acrecienta por ser el único medio jurídico de defensa de los territorios indígenas ante el impacto destructivo –o devastador– de las operaciones extractivas, las cuales en la actualidad son cada vez más la principal forma de su avasallamiento y el mayor factor de vulneración de su entidad jurídica (Almaraz, 2019).

El derecho a la consulta indígena, según todas sus fuentes normativas, alcanza a toda la población indígena del Estado boliviano. Esto significa que en ningún caso se restringe a las poblaciones titulares de los TIOC, a pesar de ciertas interpretaciones gubernamentales arbitrarias de los últimos años. Sin embargo, dado el énfasis constitucional respecto a la necesidad de consulta ante la explotación de recursos naturales no renovables en los TIOC (artículo 30.15), así como el expreso reconocimiento estatal de la condición indígena que implica su titulación, la consulta libre de interpretaciones restrictivas resulta inevitable de ser realizada –o al menos de ser simulada– tanto para el Estado como para los operadores extractivos privados.

De acuerdo con la Constitución Política del Estado, si bien la explotación de los recursos naturales no renovables existentes en los TIOC le corresponde al Estado y no a la respectiva población indígena, el bloque de constitucionalidad les otorga a esas poblaciones el derecho a beneficiarse de dichas operaciones, además del derecho a la consulta.

Por otra parte, las propiedades comunarias –o propiedades comunales tituladas de modo colectivo– constituyen el ejercicio de la propiedad

3 Por esa razón, las varias decenas de autonomías indígenas cuya constitución ha sido demandada hasta el presente son en su mayoría de base territorial. Tal vez por eso mismo sean las más obstruidas por la burocracia estatal.

agraria colectiva por parte de cualquier comunidad rural de Bolivia –concibiéndolas con la marcada amplitud conceptual aquí presentada–, sea respecto a la tierra que hayan venido ocupando o a la tierra fiscal y disponible otorgada por el Estado. Entre las muchas reflexiones que caben al respecto, es pertinente advertir que las comunidades indígenas no quedan excluidas del universo de potenciales beneficiarios de esa forma de propiedad, lo que podría resultar extraño –e incluso objetable–, considerando que el mayor alcance de los derechos implicados en los TIOC haría innecesaria tal inclusión. Empero, la misma resulta legítimamente útil, dado que, al margen de su adecuado uso en otras circunstancias, permite que las comunidades indígenas que por distintos e insuperables motivos no pueden acceder a la propiedad agraria en el ámbito geográfico de su ocupación tradicional, como refiere la condición esencial para los TIOC, puedan hacerlo en otros espacios mediante la propiedad comunaria.

Desde la perspectiva estatal adoptada con la Reforma Agraria de 1953, el régimen normativo común a las formas de propiedad comunitaria –TIOC y propiedades comunarias– se origina y se justifica en la necesidad de preservar ambas en tanto medio de subsistencia para sus titulares. Desde la perspectiva social de sus sujetos –incorporada de manera parcial en la Ley INRA y con mayor amplitud en la reconducción comunitaria–, desplegados políticamente y potenciados en el movimiento indígena y campesino del último medio siglo, ese régimen se fundamenta en el prioritario interés común de preservar el dominio comunitario de la tierra, el que, más allá de la subsistencia física de los individuos, sustenta la reproducción social de las comunidades.

Téngase en cuenta que la mayoría de las comunidades campesinas de Bolivia, a pesar de no explicitar su condición indígena en su identidad organizativa de carácter sindical-campesino⁴, continúan

practicando en distinto grado las formas de organización social y productiva provenientes de su ascendencia cultural indígena. Entre esas formas organizativas, el dominio comunitario de la tierra, vigente también en distinto grado, aunque de manera más amplia, tiene importancia fundamental (Almaraz, 2019).

Situación actual

Tránsito de la forma residual al postulado transformador

A fin de lograr una comprensión profunda del sentido social de la clasificación legal de la propiedad agraria, es indispensable tener en consideración las condiciones históricas inversas en las que se adoptaron y evolucionaron jurídicamente los regímenes más distantes entre sí: el empresarial y el comunitario.

El régimen empresarial, con su fundamento doctrinal civilista, respondió a lo largo de la historia al influjo dominante y expansivo del capital mundializado y de su paradigma ideológico liberal y eurocéntrico. Desde el Estado boliviano, dicho régimen jurídico fue asumido –aunque con esquivada autenticidad y desde el despliegue discursivo de la formalidad estatal– como el rumbo principal de la modernización de la sociedad boliviana, concebida en todo caso como réplica colonial de la Europa moderna. Asimismo, chocó con la fuerte y persistente resistencia de esa misma sociedad premoderna que se quería modernizar, lo que postergó por mucho tiempo su vigencia amplia y efectiva en el agro boliviano⁵.

En sentido inverso, la propiedad comunitaria expresa el preciso ámbito de la premodernidad social que el Estado boliviano quiso eliminar por la mencionada vía de la modernización eurocéntrica y colonizadora. Si fracasó en ese propósito

4 En los últimos tiempos y en el marco del proceso agrario aún en curso, muchas comunidades campesinas han explicitado su condición indígena –u originaria–, sin renunciar a la forma sindical de su organización, con el propósito del ejercicio legítimo de su derecho al TIOC.

5 A lo largo de la historia, la gran propiedad, lejos del derecho civil, proviene en general del violento despojo indígena o de la apropiación arbitraria del patrimonio público, y no de actos jurídicos legitimados por el verdadero consentimiento de sus partes concurrentes.

fue porque el otro ámbito social de la premodernidad, el que encarnaban las propias élites “modernizadoras” en su condición feudal, como era comprensible, quedó eficazmente preservado bajo el manto discursivo que hacía de la modernización una ficción.

La misma persistencia de los privilegios señoriales y las estructuras serviles eran la mayor contención al establecimiento y a la expansión de las relaciones capitalistas que habrían sustentado la modernización postulada. En ese contexto, el reconocimiento estatal de la propiedad –o dominio agrario de las comunidades–, si no fue para su exacción tributaria o para justificar su eliminación, se produjo en franca contradicción con los propósitos estatales, en especial con el proyecto de modernización agraria, centrado sobre todo en la disolución de esa forma de dominio agrario y de su propio sujeto social.

La ley agraria vigente (Ley N.º 3545, modificatoria de la Ley N.º 1715), al igual que el ciclo agrario en curso que esa norma organiza y encausa, encuentran su singularidad histórica –y jurídica– en el reconocimiento de la propiedad comunitaria de la tierra en un sentido radicalmente distinto al que tuvo antes. Esto da pertinencia para nombrar el proceso como de *reconducción comunitaria de la Reforma Agraria*.

En los primeros momentos republicanos, en el marco del llamado *pacto de reciprocidad*, el Estado reconoció la propiedad comunitaria –o dominio– como fuente de la obligación tributaria de sus titulares y como condición necesaria para garantizar la provisión alimentaria de gran parte de la población nacional. Luego, en el contexto de la exvinculación, la reconoció para identificar con precisión lo que debía disolverse y extinguirse, dando lugar a la total reestructuración mercantil de la propiedad agraria.

Por otra parte, en el Decreto Ley N.º 3464 de 1953 y en su respectivo ciclo agrario, a despecho del fuerte discurso de redención indígena desplegado por el gobierno revolucionario, el reconocimiento de la propiedad comunitaria tuvo un

sentido residual y un alcance marginal; en todo caso, quedaba al margen del nuevo proyecto estatal agrario que postulaba la moderna empresa agropecuaria como su protagonista (Urquidí, 1966). Incluso desde la perspectiva colectivista que los revolucionarios de aquel momento exponían con énfasis –posicionados en la conducción de la reforma del agro–, el modelo organizativo para colectivizar la tierra y la producción agraria era el de la moderna cooperativa soviética o yugoslava, la cual resplandecía en el costado socialista del mismo imaginario eurocéntrico del Estado boliviano y sus élites tradicionales. No lo era la comunidad indígena o campesina tradicional por ser “atrasada”; atribuirle un rol protagónico en la transformación social revolucionaria habría sido “un salto hacia atrás” en la historia (Almaraz, 2019)⁶.

En la legislación agraria vigente, en cambio, la propiedad comunitaria trasciende su más inmediato propósito práctico –en el que cabría ver la continuidad de su función en el marco normativo previo–, como lo es la otorgación regular de la propiedad de sus tierras a las comunidades que las poseen legítimamente sin ese resguardo jurídico. Dadas las proporciones masivas de esa realidad, aquello tuvo una muy relevante manifestación concreta a escala nacional: se ha convertido en el instituto jurídico que, articulado a la emergencia de los derechos indígenas en el derecho internacional público, canaliza el reconocimiento estatal de la patrimonialidad territorial indígena, situándola en el centro del derecho agrario.

El nuevo contenido de la propiedad comunitaria está dado por la territorialidad indígena, cuya función es protegerla y promoverla. Esto no se limita a los territorios que se explicitan en los TIOC, sino que también alcanza –vía el común régimen protectivo revisado– a esas manifestaciones menores, con frecuencia parciales y en

⁶ En criterio de algunos de esos revolucionarios, la comunidad debía modernizarse dispersándose en propiedades individuales o transformándose en cooperativa. De todas maneras, si se daba esa metamorfosis se debía pasar por la individualización de la propiedad para, recién después, dar lugar a la libre incorporación de ese patrimonio al patrimonio cooperativo (Urquidí, 1966: 226).

general implícitas de territorialidad indígena, que son el grueso de las propiedades comunarias.

La propiedad comunitaria, sin embargo, va más allá y se sitúa en el centro del horizonte de transformación social, bajo cuya postulación se abrió el proceso político denominado *proceso de cambio*. De hecho, desde la adscripción axiológica a las lógicas de solidaridad, reciprocidad y complementariedad que históricamente rigen en torno a la comunidad indígena, la iniciativa política impulsora de dicho proceso –en lo social sustentada en gran medida en el movimiento indígena y campesino– le ha atribuido a la forma comunitaria la condición de una referencia principal para la reorganización de la sociedad y del Estado, al igual que la construcción en ellos de una prosperidad incluyente y equitativa.

Si a tal concepción prospectiva de la comunidad tradicional se agrega el dato fáctico que revela la propiedad comunitaria de la tierra como la manifestación más evidente, sólida y extendida de comunidad en la realidad concreta de Bolivia, se comprenderá el fundamento de que el derecho surgido en ese mismo contexto histórico –la Ley N.º 3545 y la Constitución Política del Estado– haya destinado las tierras fiscales disponibles en exclusividad a las comunidades indígenas y campesinas. Se trata, pues, no solo de reconocer y de amparar la realidad social que logró sobrevivir al despojo colonial, sino de proyectarla como estructura que acoja un nuevo quehacer agrario, caracterizado por la amplia participación social y la productividad sostenible.

Aspectos críticos

Realizaciones y frustraciones comunitarias en la nueva realidad agraria

Así como la relevancia preponderante de la propiedad comunitaria singulariza histórica y jurídicamente la legislación agraria vigente, el proceso efectivo de su aplicación también está muy singularizado, por lo que corresponde nombrarlo como la opción masiva –campesina e indígena– por la

propiedad comunitaria de la tierra (Colque, Tinta y Sanjinés, 2016).

En efecto, en el curso del nuevo ciclo agrario y acorde a la legislación vigente –desde la aprobación de la Ley INRA hasta el presente– se han titulado alrededor de 40 millones de hectáreas como propiedad comunitaria –cerca de 25 millones como TIOC y los restantes 15 millones como propiedades comunarias⁷. La especial importancia cuantitativa de ese hecho queda evidenciada, advirtiendo que se trata de una superficie superior a una tercera parte del territorio nacional, muy cercana a la de los Estados más grandes de Europa y mucho mayor que la superficie promedio de los restantes países europeos. Pero tal relevancia se acrecienta considerando las abundantes y diversas riquezas naturales –hidrocarburos, minerales y bosques tropicales, entre otras– contenidas en las respectivas tierras comunitarias.

A ello deben agregarse, entrando a consideraciones cualitativas, los amplios alcances de los derechos otorgados a las comunidades titulares. Estos, según lo visto, no se agotan en la propiedad de la tierra y en el aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables, sino que se extienden –si se explicita la condición indígena de los titulares– a la consulta y a la participación en beneficios, tratándose de los no renovables, y aseguran la institucionalización del autogobierno comunitario en los marcos de la autonomía indígena.

Tan importante como consignar los datos precedentes es encontrar su causa; es decir, establecer el porqué de esa masiva opción –y conversión– de la propiedad agraria en contra de todos los influjos del entorno social y de todos los vaticinios del pensamiento social boliviano, al menos el oficial.

Parece claro que la mundializada, agigantada y todopoderosa economía capitalista, al igual que su

⁷ Estos datos, que se exponen en Almaraz (2019), correspondientes a la información oficial de 2017, no tienen variaciones de significación en las mismas fuentes oficiales (INRA) de 2003.

también fortalecido paradigma liberal dominante –más aún en los momentos de apogeo neoliberal en los que se inició el ciclo de la reconducción comunitaria de la Reforma Agraria–, favorecen la mayor individualización posible del patrimonio sobre la tierra y de todas las demás riquezas naturales, en tanto situación indudablemente más propicia para la mercantilización. Esta, a su vez, conducirá al dominio concentrado de las riquezas que requiere el gran capital.

Cabe advertir, primero, que el proceso se produjo –tanto en la esfera normativa como en su desarrollo fáctico– en contra de la voluntad estatal, incluyendo al gobierno del proceso de cambio, que no asumió la perspectiva programática de la distribución –y la redistribución– comunitaria de la tierra (Almaraz, 2019) y para el que se trató, más bien, de un despliegue discursivo necesario para capitalizar la fuerza política y social del emergente movimiento campesino e indígena. En el fondo y no obstante las distintas circunstancias políticas, al igual que en los gobiernos neoliberales precedentes, sus actos concretos en la dirección comunitaria fueron concesiones producto de la irrefrenable presión social.

En conjunto y en todos sus componentes –desde las definiciones normativas hasta el detalle de los procesos de saneamiento de la tierra–, la orientación comunitaria del ciclo agrario todavía en curso es el resultado de las demandas y de las luchas de las comunidades indígenas y campesinas, como lo fueron todas las anteriores acciones y omisiones que, para pervivir hasta el presente, le fueron arrancando a lo largo de la historia a un Estado estratégicamente empeñado en eliminarlas.

La única demanda agraria continua y sin duda prioritaria hecha al Estado por parte de los indígenas bolivianos –incluso ya campesinizados– fue y sigue siendo el reconocimiento eficaz de su dominio comunitario sobre la tierra (Gotkowitz, 2011). Su profundidad y su fuerza en el ciclo de la reconducción comunitaria se revelan en que la titulación comunitaria no solo implicó la constitución de los derechos comunitarios sobre las tierras sin derechos constituidos con anterioridad, sino, en

proporciones masivas, la integración de perfectos derechos individuales a un único comunitario, con su consiguiente pérdida de valor jurídico ante terceros y ante el propio Estado (Almaraz, 2019).

En otros términos, contra los más convencidos y optimistas pronósticos de progreso y de modernización, cientos de miles de indígenas y de campesinos han renunciado a esa propiedad privada plena, y por tanto individual, que con tanta ilusión liberadora les entregó la revolución como boleto a la modernidad y al progreso, para reafirmar y fortalecer ese dominio comunitario de la tierra que nunca abandonaron a pesar de los despojos, las masacres y las revoluciones.

En el ánimo de las comunidades, esa fundamental demanda histórica no busca establecer nuevas relaciones sociales. Tampoco pretende –no obstante la referida proyección programática concebida desde el movimiento político inspirado en las propias demandas indígenas y campesinas– la transformación revolucionaria de Bolivia. Simplemente procura la pervivencia de esa estructura solidaria de convivencia humana y de relación con la naturaleza en la que, pese a todo, se ha vivido hasta ahora. Asimismo, en el incierto margen de lo posible, intenta el acceso a nuevas oportunidades productivas.

Ruta de avance

Es claro que el Estado boliviano ha abandonado la perspectiva de la transformación comunitaria del agro –y de la economía en general–, pues ha quedado muy lejos de realizar iniciativas e inversiones –en distintos campos y mucho más allá de la titulación agraria– indispensables para materializarla. La realidad, sin embargo, es bastante más adversa a las expectativas comunitarias.

Ciertamente, la iniciativa estatal que falta para los proyectos comunitarios sobra para la promoción de las inversiones privadas en las industrias extractivas –en general extranjeras–, y en su ímpetu ha venido lesionando, amplia y crecientemente, los derechos que el mismo Estado reconoció con

la titulación comunitaria (Almaraz, 2022). Así, al margen de clausurar el horizonte comunitario de la transformación social, el propio ejercicio básico de la propiedad comunitaria de la tierra y del territorio que resguarda la subsistencia y la reproducción de las comunidades indígenas y campesinas, en gran medida avasallado, ha quedado letalmente amenazado.

En conclusión, vencida la oportunidad para la transformación y la emancipación, la historia muestra una recuperación del antiguo cauce: el Estado boliviano ha retomado –con renovada eficacia– su fundamental función subsidiaria del capital transnacional y reproductora del orden colonial, y las comunidades –para seguir siendo ellas mismas en sus mismos territorios– persisten en su resistencia al antiguo orden renovado desde su ilusoria transformación.

Referencias bibliográficas

Almaraz, Alejandro (2019). *Pervivencia comunitaria bajo la continuidad colonial del Estado*. Santa Cruz de la Sierra: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social.

Almaraz, Alejandro (2022). *La suplantación conculcatoria de un derecho*. La Paz: Fundación TIERRA.

Colque, Gonzalo; Efraín, Tinta y Sanjinés, Esteban (2016). *Segunda reforma agraria*. La Paz: Fundación TIERRA.

Gotkowitz, Laura (2011). *La revolución antes de la revolución*. La Paz: Plural editores.

Urquidi, Arturo (1966). *El feudalismo en América y la Reforma Agraria boliviana*. Cochabamba: Imprenta Universitaria.

Normativa nacional

Constitución Política del Estado. 7 de febrero de 2009. República de Bolivia. <https://goo.su/p8QY>

Decreto Ley N.º 3464. Reforma agraria. Artículos vigentes con la Ley INRA. 2 de agosto de 1953, elevado a rango de ley el 29 de octubre de 1956. República de Bolivia. <https://goo.su/GsXpn6> (pp. 15-46).

Ley N.º 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. 18 de octubre de 1996. Honorable Congreso Nacional de Bolivia de Bolivia. <https://goo.su/LPvubVo>

Ley N.º 3545. Ley de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria. 28 de noviembre de 2006. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/58bOm>

Ley N.º 031. Ley Marco de autonomías y descentralización “Andrés Báñez”. 19 de julio de 2010. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/fEH4qYF>

Normativa internacional

Convenio 169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. 27 de junio de 1989. Organización Internacional del Trabajo. <https://goo.su/Fbrh7>

2

Autonomías y gestión territorial en Bolivia

María del Rosario Luján Veneros / Florinda Gonzáles Pérez

Contexto y conceptualización

Una mirada al proceso boliviano

Para abordar la autonomía indígena originaria campesina (AIOC) en Bolivia es crucial examinar las implicaciones conceptuales y analizar también el estado actual del proceso de conformación de los gobiernos autonómicos indígena originario campesinos (GAIOC).

A partir de la promulgación de la actual Constitución Política del Estado en 2009 y de la Ley Marco de autonomías y descentralización “Andrés Ibáñez” (Ley N.º 031) en 2010, el proceso autonómico en el país ha experimentado avances en los distintos niveles que la ley permite su ejecución: municipal, departamental, regional e indígena originario campesino. En este último, muchos pueblos indígena originarios retomaron la reivindicación milenaria de ser dueños de su territorio y gestores de su territorialidad, para así reconstruir y fortalecer su identidad.

Según Víctor Hugo Cárdenas, exvicepresidente de Bolivia y defensor de la descentralización, la autonomía municipal boliviana ha posibilitado tanto un mayor control de los recursos locales como la puesta en vigencia de políticas más próximas a las necesidades de la población (2013). En el mismo sentido, para José Luis Exeni, politólogo boliviano, la autonomía municipal ha dado pie a la redistribución más

equitativa de los recursos y al mayor empoderamiento municipal en la gestión de las políticas públicas (2011).

En ese tránsito, la participación de los ciudadanos por medio de sus organizaciones, tanto en el área rural como en las ciudades, ha permitido que se haga un seguimiento a los gobiernos municipales y a la gestión municipal. Al respecto, Alcides Vadillo, politólogo boliviano, refiere que la descentralización, al igual que la autonomía municipal, han promovido la participación ciudadana y la rendición de cuentas, fortaleciendo con ello la democracia a escala local (2017). Por su parte, el historiador Roberto Choque Canqui (2016) argumenta que la autonomía indígena es una vía para la consolidación de la plurinacionalidad en Bolivia, permitiendo la coexistencia de diferentes formas de gobierno y la articulación entre el Estado y las comunidades indígenas.

La AIOC se basa en la cosmovisión indígena –sustentada en el caso de los pueblos andinos en la dualidad entre hombre y mujer¹–, los recursos naturales, la espiritualidad y la comunidad como componentes fundamentales para el desarrollo integral y sostenible de las comunidades. La práctica de las autonomías indígenas implica la toma de decisiones colectivas, la gestión de los recursos naturales, la administración de la justicia

1 En los pueblos andinos la dualidad hombre-mujer tiene rasgos muy fuertes de machismo, también presente en los pueblos indígenas de tierras bajas.

y el fortalecimiento de la identidad cultural. Según Xavier Albó (2014), antropólogo y jesuita boliviano-español, las autonomías indígenas son una forma de ejercicio de la democracia directa, en la que se promueve la participación y el consenso comunitario en la toma de decisiones.

En el contexto boliviano, el territorio implica la autodeterminación de las comunidades y su capacidad para tomar decisiones sobre los recursos naturales y el desarrollo de sus territorios, en línea con los principios de la cosmovisión indígena (Zavaleta Mercado, 1986), siendo tal vez la toma de decisiones para su desarrollo el punto más importante.

Para entender el proceso, Gonzalo Vargas (2016) nos dice que la AIOC consiste en el derecho ancestral que tienen las naciones y los pueblos indígena originario campesinos al ejercicio de sus derechos al territorio, al autogobierno y a construir su propio desarrollo, en el marco de sus propias pautas culturales. En efecto, les permite consolidar sus territorios ancestrales –actualmente ocupados– como parte de la organización territorial del Estado boliviano y constituir un gobierno propio para la administración y la gestión de los recursos que el modelo autonómico prevé (*ibid.*).

De acuerdo con Vargas (*ibid.*), la autonomía presenta dos dimensiones fundamentales. La primera está basada en la territorialidad ancestral y política, cuyo enfoque es el territorio como fundamento para la libre determinación y la autoridad comunaria. La segunda está referida a la entidad territorial gubernativa, que representa una institucionalidad encargada de administrar y de gobernar en su jurisdicción, conforme a las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado y en la Ley Marco de autonomías y descentralización “Andrés Báñez”.

Tal diferenciación está plasmada en los respectivos estatutos, los cuales delinean de manera clara la AIOC, el autogobierno en todas sus instancias y el papel fundamental del Poder Ejecutivo en la administración y en el manejo de los recursos económicos. La falta de comprensión de esa

diferenciación repercute, a su vez, en la comprensión del proceso desde los propios territorios indígena originarios demandantes de autonomía, de cara tanto a otros actores e instituciones que llegan a ser detractores de su proceso de libre determinación como al largo y cansador sistema burocrático que deben enfrentar.

La AIOC establece dos rutas para su constitución: (i) la conversión vía municipal y (ii) el acceso a los territorios indígena originario campesinos (TIOC²). En Bolivia existen avances que iniciaron como procesos de descentralización y de empoderamiento al interior de los municipios y de los territorios en términos de toma de decisiones y de gestión de objetivos propios.

El Estado Plurinacional de Bolivia ha mantenido un compromiso con el saneamiento y la titulación de tierras a favor de los pueblos indígena originarios. Sin embargo, en el último tiempo se han advertido intentos de revertir, cuestionar o dificultar ese proceso, debido a las políticas gubernamentales favorables a la ampliación de la frontera agrícola o al desarrollo de proyectos extractivos priorizados en los territorios colectivos titulados o por titular, por su carácter “estratégico” para el Estado. Esa situación representa una serie de desafíos para las comunidades indígenas, las cuales enfrentan adversidades que obstaculizan su progreso. Entre esos desafíos destaca la dramática situación ambiental que afecta especialmente a los territorios indígenas de tierras bajas, donde los pueblos tsimane, ese ejja y guarayo son algunos de los que están experimentando tales problemas.

Si bien el proceso autonómico ha logrado avances que favorecen a los pueblos indígenas originario campesinos, también es cierto que los obstáculos administrativos han sido aprovechados por los detractores para poner en duda su viabilidad y su funcionamiento.

Para acceder a la AIOC es necesario seguir una serie de pasos que van más allá de la mera voluntad del pueblo o del municipio. La obtención

2 Antes denominados territorios comunitarios de origen (TCO).

de la autonomía requiere, principalmente, el consenso popular y el respaldo político de las autoridades nacionales y locales, dado que se trata de un proceso complejo que implica la realización

de trámites en diferentes instancias del Estado. Ese proceso, lamentablemente, suele durar un largo tiempo, lo que resulta abrumador para los pueblos involucrados.

Tabla 1: Pasos para llegar a la autonomía indígena originaria campesina

TIOC	Municipio	
1. Decisión de autoridades	1. Decisión de autoridades indígenas originario campesinas en asamblea o cabildo	9. Resultado positivo: conformación del órgano deliberativo para elaborar el estatuto, con supervisión del OEP
2. Certificación como territorio ancestral, viabilidad gubernativa, base poblacional por el Viceministerio de Autonomías	2. Certificación como territorio ancestral por el Viceministerio de Autonomías	10. Socialización y ajuste del estatuto con toda la población
3. Consulta por normas y procedimientos propios para el acceso a la AIOC, con supervisión del Órgano Electoral Plurinacional (OEP) mediante el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE)	3. Envío de la decisión y de la pregunta al Tribunal Electoral correspondiente	11. Aprobación del anteproyecto por dos tercios del órgano deliberativo
4. Resultado positivo: creación de la unidad territorial a ser aprobada por ley, 90 días antes de aprobar su estatuto autonómico	4. Tribunal Supremo Electoral (TSE) envía al TCP para el control de constitucionalidad	12. Remisión al TCP para el control de constitucionalidad
5. Conformación del órgano deliberativo para elaborar y aprobar el estatuto, con supervisión del OEP mediante el SIFDE	5. Si el TCP no tiene observaciones, se pasa a la recolección de adhesiones	13. Solicitud de referéndum al OEP para aprobación de estatutos
6. Envío por el órgano deliberante del estatuto al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) para el control constitucional	6. Envío para convocatoria a la instancia legislativa correspondiente	14. TSE realiza el referéndum en 120 días de emitida la convocatoria
7. Definición del padrón electoral, convocatoria a referéndum para la aprobación del estatuto	7. Convocatoria a referéndum	15. Resultado positivo: conformación de gobiernos que asumirán funciones en la transición y el cierre del municipio
8. Conformación del GAIOC	8. Referéndum	

Fuente: Elaboración propia a partir de Luján, 2020.

Situación actual

A pesar de los desafíos burocráticos y tediosos que surgieron en el camino hacia la autonomía, las autoridades originarias e indígenas perseveraron

y lograron establecer las primeras AIOC, con sus gobiernos autonómicos, tras la constitucionalización de sus estatutos y cumplir los pasos administrativos requeridos.

Tabla 2: Gobiernos autonómicos indígenas originario campesinos

GAIOC	Departamento	Vía de conversión	Situación actual
Charagua Iyambae	Santa Cruz	Municipio	GAIOC, Gestión como ETA* - 2017
Uru Chipaya	Oruro	Municipio	GAIOC, Gestión como ETA - 2018
Raqaypampa	Cochabamba	TIOC	GAIOC, Gestión como ETA - 2018
Kereimba Iyaambae	Santa Cruz	Municipio	GAIOC, Gestión como ETA - 2019
Salinas	Oruro	Municipio	GAIOC, Gestión como ETA - 2019
Jatun Ayllu Yura	Potosí	TIOC	GAIOC, Gestión como ETA - 2020
TIM	Beni	TIOC	En transición, autoridades electas
Huacaya	Chuquisaca	Municipio	En transición, elección de autoridades

Fuente: Elaboración propia a partir de Luján, 2020.
* ETA: Entidad Territorial Autónoma.

Además de los seis GAIOC en gestión y de los dos en transición, existen otras AIOC en diferentes etapas y con trámites en distintos estados³. Es el caso de la AIOC Lagunillas (Santa Cruz), que rechazó el inicio del proceso en la primera consulta; de las AIOC Totorá Marka (Oruro) y Mojocoya (Chuquisaca), que reprobaron su estatuto en el segundo referéndum y ya no están en proceso; de la AIOC Cavineño (Beni), que pasó el control de constitucionalidad; de las AIOC Lomerío y Urubichá (Santa Cruz), como también Corque Marka (Oruro), que quedaron rezagadas en la elaboración de sus estatutos y en la tramitación de la ley de creación de la unidad territorial; y la AIOC Jesús de Machaca (La Paz), que a pesar de tener sus estatutos aprobados en grande y en detalle por su órgano deliberativo, por la renovación de sus autoridades y por otros motivos, tiene su proceso estancado en el control de constitucionalidad.

Las AIOC que están en plena elaboración participativa de sus estatutos son Coniyura (Cochabamba) y Macharetí (Chuquisaca). Además, existen 10 solicitudes de acceso a la autonomía vía conversión municipal, cuyos procesos se encuentran paralizados. Esas AIOC son: San Miguel de Velasco (Santa Cruz); Curva, Inquisivi y Charazani (La Paz); Turco,

Curahuara de Carangas, Santiago de Andamarca y San Pedro de Condo (Oruro); Tarabuco (Chuquisaca); y Chayanta (Potosí). Por otra parte, las siete solicitudes de acceso a la autonomía vía TIOC son de las AIOC: Puerto Araona, Marka Camata, Copacabana Antaquilla y Pícol Lecos (La Paz); Jatun Ayllu Toropalca (Potosí); Monte Verde (Santa Cruz); y Jatun Ayllu Kirkiawi (Cochabamba). Es común que las AIOC con procesos iniciados no les den curso y seguimiento, quedando estos paralizados por diferentes causas, entre ellas conflictos territoriales e inclusive el simple abandono de sus autoridades.

Para comprender adecuadamente el proceso de las autonomías indígenas y sus GAIOC es necesario tener presente que sus estatutos reflejan la organización territorial, el sistema de gobierno y su enfoque de gestión. La elaboración de cada estatuto autonómico es una fase altamente enriquecedora y profundamente participativa, en la que se activa y se fortalece la memoria colectiva, se incorporan saberes ancestrales y se da voz a sectores que históricamente no han estado incluidos en las decisiones de gestión y de incidencia pública, como las mujeres y los jóvenes. Pese a tal nivel de participación, la burocracia del proceso impone y afirma el modelo centralizado de la gestión del Estado. Por tanto, la descentralización de la gestión administrativa y del poder político queda en los estatutos.

³ El Viceministerio de Autonomías no actualiza sus datos desde el año 2020, por lo que la información presentada incluye la actualización de acuerdo con los medios de prensa, según su disponibilidad.

La manera de concebir el territorio y la política en cada GAIOC es diferente, razón por la que desarrollar la gestión pública en los términos establecidos por el Estado central es complicado cuando se tienen concepciones diferentes respecto a lo que se entiende por desarrollo y por poder. Mediante la autonomía, los pueblos indígenas y las naciones originarias han asumido la responsabilidad de la gestión de sus territorios, y también profundizan el reconocimiento de su administración de justicia y la implementación de políticas públicas adaptadas a sus necesidades y a sus cosmovisiones.

La gestión de los GAIOC, que intenta superar el modelo centralista, abarca diversas áreas, entre ellas la planificación y el desarrollo local, la gestión de los recursos naturales y del medioambiente, la educación intercultural, la salud y el fortalecimiento de la identidad cultural. Las comunidades indígenas y originarias han trabajado para abordar los desafíos y promover el bienestar de sus poblaciones.

Mirar atrás para avanzar

El origen de las AIOC se remonta a la década de 1990. El primer año de ese decenio, durante el gobierno de Jaime Paz Zamora, fue aprobada la Ley N.º 1178 de Administración y Control Gubernamentales –más conocida como Ley SAFCO–, que estableció un modelo administrativo nacional y proporcionó sistemas de gestión y de control de los recursos públicos, abarcando a todos los servidores públicos.

Años más tarde fueron promulgadas la Ley N.º 1551 de Participación Popular (1994) y la Ley N.º 1654 de Descentralización Administrativa (1995), normativas que tuvieron un impacto decisivo en la municipalización del país y en los gobiernos autónomos municipales. Asimismo, las organizaciones territoriales de base, las comunidades campesinas e indígenas y las juntas vecinales fueron definidas como sujetos de participación popular, organizados de acuerdo con sus usos, sus costumbres y sus estatutos. En ese contexto y en aplicación de la Ley SAFCO, los municipios fueron

categorizados según su población, con fines administrativos y de control; en el caso de los pueblos indígenas y originarios, se identificaron *municipios indígenas* o, en su defecto, se organizaron los territorios como *distritos indígenas*.

En el tiempo se identificaron desafíos y limitaciones en la aplicación efectiva de la Ley SAFCO en los gobiernos autónomos municipales. Entre los desafíos destacan la capacitación y el fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas, así como la coordinación y la articulación con otras instancias del Estado.

En la actualidad, según el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)⁴, el Modelo Económico Social Comunitario Productivo⁵ ha sido adecuado a los sistemas de la Ley SAFCO, que continúan en plena vigencia. Sin embargo, en el caso de las AIOC y sus GAIOC aún se aplican los sistemas utilizados para los municipios, lo que podría ser una limitación para su correcta implementación y desarrollo.

La realidad de las autonomías

Al igual que las instancias que se relacionan con el Estado y que se encargan de administrar los recursos públicos, los GAIOC son responsables de implementar los sistemas establecidos en la Ley SAFCO. Si bien los GAIOC han utilizado los lineamientos y los principios de dicha ley, al igual que los sistemas de administración y de control, estos no concuerdan con sus estatutos, situación que crea desconfianza en los pueblos indígenas porque, al parecer, no se los estaría dejando gestionar su desarrollo desde sus cosmovisiones (Rousseau y Manrique, 2019).

Los siguientes son testimonios de personeros de los GAIOC sobre los obstáculos y las limitaciones que enfrentan las AIOC⁶:

4 Véase: Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2010.

5 El modelo ha sido identificado como altamente centralista, dado que las líneas estratégicas siguen siendo definidas en el nivel central del Estado.

6 Los testimonios fueron obtenidos mediante comunicaciones personales realizadas en julio de 2023.

“El poder no se centraliza en una persona. Existe una rendición de cuentas; ya no se puede esconder, se descubre casi al rato. Aunque hay algunas personas [a las] que no les gusta por sus inadecuadas costumbres. Pero vamos avanzando paso a paso. La población va valorando. Seguimos en un sistema municipal. Se debe trabajar en este tema”.

Ademar Flores
Exlegislador de Charagua Iyambae

“Es difícil de cumplir con todo lo que está en el estatuto porque tenemos a la Ley SAFCO que nos controla. Las normas no son adecuadas para nosotros. Hemos tenido problemas con el desayuno escolar por los requisitos para la adquisición de bienes. Según la ley no se puede y la población exige. Como GAIOC no sabemos qué hacer. Tenemos un Plan de Gestión Territorial Comunitario (PGTC) donde el turismo comunitario está identificado como prioridad. Se ha trabajado mucho en eso, pero como GAIOC no podemos pagar ni portero, según la auditoría. La anterior autoridad ha dejado problemas”.

Flora Mamani Felipe
Lanq̄ñi Paqh Mä, máxima autoridad ejecutiva del GAIOC Uru Chipaya

“El tema administrativo ha sido complicado. El sistema de contratación para la GAIOC exige dos cosas: contratación de personas que no tengan el mismo apellido y que estén registradas en impuestos internos. La mayoría en Raqaypampa tenemos [el mismo] apellido, aunque no todos somos parientes. Aquí en el pueblo no hay personas que estén registradas, aunque sean calificadas para realizar los trabajos. Otro tema es el de los impuestos, cómo podemos generar nuestros propios impuestos; la norma no nos deja”.

Clemente Salazar
Responsable de la gestión agropecuaria en el GAIOC Raqaypampa

“La autonomía está con problemas. La anterior autoridad nos ha dejado con deudas. Lo que ha complicado es que no tenemos información y nos han debitado directamente de algunos proyectos. Los problemas son administrativos y también con la parte urbana que no asume la autonomía plena al no participar en los procesos de planificación. Por tanto no hay inversión en el pueblo ni ejecución. Hay nueve UTD's [Unidades Territoriales Descentralizadas] y solo tres se están beneficiando de proyectos de la UPRE [Unidad de Proyectos Especiales]. Se necesita apoyo para presentar más proyectos para las otras”.

Sara Poma
Qulqi Kamachi, máxima autoridad ejecutiva de Salinas

“Las autonomías están por buen camino. Hay varias autonomías en camino. Hablando de la gestión nos dicen que es complicado. Cuando el ejecutivo no tiene conocimiento de la gestión pública es difícil que pueda manejar. Es importante que los responsables conozcan la gestión pública y se apoyen en buenos técnicos”.

Emilio Aguilar
Primer Qulqi Kamachi de la GAIOC Salinas y actual presidente de la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC)

“Estamos iniciando la gestión. Aún estamos con problemas con el municipio en cuanto a la división de bienes y recursos. Como nos desprendimos del municipio de Tomave... Pero estamos caminando”.

Mayumi Quiroga
Representante de Jatun Ayllu Yura en la CONAIOC

Aspectos críticos

El proceso autonómico, conforme a lo descrito, se inicia con la consulta a la población e instaura con ello un proceso participativo que no está exento de complejidades. En muchos territorios se desatan controversias por lograr los requisitos de la demanda autonómica, por los recursos que requiere ese proceso, por la modificación de la cultura política instaurada y por las élites locales que la participación popular instituyó, con una diversidad de sectores sociales no siempre afines al proyecto de autodeterminación de los pueblos. De ahí que:

- En los territorios se avivan conflictos basados en el territorio y en la falta de definición de los límites territoriales entre comunidades, sea con otros territorios, con otros municipios y hasta con otros departamentos. Se trata de problemas heredados del proceso de identificación de Unidades Políticas Administrativas de 1994.
- Aunque las comisiones estatutarias incorporen a todos los sectores sociales, el proceso llega a ser sumamente contencioso, puesto que varios actores locales se cercioran de que la AIOC limitará el alcance de sus intereses económicos y políticos. Es el caso de las empresas mineras, madereras e hidrocarbúricas, por ejemplo, y de otros sectores económicos como el campesino intercultural en territorios indígenas.
- Algunas instituciones reaccionan al proceso autonómico y propagan ideas contrarias, e incluso contracampañas, avizorando una transición dificultosa e incierta para sus puestos de trabajo. En ese contexto, los maestros de las escuelas o el personal del sistema de salud, entre otros actores, intentan frenar el proceso. A su vez, las iglesias protestantes, contrarias a la cosmovisión de los pueblos, pretenden restar simpatizantes al proceso.
- Variablemente, residentes o migrantes de los territorios consideran la autonomía indígena como un retroceso, en lugar de un desarrollo propio.
- La población joven que no ingresa a las comisiones impulsora o estatutaria ni a espacios de

decisión se siente excluida y desconfía de la viabilidad de la autonomía.

- Los líderes municipales inscritos en partidos políticos vislumbran el fin de la dinámica electoralista e intentan minimizar el impulso de la autonomía.
- Los trámites y los procesos burocráticos por cada requisito y cada proceso son tan largos y engorrosos que la población deja de confiar, se olvida o deja de visualizar el horizonte autonómico.

Una vez aprobado y realizado el control constitucional del estatuto autonómico, que es el punto cumbre del proceso, muchos actores tienen dudas y se desatan sabotajes, frenos y cuestionamientos. La AIOC, lejos de ser una amenaza para los diversos actores involucrados, representa una garantía y un avance en la profundización de la democracia por la vía comunitaria.

Varios de los casos que están en plena gestión de entidades territoriales autónomas han logrado construir y reforzar sus *contratos sociales*, a la vez que vienen perfeccionando formas propias de fiscalización social. No obstante, la polarización y la crisis política nacional también repercuten en esos ámbitos locales y territoriales, y estimulan nuevos cuestionamientos.

Respecto a la administración de las entidades territoriales autónomas, los testimonios de las autoridades y exautoridades de las AIOC reflejan aspectos críticos relacionados con la transición administrativa. Uno de los principales problemas identificados es la falta de articulación adecuada con la Ley SAFCO, hecho que impide gestionar conforme a sus propios estatutos. Según su visión, se continúa aplicando el modelo de gestión y de gobierno municipal centralista, a pesar de haber superado esa etapa.

La lógica de la gestión pública resulta desafiante para las AIOC. Se tenía la expectativa de que al acceder a la autonomía también se obtendría autonomía en la administración de los recursos económicos, con rendición de cuentas bajo normativas y procedimientos propios. Sin embargo, esto es difícil de lograr por el momento, en tanto no se ajuste la norma.

Los GAIOC, por otra parte, reconocen la necesidad de contar con instrumentos de planificación y de inversión acordes a su estructura de gobierno y a sus realidades, en consonancia con sus estatutos.

La diversidad de aspectos críticos es abordada por la CONAIOC, instancia independiente conformada por autoridades y líderes de los procesos autonómicos, que se articula al Viceministerio de Autonomías y respalda los procesos, con la limitación de disponibilidad de recursos económicos para desplazarse y hacer un seguimiento efectivo de cada caso.

Ruta de avance

Es crucial que el Estado y el gobierno central trabajen en coordinación con las AIOC para desarrollar nuevos instrumentos que faciliten la gestión del territorio de las autonomías. Es fundamental que ese proceso no retroceda, porque representa una conquista histórica. En tal sentido, es necesario establecer instrumentos de gestión territorial específicos, dado que los que existen son heredados y fueron diseñados para los municipios, por lo que no se adaptan a las necesidades de las autonomías.

Los aspectos críticos citados resaltan la importancia de abordar los desafíos existentes para que las AIOC puedan ejercer plenamente su autonomía y cuenten con un sistema de gestión y de gobierno que se ajuste a sus particularidades.

El centralismo gubernamental dificulta que las AIOC ejerzan su derecho a autogobernarse de acuerdo con sus propias normas. En consecuencia, se requiere promover un enfoque descentralizado que reconozca y respete la diversidad cultural y territorial de Bolivia, permitiendo que las AIOC tengan el espacio y los recursos necesarios para ejercer su autogobierno de manera efectiva.

El avance en la construcción de los GAIOC y, por tanto, del Estado Plurinacional deberá considerar las siguientes rutas:

- La voluntad política por parte del gobierno central debe tener expresiones y políticas concretas en el impulso, la promoción, el fortalecimiento y el financiamiento de los procesos autonómicos indígena originario campesinos.
- Es urgente la discusión y la resolución de los problemas de límites territoriales y administrativos a nivel nacional.
- Se debe hacer un proceso de consulta a las naciones originarias y a los pueblos indígenas sobre la legislación del deslinde territorial y la Ley SAFCO.
- Las instituciones abocadas a la implementación de las autonomías deben investigar y generar estrategias de socialización y de comunicación para que las poblaciones y los sectores sociales comprendan las implicancias de las demandas autonómicas.
- Se necesita perfeccionar el procedimiento de la demanda para evitar la burocratización del proceso autonómico.
- Se debe hacer una socialización de los avances de la AIOC, a fin de que el conjunto de la sociedad comprenda su importancia para el desarrollo y la profundización de la democracia.

Referencias bibliográficas

- Albó, Xavier (2014). "La experiencia de la autonomía indígena originaria campesina en Bolivia". *Estudios Bolivianos*, número 21, 135-158.
- Choque Canqui, Roberto. (2016). "Autonomía indígena originaria en Bolivia". *T'inkazos*, número 35, 50-70.
- Cárdenas, Víctor Hugo (2013). *Descentralización y autonomías en Bolivia. Avances y desafíos*. La Paz: Fundación TIERRA.
- Exeni, José Luis. (2011). *Descentralización y gobernabilidad en Bolivia*. La Paz: Fundación Jubileo.
- Luján, María del Rosario (2020). "AIOCS: Los obstáculos de una autonomía prometida". En Ministerio de la Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, *Autonomía, 10 Años Temas y Visiones. Ensayos de Evaluación* (pp. 311-326). La Paz: Viceministerio de Autonomías. <https://goo.su/bDQNL9i>

Ministerio de Planificación del Desarrollo (2010). *Sistema de Planificación Integral del Estado SPIE*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo. <https://goo.su/ZutZrUT>

Rivera Cusicanqui, Silvia (2003). *"Oprimidos pero no vencidos". Luchas del campesinado aymara y qhechwa de Bolivia 1900-1980*. La Paz: Aruwiyiri/THOA.

Rousseau, Stéphanie y Manrique, Hernán (2019). "La autonomía indígena 'tutelada' en Bolivia". *Bulletin de L'institut Francais d' Études Andines*, volumen 48, número 1, 1-19. <https://goo.su/WBrL06Q>

Vadillo, Alcides (2017). *Descentralización y democracia en Bolivia*. La Paz: Yachaywasi.

Vargas Rivas, Gonzalo (2016). *Territorialidad y autogobierno. Las autonomías indígenas originario campesinas en el Estado Plurinacional boliviano*. La Paz: Ministerio de Autonomías/Banco Interamericano de Desarrollo.

Zavaleta Mercado, René (1986). *Lo nacional popular en Bolivia*. La Paz: Siglo XXI.

Normativa nacional

Constitución Política del Estado. 7 de febrero de 2009. República de Bolivia. <https://goo.su/p8QY>

Ley N.º 1178. Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO). 20 de julio de 1990. Honorable Congreso Nacional. <https://goo.su/RoQQh4Ley>

Ley N.º 1551. Ley de Participación Popular. 20 de abril de 1994. Honorable Congreso Nacional. <https://goo.su/ELRQw>

Ley N.º 1654. Ley de Descentralización administrativa. 28 de julio de 1995. Honorable Congreso Nacional. <https://goo.su/tAn7M>

Ley N.º 031. Ley Marco de autonomías y descentralización "Andrés Ibáñez". 19 de julio de 2010. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/YHWeqA7>

Sitios web

Fundación TIERRA: <https://ftierra.org>

3

Democracia comunitaria y organizaciones sociales de base territorial

Miguel Vargas Delgado

Conceptualización

Lo que hoy conocemos como democracia comunitaria ha transitado por una serie de definiciones. Entre 1992 y 2016 encontramos un abanico de enunciados que aspiraron a dar contenido a las formas propias de toma de decisiones en el mundo rural de Bolivia –zona andina, Oriente, Chaco y Amazonía–. Así, algunos autores la denominaron democracia indígena o democracias directas indígenas, democracia comunal, democracia intercomunal, democracia étnica o democracia del ayllu. En suma, se trataba de categorizar las diversas formas de democracia ligadas intrínsecamente a los sistemas políticos y jurídicos de los pueblos y las naciones indígenas, que se profundizaron en cuanto a contenido a partir de su recreación a la luz de la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1991), la reforma constitucional de 1994 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

De acuerdo con lo señalado, es posible afirmar que los estudios para conceptualizar la democracia comunitaria se concentraron en dos aspectos fundamentales: (i) esta forma de democracia es una característica propia de los pueblos indígenas originarios y campesinos en constante transformación, y (ii) instalarse en el debate nacional y político como un elemento contrario al sistema de democracia y de representación liberal.

En el contexto del Estado plurinacional y comunitario boliviano, Elizabeth Huanca y Norma Ríos (2020) afirman que el concepto de democracia

comunitaria no proviene de las culturas o de las naciones y los pueblos indígenas u originarios. Al contrario, corresponde a una traducción o equivalencia que se sustenta en los principios de libre determinación, autogestión, deliberación y autogobierno, con sistemas y prácticas políticas de los sujetos indígenas y de las naciones originarias que funcionan según sus sistemas, saberes y cosmovisiones.

Desde el criterio del Tribunal Constitucional Plurinacional (Sentencia Constitucional Plurinacional 2114/2013¹), la democracia comunitaria proviene de la acción de las comunidades en los ámbitos social y político, es definida desde la cultura, que se construye a partir de la lógica de los pueblos que integran el Abya Yala, y presenta sustanciales diferencias con la democracia representativa. Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal, responsable del cuidado de la Constitución boliviana y del ejercicio de las garantías constitucionales, el ejercicio de la democracia comunitaria tiene como base el respeto a los derechos fundamentales, los principios y los valores del Estado plurinacional y comunitario.

Finalmente, otro aporte al debate sobre la democracia comunitaria, que parte del análisis de la experiencia de la aplicación de las democracias comunitarias en las tierras bajas de Bolivia, establece que se trata de una noción que busca agrupar la pluralidad de visiones y de prácticas políticas basadas en normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas originario campesinos (Vargas, 2018;

1 De 21 de noviembre de 2013.

Vargas y Álvarez, 2014). Asimismo, involucra temas relativos al ejercicio del autogobierno; a los mecanismos de elección de autoridades, de deliberación pública y de toma de decisiones para la atención de necesidades de las comunidades; a la administración de justicia; a los modos de resolución de conflictos y a las estrategias para el control del territorio y el aprovechamiento de los bienes naturales comunes, entre otros elementos.

Clasificación

Una aproximación de clasificación o tipología de la democracia comunitaria puede ser encontrada desde el ámbito normativo e institucional. Así, la Constitución Política del Estado Plurinacional (2009) integra la democracia comunitaria como parte de la democracia plural, que sustenta el actual sistema de gobierno (artículo 11). A su vez, la Ley N° 026 del Régimen Electoral (2010), entre las formas de democracia que dan origen a la democracia intercultural (artículo 7), reconoce la aplicación complementaria y en igualdad de condiciones de la democracia comunitaria junto con la democracia directa y participativa, y con la democracia representativa. En el ámbito de las organizaciones políticas, la Ley N° 1096 (2018) reconoce a las naciones y los pueblos indígena originario campesinos en el ejercicio de sus derechos colectivos, el autogobierno, la deliberación, la libre determinación y la representación, de acuerdo con sus normas, procedimientos, sistemas y saberes (artículo 11.I). En este orden, la democracia comunitaria es reducida a una expresión mínima, la de elegir, designar y nominar a representantes ante los órganos de poder público.

En ese orden de ideas, la democracia comunitaria en Bolivia cuenta con un triple estándar según sus ámbitos de aplicación. En el terreno constitucional, su implementación se da por medio de la elección, la designación o la nominación de autoridades y de representantes mediante normas y procedimientos propios de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme establece la ley (Constitución Política del Estado, artículo 11.II.3).

Por otra parte, en la esfera del Régimen Electoral, la democracia comunitaria se ejerce mediante el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de derechos colectivos, según normas y procedimientos propios de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos (Ley N° 026, artículo 10). En el escenario de las organizaciones políticas, la aplicación de la democracia comunitaria se amplía a las autonomías indígenas originario campesinas, en las que la selección y la elección de las autoridades se realiza de manera directa, de conformidad a sus estatutos autonómicos y según normas y procedimientos propios; al respeto a la selección y la elección directa de asambleístas y de concejales de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, para la constitución de órganos deliberativos según la normativa vigente; y a la sustitución de representantes designados directamente, a ser realizada de conformidad a sus estatutos y/o sus normas y procedimientos propios (Ley N° 1096, artículo 11).

Situación actual

Como ya se señaló, desde su reconocimiento normativo e institucional, la democracia comunitaria se ve seriamente restringida, toda vez que se limita a la elección de autoridades y de representantes, ignorando mecanismos fundamentales como las asambleas y los cabildos –incluidos en la democracia directa y participativa–, al igual que los principios de la libre determinación y el autogobierno (Vargas y Álvarez, 2014). En un intento por vincular tales principios a la dinámica de las organizaciones políticas, el ordenamiento jurídico que regula a esos actores enunció el ejercicio de las democracias comunitarias en el ámbito de los procesos de elección de autoridades en los niveles subnacionales y en las autonomías indígenas originario campesinas, consolidando así los límites a las democracias comunitarias solamente al escenario electoral.

En ese contexto, a partir de la aplicación de la Constitución Política del Estado y de la Ley N° 4021 del Régimen Electoral Transitorio (2010),

en el marco de las elecciones generales de 2009 y de 2014, las democracias comunitarias fueron el medio para la nominación de candidatos y de candidatas y su inclusión en la lista de los partidos políticos en las siete circunscripciones especiales representadas en la Asamblea Legislativa Plurinacional². Tal escenario sufrió un cambio sustancial en 2020 a partir de la decisión del Tribunal Supremo Electoral (Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 043/2020) de habilitar a las organizaciones de los pueblos indígenas originario campesinos a postular sus candidaturas por las circunscripciones especiales sin intermediación de las organizaciones políticas. De alguna manera, aquello fortaleció el ejercicio de las democracias comunitarias, puesto que, en muchos casos, las organizaciones convocaron a asambleas para elegir a sus candidatos y luego ser inscritos ante el Órgano Electoral Plurinacional³.

A nivel subnacional, en particular en el escenario de la representación indígena en los espacios legislativos de ocho de los nueve departamentos de Bolivia⁴, en las elecciones subnacionales de 2010, 2015 y 2021, las democracias comunitarias fueron el escenario y el dispositivo de cumplimiento del mandato constitucional (Constitución Política del Estado, artículo 11.II.3), el cual establece la atribución de designar, nominar y elegir a representantes indígenas mediante normas y procedimientos propios, como expresión de decisiones colectivas y comunitarias. Sin embargo, durante el último proceso electoral (2021) se presentaron varios conflictos al interior de los pueblos por la injerencia de organizaciones políticas. Esto debido a la composición al interior de las asambleas legislativas luego del proceso de votación, que dejó a los representantes indígenas en situación de actores

que definen la correlación de fuerzas y la gobernabilidad en esos espacios⁵.

Asimismo, en el ámbito del avance y de la consolidación del Estado plurinacional comunitario y con autonomías, las democracias comunitarias han encontrado un enclave para su desarrollo en el proceso de constitución de las autonomías indígenas. Así, la deliberación y la aprobación de los proyectos de estatutos autonómicos en sus diversas etapas, hasta llegar a su aprobación final⁶, son realizadas respetando las normas y los procedimientos propios de cada pueblo que promueve la autonomía indígena. Esto significa que se privilegia el desarrollo y la profundización de las democracias comunitarias, lo que queda reflejado en los casos de las seis autonomías indígenas constituidas en el país⁷.

Al mismo tiempo, el proceso de elección de las autoridades que integran los nuevos gobiernos autónomos indígenas se constituye en otro de los escenarios en los que actualmente se desarrollan las democracias comunitarias. Son importantes las diferencias que reafirman el carácter plural y heterogéneo de ese dispositivo desarrollado en los estatutos autonómicos y en los reglamentos electorarios. La forma de elección de las autoridades indígenas en las nuevas entidades territoriales autónomas no solamente fortalece la aplicación de las democracias comunitarias, sino que enriquece la consolidación de la llamada democracia intercultural. De esa manera, por poner un ejemplo, en el proceso electoral de la

2 A partir de abril de 2009, con la Ley N° 4021, la Asamblea Legislativa Plurinacional se compone de diputadas y diputados electos por circunscripción uninominal, circunscripción plurinominal y circunscripciones especiales indígenas. Dicha norma reconoce siete de estas últimas, correspondientes a los departamentos de La Paz, Oruro, Tarija, Cochabamba, Santa Cruz, Beni y Pando.

3 Es el caso de la Asamblea del Pueblo Guaraní, que nominó a la líder Lourdes Miranda como candidata para la circunscripción especial de Santa Cruz.

4 De acuerdo con el Régimen Electoral, el departamento de Potosí no cuenta con escaños especiales que garanticen la representación indígena directa en la Asamblea Legislativa Departamental.

5 Luego de las elecciones subnacionales, en las asambleas legislativas en los departamentos de Beni y Santa Cruz, la representación indígena se constituyó en el "voto de oro", por lo que las fuerzas políticas incidieron en la elección y en el revocatorio de los asambleístas indígenas electos. En algunos casos, esa situación profundizó la crisis de representatividad de varias de las organizaciones indígenas, en particular en las tierras bajas de Bolivia y en general en todo el país.

6 Desde la modificación en 2010 de la Ley N° 031 (Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez") por medio de la Ley N° 1198, los proyectos de estatutos autonómicos dejaron de ser aprobados mediante el mecanismo de referendo y pasaron a ser aprobados a través de las normas y los procedimientos propios de cada nación o pueblo indígena originario campesino promotor de la autonomía.

7 A partir de 2017, el Estado Plurinacional de Bolivia ha reconocido la conformación de los gobiernos autónomos indígenas de Charagua Iyambae y Kereimba Iyambae en Santa Cruz, Uru Chipaya y Salinas de Garci Mendoza en Oruro, Raqaypampa en Cochabamba y Jatun Ayllu Yura en Potosí.

autonomía indígena guaraní Charagua Iyambae, las actuales autoridades fueron nominadas a partir de normas y procedimientos propios en sus comunidades, y fueron electas (ratificadas) en la Ñemboati Guasu (Gran Asamblea). Igualmente, la elección de autoridades de la autonomía indígena de base territorial en Raqaypampa (Cochabamba) estuvo sustentada en un procedimiento con características ampliamente comunitarias⁸. O el reciente proceso de elección de autoridades del futuro Gobierno Autónomo Indígena del Territorio Indígena Multiétnico (GAI-TIM), en el que las 29 comunidades nominaron a nivel comunal a sus postulantes a cargos en uno de los órganos de poder público de la nueva entidad territorial autónoma, recreando una forma de democracia multicultural en el marco de la democracia comunitaria.

Un esfuerzo por mirar las democracias comunitarias, así como su potencia plural y heterogéneo, está en reafirmar sus elementos constitutivos como medio para superar las restricciones institucionales y normativas vigentes. De esa manera, las asambleas como máxima instancia de toma de decisiones y de mandatos, el consenso y la deliberación, el rol de la autoridad como servicio, la rotación y la renovación de cargos, y el ejercicio de la jurisdicción en todos sus ámbitos –no solo el electoral– perseveran, consolidan y se fortalecen en su aplicación a nivel de las comunidades y de las organizaciones territoriales. En ellas, los complejos sistemas de toma de decisiones consideran y abordan aspectos vinculados a la gestión de los bienes comunes naturales, al momento de determinar su uso, su aprovechamiento, su control y su defensa. También actúan como mecanismo para la deliberación y la aprobación de los instrumentos que regulan las relaciones al interior de las comunidades. Esto supone ratificar el carácter emancipatorio de las democracias comunitarias, en tanto expresión del derecho a la libre determinación y al autogobierno en el nivel territorial y en las organizaciones de base.

Aspectos críticos

El avance y la consolidación de las democracias comunitarias enfrenta varios desafíos en el horizonte de la profundización del Estado plurinacional comunitario. Uno de ellos es la necesidad de repensar los alcances de la democracia comunitaria en el texto constitucional, a la luz de ampliar su reconocimiento también como mecanismo de nominación, designación y elección de autoridades. En ese orden de ideas, es necesario abrir el debate y desarrollar propuestas para que los diversos sistemas que desarrollan y sostienen las democracias comunitarias recuperen desde el ámbito normativo Asambleas, Cabildos, Tantachawis y Ñemboati Guasu como escenarios deliberativos.

Asimismo, es importante revisar desde una perspectiva crítica la normativa electoral y el rol que cumplen algunos actores estatales. Conforme a la Ley N° 026 (artículo 93), el Órgano Electoral Plurinacional asume la atribución de garantizar la aplicación de las democracias comunitarias. El objetivo es su libre ejercicio en el marco de normas y procedimientos propios, sin interferencias o imposiciones de funcionarios estatales ni de organizaciones políticas, asociaciones de cualquier índole, poderes fácticos o personas u organizaciones ajenas a esos pueblos. A esto se suma el rol de supervisión que asume la entidad electoral en los procesos de constitución de las autonomías indígenas originario campesinas, por mandato de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (Ley N° 031, artículos 53 a 55), así como las modificaciones a esa norma autonómica previstas en la Ley N° 1198, que disponen la supervisión en la aprobación de los estatutos autonómicos por normas y procedimientos propios.

Ruta de avance

Los desafíos que enfrenta la democracia comunitaria se concentran en su profundización. En un escenario de gran polarización política, en el que se presentan voces que promueven desconocer el reconocimiento del carácter plurinacional y comunitario del Estado, como negación de lo plural y lo

⁸ A esos procesos deben ser sumados los de los pueblos Uru Chipaya, Salinas de Garci Mendoza, Kereimba Iyambae y Jatun Ayllu Yura.

heterogéneo de la sociedad boliviana, es importante reafirmar y fortalecer formas y mecanismos de aplicación de los dispositivos institucionales que reafirman lo comunitario, en especial las democracias comunitarias.

En la perspectiva de fortalecer los diversos formatos, matrices e intensidades que constituyen las democracias comunitarias (Zegada, 2019), es necesario analizar desde una perspectiva crítica el desarrollo de este mecanismo de toma de decisiones sustanciales dentro de la vida orgánica y política del sujeto indígena en las áreas urbana y rural, y en el ámbito popular, rescatando su nivel de incidencia en las transformaciones estructurales, en la profundización de la participación ciudadana y en el ejercicio de los derechos colectivos e individuales.

Al mismo tiempo, es ineludible identificar los dispositivos institucionales y normativos que limitan e inciden en su ejercicio. En poco más de 14 años de vigencia de la actual Constitución, 13 de aplicación del Régimen Electoral plurinacional y cinco de la norma que regula a las organizaciones políticas (Ley N° 1096), las democracias comunitarias han sido subordinadas y en muchos casos instrumentalizadas a la decisión de los actores políticos, así como de las instituciones de la estatalidad. En ese marco, corresponde promover un profundo debate acerca de la necesidad de una reforma normativa que amplíe el deslinde de los temas en los que las democracias comunitarias se aplican, reafirmando que este dispositivo no se limita al ámbito electoral.

Referencias bibliográficas

Baltodano, Mónica (2015). *Democratizar la democracia. El desafío de la participación ciudadana*. La Paz: Autodeterminación.

Boaventura de Sousa, Santos (2006). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Chuquimia, Guery (2006). *Repensando la democracia desde el ayllu. De la condición democrática en crisis a la idea de comunidad en la política*. La Paz: s. e.

Combès, Isabelle (2005). ¿Con o sin dueños? Participación Política y “democracia indígena” en el Chaco Boliviano. En *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*. La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia/Instituto Francés de Estudios Andinos.

Exeni, José Luis (2019). *Demodiversidad plurinacional en ejercicio*. En *Estado Plurinacional y democracias. ALICE en Bolivia*. La Paz: ALICE/ Friedrich Ebert Stiftung.

García Yapur, Fernando (2018). “Democracia intercultural, noción esquivada. Estado del arte sobre su conceptualización”. En *Diversidad institucional. Autonomías Indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia*. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional/ Ministerio de la Presidencia/ Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Huanca, Elizabeth y Ríos, Norma (2020). “Democracia comunitaria”. En *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia*. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Rivera Cusicanqui, Silvia (2010). “Democracia liberal y democracia del ayllu: El caso del norte de Potosí, Bolivia”. En *Violencias (re)encubiertas en Bolivia*. La Paz: La Mirada Salvaje/Piedra rota.

Rojas, Gonzalo (1994). *Democracia en Bolivia hoy y mañana. Enraizando la democracia con las experiencias de los pueblos indígenas*. Cuadernos de investigación, número 41. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

Ticona, Esteban; Rojas, Gonzalo y Albó, Xavier (1995). *Votos y Whipalás. Campesinos y pueblos originarios en democracia*. Cuadernos de investigación, número 43. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado/ Fundación Milenio.

Vargas, Miguel (22 de junio de 2018). “Autonomía Indígena Guaraní de Charagua Iyambae”. Exposición en el Foro Nacional de Jóvenes, Fundación Friedrich Ebert, La Paz.

Vargas, Miguel y Álvarez, Johan (2014). *La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad. Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional/Programa de Investigación Estratégica en Bolivia/Jatupeando.

Vargas, Miguel; Flores, Elba y Marca, Juan Pablo (2020). "Elecciones generales 2020". En *Elecciones Generales 2020. Participación política de los pueblos indígenas en tierras bajas de Bolivia*. Separata Artículo Primero, número 21. Santa Cruz de la Sierra: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social.

Zegada, María Teresa (2019). "La democracia intercultural como síntesis de las diferencias". En *Estado Plurinacional y Democracias, Alice en Bolivia*. La Paz: ALICE/Fundación Friedrich Ebert.

Zegada, María Teresa; Arce, Claudia; Canedo, Gabriela y Quispe, Alber (2011). *La democracia desde los márgenes: Transformaciones en el campo político boliviano*. La Paz: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Muela del Diablo Editores.

Normativa nacional

Constitución Política del Estado. 7 de febrero de 2009. República de Bolivia. <https://goo.su/p8QY>

Ley N° 4021. Ley del Régimen Electoral Transitorio. 14 de abril de 2009. Honorable Congreso Nacional. <https://goo.su/UzgeDa>

Ley N° 031. Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóñez". 19 de julio de 2010. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/YHWeqA7>

Ley N° 026. Ley del Régimen Electoral. 30 de junio de 2010. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/K9xrYN>

Ley N° 1198. Ley de modificación a la Ley N° 031, de 19 de julio de 2010, Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóñez". 14 de julio de 2019. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/Rrnd>

Ley N° 1096. Ley de Organizaciones Políticas. 1 de septiembre de 2018. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/v53HLa>

Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 043/2020. Reglamento para la inscripción y registro de candidaturas - Elecciones generales 2020. 23 de enero de 2020. Tribunal Supremo Electoral. <https://goo.su/WcXcKC>

Normativa internacional

Convenio 169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. 27 de junio de 1989, ratificado el 5 de septiembre de 1991. Organización Internacional del Trabajo. <https://goo.su/Fbrh7>

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007. <https://goo.su/RX5mW34>

Sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional

Sentencia Constitucional Plurinacional 2114/2013. 21 de noviembre de 2013. <https://goo.su/1wea38>

4

Derechos territoriales y sistemas jurídicos de los pueblos indígenas en Bolivia

Mónica Gabriela Sauma Zankys

Contexto

A partir de los estándares jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia y del Tribunal Agroambiental de Bolivia, en este texto analizamos el derecho a la tierra, al territorio y a la territorialidad de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC), y su vinculación con el derecho de los pueblos indígenas a ejercer sus sistemas jurídicos relacionados con la forma tradicional de tenencia y de regulación de la tierra.

Cabe anticipar la insuficiente normativa sobre este tema y la falta de interpretación de las normas contenidas en la Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria –más conocida como Ley INRA–, conforme a la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y al bloque de constitucionalidad comprendido en ella.

Conceptualización

Derechos de las NPIOC en el diseño constitucional boliviano

La Constitución boliviana diseña un Estado constitucional y plurinacional que reconoce el principio de constitucionalidad (artículo 410), su carácter normativo (artículo 109.I), la pluralidad de principios y de valores, y la preferencia por los derechos humanos, es decir, por el reconocimiento tanto de tales derechos –en extensión ocupan la primera

parte del texto constitucional– como del bloque de constitucionalidad¹.

El denominado bloque de constitucionalidad “está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país” (artículo 410), por los estándares del sistema universal e interamericano de derechos humanos² y por el reconocimiento de los criterios específicos de interpretación de los derechos humanos, entre ellos los principios de favorabilidad, progresividad e interpretación, conforme a los citados pactos internacionales³, fundamentales para definir la normativa, los precedentes y la interpretación para resolver un caso concreto a partir del diálogo continuo entre la normativa y los estándares jurisprudenciales internos e internacionales. Esto se da, sobre todo, en conformidad

1 Ese bloque fue establecido jurisprudencialmente por la Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) 1662/2003-R de 17 de noviembre de 2003.

2 Los precedentes interamericanos han sido reconocidos como parte del bloque de constitucionalidad mediante la Sentencia Constitucional (SC) 0110/2010-R de 10 de mayo de 2010, que en el fundamento jurídico III.3 señala que las sentencias emanadas de la Corte IDH, “por su naturaleza y efectos, no se encuentran por debajo ni de la Constitución Política del Estado tampoco de las normas jurídicas infra-constitucionales, sino por el contrario, forman parte del bloque de constitucionalidad”. Tal entendimiento se extiende al sistema universal de derechos humanos por cuanto los Estados, al momento de suscribir los pactos internacionales, reconocen la competencia de los Órganos creados en ellos para supervisar el cumplimiento de sus normas, interpretarlas y conocer los casos contenciosos.

3 Según el artículo 256 de la Constitución boliviana: “I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables”.

a la Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) 0019/2018-S2 de 28 de febrero de 2018, a la luz del estándar jurisprudencial más alto⁴ y del control de convencionalidad, entendidos como una herramienta para armonizar la normativa, la jurisprudencia y la actuación de todas las autoridades internas –administrativas y jurisdiccionales– con las normas y los estándares del sistema universal e interamericano de derechos humanos⁵.

Además de esas características, que son propias de los Estados constitucionales, de manera expresa se reconoce el carácter plurinacional del Estado boliviano, que se manifiesta no solamente en el reconocimiento transversal de los derechos colectivos de las NPIOC, sino en la conformación de los órganos del poder público y de las diversas instituciones estatales. En efecto, uno de los derechos colectivos fundamentales de los pueblos indígenas es el derecho a la libre determinación, que en su dimensión externa implica el reconocimiento de que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado y a su participación –como pueblos– en los órganos y en las instituciones estatales⁶. En su dimensión interna, en cambio, las diferentes manifestaciones de la libre determinación están expresadas en los derechos de los pueblos indígenas previstos en el artículo 30.II de la Constitución Política del Estado, entre

ellos los derechos a la territorialidad y a la titulación colectiva de tierras y de territorios.

En el marco del bloque de constitucionalidad y del control de convencionalidad, los derechos colectivos de las NPIOC deben ser entendidos desde los principios de favorabilidad, progresividad e interpretación. De ahí que sea ineludible considerar las normas y los estándares contenidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁷, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁸ (DNU DPI) y en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. A nivel jurisprudencial son también fundamentales las resoluciones de la Corte IDH, instancia que ha generado importantes precedentes vinculados a los derechos de los pueblos indígenas.

Tierra, territorio y territorialidad

En Bolivia, el artículo 2 de la Constitución Política del Estado reconoce de manera expresa el carácter precolonial de las NPIOC y su dominio ancestral sobre sus territorios. Asimismo, garantiza su libre determinación que consiste, de acuerdo con esa norma, en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales. Ese fue justamente el sentido plurinacional del Estado plasmado en la propuesta del Pacto de Unidad, como es posible notar en la síntesis de la discusión y del aporte de la comisión técnica de la Asamblea Constituyente de fecha 24 de mayo de 2006:

El Estado Plurinacional es una propuesta de los pueblos indígenas, originarios y campesinos con el fin de construir una identidad nacional fundamentada en las identidades locales, la unidad nacional y un modelo de descentralización del poder político, administrativo y económico que parte de las autonomías territoriales de base. *Se busca la reconstitución territorial, fundamentada en el autorreconocimiento*

4 Sobre la base de la SCP 2233/2013 de 16 de diciembre de 2013 y de la SCP 0087/2014-S3 de 27 de octubre de 2014, que fundaron el precedente del estándar jurisprudencial más alto –consistente en identificar el precedente vinculante comparando el conjunto de resoluciones sobre un determinado instituto jurídico–, la SCP 0019/2018-S2 de 28 de febrero de 2018, en su fundamento jurídico III.4, sostiene que debe elegirse el precedente no solo de las sentencias a nivel interno, sino también de la jurisprudencia interamericana y universal de derechos humanos.

5 En el Caso Gelman vs. Uruguay, la Corte IDH indica: “Cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un ‘control de convencionalidad’ entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (Sentencia de 24 de febrero de 2011: párr. 193 [énfasis del original]).

6 En Bolivia, estos derechos están expresamente reconocidos en los artículos 30.II.5 y 30.II.18 de la Constitución Política del Estado.

7 Ratificado por Bolivia mediante la Ley N.º 1257 de 11 de julio de 1991.

8 Elevada a rango de ley (Ley N.º 3760) en el Estado boliviano el 7 de noviembre del 2007.

de cada pueblo indígena como nación originaria. Lo entendemos como el derecho que tienen los pueblos indígenas de reconstituirse como tales (Garcés, 2010: 70 [énfasis propio]).

El derecho internacional de los derechos humanos distingue las nociones de ‘tierra’ y de ‘territorio’ para evidenciar la diferencia entre un determinado espacio físico o geográfico –la porción de tierra en sí– y la reproducción o la manifestación de la vida cultural asociada a ese espacio –el territorio–, que se expresa mediante distintas pautas ligadas a las formas de uso de la tierra y de sus recursos, cuyos vínculos ancestrales y espirituales conllevan múltiples maneras de ser y de concebir el mundo.

Sobre ese vínculo con la tierra y el territorio el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia ha insistido en diversas declaraciones y sentencias. Es el caso de la Declaración Constitucional Plurinacional (DCP) 0006/2013 de 5 de junio de 2013, en la que se expresa que la tierra es esencial para la producción de la vida misma⁹, y de la SCP 0572/2014 de 10 de marzo de 2014, en la que se afirma que el territorio es el espacio ancestral “donde se desarrolla la cultura, espiritualidad, historia y forma de organización social y política [de] los pueblos indígenas, donde ejercen el control sobre los recursos naturales y se despliegan todas sus instituciones”. En ese sentido, la reconstitución y la restitución de sus territorios, sus instituciones, sus formas de vida y sus saberes son fundamentales para la supervivencia de los pueblos indígenas y la reproducción de sus sistemas jurídicos, políticos y económicos.

Como definiera Xavier Albó (2005: 53 y ss.), el concepto de territorio incluye un área geográfica y los diversos recursos que allí se encuentran, como también el grupo humano que la habita y que tiene derechos sobre los recursos existentes y el territorio, así como un orden jurídico y administrativo interno, con sus autoridades y otras

formas organizativas, que cumple un rol fundamental en la consolidación y la reproducción social de la identidad, y en la realización cultural del grupo y de cada persona que lo compone. Precisamente, por la conexión tan importante que tienen los pueblos indígenas con la tierra y con el territorio, el derecho internacional de los derechos humanos ha buscado su protección. El artículo 13 del Convenio 169 de la OIT establece que los gobiernos deben respetar la importancia especial que para las culturas y los pueblos indígenas reviste su relación con las tierras, con los territorios o con ambos, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

Desde una interpretación evolutiva¹⁰, la Corte IDH ha analizado el alcance del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, es decir el derecho a la propiedad, a partir de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT. Así, en el Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awast Tingni vs. Nicaragua, dejó en claro que:

[...] para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras (Sentencia de 31 de agosto de 2001: párr. 149).

En el Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, para la Corte IDH:

La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural (Sentencia de 17 de junio de 2005: párr. 135).

Cabe igualmente citar el artículo 26 de la DNUDPI:

9 Al respecto, la DCP 0006/2013 textualmente dice: “Así, en cuanto a la producción misma de la vida, existe algo que de manera integral es esencial para los pueblos pre/coloniales, la tierra; es la Pachamama, para ellos la tierra es su vida’ [...] [que] era comunal, se la redistribuía cada vez para que todos tuvieran según sus necesidades”.

10 La interpretación evolutiva supone otorgar el significado actual a un texto normativo considerando las nuevas regulaciones legales, constitucionales o internacionales. En ese sentido, la Corte IDH basó la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos en el Convenio 169 de la OIT.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.
3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de estas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de las tierras de los pueblos indígenas de que se trate.

La Corte IDH ha sido enfática al señalar que la finalidad principal del resguardo de los territorios de los pueblos indígenas es garantizar que continúen “viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas sean respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados” (Sentencia de 28 de noviembre de 2007: párr. 121). Esto bajo la lógica de que:

La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no solo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino, además, porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural (Corte IDH, Sentencia de 17 de junio de 2005: párr. 135).

En la conceptualización de *tierra* y de *territorio* existe un elemento subjetivo fundamental: “el nexo que mantienen los pueblos indígenas con su territorio” (Ramírez, 2017: 13). Dicho nexo explica por qué la demanda de los indígenas por su territorio tiene componentes de carácter material relacionados con los espacios físicos reivindicados y con los recursos que hay en ellos, así como con elementos inmateriales de carácter político, ancestral, espiritual y simbólico (Aylwin, 2002: 15).

La suma de ambos componentes ha dado lugar al concepto de *territorialidad*, cuyas dos dimensiones son: el espacio, que se formula en la demanda por el uso, el goce y el manejo de los recursos naturales, y tanto el reclamo por el control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural, gracias a los cuales se asegura la reproducción y la continuidad material y cultural de los pueblos indígenas, como el reclamo de que tales procesos estén regidos y se lleven a cabo según la normatividad de los pueblos indígenas (Zúñiga, citado en Aylwin, *ibid.*).

La territorialidad está vinculada a la ancestralidad en tanto principio para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas –que conlleva el respeto a la identidad cultural y la conexión con sus antepasados, con la naturaleza, etcétera–, entre ellos el derecho a la libre determinación, que obliga a un replanteamiento de toda la relación entre dichos pueblos y los Estados. Hablamos de identificación, de reconocimiento de sus instituciones, de prácticas propias, de usos y del control de sus territorios, por citar algunos aspectos. Lo referido a la libre determinación en su nexo con la territorialidad está presente en el artículo 2 de la Constitución Política del Estado. Por otra parte, el artículo 30 del texto constitucional señala la territorialidad como uno de los elementos de la definición de las NPIOC, mientras que el artículo 30.II.4 les reconoce el derecho a la “libre determinación y territorialidad”.

La territorialidad no solamente proporciona “un sentimiento de pertenencia a una porción particular de tierra sobre la que se tienen derechos exclusivos, sino que implica un modo de comportamiento en el interior de esa entidad” (Soja, citado en Molina Rivero, 2009), donde las NPIOC ejercen su jurisdicción y desarrollan su vida, sus instituciones, sus normas y sus procedimientos. En consecuencia, ponen en práctica su derecho a ejercer sistemas jurídicos propios (Constitución Política del Estado, artículo 30.14), siendo uno de los aspectos centrales la regulación de sus sistemas de tenencia de la tierra, así como el destino de las mismas, en el marco de las normas y de los estándares contenidos en el Convenio

169 de la OIT, en la DNUDPI y en especial en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009: párr. 182).

Situación actual

Estándares interamericanos e internos sobre la tierra y el territorio

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la falta de acceso al territorio ancestral impide el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas y tribales a la libre determinación porque repercute en el control de sus propias instituciones, en las formas de vida y en el desarrollo económico de los Estados en los que viven (2009: párr. 165). Por su parte, la Corte IDH subraya que los derechos territoriales de los pueblos indígenas se relacionan con “el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida” (Sentencia de 17 de junio de 2005: párr. 146).

En el Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, la Corte IDH hace referencia a la tradición comunitaria sobre “una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad” (Sentencia de 31 de agosto de 2001: párr. 149), y a que la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser “reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica” (*ibid.*). La misma sentencia hace referencia a que el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser debidamente considerado, por lo que, producto de la costumbre, “la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro” (párr.

51). Igual sentido tiene el Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname (Sentencia de 15 de junio de 2005: párr. 131).

De acuerdo con la Corte IDH, el reconocimiento de los derechos de propiedad comunal indígena debe ser garantizado por los Estados mediante el otorgamiento de un título de propiedad formal o de otra forma similar de reconocimiento estatal que dé seguridad jurídica a la tenencia indígena de la tierra frente a la acción de terceros o de los agentes del propio Estado. Tal entendimiento está fundado en el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT, referido a que deben tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia, instituyendo procedimientos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierra formuladas por los pueblos interesados.

A su vez, el artículo 27 de la DNUDPI establece que los Estados aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, las tradiciones, las costumbres y los sistemas de tenencia de la tierra de dichos pueblos. Esto con la finalidad de reconocer y de adjudicar sus derechos con relación a sus tierras, sus territorios y sus recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado.

En el Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, en el que se denunció la desposesión progresiva e ilegítima de sus tierras tradicionales, la Corte IDH concluyó que las comunidades perdieron sus tierras por causas “ajenas a su voluntad”, lo que no significa que hubieran perdido completamente su derecho sobre sus territorios tradicionales; al contrario, se mantiene válida su pretensión inclusive en aquellas propiedades que les pertenecen a terceros. En la Resolución de Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de ese caso, la Corte IDH establece que “es el Estado a quien [le] corresponde la tarea de la identificación del territorio

de la Comunidad, y su posterior delimitación, demarcación, titulación y entrega” (Sentencia de 6 de febrero de 2006: párr. 23), porque “posee los medios técnicos y científicos necesarios para la realización de dichas tareas” (*ibid.*).

Los pueblos indígenas tienen derecho a la reivindicación y a la reparación sobre las tierras y los territorios, teniendo el Estado el deber de instituir procedimientos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados (Convenio 169 de la OIT, artículo 14.3). Al respecto, el artículo 28 de la DNUDPI señala que la reparación puede incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa. En el Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, la Corte IDH sostiene que los Estados están obligados a ofrecer un recurso eficaz que permita a los pueblos solicitar las “reivindicaciones de tierras ancestrales como garantía de su derecho a la propiedad comunal” (Sentencia de 17 de junio de 2005: párr. 96).

En similar sentido se pronunció la Corte IDH en el Caso Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay (Sentencia de 29 de marzo de 2006: párr. 104) y en el Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Sentencia de 28 de noviembre de 2007: párr. 185), por cuanto sus disposiciones internas no proporcionaban recursos legales adecuados y eficaces para protegerlos contra actos que violaban su derecho a la propiedad. Análogo entendimiento se encuentra en el Caso Comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, en el que, además, la Corte IDH generó un significativo razonamiento sobre la ponderación que se debe realizar entre derechos de terceros y derechos de los pueblos indígenas, en la que el Estado debe “tener en cuenta la especial relación de los miembros de la comunidad indígena reclamante con dicha tierra, al momento de decidir entre ambos derechos” (Sentencia de 24 de agosto de 2010: párr. 149).

Es importante referir los conflictos entre propiedad comunal y derechos de terceros, que fueron analizados por la Corte IDH a propósito del

Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay (Sentencia de 17 de junio de 2005). El Estado boliviano alegó que el derecho de propiedad de la comunidad no pudo hacerse efectivo porque se consideró la productividad o utilización económica de la tierra como criterio para negar la expropiación de los territorios reivindicados, lo que le impidió confiscar tierras, en desconocimiento del derecho a la propiedad privada de sus actuales dueños. En tal sentencia, la Corte IDH entendió que tanto la propiedad privada de los particulares como la propiedad de las comunidades indígenas tienen la protección que otorga el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Sin embargo, al entrar en conflicto, se debe acudir a dicha Convención y a la jurisprudencia de la Corte IDH, que establece las pautas para definir las restricciones admisibles al goce y al ejercicio de esos derechos; es decir: (i) deben estar establecidas por ley, (ii) deben ser necesarias, (iii) deben ser proporcionales y (iv) deben hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática¹¹.

De acuerdo con la Corte IDH, los Estados deben valorar, caso por caso, las restricciones que resultarían del reconocimiento de un derecho por sobre otro, teniendo en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado y con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, su propio desarrollo y sus planes de vida (Sentencia de 17 de junio de 2005: párrs. 146 y 147). La Corte IDH también sostiene que se debe tener en cuenta que la restricción a la propiedad privada de particulares puede

11 El párrafo 145 de la Sentencia de 17 de junio de 2005 de la Corte IDH desarrolla el test de proporcionalidad para la limitación de derechos: “El artículo 21.1 de la Convención dispone que ‘[l]a ley puede subordinar [el] uso y goce [de los bienes] al interés social.’ La necesidad de las restricciones legalmente contempladas dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, siendo insuficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. La proporcionalidad radica en que la restricción debe ajustarse estrechamente al logro de un legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho restringido. Finalmente, para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad del pleno goce del derecho restringido”.

ser necesaria para lograr el objetivo colectivo de preservar las identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista, y proporcional, si se hace, de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el pago de una justa indemnización a los perjudicados (*ibid.*: párr. 148). Cuando por razones concretas y justificadas los Estados se vean imposibilitados de adoptar medidas para devolver el territorio tradicional, la compensación deberá tener como orientación principal el significado que tiene la tierra para los pueblos (*ibid.*: 149). Por lo anterior, como establece el artículo 16.4 del Convenio 169 de la OIT, el Estado otorgará tierras cuya calidad sea por lo menos igual a las que ocupaban, a fin de cubrir sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro, “salvo que los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie”.

A nivel interno, en la SCP 0572/2014 de 10 de marzo de 2014, el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia hace referencia a la importancia del territorio para los pueblos indígenas, en concreto para la comunidad indígena Takana El Turi Manupare II:

[...] debe quedar claramente establecido que el asentamiento de la comunidad “Takana Manupare II”, desde una interpretación plural del territorio, considerando la cosmovisión del pueblo indígena Takana, bajo ninguna circunstancia puede ser considerado ilegal, pues, corresponde a su territorio ancestral y es coherente con los proceso de reconstitución de sus territorios ancestrales, el cual, conforme se ha explicado, es concebido integralmente, como el espacio de producción y reproducción de vida, en el que vivieron y murieron sus abuelos, donde encuentran los recursos necesarios para la vida, y desarrollan sus instituciones sociales, políticas y económicas. El territorio así concebido, integra a los elementos físicos y espirituales, a la comunidad humana y la naturaleza, en una relación que busca el equilibrio, siendo los recursos naturales aprovechados para la sobrevivencia de la comunidad y, en especial, la castaña recolectada, les permite cubrir las necesidades de la familia que es a su vez parte de su vida digna necesariamente vinculada a su territorio (fundamento jurídico III.6.4).

Los precedentes de la Corte IDH también han sido recogidos en Bolivia por la jurisprudencia del Tribunal Agroambiental. Esto queda

en evidencia en la Sentencia Agroambiental Nacional S2a N° 62/2017 de 30 de mayo de 2017, correspondiente al proceso contencioso administrativo de la comunidad indígena Piraicito, que en calidad de demandante impugnó la Resolución Suprema N.° 16570 de 23 de octubre de 2015 con el objetivo de recuperar la tierra y el territorio comunal que les fueron restados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en un “proceso de saneamiento erróneo y fraudulento” (Sentencia Agroambiental Nacional S2a N° 62/2017: considerando I).

Dicha sentencia agroambiental tiene importantes antecedentes vinculados a la función social o a la función económica social como criterios para la adquisición y la conservación de la propiedad agraria, ambos presentes en el artículo 397 de la Constitución Política del Estado¹² y en el artículo 2 de la Ley N.° 1715¹³. Para el Tribunal Agroambiental de Bolivia:

[...] **tratándose de COMUNIDADES INDÍGENAS de origen ancestral**, esas reglas tienen que variar necesariamente relacionadas a la forma de vida, a sus usos y costumbres, que no afecten esa forma de vida, hábitat, en relación a la regulación del derecho propietario de una Comunidad Indígena, un Sindicato y propiedades particulares, en realidad **que no afecten su propia existencia como “Comunidad” y la propia “vida”** de sus integrantes (Sentencia

12 El artículo 397 de la Constitución boliviana señala: “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 económica 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 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 económica 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”.

13 El artículo 2 de la Ley N.° 1715, modificada por la Ley N.° 3545, hace expresa referencia a ambas funciones: “I. El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad del uso mayor de la tierra [...]. IV. La Función social o la Función Económica Social, necesariamente serán verificadas en campo, siendo éste el principal medio de comprobación”.

Agroambiental Nacional S2a N° 62/2017: considerando IV [énfasis del original]).

En el caso de la comunidad indígena Piraicito, dicho Tribunal dispuso la nulidad de la Resolución Suprema impugnada al constatar la aplicación de un proceso de saneamiento simple de oficio, la determinación de la ilegalidad de la posesión de la comunidad indígena Piraicito y la declaración como tierras fiscales de las superficies provenientes “del incumplimiento de la función social o económico social”. El Tribunal sostuvo que no se había respetado el carácter colectivo de la tierra en esa comunidad y entendió que el INRA debió tanto reubicar a los campesinos organizados en “sindicatos” como priorizar la situación ancestral de la comunidad indígena guaraní Piraicito. En similar sentido, la Sentencia Agroambiental Plurinacional SAP-S1-0063-2022 de 3 de noviembre de 2022 establece que el reconocimiento de las tierras y de los territorios de las NPIOC debe respetar su forma de tenencia, así como sus costumbres y sus tradiciones, que deben ser observadas por el INRA¹⁴.

Desde los estándares tanto internacionales como internos, la función social o la función económica social no son suficientes para el reconocimiento de

las tierras y de los territorios de las NPIOC. Deben considerarse para ello sus costumbres, sus tradiciones y, en definitiva, el sistema de tenencia de la tierra que se plasma en sus diferentes normas y en procedimientos propios, así como la forma de distribución y de manejo de su territorio. En ese sentido, el artículo 403.I de la Constitución Política del Estado reconoce:

[...] a integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza.

En ese marco, la SCP 0035/2019 de 7 de agosto de 2019, pronunciada dentro de un conflicto de competencias entre la jurisdicción indígena originaria campesina del pueblo Masetén y la agroambiental, reconoció la competencia a la primera para resolver una denuncia de avasallamiento formulada ante la jurisdicción agroambiental por parte de la comunidad intercultural Nariz de Canoa, que tenía su propiedad al interior del territorio indígena originario campesino del pueblo Masetén. El razonamiento fue el siguiente:

[...] es evidente que el caso debe ser conocido por la jurisdicción IOC [indígena originaria campesina] del pueblo Masetén, al concurrir los ámbitos de vigencia material, personal y territorial, aclarándose que si bien los demandantes y demandados dentro del proceso interdicto de recobrar la posesión, pertenecen a organizaciones distintas, el conocimiento del caso compete a las autoridades del pueblo Masetén, en mérito a que los demandantes viven al interior de la TCO [tierra comunitaria de origen] de dicho pueblo

[...]

Conforme a lo anotado, corresponde a las autoridades jurisdiccionales del pueblo Masetén, resolver el caso sobre la base de sus normas y procedimientos propios, arribando a un buen entendimiento entre dicha comunidad y la comunidad Nariz de Canoa, cuyas autoridades y miembros deben cumplir y

14 La Sentencia Agroambiental Plurinacional SAP-S1-0063-2022 expone el siguiente razonamiento: “el motivo o la razón que impulsó a la entidad administrativa a reconocer el derecho de propiedad a favor de la ‘Comunidad Santa Catalina’, en la superficie de 1317.6584 ha, se encuentra sustentado en información imprecisa que no corresponde a la realidad, debido a que conforme a lo desarrollado en el FJ.IV.1 de la presente sentencia, al haberse exigido la personalidad jurídica de la ‘Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur’, para considerar su oposición al proceso de saneamiento de la comunidad demandada y su solicitud de saneamiento; así como haberse negado su existencia al interior del área mensurada y titulada a favor de la ‘Comunidad Santa Catalina’; así como la información aportada por la señalada comunidad para sustentar la posesión legal y el cumplimiento de la Función Social, no pueden tenerse como información fidedigna para sustentar o motivar el reconocimiento total de la superficie mensurada a su favor” (fundamento jurídico IV.2). Y continúa: “el reconocimiento de las tierras y territorios de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, por parte del Estado, debe respetar la forma de tenencia de los mismos, así como sus costumbres y tradiciones, sin que sea válido, por tanto, que se les imponga una forma de tenencia ajena a su forma de vida, a sus costumbres, tradiciones y en general a la forma integral en que concibe su territorio. La entidad administrativa debe por tanto respetar el acceso al territorio de la forma en que tradicionalmente han manejado su territorio, por lo que, constituyen delimitaciones propias a su cosmovisión para desarrollar su cultura, historia y sus propias formas de organización social y política, ejerciendo el control sobre los recursos naturales y desarrollando todas sus instituciones, presupuestos que no han sido considerados por la ‘Comunidad Santa Catalina’ y el ente administrativo” (*ibid.*).

respetar las normas, procedimientos y autoridades de la comunidad de Santa Ana de Mosevenes, en mérito a que se encuentra dentro de la TCO Mose-tén (fundamento jurídico III.7.4).

Dicho precedente nos muestra la trascendencia que tiene para un pueblo indígena el reconocimiento de sus tierras y de sus territorios, por cuanto les permite aplicar en toda su extensión normas y procedimientos propios con relación al manejo de su territorio y al ejercicio de su jurisdicción, no solamente para la titulación de su territorio como garantía frente a terceros y al propio Estado, sino para el fortalecimiento de su sistema jurídico y de su identidad cultural¹⁵.

Aspectos críticos y ruta de avance

Uno de los aspectos críticos vinculados al reconocimiento de la tierra y del territorio a los pueblos indígenas es la regulación contenida en la Ley INRA y en sus modificaciones. Tal normativa apuesta por el cumplimiento de la función social o de la función económica social en el trabajo de campo para el saneamiento, sin considerar las formas tradicionales de manejo de la tierra y del territorio de los pueblos indígenas, y que, de conformidad con los estándares antes anotados, deben ser respetados por el Estado.

Sobre ese tema, si bien a nivel de la jurisprudencia agroambiental y constitucional se han tenido importantes avances, aún se continúa aplicando la normativa (Ley INRA) sin efectuar un análisis de la misma desde la Constitución Política del Estado y el bloque de constitucionalidad. Indudablemente esto genera que los pueblos indígenas tengan que formular acciones populares o, en su caso, realizar demandas contencioso-administrativas. La finalidad es que se reconozca el particular vínculo que como pueblos indígenas tienen con la tierra y con su territorio, para así recuperar su

territorio y ejercer los demás derechos colectivos reconocidos en la Constitución Política del Estado y el bloque de constitucionalidad, en especial el derecho a ejercer sus propios sistemas jurídicos.

En ese entendido, el reconocimiento estatal de la tierra y del territorio de las NPIOC no puede ampararse en una función social o en una función económica y social, que pueden ser contrarias a su cosmovisión, sus valores, sus principios y su sistema jurídico. Por ello, resulta indispensable una modificación de la Ley INRA para que sus normas se adecuen a la Constitución Política del Estado y a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en la perspectiva de que se respeten los derechos de las NPIOC, en especial la forma tradicional de tenencia de las tierras y de los territorios. La modificación también es necesaria para que el INRA, en el marco de dichos estándares, actúe en consecuencia; es decir, para que pondere los derechos colectivos de los pueblos indígenas con los derechos individuales que podrían estar en conflicto y priorice los primeros debido al vínculo de los pueblos indígenas con la tierra y el territorio, dado que su reconocimiento garantiza la reproducción de su cultura, sus instituciones y sus sistemas jurídicos, políticos y económicos, como también el manejo integral del territorio.

En tanto no exista una modificación de la Ley INRA, los funcionarios del INRA deberían aplicar sus normas, interpretándolas conforme a la Constitución Política del Estado y al bloque de constitucionalidad, ejerciendo un control de convencionalidad y teniendo en cuenta, en particular, los siguientes estándares:

1. La obligación del Estado de proporcionar recursos legales adecuados y eficaces para proteger el derecho a la propiedad comunitaria (Corte IDH, Sentencia de 28 de noviembre de 2007: párr. 185).
2. Ante conflictos entre derechos individuales y colectivos, se debe considerar la especial relación de los miembros del pueblo indígena con la tierra y acudir a las pautas para la definición de restricciones admisibles al ejercicio de los

15 La cuestionada Ley de Deslinde Jurisdiccional (Ley N.º 073), por la ausencia de un proceso previo de consulta a las NPIOC y por la restricción unilateral de competencias, enumera en su artículo 10. II los casos que están fuera del ámbito de vigencia material de la jurisdicción indígena originaria, encontrándose en el inciso c) del numeral II el "Derecho Agrario, excepto la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas".

derechos, que sean establecidas por ley, necesarias, proporcionales y realizadas con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática (Corte IDH, Sentencia de 17 de junio de 2005: párr. 143).

3. La restricción a la propiedad privada de particulares puede ser necesaria para lograr el objetivo colectivo de preservar las identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista, si se hace el pago de una justa indemnización a los perjudicados (*ibid.*: párr. 148).
4. Aunque las tierras estén siendo explotadas productivamente por los actuales propietarios, el derecho de los pueblos indígenas sobre sus territorios permanece, por lo que no es posible analizar la propiedad desde criterios de productividad de la tierra y del régimen agrario.

La ruta de avance está marcada para la institucionalidad, abocada a respetar los derechos territoriales de las NPIOC. Está pendiente, además, que las NPIOC conozcan y se apropien del enfoque de derechos humanos aquí detallado, y que profundicen en la práctica de procedimientos y de normas propias, según los nuevos contextos. El propósito es que también ejerzan sus derechos de manera plena y mediante una jurisdicción propia.

Referencias bibliográficas

Albó, Xavier (2005). *Ciudadanía Étnico-Cultural en Bolivia*. La Paz: Corte Nacional Electoral de Bolivia.

Aylwin, José (2002). *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de caso*. Serie Desarrollo productivo, número 128. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. s. l.: Organización de los Estados Americanos/Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://goo.su/urYAF>

Garcés, Fernando (sist.) (2010). *El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado*. La Paz: s. e.

Molina Rivero, Ramiro (2009). "La articulación de dos sistemas jurídicos: propuesta para una ley de deslinde jurisdiccional". *Pluralismo Jurídico y Diálogo Intercultural*. Programa Construir, Compañeros de las Américas.

Ramírez, Silvina (2017). "Pueblos indígenas, identidad y territorio. –Sin territorio no hay identidad como Pueblo–". *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 15, número 1, 11-32. <https://goo.su/50o13K>

Normativa nacional

Constitución Política del Estado. 7 de febrero de 2009. República de Bolivia. <https://goo.su/p8QY>

Ley N.º 1257. Aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 11 de julio de 1991. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/ninmk>

Ley N.º 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. 18 de octubre de 1996. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/LPvubVo>

Ley N.º 3545. Ley de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria. 28 de noviembre de 2006. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/58bOm>

Ley N.º 3760. Eleva a rango de Ley de la República los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas. 7 de noviembre de 2007. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/bOD7Zea>

Ley N.º 073. Ley de Deslinde Jurisdiccional. 29 de diciembre de 2010. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/Z7SKjTg>

Normativa internacional

Convenio 169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. 27 de junio de 1989. Organización Internacional del Trabajo. <https://goo.su/Fbrh7>

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aprobada por la Asamblea General de la Organización de

las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007. <https://goo.su/RX5mW34>

Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 14 de junio de 2016. <https://goo.su/uMf2fc>

Casos de la Corte IDH

Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Fondo, Reparaciones y Costas. <https://goo.su/na4lh9>

Corte IDH, Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname. Sentencia de 15 de junio de 2005. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. <https://goo.su/qgMx>

Corte IDH, Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005. Fondo, Reparaciones y Costas. <https://goo.su/Wc4t>

Corte IDH, Caso Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas. <https://goo.su/an6xcx>

Corte IDH, Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 6 de febrero de 2006. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. <https://goo.su/n6iEy>

Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. <https://goo.su/VS6pt>

Corte IDH, Caso Comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Fondo, Reparaciones y Costas. <https://goo.su/UF4Z0hR>

Corte IDH, Caso Gelman vs. Uruguay. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Fondo y Reparaciones. <https://goo.su/HcTtX>

Declaraciones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

Declaración Constitucional Plurinacional (DCP)

DCP 0006/2013. 5 de junio de 2013. <https://goo.su/tO3W1f>

Sentencias Constitucionales (SC)

SC 1662/2003-R. 17 de noviembre de 2003. <https://goo.su/CmkTO>

SC 0110/2010-R. 10 de mayo de 2010. <https://goo.su/a3UJ6>

Sentencias Constitucionales Plurinacionales (SCP)

SCP 2233/2013. 16 de diciembre de 2013. <https://goo.su/G73Sh>

SCP 0572/2014. 10 de marzo de 2014. <https://goo.su/Uj0Yct>

SCP 0087/2014-S3. 27 de octubre de 2014. <https://goo.su/TctB>

SCP 0019/2018-S2. 28 de febrero de 2018. <https://goo.su/3XNve>

SCP 0035/2019. 7 de agosto de 2019. En Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (segundo semestre de 2019), *Gaceta Constitucional Plurinacional*, tomo V, pp. 126-145. <https://goo.su/0Im1Vk5>

Sentencias agroambientales del Tribunal Agroambiental de Bolivia

Sentencia Agroambiental Nacional S2a N° 62/2017. 30 de mayo de 2017. <https://goo.su/gpAX>

Sentencia Agroambiental Plurinacional SAP-S1-0063-2022. 3 de noviembre de 2022. <https://goo.su/Wcg9>



Fotografía: Gonzalo Baptista, IPDRS / Marcha de la Nación Qhara Qhara, 2018.

VI Balance y diseño institucional estatal

Con más de una década de implementación, el texto constitucional boliviano está manifestándose en una nueva estructura institucional, en la perspectiva de abordar la cuestión agraria y territorial en el país.

Durante la coordinación de los cuatro escritos de esta sección, en la misma línea consignada a autoras y a autores, se solicitó a personas que están cumpliendo una función pública relacionada con los temas aquí tratados que imprimieran en sus textos abordajes desde sus ámbitos de responsabilidad; es decir, que construyeran una breve síntesis de los avances y de los retos públicos a futuro.

Como resultado, tenemos un conjunto de planteamientos y de reflexiones desde la institucionalidad encargada de gestionar las nuevas problemáticas de la ruralidad y el tema agrario territorial, en un escenario en el que el proceso de saneamiento y de titulación de tierras está siendo finalizado. Eulogio Núñez Aramayo, director nacional (*a. i.*) del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), precisa al respecto datos y temas, en la perspectiva de mostrar la vigencia y la necesidad de que el INRA profundice y perfeccione sus procedimientos. Omar Quiroga Antelo, director nacional de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), expone en detalle la estructura de la institucionalidad, al igual que sus atribuciones y sus alcances. Elva Terceros Cuéllar, magistrada del Tribunal Agroambiental, refiere las actuales tareas, el marco normativo y las perspectivas de esa instancia, novedosa a nivel nacional e internacional. Por último, Diego Pacheco Balanza, director general de Geopolítica del Vivir Bien y Política Exterior desarrolla el posicionamiento formal del Estado boliviano en las agendas internacionales respecto a los derechos de los pueblos indígenas, campesinos, territoriales y de la naturaleza.

En síntesis, se trata de una pequeña muestra del complejo institucional que, desde el Estado plurinacional, en su nivel central, norma y actúa en los temas aquí desarrollados de manera directa. Quedan, ciertamente, preguntas por contestar y agendas de investigación por establecer, en este y en otros niveles de gobierno, como también en ámbitos de competencia importantes, entre ellos el educativo, el de salud, el de la justicia indígena originaria campesina y de los nacientes GAIOC, representantes en las Asambleas Legislativas, por ejemplo.

1

Situación actual del proceso de saneamiento y de titulación de tierra-territorio en Bolivia, y perspectivas de la institucionalidad agraria

Eulogio Núñez Aramayo

Contexto

La tierra es un bien estratégico del pueblo boliviano. La política general sobre tierras y territorio, y su titulación, es una competencia privativa del nivel central del Estado (Constitución Política del Estado de 2009). De acuerdo con la normativa agraria vigente, el Estado Plurinacional de Bolivia reconoce y garantiza la pequeña propiedad, la mediana propiedad, la propiedad empresarial, la propiedad comunitaria y la tierra comunitaria de origen. Desde 2006, en todos los tipos de propiedad, los títulos agrarios deben llevar el nombre de las mujeres en primer lugar y, posteriormente, el de los hombres.

En la normativa boliviana, la política de tierras contribuye a garantizar la seguridad alimentaria con soberanía, los derechos de los pueblos indígenas originario campesinos, la regulación de la acumulación de tierras sin función económica social y la regulación de la propiedad a extranjeros por el principio de soberanía, al igual que, progresivamente, su gestión como un recurso ecosistémico que debe ser gestionado de manera sostenible.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) tiene como principal competencia el saneamiento y la distribución de tierras, el catastro rural y la tutela de las tierras fiscales. En el caso de las propiedades agropecuarias, de acuerdo con la Constitución y las leyes bolivianas, prima el criterio de la función económica y social (FES) y de la función social (FS).

El Estado Plurinacional de Bolivia, en 2023, se acerca a un nuevo ciclo de administración y de

gestión de las tierras rurales, con grandes retos: (i) la seguridad jurídica para todos los actores y la actualización permanente del catastro rural; (ii) el resguardo de las tierras fiscales no disponibles; (iii) la actualización de variables ambientales y sociales de la FES y de la FS; (iv) el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la FES; y (v) la orientación y el seguimiento a la FS en tierras colectivas y en pequeñas propiedades.

Situación actual

Proceso de saneamiento y de titulación de tierra-territorio

Al momento de asumir el gobierno nuestro presidente Luis Arce Catacora y el vicepresidente Jilata David Choquehuanca, el 8 de noviembre de 2020, el proceso de saneamiento y de titulación de tierra-territorio en Bolivia, luego de 24 años (1996-2020) había alcanzado el 86%. En dos años de gestión (2021-2022) del binomio Lucho-David, de ese porcentaje se avanzó al 91%, aproximadamente -5,4 millones de hectáreas saneadas-. De mantener ese ritmo de avance, podremos cumplir con el mandato, que es concluir con el proceso de saneamiento de tierras rurales en todo el país hasta 2025. Llegar al Bicentenario con seguridad jurídica sobre la tierra-territorio será un hecho histórico.

Recordemos. La Reforma Agraria 1953-1992 (39 años), aunque modificó la estructura de tenencia y la distribución poblacional en Bolivia, generó distorsiones. Su mayor deficiencia fue el desconocer

a las poblaciones indígenas originarias con sus demandas y necesidades propias.

Posteriormente, en aplicación de la Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996-2006), que establecía un plazo de 10 años para el saneamiento, apenas logró avanzar el 10% a nivel nacional. Es importante mencionar que en esos 10 años las direcciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) estuvieron administradas por representantes del sector empresarial, en un contexto de gobiernos neoliberales, lo que no es un hecho menor, dado que algunos de los sectores que mayor crítica tienen contra el saneamiento tuvieron las condiciones políticas para hacerlo, y lo postergaron.

En los tres periodos del gobierno del expresidente Evo Morales Ayma (2006-2019) –14 años–, en aplicación de la Ley N.º 3545 de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 y de la Constitución Política del Estado de 2009, se avanzó hasta el 86% de saneamiento de tierra-territorio, a nivel nacional.

Durante el gobierno de facto de 2020, el proceso de saneamiento y de titulación de tierra-territorio quedó paralizado, y quebrantada la institucionalidad agraria. En ese periodo, solamente se abocaron a reimprimir títulos firmados por el expresidente Evo Morales, que se encontraban en el Ministerio de la Presidencia para su refrenda y posterior inscripción en Derechos Reales. Asimismo, pretendieron titular 51 predios, entre medianos y grandes, ubicados en los departamentos de Santa Cruz y Beni, con una superficie aproximada de 270.000 hectáreas, que se encontraban paralizados, vulnerando el marco normativo constitucional y agrario, actos que fueron anulados a inicios del gobierno de Luis Arce.

Política de equidad de género en la titulación de tierra-territorio

Un aspecto importante para destacar es el actual proceso de saneamiento y de titulación de tierra-territorio que viene ejecutando el INRA. En lo cualitativo, se está aplicando la política de equidad

de género en la titulación y en la distribución de tierras. Al 91% del avance del saneamiento a nivel nacional, se constata que el 45% de las tierras incorporan en primer lugar la titularidad de las mujeres, unas veces de manera individual y otras en su carácter familiar y en su carácter colectivo. Comparando con la Reforma Agraria 1953-1992, el cambio es sustancial; en dicho periodo, solo el 10% de los títulos agrarios consignaban la titularidad de la tierra para las mujeres.

Ese es un ejemplo de cómo la titulación de tierras coadyuba a la consecución de otros derechos de las poblaciones beneficiadas, como es el caso de las mujeres en Bolivia, que de manera paralela consiguieron y avanzaron en su empoderamiento en los ámbitos político, económico productivo y sociocultural.

Cambios en la estructura de la tenencia tierra-territorio

Otro aspecto fundamental, al 91% de saneamiento y de titulación de tierra-territorio, es responder en manos de quienes está quedando la tierra-territorio o cómo está quedando la estructura de la tenencia de la tierra-territorio, y si valió la pena la larga lucha de las naciones y de los pueblos indígenas de Bolivia.

Al final de periodo de la Reforma Agraria 1953-1992 se fue consolidando una estructura latitudinaria de la tierra: el 68% de la tierra rural estaba concentrada en medianos y en grandes propietarios, y el 30 en pequeños propietarios y en comunidades campesinas, como se conocieron hasta entonces.

Actualmente, el 28% está saneado y titulado para pequeños productores campesinos de forma individual, familiar y en comunidades; el 27% para las naciones y los pueblos indígenas originarios de tierras comunitarias de origen/territorios indígenas originario campesinos (TCO/TIOC) de tierras altas y bajas de Bolivia; el 16% para medianos y grandes productores; y el 29% son tierras fiscales no disponibles –parques, áreas forestales, servidumbres ecológicas–. Podemos

afirmar que la actual estructura de la tenencia de la tierra-territorio en nuestro país, en comparación con la Reforma Agraria de 1953, es mucho más democrática y equitativa. Ningún país de la región tiene una estructura similar, en la que el 55% de la tierra rural esté saneada y titulada para la población indígena originaria campesina.

Esta característica de la propiedad agropecuaria en Bolivia viene generando aportes sustanciales en la reducción de la pobreza y en el incremento de posibilidades para las familias bolivianas. Un dato importante es que la participación de la producción agropecuaria en el producto interno bruto es cada vez más relevante en el país, así como su participación en el conjunto de la economía boliviana. Han crecido los productos agroindustriales, la ganadería y también los productos en manos de la pequeña unidad productiva familiar. A su vez, las tierras colectivas de la Amazonía han incrementado y diversificado la participación en el mercado de productos no maderables del bosque y otros como el cacao, el asaí y la castaña, que progresivamente están presentes en el mercado.

Si bien es cierto que hay situaciones como la deforestación, los incendios y la contaminación, es también evidente que, sin las tierras colectivas, el reconocimiento de los derechos indígenas y la democratización de la propiedad, la situación de la población, de la biodiversidad y del medioambiente sería aún más crítica.

Aspectos críticos

Desde 1953, la realidad, la tecnología y los actores han cambiado de manera significativa. La Ley N.º 1715 de 1996 asimiló algunos de los cambios y de las demandas sociales, como la incorporación de la categoría 'territorios indígenas'. La Ley N.º 3545 de 2006 introdujo nuevos criterios sociales, como la incorporación de la titularidad de las mujeres. La Constitución Política del Estado de 2009 incorporó la superficie y fortaleció los criterios ambientales y sociales de la FES y de la FS.

Con el saneamiento prácticamente concluido, es posible reconocer algunos aspectos críticos que pueden servir de experiencia para otros países, así como para valorar razonablemente la experiencia de Bolivia.

Si bien los logros pueden considerarse un récord a nivel de los países de América Latina, el haber durado casi tres décadas significó la posibilidad de desviación de algunos criterios básicos, entre ellos la posesión y la función social y económica, suscritas en la anterior ley. Ese retraso dio lugar a lo que la literatura ha destacado como el incentivo perverso del incumplimiento de la FES, que podría haber significado el incremento de la deforestación y de las quemas, con fines especulativos más que productivos y de autosustento.

En cuanto a las TCO/TIOC, aunque en términos generales las superficies demandadas y caracterizadas como necesarias para la reproducción cultural y económica de los pueblos indígenas han sido reconocidas, es también evidente que no todas han logrado los mismos resultados. Además, los estudios de potencialidades y de dificultades de gestión todavía son limitados.

Respecto a las tierras comunitarias versus la pequeña propiedad, la titulación ha servido para reforzar comunidades tradicionales, muchas veces más allá de las características individuales y comunitarias de la titulación. Otro grupo importante de población dispersa o de asentamientos relativamente recientes, que se organizaron en comunidades, no cuentan con la tradición organizativa ni con normativas internas sólidas, lo que genera conflictos entre vecinos y con las instituciones del Estado.

En tres décadas, la frontera rural-urbano se ha modificado sustancialmente. Han quedado procesos inconclusos que generan tensiones entre los gobiernos municipales y el INRA, muchas veces aprovechados por loteadores y traficantes de tierra, lo que dificulta el cierre del saneamiento para el INRA y una planificación ordenada para el gobierno municipal y la población.

Los avasallamientos existen de diversos tipos y con diferentes actores, desde empresariales hasta pequeños, incluso de comunidades sobre otras comunidades y TCO. Para el año 2023, y puede ser aplicable a todo el proceso, un tercio de los casos deben ser resueltos dentro de las competencias del INRA cuando el predio se encuentra en proceso, un tercio es de competencia de los gobiernos municipales y un tercio debe llegar a competencia del Tribunal Agroambiental cuando consiste en un predio titulado. Una dificultad en esos casos es que, muchas veces, la población no conoce los mecanismos para activar las denuncias.

Ruta de avance

Institucionalidad agraria post saneamiento

En ese contexto, es un desafío el mandato de concluir el proceso de saneamiento y de titulación de tierra-territorio hasta el 2025. De lograr acercarse a esa meta, Bolivia quedaría con seguridad jurídica sobre la tierra-territorio, lo cual permitirá una mayor inversión pública y privada; diversificar e incrementar la producción agropecuaria, forestal y agroforestal; y una garantía ante cualquier hecho de avasallamiento o de tráfico de tierras que se cobije en la ausencia de definición administrativa sobre cualquier tipo de predio legalmente establecido.

La población y las organizaciones sociales se preguntan: ¿una vez concluido el proceso de saneamiento de tierra-territorio, en qué quedará la institucionalidad agraria?

La institucionalidad agraria en Bolivia está constitucionalizada. El artículo 404 de la Constitución Política del Estado de 2009 establece: “El Servicio Boliviano de la Reforma Agraria, cuya máxima autoridad es el Presidente del Estado, es la entidad responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria y tiene jurisdicción en el todo el territorio del país”.

En ese marco, el INRA, en representación del Estado Plurinacional de Bolivia, bajo la autoridad

del presidente del país, tiene la responsabilidad de administrar y de mantener actualizado el catastro rural, que abarca una superficie aproximada de 103,3 millones de hectáreas. La administración del catastro rural tiene como objetivo mantener información precisa sobre la propiedad y el uso de las tierras, de manera que la planificación del desarrollo, las inversiones y sus resultados sean compartidos desde distintas entidades públicas y privadas, especialmente los gobiernos autónomos municipales y las autonomías indígenas originarias campesinas de todo el país.

La normativa agraria establece que las propiedades pequeña, mediana y empresarial se transfieren sea por herencia o por compra-venta. Como condición previa para inscribirlas en Derechos Reales, primero deben ser registradas por el INRA en el catastro administrado. Tales registros se van haciendo más activos en la medida en que pasa el tiempo del registro de las propiedades saneadas y tituladas, por lo que incrementa la demanda para el INRA.

El INRA continuará verificando, cada dos años, el cumplimiento de la FES en predios medianos y empresariales, para garantizar el derecho propietario por el cumplimiento de los criterios de la FES y procediendo a la reversión por incumplimiento; y velando por la sostenibilidad de los recursos y el cumplimiento de las prohibiciones expresas, como las relaciones de servidumbre o de semiesclavitud y el latifundio improductivo.

La legislación boliviana también establece la responsabilidad del INRA en la expropiación de la propiedad agraria por utilidad pública, para lo cual es imprescindible el registro y el monitoreo del valor catastral y del valor de mercado de la tierra, incluyendo en este último los valores estimados para las mejoras implementadas.

Una labor por mejorar es la de coadyuvar en la elaboración y en la ejecución de los programas de asentamientos humanos, según necesidades estratégicas de desarrollo del país. Otra es monitorear y evaluar los asentamientos otorgados hasta el momento, y proceder de acuerdo con la

normativa para su consolidación o la reversión del derecho transitorio por abandono o mal uso de los predios. También está la de registrar en Derechos Reales las tierras fiscales disponibles y no disponibles, y administrarlas en coordinación y en colaboración con las instituciones públicas competentes en materia forestal y ambiental.

Nuestra Constitución Política del Estado establece un equilibrio entre crecimiento económico y conservación de los recursos naturales. En tal sentido, es fundamental monitorear para que nuestra Madre Tierra no pierda su capacidad productiva y reproductiva de la vida.

Para ello, el INRA se encuentra en un proceso de adecuación y de mejora tecnológica permanente, a fin de modernizar el sistema de monitoreo con el apoyo de imágenes de satélite de alta resolución para identificar el cumplimiento de la FES y de la FS, y progresivamente incorporar criterios ambientales por tipo de predio, conforme a los nuevos criterios y a las realidades agropecuarias del país.

El INRA tiene experiencia acumulada, institucionalidad y presencia nacional, lo cual es muy

importante. No se trata de crear una nueva institucionalidad post saneamiento, sino de fortalecer lo que existe, para así cumplir el rol asignado por mandato constitucional y por la ley agraria vigente.

Además, el compromiso institucional del INRA con la seguridad jurídica, la buena distribución y la sostenibilidad en el aprovechamiento de la tierra y del territorio nos permiten una apertura a la colaboración y a la coordinación con las instancias generadas en los últimos años. Las relaciones interinstitucionales necesitan trabajar sus experiencias, compartir sus lecciones aprendidas y perfeccionar los canales y los mecanismos de comunicación y de enlace. Ese será el caso de los lazos y de los temas en común con instancias como el Viceministerio de Tierras, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, y el Tribunal Agroambiental. Las últimas son instituciones cuya conformación es más reciente que la del INRA y que responden tanto a la renovación constitucional promovida hace menos de 20 años como a un nuevo contexto nacional y global, caracterizado por la crisis climática y por un escenario adverso para la garantía de derechos de las poblaciones rurales.

2

Balance y perspectivas de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT)

Omar Quiroga Antelo

Contexto

La Constitución Política del Estado (2009), aprobada por voto libre y directo del pueblo boliviano en referéndum, establece en el párrafo III del artículo 351 que la gestión y la administración de los recursos naturales son tuición del Estado Plurinacional de Bolivia, y que se realizarán garantizando el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales.

Normativa complementaria orienta el accionar de las instituciones del Estado, bajo el entendimiento de que los recursos no son infinitos y que la renovabilidad natural no es una garantía, más aún en un contexto de cambio climático y en vista de cómo responder hacia el futuro.

En esa línea, la Ley N.º 071 de Derechos de la Madre Tierra (2010) señala entre sus principios (artículo 2) la armonía en las actividades humanas, en el marco de la pluralidad y de la diversidad, para lograr equilibrios dinámicos con los ciclos y los procesos inherentes a la Madre Tierra; el bien colectivo, que es de interés de toda la sociedad; la garantía de regeneración de la Madre Tierra; el respeto y la defensa de los Derechos de la Madre Tierra; y la no mercantilización. La Ley Marco N.º 300 de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien (2012) establece el marco normativo para la preservación del medioambiente –la Madre Tierra–, garantizando la capacidad de regeneración de los componentes y los hábitats (artículo 1). Esta ley fija las bases legales para la planificación, la gestión pública y las inversiones, así como el marco institucional estratégico para su implementación. Un

aspecto altamente relevante es la incorporación del enfoque territorial en el desarrollo integral, al igual que los lineamientos de la sustentabilidad.

Dicho nuevo enfoque es mandato para la nueva estructura del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, que trajo consigo la eliminación de las superintendencias sectoriales, cuyas competencias fueron en parte absorbidas por los ministerios correspondientes y/o por una nueva entidad creada por norma expresa, a fin de garantizar la implementación de un modelo económico plural orientado a mejorar la calidad de vida de las bolivianas y los bolivianos, reconociendo y protegiendo las distintas formas de organización económica (Decreto Supremo N.º 29894, de 7 de febrero de 2009).

Las nuevas entidades nacieron como Autoridades de Fiscalización y Control Social de los sectores de Transporte y Telecomunicaciones, de Agua Potable y Saneamiento Básico, de Electricidad, de Bosques y Tierra, de Pensiones y de Empresas, en cumplimiento del artículo 1 del Decreto Supremo N.º 071, promulgado el 9 de abril de 2009.

La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) es una institución pública técnica y operativa, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, financiera, legal y técnica, bajo la tuición del Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Geográficamente tiene su oficina nacional en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y está representada en siete departamentos: Santa Cruz, Beni, Pando, La Paz, Cochabamba, Chuquisaca y Tarija. Cuenta, además, con 26 Unidades Operativas

de Bosques y Tierra, distribuidas en zonas de aprovechamiento forestal, y con nueve puntos de control¹.

Marco normativo competencial

De acuerdo con el Decreto Supremo N.º 071, la ABT fue creada bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Posteriormente quedó bajo la tuición del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (Decreto Supremo N.º 0429, artículo 6, que modifica el artículo 94 del Decreto Supremo N.º 29894, y disposición tercera, que aboga y deroga todas las disposiciones y las normas contrarias al decreto supremo anterior).

La ABT, al haber heredado competencias de las extintas superintendencias Forestal y Agraria, en su ejercicio institucional debe considerar el siguiente marco normativo: Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996), Ley N.º 3545 de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria (2006), Ley N.º 3501 de Ampliación del plazo de saneamiento (2006) y sus respectivos reglamentos.

Asimismo, la ABT debe dar cumplimiento a normas que comprometen una coordinación interministerial, entre ellas la Ley N.º 337 de Apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques (2013), que en su momento permitió la implementación del Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, y por la ABT, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, según sus competencias. Ese Programa fue ampliado en su vigencia e incorporó nuevos beneficiarios mediante la promulgación, primero, de la Ley N.º 502 (2014) y, luego, de la Ley N.º 739 (2015), que permitió resolver los problemas de desmontes sin autorización en predios en proceso de saneamiento o sin sanear, donde se consideraron alternativas en cuanto a las sanciones administrativas.

En 2016 fue promulgado un paquete normativo para el sector forestal, que incluye el Decreto Supremo N.º 2914, cuyo objetivo fue crear el Programa de Monitoreo y Control de la Deforestación y

Degradación de Bosques, denominado “Nuestros Bosques”. Entre los entes responsables de la implementación de esa iniciativa está la ABT, principalmente en el control de la deforestación ilegal, los permisos de desmonte y el manejo del fuego. Dicho Programa exige resoluciones biministeriales entre el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, e incluso la participación del Viceministerio de Defensa Civil. También es parte de ese paquete normativo para el sector forestal la Resolución de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) N.º 619/2016, que aprueba el reglamento de créditos para el sector forestal mediante garantías no convencionales, refiriéndose a los instrumentos vigentes de gestión forestal, autorizados por la ABT.

Por otra parte, la Ley N.º 777 (2016) establece la creación del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), en la perspectiva de conducir al desarrollo integral de Bolivia en el marco del Vivir Bien, en función tanto de los pilares de desarrollo de la Agenda Patriótica 2025 como de los postulados del Plan de Desarrollo General Económico y Social para el Vivir Bien y del Plan Sectorial de Desarrollo Integral del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, como cabeza de sector.

La frecuencia y la intensidad de los incendios forestales dieron lugar, a su vez, a la promulgación de la Ley N.º 1171 de Uso y manejo racional de quemadas (2019), destinada a regular el manejo y el uso del fuego como herramienta en la actividad productiva, y cuya reglamentación aún está en proceso de definición.

Con sus tres ejes institucionales de desarrollo, el Plan Estratégico Institucional 2021-2025 de la ABT –aprobado mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente y Agua N.º 650/2022, y Resolución Administrativa ABT-356/2022– establece: (i) la gestión del desarrollo rural integral sustentable; (ii) la eficiente fiscalización, control, autorización y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y de la tierra; y (iii) la aplicación de procesos automatizados y en beneficio de los usuarios del bosque y de la tierra (ABT, 2022a: 18). La finalidad es el incremento del producto interno bruto nacional y el fortalecimiento del Estado.

¹ Información institucional tomada del sitio web de la ABT: www.abt.gob.bo

Tabla 1: Síntesis del Plan Estratégico Institucional 2021-2025 de la ABT

Visión			
“La ABT al 2025 es una institución reconocida por su labor en la gestión del desarrollo rural integral sustentable, en la eficiente fiscalización, control, autorización y el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y tierra a través de procesos automatizados y en beneficio de los usuarios del bosque y la tierra; aportando al incremento del PIB Nacional y al fortalecimiento del Estado Plurinacional de Bolivia para Vivir Bien”.			
Misión			
“La ABT es una institución dedicada a contribuir al desarrollo rural integral sustentable mediante el manejo integral sustentable de los bosques, democratizando el acceso, fiscalizando y controlando el aprovechamiento de los recursos forestales y la tierra, garantizando beneficios para los usuarios del bosque y la tierra, aportando al crecimiento económico del sector y del Estado Plurinacional bajo los principios de transparencia, eficacia, eficiencia, equidad y responsabilidad social y ambiental”.			
Ejes institucionales	Objetivos estratégicos institucionales	Acciones estratégicas institucionales	Indicador de resultados
1. Gestión de desarrollo rural integral sustentable	1. Se ha incrementado la superficie de bosques bajo manejo integral y sustentable	1. Atender e identificar las superficies que requieran el manejo integral y sustentable de bosques, preservando la economía social comunitaria y los sistemas productivos, considerando que los bosques son productores de alimentos y protectores de las funciones ambientales	Superficie bajo manejo integral y sustentable de bosques (millones de hectáreas)
		2. Democratizar el aprovechamiento sustentable del bosque y de la tierra, optimizando los instrumentos de gestión, monitoreo, regulación y fiscalización	Número de operaciones de fiscalización y control
			Número de autorizaciones de derechos forestales y agrarios atendidos
		3. Promover la gestión integral y sustentable del bosque y de la tierra mediante la gestión del conocimiento	Número de herramientas y acciones realizadas
	4. Desarrollar e implementar una estrategia financiera que permita la gestión integral y sustentable de los bosques y de la tierra, y coadyuve a la reactivación económica	Número de estrategias diseñadas e implementadas	
2. Fiscalización, control, autorización y aprovechamiento sustentable	2. Contribuir al incremento de las áreas forestadas y reforestadas, así como a la recuperación de suelos degradados	5. Generar e implementar el Plan de acción interinstitucional para lograr la recuperación de áreas degradadas y/o deforestadas, considerando también acciones de forestación	Número de planes de acción implementados
	3. Contribuir al logro de mayor capacidad en la gestión integral del fuego ante incendios forestales	6. Implementar el Plan de acción institucional de la gestión integral del fuego	Número de planes de acción implementados
3. Procesos automatizados	4. Contribuir al buen uso y a la eficiencia de los recursos en la administración pública	7. Generar e implementar el Plan de acción de fortalecimiento institucional que contemple la gestión de información, su tecnificación, la sostenibilidad financiera y la transparencia	Número de planes de acción de fortalecimiento institucional implementados

Fuente: Elaboración propia a partir de la síntesis realizada por la Unidad de Planificación y Seguimiento de la ABT.

Las acciones planificadas por la ABT forman parte de los compromisos internacionales en el contexto de cambio climático. En el marco del Acuerdo de París (2016), las Contribuciones Nacionalmente Determinadas asumidas por el Estado Plurinacional de Bolivia para el sector forestal son:

- i) Aumentar la cobertura de bosques y área forestal, reducir la deforestación y conservación de la biodiversidad a través del desarrollo de capacidades de control, fiscalización y restitución del bosque; ii) Fortalecimiento de funciones ambientales a través de la gestión integral complementaria y sustentable del bosque, garantizando la conservación mediante prácticas sustentables; iii) Reducción de la pobreza y aporte al PIB a través del fortalecimiento de la gestión integral de recursos (Ministerio de Medio Ambiente y Agua-Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, s. f.: 18).

Esos compromisos se traducen en indicadores, los cuales son reportados entre varias instancias del Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Por su parte, la ABT reporta mensualmente la incorporación de áreas bajo manejo en bosques.

Para la implementación de políticas para el sector forestal se cuenta de modo transversal con el Programa de la Gestión Integral y Sustentable de los Bosques (Resolución Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente y Agua N.º 287/2018), y con la Política y Estrategia Plurinacional para la Gestión Integral y Sustentable de la Biodiversidad, Plan de Acción 2019-2030 (Resolución Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente y Agua N.º 746/2018). Ambos tienen un enfoque territorial en la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales renovables, cuyos lineamientos para su implementación están definidos por la Gestión Integral y Sustentable de Bosques (GISB) en sus seis componentes:

- i) los principios de desarrollo integral en armonía con la madre Tierra, ii) el uso y aprovechamiento sustentable, iii) la conservación de las funciones ambientales para la resiliencia ecológica, iv) diversificación de sistemas productivos sustentables y generación de valor agregado, v) gobernanza territorial y democratización de derechos en el bosque y vi) diálogo inter-científico de conocimientos y saberes (Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 2018: 36).

Conceptualización

El 'manejo' como concepto y los instrumentos de gestión forestal y agraria

En el proceso de desarrollo normativo entre 1996 y 2016, el concepto de *manejo* ha sido complejizado hacia el de *manejo integral* bajo tres enfoques: (i) al recurso, (ii) al territorio y (iii) a las políticas de desarrollo.

La Ley Forestal vigente (Ley N.º 1700, de 1996) tiene un enfoque hacia el recurso, puesto que define el uso integral y eficiente del bosque como “La utilización sostenible de la mayor variedad posible, ecológicamente recomendable y comercialmente viable, de los recursos forestales, limitando el desperdicio de los recursos aprovechados y evitando el daño innecesario al bosque remanente” (artículo 3.f).

En cuanto al enfoque territorial, este se formaliza a partir de la promulgación en 2009 de la actual Constitución Política del Estado, en la que se incorpora el concepto de *integralidad* en cuatro ámbitos: (i) la definición de la Amazonía, (ii) la definición de tierra y de territorio, (iii) el desarrollo rural integral sustentable y (iv) alcanzar el Vivir Bien mediante el desarrollo integral.

El enfoque hacia las políticas de desarrollo de Bolivia está definido como los componentes de desarrollo integral para el logro de los objetivos del Vivir Bien (Ley N.º 300, artículo 12):

1. Saber alimentarse para Vivir Bien.
2. Promover hábitos de consumo sustentables.
3. Establecer procesos de producción no contaminantes y que respetan la capacidad de regeneración de la Madre Tierra, en función del interés colectivo.
4. Conservar los componentes, zonas y sistemas de vida de la Madre Tierra en el marco de un manejo integral y sustentable.
5. Prevenir y disminuir las condiciones de riesgo y vulnerabilidad del pueblo boliviano.
6. Orientar la inversión y distribución de la riqueza con justicia social.

7. Facilitar el acceso equitativo a los componentes de la Madre Tierra.
8. Democratizar el acceso a los medios y factores de producción.
9. Promover fuentes de empleo digno en el marco del desarrollo integral.
10. Facilitar el acceso universal del pueblo boliviano a la educación y salud.

Finalmente, el concepto de *sustentabilidad* guarda una estrecha relación con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, en tanto que uno de los principios de la Ley Marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien es garantizar la regeneración de la Madre Tierra. Para ello: “El Estado Plurinacional de Bolivia y cualquier persona individual, colectiva o comunitaria con derechos de propiedad, uso y aprovechamiento sobre los componentes de la Madre Tierra, está obligada a respetar las capacidades de regeneración de los componentes, zonas y sistemas de vida de la Madre Tierra” (Ley N.º 300, artículo 4.6).

Todos los instrumentos que administra la ABT, que hacen a la gestión forestal y agraria, incorporan los principios y los componentes indicados.

En la actualidad, la ABT cuenta con más de 1.400 documentos técnico-legales que permiten la regulación del uso y del aprovechamiento del bosque y de la tierra. Esos documentos están siendo analizados para la simplificación y/o la desburocratización de procesos.

Los instrumentos de gestión forestal y agraria existentes en Bolivia hasta el momento, por los que se otorgan los derechos de aprovechamiento en sus tres fases –planificación, operación y seguimiento–, son: (i) los planes generales de manejo forestal maderables, (ii) los planes generales de manejo forestal no maderables, (iii) los planes de ordenamiento predial, (iv) los planes generales e integrales de bosques y tierra, y (v) los planes de manejo integral de bosques.

Tabla 2: Instrumentos de gestión forestal y agraria en Bolivia, por fase

Código	Instrumento
Fase de planificación	
PGMF	Plan General de Manejo Forestal Mayor a 200 hectáreas
PGMFp	Plan General de Manejo Forestal Menor a 200 hectáreas
PMIB	Plan de Manejo Integral de Bosque
PGMFNM	Plan General de Manejo Forestal para no maderables
PGIBT	Plan de Gestión Integral de Bosque y Tierra
POP	Plan de Ordenamiento Predial
Fase de operación	
PGMF	Plan General de Manejo Forestal Mayor a 200 hectáreas
POGI	Plan Operativo de Gestión Integral
PDM	Plan de Desmonte Mayor
Fase de planificación	
IAPOAF	Informe Anual de las Operaciones de Aprovechamiento
IAPAP	Informe Anual del Programa de Abastecimiento y Procesamiento
ITPAP	Informe Trimestral del Programa de Abastecimiento y Procesamiento
IAPOGI	Informe Anual de las Operaciones de Aprovechamiento
IPDM	Informe de Ejecución de Desmonte

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos 2023 de la Jefatura Nacional de Administración de Derechos de Aprovechamiento y Uso de la ABT.

Dado que la dinámica forestal y agraria es compleja, también se cuenta con otros instrumentos técnicos en los que se adaptan procesos

y procedimientos conforme a las actividades productivas e incluso regionales.

Tabla 3: Otros instrumentos de la gestión forestal y agraria en Bolivia

Código	Instrumento
Otros instrumentos	
ER	Estudio de Rendimiento
PGMF_Act	Plan General de Manejo Forestal_Actualizado
PGMF_Mod	Plan General de Manejo Forestal_Modificaciones
PGMF_Rev	Plan General de Manejo Forestal_Revocatoria
RPF	Registro de Plantaciones Forestales
TPP	Transporte de Productos de Plantaciones
POP_Mod	Plan de Ordenamiento Predial_Modificación
POP_Conv	Plan de Ordenamiento Predial_Convalidaciones
POP_Anula	Plan de Ordenamiento Predial_Anulaciones
Registros	
REF	Registro de Empresas
RAA	Registro de Agentes Auxiliares
Aprovechamiento de volúmenes menores	
SCPM	Documento de acreditación del derecho propietario para solicitudes de aprovechamiento y transporte de productos en cantidades menores, maderables y no maderables
SMN	Solicitudes de aprovechamiento de productos forestales del bosque diferentes a la madera aserrada
SMP	Solicitudes de aprovechamiento maderable y no maderable en plantaciones forestales
SMR	Solicitudes de aprovechamiento de madera antigua en abandono (relimpias, etcétera), y producto de efectos climáticos (quemadas, riadas)
SMU	Solicitudes de aprovechamiento de madera para uso propio o comunitario
SPCP	Documento de inspección a autorizaciones de aprovechamiento y transporte de productos en cantidades menores, maderables y no maderables

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos 2023 de la Jefatura Nacional de Administración de Derechos de Aprovechamiento y Uso de la ABT.

Situación actual

De las 51.027.680 hectáreas de bosque estimadas en el territorio boliviano, hasta el año 2021 se tenían 10.800.000 hectáreas con instrumentos de gestión forestal (base de datos de la ABT).

Entre las gestiones 2006 y 2022 fueron cubiertas 11.933.376,16 hectáreas bajo diferentes instrumentos de gestión forestal y agraria. De esos instrumentos, específicamente los de aprovechamiento forestal maderable alcanzaron a cubrir

6.094.772,91 hectáreas, seguidos de los que generan cambio de uso del suelo para agricultura y/o ganadería, que cubrieron 4.904.894,04 hectáreas. Por otra parte, los instrumentos con menos cobertura fueron los de aquellas comunidades campesinas y/o indígenas que a partir de una zonificación agroecológica generaron planes de gestión integral de bosques y tierra, alcanzando a cubrir 507.438,23 hectáreas, seguidos de planes de aprovechamiento forestal no maderable (frutos de palmeras y resinas, entre otros), cubriendo 426.270,98 hectáreas.

Tabla 4: Instrumentos de gestión forestal y agraria aprobados en Bolivia entre 2006 y 2022

Instrumentos	Hectáreas
PGMF (áreas mayores a 200 hectáreas)	5.389.531,36
PGMFp (áreas menores a 200 hectáreas)	352.631,65
PMIB	352.609,91
Subtotal de aprovechamiento forestal maderable	6.094.772,91
PGMFNM (aprovechamiento de productos forestales no maderables)	426.270,98
PGIBT (mixto entre maderable, no maderable, agricultura, ganadería y turismo)	507.438,23
Subtotal de aprovechamiento forestal en bosque	7.028.482,12
POP (gestión agraria en bosques - cambio de uso del suelo)	4.904.894,04
Total de área bajo un instrumento de gestión forestal y/o agraria	11.933.376,16

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales de 2006 a 2022 de la ABT.

En total, en ese periodo, los instrumentos de aprovechamiento en bosques cubrieron 7.028.482,12 hectáreas. Sin embargo, considerando los primeros instrumentos de gestión generados después de la promulgación de la Ley Forestal, se llegó a poco más de 10 millones de hectáreas, cifra que es considerada como línea de base para lograr un incremento de hasta 15 millones de hectáreas por esfuerzo propio, que deben ser logradas al año 2030 como está establecido en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas.

En cumplimiento de los compromisos internacionales, en su Plan Estratégico Institucional 2021-2025, la ABT plantea lograr 984.709 hectáreas más hasta 2025, bajo manejo integral y sustentable, lo que implica cubrir 196.942 hectáreas anuales hasta esa gestión. En tal sentido, los esfuerzos de los dos últimos años fueron fructíferos, dando como resultado 574.191 hectáreas, equivalentes al 58,3% del total de la meta planificada para el mediano plazo y sobrepasando las metas programadas en el Plan Operativo Anual de cada gestión –354.709 hectáreas en 2021 y 219.482 hectáreas en 2022 (de 168.000 hectáreas programadas)–, dejando una meta pendiente de 410.518 hectáreas para las tres gestiones futuras.

Pese a contrariedades de revocatoria que se permiten para ampliar la frontera agrícola, se cuenta con un promedio de 77.000 hectáreas por año que cambian el uso del suelo de bosque a área de cultivo. Ese cambio también está regulado

mediante planes operativos prediales y diversas modalidades de planes de desmonte, que a su vez requieren ser mejorados por medio de acuerdos sociales, compromisos y esfuerzos que permitan priorizar tanto la conservación de las áreas sensibles –por ejemplo las servidumbres– como la recuperación y/o la restauración de las áreas degradadas, al igual que el fortalecimiento de la gobernanza territorial en tanto aspecto clave de ese proceso. Al presente, de las concesiones forestales –ahora denominadas autorizaciones transitorias especiales–, el 40% fue revertido o está en proceso de reversión, ya sea por conclusión de vigencia, renuncia y/o incumplimiento.

Los datos a 2022 sobre la distribución en superficie autorizada para el aprovechamiento forestal muestran, por actor, que el 48% es para comunidades indígenas, el 23% para comunidades campesinas, el 19% para autorizaciones transitorias especiales, el 3% para asociaciones del lugar y el 3% para privados. Esto significa que actualmente más del 70% de las áreas de bosque con instrumentos de gestión están bajo la gestión de comunidades indígenas y campesinas (ABT, 2022b).

Un aspecto no menor corresponde a las recaudaciones por tipo de autorizaciones y su aporte al financiamiento de los distintos niveles de gobierno. En correspondencia con las distintas patentes forestales (Ley Forestal, artículo 37), en 2022 se generaron ingresos por más de 146.993.341,70 de bolivianos, monto mayor que el de las dos gestiones anteriores.

**Tabla 5: Histórico de recaudaciones por la ABT a nivel nacional (2020-2022)
(En bolivianos)**

Concepto de la recaudación	2020	2021	2022
Patente por volumen	6.402.943,27	6.870.199,34	10.533.857,50
Patente por superficie de desmonte	13.922.790,30	13.700.879,86	13.249.435,62
Patente por desmonte - Titular	18.378.611,87	17.944.139,57	15.474.855,07
Patente por desmonte - Comercializador	7.071.510,33	9.860.583,24	8.946.449,32
Patente por propiedad privada	894.796,79	1.360.051,20	1.263.851,24
Agrupación social del lugar	123.516,79	37.179,05	40.378,17
Patente por superficie de aprovechamiento	373.719,98	466.224,27	409.153,38
Formularios	48.839.712,50	71.103.160,00	75.328.665,00
Inscripción y reinscripción	641.780,50	1.281.205,61	1.083.703,08
Multas	3.802.706,17	5.306.020,72	8.319.135,01
Remates	347.303,46	978.047,34	1.574.260,66
Tarifa de regulación forestal	2.994.860,05	5.408.320,43	5.662.582,56
Otros ingresos	2.449.232,89	4.336.505,98	5.107.015,09
Total	106.243.484,90	138.652.516,61	146.993.341,70

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la Dirección General Administrativa Financiera de la ABT.

Los recursos obtenidos por medio de las recaudaciones son transferidos de manera bimensual a los distintos niveles de gobierno, según la siguiente distribución porcentual:

- A las gobernaciones: 35% de la patente de aprovechamiento y 25% de la patente de desmonte.
- A las municipalidades: 25% de la patente de aprovechamiento y 25% de la patente de desmonte.
- Al Fondo Nacional de Desarrollo Forestal: 10% de la patente de aprovechamiento forestal, más el 50% de las patentes de desmonte y los saldos líquidos de las multas y de los remates, para un fondo fiduciario destinado a aportes de contrapartida para la clasificación, la zonificación, el manejo y la rehabilitación de cuencas y de tierras forestales, el ordenamiento y el manejo forestal, la investigación, la capacitación y la transferencia de tecnologías forestales.
- A la ABT: el 30% de la patente de aprovechamiento forestal.

Téngase en cuenta que cualquier excedente sobre el presupuesto aprobado por ley pasa al Fondo

Nacional de Desarrollo Forestal o es objeto de incentivos arancelarios, fiscales o de otra índole, creados mediante leyes especiales.

Aspectos críticos

El manejo de los recursos, las políticas públicas y los compromisos internacionales son dinámicos, así como la complejidad de la tenencia de la tierra. Una necesidad de corto y de mediano plazo es la actualización y/o la modificación de la Ley Forestal de 1996.

El peso de las comunidades y de los territorios indígenas originario campesinos en los recursos forestales y en la conservación de la biodiversidad, contrastado con las limitaciones de acceso, gestión, caminos y mercados, requiere validar los modelos de gestión indígenas y/o campesinos, y también proponer alternativas. Al momento, los instrumentos de gestión forestal en las comunidades indígenas son aún promovidos y comercializados por las empresas privadas, bajo sus términos y sus condiciones.

Por otra parte, el contexto de cambio climático, los compromisos internacionales respecto a la

conservación de los bosques, los efectos de la pandemia y las distintas dinámicas económicas y sociales que impulsan a diversas respuestas adaptativas de los sistemas productivos dan a la ABT importantes retos para lograr que el proceso de desarrollo no muestre solamente rentabilidad, sino también sustentabilidad.

Entre tales adaptaciones, la ABT ha generado nuevos instrumentos de gestión forestal para responder al marco de sustentabilidad y al enfoque integral adaptativo. Entre esos instrumentos están los planes de gestión integral de bosques y tierra de 2013, elaborados a nivel de las comunidades y basados en la combinación de una zonificación agroecológica y del aprovechamiento forestal, según la vocación y la capacidad productiva del lugar. De igual modo, en 2017 fueron generados planes de manejo integral de bosques, –con sus respectivas resoluciones del Ministerio de Medio Ambiente y Agua–, que al ser aprobados los inventarios forestales a nivel departamental permiten que los nuevos planes generales de manejo forestal, y las actualizaciones, solo inviertan en el desarrollo del censo con la elaboración del plan operativo anual forestal.

Asimismo, es indispensable continuar con los compromisos de coordinación entre las distintas instancias estatales para el logro conjunto de las metas internas y de los compromisos institucionales, como responsabilidad de la ABT, en colaboración con otras entidades que tienen tuición territorial en las áreas protegidas nacionales y subnacionales, y en otros sistemas productivos integrales, entre ellos los sistemas agroforestales, que debieran ser fortalecidos en el marco de un mecanismo conjunto a cargo de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (Ley N.º 300, artículo 53).

Ruta de avance

Entre las metas de país y los compromisos internacionales en el marco de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas, en el contexto del cambio climático, al año 2025 Bolivia debe alcanzar 15 millones de hectáreas de bosque

bajo manejo. Para lograrlo y aportar a la reactivación económica en los ecosistemas de bosques, es necesario establecer alianzas estratégicas intersectoriales e interinstitucionales, a fin de armonizar criterios y fortalecer el enfoque de manejo integral, conforme a criterios de sustentabilidad y modelos de gestión locales.

El objetivo de la ABT es regular el uso y el aprovechamiento forestal y de tierras en términos de integralidad y sustentabilidad. Un criterio para lograr esa finalidad es el de los derechos sobre la propiedad de la tierra como requisito principal, que es administrado por el INRA en el ámbito de sus competencias.

A su vez, los derechos de aprovechamiento de recursos forestales maderables y no maderables, sea en tierras de producción forestal permanente o para cambio de uso del suelo bajo la categoría de suelos de uso múltiple, son definidos en los planes de uso de suelo que se aprueban mediante leyes departamentales. Con el propósito de aminorar los efectos negativos del cambio de uso del suelo en suelos de naturaleza boscosa y/o de vocación forestal, la ABT, en coordinación con la Dirección General de Gestión y Desarrollo Forestal del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, genera normas técnicas y/o directrices que permitan, como parte de la regulación, precautelar la incorporación de buenas prácticas de manejo.

Esa intencionalidad, sin embargo, requiere mayor fortalecimiento institucional, tanto por las entidades públicas del sector como por las entidades públicas subnacionales, la academia pública y privada, las organizaciones civiles y la sociedad en general. Esto considerando que la incorporación y/o la generación de buenas prácticas de manejo no son procedimientos estáticos y, a su vez, requieren de una constante investigación, innovación y recuperación de saberes ancestrales, en la perspectiva de responder a los retos que imponen el mercado, el cambio climático y las necesidades emergentes de las sociedades actuales.

Para lograr un enfoque territorial, además de conocer cada vez mejor el recurso y/o la materia

prima, es necesario que la institución mejore las herramientas de intervención, la facilitación del acceso al recurso por el usuario y los procesos de monitoreo, fiscalización, conservación y promoción. Por tanto, la tecnificación es una necesidad inmediata, aspecto que marca uno de los tres ejes del vigente Plan Estratégico Institucional 2021-2025 de la ABT.

Dicha tecnificación no consiste solo en facilitar la tramitación, sino también en mejorar el sistema de monitoreo de los recursos forestales a escala nacional. También debería coadyuvar a reducir los costos en la generación de instrumentos de gestión forestal y agraria, facilitando el cálculo de abundancia de las especies potenciales y de importancia comercial, a fin de generar el inventario nacional de recursos forestales no maderables y actualizar los inventarios departamentales de los recursos forestales maderables.

Actualmente, en Bolivia han sido generados programas de aprovechamiento de recursos forestales, pero su implementación inicia en la comercialización del recurso ya cosechado y no así en la planificación *in situ* para su aprovechamiento. En ese sentido, la competencia de la ABT parte de la planificación del territorio y del área donde se realizará el aprovechamiento del recurso forestal o donde se iniciará el cambio de uso del suelo, sin dejar de lado la interacción con el componente social y sus modelos de gestión, que juegan un rol fundamental a la hora de realizar la actividad económica.

Ese es el punto cero o el inicio de la cadena productiva desde donde se determina la sustentabilidad o no del manejo de los recursos forestales y/o de la tierra. Al respecto, la ATB plantea que los programas productivos deben cubrir o abarcar desde el punto de inicio u origen del recurso, logrando recursos para la generación de los instrumentos de gestión forestal y agraria, mismos que deben ir seguidos de procesos de capacitación, con el acompañamiento técnico en varios niveles.

Otro aspecto relevante para la ABT es fortalecer la regulación en cuanto al aprovechamiento de

los recursos forestales no maderables, profundizando para ello en el conocimiento de la dinámica de esas especies en los bosques, para así determinar lineamientos técnicos que permitan un aprovechamiento sustentable considerando dos aspectos. El primero está referido a la presión del mercado, que aumenta sobre los recursos al exigir gran cantidad para su comercialización interna y para la exportación, aspecto que requiere una regulación en el modelo de manejo y otra en la comercialización y la protección en la competencia con los países vecinos, con los que se comparten esos recursos. El segundo corresponde al fortalecimiento del recurso humano del lugar para una mayor autonomía en el manejo de los recursos, así como en el monitoreo y en la elaboración de reportes anuales de aprovechamiento, fin para el que se busca formalizar la figura del gestor comunitario como representante válido en la tramitación de permisos.

Finalmente, la ABT, en alianzas estratégicas con el sector financiero –como la banca–, quiere fortalecer, en la dinámica de créditos, el reconocimiento de las garantías no convencionales para el sector forestal, que son los instrumentos de gestión forestal en su fase de implementación, como los planes operativos anuales forestales, que ya cuentan con la información de la cantidad del recurso a ser aprovechado. Ese crédito debiera poder cubrir el costo de operaciones y otros gastos de inversión requeridos por el producto. Tal esfuerzo apunta a generar una cultura forestal en la banca nacional.

Referencias bibliográficas

- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra - ABT (2022a). "Plan Estratégico Institucional. Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra. 2021-2025". <https://goo.su/UNUZae>
- ABT (2022b). *Anuario de Resultados, Gestión 2022*. La Paz: Ministerio de Medio Ambiente y Agua.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua-Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (s. f.). *Contribución Nacionalmente Determinada (CND) del Estado Plurinacional de Bolivia. Actualización*

de las CND para el periodo 2021-2030 en el marco del Acuerdo de París. La Paz: Ministerio de Medio Ambiente y Agua. <https://goo.su/Az1VNnn>
 Ministerio de Medio Ambiente y Agua (2018). *Política y Estrategia Plurinacional para la Gestión Integral y Sustentable de la Biodiversidad. Plan de Acción 2019-2030.* La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/iLmEGsP>

Normativa nacional

Constitución Política del Estado. 7 de febrero de 2009. República de Bolivia. <https://goo.su/p8QY>
 Decreto Supremo N.º 29894. Estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional. 7 de febrero de 2009. Palacio de Gobierno de Bolivia. <https://goo.su/vzOPfjX>
 Decreto Supremo N.º 071. Creación de las Autoridades de Fiscalización y Control Social. 9 de abril de 2009. Palacio de Gobierno de Bolivia. <https://goo.su/ABduyz>
 Decreto Supremo N.º 0429. Modifica artículos del Decreto Supremo N.º 24894. 10 de febrero de 2010. Palacio de Gobierno de Bolivia. <https://goo.su/p0xWiX1>
 Decreto Supremo N.º 2914. Crea el Programa de Monitoreo y Control de la Deforestación y Degradación de Bosques. 27 de septiembre de 2016. Departamento de Santa Cruz. <https://goo.su/LkzY7v>
 Ley N.º 1700. Ley Forestal. 12 de julio de 1996. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/sgeF>
 Ley N.º 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. 18 de octubre de 1996. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/LPvubVo>
 Ley N.º 3501. Ley de Ampliación del plazo de saneamiento. 19 de octubre de 2006. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/S6Nfcl>
 Ley N.º 3545. Ley de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria. 28 de noviembre de 2006.

Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/58bOm>

Ley N.º 071. Ley de Derechos de la Madre Tierra. 21 de diciembre de 2010. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/NcDr>

Ley N.º 300. Ley Marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien. 15 de octubre de 2012. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/EjYJX2B>

Ley N.º 337. Ley de Apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques. 11 de enero de 2013. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/Guw3dVS>

Ley N.º 502. Ley de Ampliación del plazo y modificación a la Ley N.º 337 de Apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques. 26 de febrero de 2014. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/wZWi0>

Ley N.º 739. Ley de Modificación de las Leyes N.º 337 y N.º 502 de Apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques. 29 de septiembre de 2015. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/ZlwL0>

Ley N.º 777. Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE). 21 de enero de 2016. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/Wmpb5U5>

Ley N.º 1171. Ley de Uso y manejo racional de quemadas. 25 de abril de 2019. Asamblea Legislativa Plurinacional. <https://goo.su/BVpC>

Normativa internacional

Acuerdo de París. Adoptado el 12 de diciembre de 2015 y puesto en vigor el 4 de noviembre de 2016. <https://goo.su/SzpOvh>

Sitios web

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra: www.abt.gob.bo

3

Diseño institucional de la jurisdicción agroambiental

Elva Terceros Cuéllar

Contexto

El inciso I del artículo 179 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) establece que la jurisdicción agroambiental es ejercida por el Tribunal Agroambiental y los jueces agroambientales, y dispone que las altas autoridades judiciales sean nombradas por voto popular.

La jurisdicción agraria fue creada en 1996 y la jurisdicción agroambiental dos décadas después, aunque en esta última la mayor carga procesal sigue siendo agraria. En sus inicios, fueron coetáneas al proceso de saneamiento de la tierra, por las demandas contencioso-administrativas ante el tribunal de cierre, para que este revisara el trabajo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). En los últimos años, por las acciones ante los Juzgados Agroambientales, su labor ha sido solicitar la tutela judicial en el ejercicio del derecho propietario de la tierra y la posesión agraria, además de las acciones relacionadas con problemas en la producción agropecuaria. Esto por el desconocimiento de las competencias ambientales en los ámbitos de aguas y de recursos naturales renovables de esta jurisdicción especializada.

Conceptualización

El nuevo institucionalismo concibe el diseño institucional bajo dos características: (i) "es una forma accionable que puede promover resultados valorados en un contexto particular" y (ii) "las instituciones se conciben como entidades que son al mismo tiempo empíricas y normativas" (Barajas,

1999: 172). En el primer caso, el diseño está basado en las capacidades humanas individuales o de grupos; en el segundo, corresponde a la conjunción del enfoque empírico y de la capacidad para evaluar esa realidad.

Autores como Robert Goodin identifican el nuevo institucionalismo como el retorno a la teoría de las ciencias humanas y a la teoría social, permitiendo un modelo más amplio de comprensión de los resultados sociales (en Barajas, 1999: 172). Otros investigadores, entre ellos Jon Elster, señalan que las instituciones son las formas de hacer las cosas, emergen gradualmente y, cuando toman una forma definida, pueden ser adoptadas e implementadas conscientemente por las organizaciones (2007: 427-428).

Semánticamente, el diseño institucional se refiere al constructo intelectual que permite la realización de lo posible y al producto tangible que se constituye en la realidad efectiva con una identidad identificable: las instituciones (Estany y Gensollen, 2022: 38). Ciertamente, termina recayendo en un plano interno que contempla la caracterización conceptual; los elementos semánticos, epistemológicos y ontológicos; y los elementos externos vinculados al entorno social, cultural, económico y político, entre otros (*ibid.*: 37).

En materia agraria, el diseño institucional de la jurisdicción agroambiental considera disciplinas como las siguientes:

- *Derecho Agrario*: El abordaje desde el derecho agrario y la reforma agraria permite entender

la construcción de la institucionalidad en torno a la gestión de la tierra y a las entidades competentes. Desde el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado boliviano, el INRA es la única instancia facultada para distribuir y redistribuir tierras, controlar el cumplimiento de la función social y de la función económico social, desarrollar los procesos de reversión o de expropiación de tierras y llevar adelante la administración, la gestión y la actualización del catastro rural (Ley N.º 1715, artículo 18). Desde el Órgano Judicial y el Tribunal Agroambiental, a cargo de juezas y jueces agroambientales, la jurisdicción agroambiental está facultada para tutelar los derechos de propiedad, la posesión y el uso de la tierra, así como para revisar el trabajo del INRA mediante procesos contencioso-administrativos, de nulidad y de anulabilidad de títulos y de procesos agrarios que hubieren servido de base (Constitución Política del Estado, artículo 189; Ley N.º 1715, artículo 36; Ley N.º 3545, artículo 21).

- *Política agraria*: Es específica para resolver problemas del sector. Está orientada a la transformación de la estructura de tenencia y de acceso a la tierra promovida por la reforma agraria, a dar seguridad jurídica, a profundizar los mecanismos de equidad y de inclusión en el acceso, la tenencia y el uso de la tierra, a liminar el latifundio y a promover el uso sustentable de los recursos de la Madre Tierra (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2015: 14-15).
- *Gestión pública*: Es un ámbito técnico vinculado al perfeccionamiento de las herramientas de la gerencia estatal y de la administración pública. Es entendida como un sistema con un conjunto de principios, concepciones, tecnologías e instrumentos que sustentan, orientan y ejecutan decisiones de gobierno, constituyéndose en las razones y en los cánones que respaldan el pensamiento y la conducta del gobierno y de sus servidores en el cumplimiento de sus competencias y aplicaciones (Mendoza, 2021: 12-13). Desde esa perspectiva, es importante tener en cuenta que la oferta de las instituciones estará en

función de cuatro componentes: (i) el diseño de la organización, (ii) el diseño del sistema político, (iii) la base de legitimización y (iv) los factores culturales y estructurales (*ibid.*: 49). En tal sentido, la Ley N.º 025 establece la estructura del Órgano Judicial y lo que atinge al diseño organizacional de las dos instancias que conforman la jurisdicción agroambiental: (i) el Tribunal Agroambiental y (ii) los Juzgados Agroambientales (artículos 4, 133, 139-152); la Ley N.º 1715 señala que el Órgano Ejecutivo es el encargado de la gestión de la tierra y del control del ejercicio de los derechos reconocidos por el INRA (artículos 17-23, modificados por los artículos 12-15 de la Ley N.º 3545); y el Decreto Supremo N.º 071 especifica las competencias de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) (artículo 31).

Situación actual

Saneamiento de la tierra

En Bolivia, la Ley N.º 1715 determina el saneamiento de la propiedad agraria para regularizar el derecho propietario de la tierra, a cargo del INRA, luego de la intervención por actos de corrupción de las entidades creadas para ejecutar la Reforma Agraria de 1953. También establece la tutela de derechos, a cargo de la Judicatura Agraria (transformada en 2009 en Judicatura Agroambiental), en predios en proceso de saneamiento, por algún tipo de causas que no son de competencia de la autoridad administrativa (INRA), y en predios saneados (Ley N.º 1715, artículos 36 y 39, modificados por la Ley N.º 3545, artículos 21 y 23; Ley N.º 025, artículos 144 y 152).

Jurisdicción agroambiental

La jurisdicción agroambiental “Desempeña una función especializada y le corresponde impartir justicia en materia agraria, pecuaria, forestal, ambiental, aguas y biodiversidad; que no sean de competencias de autoridades administrativas” (Ley N.º 025, artículo 131.II).

Las juezas y los jueces agroambientales son de primera instancia en la composición de un Juzgado Agroambiental. Además de la jueza o del juez, de la o el secretario y de la o el notificador, en el juzgado de una jurisdicción agroambiental hay una persona técnica especializada en alguna de las materias de competencia jurisdiccional. El Tribunal Agroambiental, como máximo tribunal de cierre, tiene dos salas especializadas, una sala plena, unidades de apoyo y un equipo técnico especializado.

Juzgados Agroambientales

Los primeros jueces agrarios (57) fueron designados en 1999 y asumieron sus funciones el año 2000. Desde entonces, los Juzgados Agroambientales –que en 2023 suman 63– sostienen una carga procesal con tendencia creciente, la cual a 2022 alcanzó las 70.919 causas (Tribunal Agroambiental, 2023), con un declive entre las gestiones 2019 y 2020, a raíz de las convulsiones sociales en Bolivia y de la pandemia por el COVID-19.

Uno de los procedimientos que desarrolla la jurisdicción agroambiental es la conciliación, para evitar la judicialización. Se trata de un procedimiento obligatorio para juezas y jueces agroambientales, debiendo desarrollarlo a simple pedido de una o de ambas partes, sea antes de iniciado el proceso judicial o en su desarrollo, instando a las partes a llegar a un acuerdo para hacer más rápida y consensuada la transformación del conflicto. En los Juzgados Agroambientales, la conciliación representa cerca del 33% del total de causas atendidas en 2022.

Los Juzgados Agroambientales prestan sus servicios en dos modalidades: (i) en sede judicial y (ii) en sede itinerante. Esta última, que consiste en el desplazamiento del juzgado a una sede temporal, es la que contribuyó con aproximadamente el 12% de las causas atendidas en 2022 (Tribunal Agroambiental, 2023). La itinerancia de los Juzgados Agroambientales está regulada por la Ley N.º 025 (artículo 151) y es desarrollada conforme al reglamento del Tribunal Agroambiental.

Tribunal Agroambiental

El antes llamado Tribunal Agrario Nacional, con funciones desde 1999, estuvo compuesto por siete vocales, nombrados por sala plena de la Corte Suprema de Justicia. En 2011, en las primeras elecciones judiciales, fueron elegidos los primeros siete magistrados del desde entonces denominado Tribunal Agroambiental, con funciones desde enero de 2012. En 2017, en la segunda elección judicial, el número de magistrados se redujo a cinco (Ley N.º 929, artículo 2).

Las estadísticas de demandas muestran que, entre las gestiones 2000 y 2011, del total de causas tramitadas por aquel Tribunal Agrario Nacional el 45% correspondía a casación y/o a nulidad, el 41% a procesos contencioso-administrativos, el 6% a nulidad de títulos ejecutoriales y el restante 8% a compulsas, recusaciones, excusas, medidas preparatorias, diligencias previas y medidas precautorias, entre otras, identificadas como otros procesos (Tribunal Agroambiental, 2017: 13). En el caso del Tribunal Agroambiental, durante el periodo 2012-2022 ingresaron 4.803 demandas, de acuerdo con la memoria institucional publicada (2013: 33) y con las rendiciones públicas de cuentas (2019: 18; 2020: 12; 2021: 23; 2022: 21; 2023: 21). Del total de procesos registrados en la gestión 2022, el 54% correspondía a casaciones y/o a nulidades, el 20% a procesos contencioso-administrativos, el 8% a casos de nulidad y de anulabilidad de títulos ejecutoriales, y el 8% al resto de demandas (Tribunal Agroambiental, 2023: 12).

Aunque la mayor carga procesal sigue siendo agraria, el actual Tribunal Agroambiental está recibiendo menos demandas contencioso-administrativas por el saneamiento de la propiedad agraria que está realizando el INRA y casi el doble de demandas por nulidad de títulos, en comparación con las recibidas en su tiempo por el Tribunal Agrario Nacional. Primero porque no hay plazo para su interposición y segundo porque el saneamiento está concluyendo y los predios ya están titulados.

Aspectos críticos

- *Necesidad de avanzar en reformas al servicio de justicia:* Es necesario proceder al desarrollo normativo infraconstitucional de las reservas de ley previstas en la actual Constitución Política del Estado, en las materias de competencia de la jurisdicción agroambiental; a la adecuación y la actualización de las normas sectoriales a los nuevos lineamientos y preceptos del texto constitucional; y a la regulación de los temas pendientes previstos en las normas sectoriales.
- *Necesidad de socialización de las competencias de la jurisdicción agroambiental:* La jurisdicción agroambiental aún transita por procesos de consolidación, crecimiento, articulación sectorial, especialización y fortalecimiento, requiriéndose avanzar en el desarrollo en materia agraria y en otras materias de su competencia. Este proceso no es inmediato y requiere la confluencia de una serie de elementos, entre ellos la concientización ciudadana para el ejercicio de los derechos agroambientales, la voluntad institucional para mejorar la articulación y la delimitación competencial bajo marcos de coordinación y de cooperación, y el fortalecimiento y la especialización de las capacidades jurisdiccionales.
- *Necesidad de procesos formativos y de capacitación en el sistema universitario boliviano respecto a las materias de competencia de la jurisdicción agroambiental:* Se requiere profundizar en la formación y en la capacitación de profesionales especializados en materia agraria y forestal, como también en biodiversidad, agua/recursos hídricos y medioambiente, para el ejercicio de su profesión en diferentes ámbitos, sea en la sede administrativa, en los diferentes niveles de gobierno y en instancias jurisdiccionales, como en la asistencia técnica y el patrocinio idóneo a los justiciables.
- *Necesidad de una ley procesal agroambiental:* El procedimiento de base aplicado por los Juzgados Agroambientales es el proceso oral agroambiental, regulado por los artículos 79-86 de la Ley N.º 1715, en tanto que todo lo no regulado por los citados artículos se basa en

el Código Procesal Civil y en el Código Civil, en lo que sea aplicable. En la tramitación de los procesos de desalojo por avasallamiento y tráfico de tierras rige la Ley N.º 477. Las normas especiales sectoriales también regulan los procesos, dependiendo de la materia, del problema y de la jurisprudencia. El Tribunal Agroambiental aplica el Código Procesal Civil, según lo previsto por la Disposición Final Tercera, en procesos contencioso-administrativos y tanto de nulidad como de anulabilidad de títulos ejecutoriales. Los vacíos procesales, en cambio, son atendidos por la jurisprudencia agroambiental, que en la interpretación de los fallos complementa y precisa el procedimiento con normas adscritas, las cuales se publican en el portal web del Tribunal Agroambiental¹ y en las gacetas judiciales del Consejo de la Magistratura y del Tribunal Constitucional Plurinacional. Tal diversidad de normas procesales a las que se debe recurrir para la tramitación de una causa agraria, tanto en los juzgados como en el Tribunal Agroambiental, hace que su acceso y su tramitación sean de difícil conocimiento.

- *Fortalecimiento de capacidades agroambientales:* Se requiere fortalecer las capacidades institucionales con infraestructura, equipamiento, tecnología y condiciones operativas. También es necesaria la especialización técnica y jurídica en las materias de competencia agroambiental, así como mejorar los procesos y los procedimientos, e implementar la transformación digital, hasta llegar al uso de expedientes digitales, en busca de una mayor eficiencia y transparencia.
- *Demanda de servicios de justicia agroambiental:* Ante la creciente demanda de servicios jurídicos agroambientales, no solo existe desconocimiento de la jurisdicción, sino que son pocos los abogados especialistas en las materias de competencia agroambiental, particularmente en el área rural. De ahí que se requiera una mayor difusión de los servicios de la jurisdicción, entre ellos la oralidad de los procesos, las itinerancias de los juzgados, las conciliaciones como procedimiento accesible y directo, el apoyo técnico provisto por el mismo juzgado

1 www.tribunalagroambiental.bo

y el *per saltum* para llegar al Tribunal Agroambiental, por la rapidez en la tramitación de las causas y la economía procesal.

- *Deslinde competencial, coordinación y cooperación interjurisdiccional, y fortalecimiento de la Jurisdicción Indígena Originario Campesina (JIOC)*: Es necesario precisar el deslinde de competencias y llevar a la práctica mecanismos de coordinación y de cooperación interjurisdiccional para facilitar el ejercicio competencial y la complementación entre jurisdicciones, a fin de brindar un mejor servicio de justicia y cumplir con el mandato constitucional de fortalecer la JIOC.

Ruta de avance

Lo descrito expone una ruta de avance natural, con alternativas para la atención de problemas que hacen al diseño y al fortalecimiento institucional de la jurisdicción agroambiental, que tiene matices tanto estructurales, de mediano y de largo plazo, como coyunturales, vinculados a demandas de servicio de justicia.

La ruta de avance necesariamente está planteada en torno a intervenciones públicas:

- La primera está orientada a la educación y a la formación de la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos, requiriendo la tutela judicial a la entidad competente, a partir de la actualización y de la especialización de abogadas y de abogados en el nivel universitario, acompañados por los colegios de profesionales vinculados y con el esfuerzo correspondiente de la jurisdicción agroambiental para hacer conocer los procedimientos que aplica en los diferentes tipos de procesos que son de su competencia.
- La segunda está en correspondencia con la necesidad de promover la aprobación de una ley procesal agroambiental, prevista en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley del Órgano Judicial, según la cual la Asamblea Legislativa Plurinacional tenía dos años para su tratamiento y su puesta en vigencia. Ante el notable incumplimiento, el Tribunal Constitucional

Plurinacional, mediante exhortaciones², ha requerido que se desarrolle la norma procesal agroambiental.

- La tercera tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades de la jurisdicción agroambiental, debido al agotamiento del diseño institucional del Órgano Judicial desarrollado a partir de la Ley N.º 025, que dificulta acciones directas desde las autoridades agroambientales, como también avances en los sistemas informáticos que faciliten el seguimiento, la transparencia y el uso de expedientes digitales, y mejoras en el equipamiento y en la atención a las necesidades operativas de los Juzgados Agroambientales, según sus especificidades.
- La cuarta está referida a hacer efectivo el deslinde competencial y a aplicar mecanismos de coordinación y de cooperación tanto en la justicia constitucional como en la jurisdicción ordinaria, que asumen competencias materiales de la jurisdicción agroambiental junto con la JIOC, por sus competencias y su presencia nacional, además de mecanismos que ayuden a su fortalecimiento, tal como manda la Constitución Política del Estado vigente.

Referencias bibliográficas

- Barajas, Martha Alicia (diciembre de 1999). "Reseña de 'The theory of institutional design' de Robert E. Goodin (ed.)". *Perfiles Latinoamericanos*, número 15, 171-175. <https://goo.su/eqtgj>
- Elster, Jon (2007). *Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Estany, Anna y Gensollen, Mario (coords.) (2021). *Diseño institucional e innovaciones democráticas*. Aguascalientes, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes. <https://goo.su/3EJvD>
- Mendoza, Dante (dir.) (2021). *Institucionalidad y gestión pública. Reflexiones sobre la profesionalización de la función pública en el Perú. Memoria de la Escuela Nacional de Administración*

2 Sentencia Constitucional Plurinacional N.º 0110/2015-52, de 20 de febrero de 2015, procedimiento específico en las demandas de convalidación de títulos ejecutoriales; Sentencia Constitucional Plurinacional N.º 0065/2015, de 28 de julio de 2015; y Sentencia Constitucional Plurinacional N.º 0017/2019, de 24 de abril de 2019, con la que se otorga el plazo de seis meses para la consideración y la sanción.

Pública 2014-2020. Lima: Escuela Nacional de Administración Pública, Autoridad Nacional del Servicio Civil. <https://goo.su/WNLDDR>

Ministerio de Planificación del Desarrollo (2015). *Agenda Patriótica 2025. 13 pilares de la Bolivia digna y soberana*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo. <https://goo.su/kJnxNz>

Tribunal Agroambiental (2017). *Memoria Institucional Tribunal Agroambiental 2012-2017*. Sucre: Tribunal Agroambiental.

Tribunal Agroambiental (5 de febrero de 2019). *Rendición Pública de Cuentas 2018. Informe Final*. <https://n9.cl/240u5>

Tribunal Agroambiental (28 de febrero de 2020). *Rendición Pública de Cuentas Final 2019*. <https://n9.cl/oejzk>

Tribunal Agroambiental (11 de marzo de 2021). *Rendición Pública de Cuentas 2020*. <https://n9.cl/w14gl>

Tribunal Agroambiental (2022) (29 de marzo de 2022). *Rendición Pública de Cuentas 2021. Informe Final*. <https://n9.cl/z2hw6c>

Tribunal Agroambiental (8 de mayo de 2023). *Rendición Pública de Cuentas Final 2022*. <https://n9.cl/4bq10>

Normativa nacional

Código Civil de Bolivia. Aprobado mediante Decreto Ley N.º 12760 y elevado a rango de ley en 2018 mediante la Ley N.º 1071. 6 de agosto de 1975. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/FOMWEk>

Constitución Política del Estado. 7 de febrero de 2009. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/J8czt>

Decreto Supremo N.º 071. Crea las Autoridades de Fiscalización y Control Social en los sectores regulados. 9 de abril de 2009. Consejo de Ministros, Estado Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/OvJs>

Ley N.º 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada en 2006 mediante la Ley N.º 3545. 18 de octubre de 1996. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/fCQnO>

Ley N.º 3545. Ley de Modificación de la Ley N.º 1715, Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria. 28 de noviembre de 2006. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. <https://goo.su/yahC8b>

Ley N.º 025. Ley del Órgano Judicial. 24 de junio de 2010. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/HgT3u>

Ley N.º 439. Código Procesal Civil. 19 de noviembre de 2013. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/Zh3cEA>

Ley N.º 929. Ley de Modificación a las Leyes N.º 025 del Órgano Judicial, N.º 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional y N.º 026 del Régimen Electoral. 27 de abril de 2017. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/UPRCcX>

Ley N.º 1071. Ley que eleva a rango de ley el Código Civil de 1975. 18 de junio de 2018. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. <https://goo.su/Yzz5jXQ>

Sentencias constitucionales

Sentencia Constitucional Plurinacional 0110/2015-S2. 20 de febrero de 2015. Sucre. Tribunal Constitucional Plurinacional. <https://goo.su/ZmFwQgf>

Sentencia Constitucional Plurinacional 0065/2015. 28 de julio de 2015. Sucre. Tribunal Constitucional Plurinacional. <https://n9.cl/1wbor>

Sentencia Constitucional Plurinacional 0017/2019. 24 de abril de 2019. Sucre. Tribunal Constitucional Plurinacional. <https://goo.su/NcvCp>

4

Posición y logros de Bolivia en el ámbito internacional sobre el vivir en armonía y equilibrio con la Madre Tierra

Diego Pacheco Balanza

Contexto

El debate en la década pasada acerca del futuro común de la humanidad se ha iniciado en 2012 con la Cumbre de Río+20, titulada “El futuro que queremos”, dando lugar a la elaboración y a la implementación de la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030, sobre la base de los problemas y de los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que no han podido conseguir su objetivo de transformar un mundo más justo, inclusivo y equitativo.

En ese decenio, los países del Norte global¹ tomaron el liderazgo y la iniciativa sobre la agenda global, en tanto que los otros países, denominados “países en desarrollo”, simplemente corrieron detrás, reaccionando a la vorágine de propuestas que fueron presentadas por los países ricos y poderosos, como también por las agencias de Naciones Unidas, alineadas a la narrativa del sistema mundial capitalista y del nuevo modernismo mundial.

En tal contexto, hemos sido testigos de un fuerte impulso para consolidar una visión capitalista del cuidado de la naturaleza, vinculada a la premisa de desacoplar el crecimiento económico del deterioro ambiental y la crisis climática. Para

ello, los países del Norte global y sus aliados² han avanzado sistemáticamente con la propuesta del nuevo enfoque de la “economía verde”, traducida en la expansión de los mercados y los instrumentos mercantilistas hacia la naturaleza (por ejemplo: pago por servicios ecosistémicos).

La anterior ha sido una década que impulsó agresivamente la narrativa de la transición de la geopolítica de los combustibles fósiles (economía marrón) a la geopolítica de las energías renovables y cero carbono (economía verde) como único modelo para transitar hacia un capitalismo descarbonizado (carbono neutral o cero), y que siga dinamizando el crecimiento económico sin límites, pero desacoplado del agotamiento de los componentes y de las funciones ambientales de la naturaleza (naturaleza positiva). Esto significa que las sumas y las restas de las acciones capitalistas deben dar cero carbono y naturaleza positiva a través del uso de los mercados globales de carbono y los mercados de naturaleza; es decir, como resultado de los negocios verdes que consideran a la naturaleza como un objeto y es manipulada como una mercancía.

En ese escenario también se ha observado un impulso agresivo para que el mundo cuente con

¹ En este texto usamos la denominación “países del Norte Global” para referirnos a los países desarrollados, en particular a Estados Unidos, a la Unión Europea, a los países agrupados en el Umbrella Group (Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón) y a otros países congregados en el Grupo de Integridad Ambiental (Corea del Sur, Mónaco, Liechtenstein, Suiza y México).

² Con la expresión “sus aliados” nos referimos, en particular, al grupo de países de la Alianza del Pacífico-Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC), que en la década de 2010 no ha sido más que el eco, y en algunos casos radicalizado, de las posiciones de los países desarrollados, vulnerando sistemáticamente la posición del grupo de países en desarrollo G77+China (constituido por Costa Rica, Perú, Colombia, Chile y Guatemala).

mayor evidencia “científica” sobre temas como el cambio climático, el deterioro de la biodiversidad y la contaminación ambiental, habiéndose formulado varios informes sobre esas temáticas en diferentes foros ambientales y climáticos que justifiquen la racionalidad y la narrativa de los países desarrollados para alcanzar sus propósitos.

Dicho proceso de establecer una nueva narrativa del desarrollo sustentable verde ha sido igualmente el escenario para que los países del Norte global empujen de manera sistemática la dilución de los principios de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas, lo cual había sido uno de los temas sustantivos de las décadas de 1980 y 1990, y para que, en particular, intenten eliminar los compromisos de los países desarrollados respecto a la provisión de financiamiento y a la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, promoviendo de modo activo la transferencia de esas responsabilidades al sector privado y a préstamos tanto del sector financiero como de la banca de desarrollo en los países en desarrollo.

En la década de 2010, asimismo, se ha podido observar en los países del Norte global y sus aliados la radicalización del antropocentrismo y el inicio de la transición hacia el transhumanismo, la vida sintética y artificial, con el desarrollo de la biología sintética y de las secuencias genéticas digitales, y la profundización de las soluciones capitalistas para la actual crisis global climática y ambiental, que incluye conceptos más sofisticados como: soluciones basadas en la tecnología (por ejemplo: geoingeniería y captura de carbono) y soluciones basadas en la naturaleza (por ejemplo: más reforestación para la captura de carbono producido por las industrias y la producción de combustibles fósiles).

Ahora bien, resulta paradójico que mucho antes de llegar al año 2030 los países del Norte global hayan iniciado una nueva carrera para visualizar el futuro post 2030, en el marco de la Cumbre del Futuro, denominada “Un pacto para el futuro”, jalando nuevamente a todos los países por detrás, considerando sus mayores invenciones que son: “cero-carbono” y “naturaleza positiva”.

Conceptualización

Sustento de la posición de Bolivia

La posición boliviana se sustenta en tres eventos importantes desarrollados también en la pasada década, conocidos como Tiquipaya I (2010), Tiquipaya II (2015) y Tiquipaya III (2021)³. En esos eventos ha sido definida la posición del Estado Plurinacional de Bolivia en torno a la construcción del horizonte de vida del Vivir Bien, alternativo al capitalismo y a la modernidad, que son los causantes estructurales de las múltiples crisis planetarias de la actualidad. Asimismo, se han incorporado como aspectos fundamentales hacia el Vivir Bien el reconocimiento de la Madre Tierra como sujeto de derechos y la profundización de los derechos de los pueblos, incluido el fortalecimiento de la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales.

Se ha insistido en la necesidad de reiterar el cumplimiento pleno de los compromisos de los países del Norte global con relación a la provisión de financiamiento, la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades hacia los países en desarrollo, con “equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas”, y a que esos países tienen que pagar la deuda climática a los países del Sur global.

Esas conferencias han rechazado de modo unánime los negocios ambientales, así como los mecanismos y los instrumentos del mercado de carbono, y la mercantilización de la naturaleza, como el enfoque REDD+ basado en el pago por resultados y la necesidad de construir enfoques no capitalistas (no basados en los mercados) como solución a la crisis climática y ambiental.

Se ha demandado, de igual modo, el cumplimiento de las responsabilidades históricas de los países del Norte global para solucionar la crisis climática y la distribución equitativa, con justicia climática,

³ Nos referimos a la Conferencia de los Pueblos sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra (Tiquipaya, 2010), a la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Defensa de la Vida (Tiquipaya, 2015) y al Encuentro Mundial de los Pueblos por nuestra Madre Tierra y contra la Crisis Climática (Tiquipaya, 2021).

del presupuesto remanente de carbono, que sigue siendo consumido por los países desarrollados, profundizando los riesgos climáticos. En ese sentido, también se ha instado a crear un Tribunal Internacional de Justicia Climática y Ambiental.

Bolivia ha denunciado, además, el inicio de una recolonización planetaria y de un colonialismo de carbono, que impone un único modelo hegemónico capitalista para salir de la crisis climática y ambiental,

con metas suaves y cómodas de alcanzar para los países del Norte global, porque ellos tienen las capacidades financieras y tecnológicas para hacerlo, y con las mismas metas para el resto de los países del mundo, como si todos tuvieran las mismas condiciones y las mismas capacidades. Esto impulsa una dinámica de entrampamiento para los países del Sur global con instituciones financieras y tecnológicas que les crearán mayor endeudamiento y dependencia con relación al Norte global.

Tabla 1: Relación comparativa entre la visión del sistema mundo capitalista y la visión de Bolivia

Visión del sistema mundo capitalista	Visión de Bolivia
Crítica contra la narrativa del capitalismo y del modernismo	
<ul style="list-style-type: none"> - Economía verde - Mercantilización y mercados de la naturaleza - Antropocentrismo (servicios ecosistémicos) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vivir Bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra (transición del antropocentrismo al cosmobiocentrismo) - Derechos de la Madre Tierra - Derechos de los pueblos indígenas - Derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales - Derecho al desarrollo integral
Denuncia a los instrumentos del capitalismo	
<ul style="list-style-type: none"> - Mercados de carbono y mercados de la naturaleza - Capital natural, valoración económica de la naturaleza y los servicios ecosistémicos, contabilidad ambiental - Pago por resultados/pago por servicios ecosistémicos - Soluciones basadas en la tecnología (geoingeniería, disparo de rayos a la atmósfera, captura de carbono, biología sintética) - Soluciones basadas en la naturaleza 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoques e instrumentos no capitalistas (NO a los mercados de carbono) - Gestión de sistemas de vida. - Valores plurales de la naturaleza - Acciones centradas en la Madre Tierra - Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación - Cooperación basada en resultados
Reafirmación de compromisos	
<ul style="list-style-type: none"> - Dilución de compromisos (de obligatorios a voluntarios) - Transferencia de responsabilidades al sector privado y a los países en desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> - Equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas - Provisión de financiamiento, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades de los países desarrollados hacia los países en desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

Situación actual

Avances de Bolivia en el ámbito internacional

Bolivia ha avanzado de forma crítica en el ámbito internacional en el sentido de que más capitalismo no es la solución para los problemas causados por el capitalismo ni la radicalización del antropocentrismo es la solución para los problemas causados por la primacía de los seres humanos sobre la

naturaleza. Por el contrario, Bolivia plantea la transición del antropocentrismo de Occidente al cosmobiocentrismo que proviene del horizonte de vida del Vivir Bien de las naciones y los pueblos originarios en tanto herederos de las culturas ancestrales y milenarias.

Son dos los elementos principales que han permitido avanzar con la posición boliviana en el ámbito internacional. El primero es la aprobación

de la propuesta boliviana de visualizar a la Madre Tierra como sujeto, mediante el reconocimiento por parte de las Naciones Unidas del 22 de abril como Día Internacional de la Madre Tierra (A/RES/63/278), y su propuesta de Declaración Mundial de los Derechos de la Madre Tierra, todavía pendiente. El segundo es el reconocimiento de que existen diferentes enfoques, visiones e instrumentos para alcanzar el desarrollo sostenible, y no solamente el enfoque y los instrumentos de la economía verde (artículo 59 de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, A/70/L.1).

Sobre esa base ha sido desarrollada una posición sostenida, en primer lugar, en que en el mundo en vez de profundizar los mercados hay que profundizar los derechos (enfoque basado en derechos), promoviendo, además de la Madre Tierra como sujeto de derechos, el reconocimiento del derecho al agua potable y al saneamiento, la profundización del debate sobre los derechos de los pueblos indígenas y el reconocimiento de los derechos de los campesinos y de los trabajadores rurales. En segundo lugar, dicha posición está sustentada en el impulso al reconocimiento del Vivir Bien en diferentes foros de Naciones Unidas, como horizonte del “Vivir Bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra”, como un camino alternativo, basado en otros sistemas de conocimiento, a la visión de Occidente de la economía verde. Finalmente, destaca la necesidad de avanzar en “acciones centradas en la Madre Tierra” y en enfoques e instrumentos no capitalistas (enfoques no basados en los mercados) para dar solución a la crisis climática y ambiental. Esos elementos, entre otros, han caracterizado la posición boliviana para enfrentar las visiones, los modelos y las recetas capitalistas del Norte global, mismos que han sido incorporados en diferentes documentos de Naciones Unidas.

A continuación detallamos los principales temas aprobados por consenso en diferentes foros de negociación multilateral de Naciones Unidas, a partir de la propuesta boliviana:

- Asamblea de Medio Ambiente de Naciones Unidas (UNEA):
 - Reconocimiento del Vivir Bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra, entre otros enfoques, en la primera asamblea de la UNEA (Decisión 27/8 del Consejo Administrativo del Foro Ambiental Global y Resolución UNEA 1/10).
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC):
 - Reconocimiento de la Madre Tierra y de la justicia climática (prólogo del Acuerdo de París).
 - Adopción de enfoques conjuntos de mitigación y de adaptación alternativos al pago por resultados (alternativos a REDD+) (artículo 5 del Acuerdo de París). Decisión 16/CP.21 y varias decisiones de apoyo y de provisión de financiamiento a esos enfoques.
 - Enfoques no basados en los mercados (artículo 6.8 del Acuerdo de París) y conformación del Comité de Glasgow de enfoques no basados en los mercados, incluyendo mesas redondas y grupos de trabajo para la provisión de financiamiento a acciones no basadas en los mercados (Decisión 4/CMA.3, CMNUCC).
 - Constitución y funcionamiento de la Plataforma de comunidades locales y pueblos indígenas (Decisión 1/CP.21 y Decisión 2/CP.24, CMNUCC).
 - Continuidad de la discusión de los compromisos climáticos incorporando los principios de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas.
- Convención de Diversidad Biológica (CDB):
 - Fortalecimiento de la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas como custodios de la biodiversidad mundial.
 - Reconocimiento de la acción colectiva de los pueblos indígenas y de las comunidades locales para la gestión de la diversidad biológica y cultural (Decisión XII/3, Movilización de recursos, CBD).
- En el Marco Mundial Kunming-Montreal (CBD/COP/15/L.25):
 - Reconocimiento de diferentes sistemas de valores: Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra.
 - Reconocimiento de los derechos de la Madre Tierra y de los derechos de la naturaleza.
 - Contribución y derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales.

- Reconocimiento de las acciones centradas en la Madre Tierra, de enfoques no basados en los mercados y de la acción colectiva de los pueblos indígenas.
- Otras decisiones de la COP15:
 - Aprobación de la propuesta de formulación del “Informe de Vivir Bien en armonía con la naturaleza y en armonía con la Madre Tierra” para su presentación y realización por parte de la Plataforma Intergubernamental de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (CBD/COP/15/L.11).
 - En la movilización de recursos, reconocimiento de la necesidad de mejorar el papel de las acciones colectivas, incluidas las de los pueblos indígenas y de las comunidades locales, las acciones centradas en la Madre Tierra y los enfoques no basados en los mercados (CBD/COP/15/L.29).
 - Mensajes comunicacionales sobre Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra, orientados a la conservación y al uso sostenible de la biodiversidad (CBD/COP/15/L.23).
- Plataforma Intergubernamental de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES):
 - Marco conceptual que incluye de forma explícita el “Vivir Bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra” (IPBES/2/4).
 - Mecanismo participativo de los pueblos indígenas para facilitar el diálogo intercultural (Anexo II a la decisión IPBES-5/1).
 - Elaboración del informe “Conceptualización diversa sobre los múltiples valores de la naturaleza y sus beneficios”⁴, que incluye:
 - El reconocimiento de múltiples valores de la naturaleza y visiones del mundo, teniendo en cuenta las bioecocéntricas, las cosmocéntricas y las pluricéntricas.
 - El reconocimiento de que muchos países aplican normativas vinculadas con los derechos de la Madre Tierra y de la naturaleza.
 - El reconocimiento explícito de las visiones del Vivir Bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra, Sumak Kawsay, Suma Qamaña, como uno de los caminos hacia un mundo justo y sustentable.
- La necesidad de la descolonización de perspectivas más allá de las epistemologías dominantes para comprender otras visiones del mundo.
- Incorporación explícita del enfoque holístico de la Madre Tierra en el marco mundial para el desarrollo de modelos y de escenarios para el futuro de la naturaleza y de la Madre Tierra, desde una visión holística e integral que recupera los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas (Anexo VI de la decisión IPBES-9/1).
- Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC):
 - Consideración de que las acciones de adaptación y de mitigación, que dan prioridad a la equidad, la justicia social, la justicia climática, los enfoques basados en los derechos y la inclusión, conducen a resultados más sostenibles, reducen las compensaciones, apoyan el cambio transformador y promueven el desarrollo resiliente al clima (Reporte síntesis de la sexta evaluación AR6).
 - Consideraciones sobre la importancia de los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas en temas vinculados a la gestión de la crisis climática.
- Consejo de Derechos Humanos:
 - Reconocimiento de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales (A/HRC/RES/39/12).
- Asamblea General de las Naciones Unidas (AG-ONU):
 - Establecimiento del Programa de Armonía con la Naturaleza, con Diálogos Interactivos de Armonía con la Naturaleza, que incluye la elaboración de un informe anual del secretario general de Naciones Unidas a partir de 2009 (A/RES/64/196), el cual fue bianualizado desde 2019.
 - Inclusión en el informe del Diálogo Interactivo de Armonía con la Naturaleza de 2020 de la propuesta del secretario general de Naciones Unidas para la convocatoria a la Asamblea de la Tierra, a fin de considerar los enfoques no antropocéntricos en el multilateralismo (párrafo 87 del Informe de Armonía con la Naturaleza A/75/266).

4 Véase: <https://goo.su/VIZ02>

- Los Diálogos Interactivos de Armonía con la Naturaleza de 2021 y de 2023 reafirmaron la necesidad de realizar la convocatoria de la Asamblea de la Tierra en 2024.

Ruta crítica

Propuesta estratégica de la convocatoria a la Asamblea de la Madre Tierra

A nivel mundial, los países del Norte global han promovido la convocatoria a una Cumbre del Futuro (A/RES/76/307) para la elaboración de “Un pacto para el futuro” en 2024, que dará inicio al proceso de discusión de una visión de mundo post 2030. Para esos países, se trata del escenario para profundizar y consolidar el sistema mundo capitalista y la recolonización planetaria con sus instrumentos de mercantilización y de dominio total de la naturaleza, incluyendo las soluciones basadas en la naturaleza y las soluciones basadas en la tecnología. Asimismo, intentarán consolidar la visión antropocéntrica radical hacia un mundo del transhumanismo y un mundo de la vida sintética y artificial, fortalecido con el desarrollo de la inteligencia artificial. Además, buscarán consolidar la eliminación de los principios de equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas, en la perspectiva de solucionar las múltiples crisis ambiental y climática, y transferir tales responsabilidades a los países en desarrollo, en el marco del fortalecimiento del sector privado y de los mercados. En resumen, la intención del Norte global es continuar tomando el liderazgo y la iniciativa en el debate sobre el futuro, y que los otros países tengan que seguir por detrás reaccionando a sus propuestas de futuro.

Sin duda que los países en desarrollo tendrán pocas oportunidades de construir una narrativa alternativa a la capitalista, modernista y de recolonización de la Madre Tierra, y serán absorbidos por la narrativa imperial. Bolivia es el único país que desde la década pasada viene proponiendo sistemáticamente una alternativa a ese escenario sombrío, en el marco de la visión del horizonte de vida del Vivir Bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra. Bolivia puede y debe asumir el

liderazgo para la construcción de una visión alternativa a la propuesta capitalista del Norte global. Para ello requiere pensar e intervenir estratégicamente articulando todos los avances logrados al presente y potenciarlos en la propuesta de realización de la Asamblea de la Madre Tierra, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Solamente esa acción estratégica podrá influir y cambiar la narrativa del proceso de la Cumbre del Futuro, “Un pacto para el futuro”, que de otro modo tendrá consecuencias catastróficas para la Madre Tierra y para la humanidad.

El Gobierno de Bolivia, sus organizaciones sociales y la sociedad civil en su conjunto deben promover una Asamblea de la Madre Tierra como un proceso, a partir del 22 de abril de 2024, bajo la Asamblea General de las Naciones Unidas, a fin de pasar a un siguiente nivel de operativización de las negociaciones multilaterales que han posicionado el Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra.

El proceso de la Asamblea de la Madre Tierra debe contener un paquete de deliberaciones que hasta el año 2030 se pueda aprobar progresivamente: (i) la Declaración Mundial de los Derechos de la Madre Tierra (primer año); (ii) las exigencias mundiales del horizonte de vida del Vivir Bien, basadas en el cosmobiocentrismo y en la sabiduría de las sociedades ancestrales y milenarias; (iii) los mecanismos, los instrumentos y las acciones desde el Vivir Bien y el cosmobiocentrismo, y centrados en la Madre Tierra; (iv) la métrica del Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra; y (v) una “Agenda Mundial del Horizonte de Vida del Vivir Bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra”.

Desde Bolivia decimos que más capitalismo y antropocentrismo no es la salida para retomar el camino de equilibrio con la Madre Tierra. Por el contrario, hay que retomar el camino de la cultura de la vida que está siempre presente en la historia larga y profunda de la Madre Tierra, y que se pierde en el tiempo; hay que retomar nuestro Qhapaq Ñan (camino del Vivir Bien), que es el camino del Vivir Bien para darle un futuro a la Madre Tierra y a la humanidad. Bolivia tiene la respuesta a ese desafío.

Sobre las autoras y los autores

JUAN CARLOS ALARCÓN

De origen quechua, de la nación Chuis. Comprometido con la lucha por la justicia social, cultural y climática. Psicólogo social, con diplomados en autonomías indígenas, análisis político y educación superior. Maestrante en Seguridad y Soberanía Alimentaria y Desarrollo Rural en el Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba). Ha sido coordinador de la Red de Jóvenes Indígenas del Tawantinsuyu y de la Red Iberoamericana de la Juventud Indígena y Afrodescendiente. Ha trabajado en diferentes instituciones y cargos, entre ellos la dirección del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - Regional Cochabamba. Actualmente es el secretario técnico de la Plataforma Boliviana Frente al Cambio Climático.

ALEJANDRO ALMARAZ OSSIO

Abogado. Ha ejercido la dirección ejecutiva del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) de 1994 al año 2000, periodo en el que participó asesorando a las organizaciones indígenas y campesinas en las negociaciones con el Estado boliviano para reformar la legislación agraria de Bolivia que permitió al país contar con un nuevo ordenamiento jurídico regulatorio de la tenencia de tierras. Ha tenido un papel importante en el seguimiento al proceso de aplicación de la nueva legislación en el saneamiento de las áreas demandadas para titulación como tierras comunitarias de origen, junto al equipo de profesionales del CEJIS y los pueblos indígenas demandantes de las tierras bajas de Bolivia.

RUTH BAUTISTA DURÁN

Socióloga, especialista en desarrollo rural de Bolivia, con estudios en etnicidad y género. Ha participado en diferentes procesos investigativos coordinando una serie de publicaciones sobre el acceso a la tierra, el ámbito territorial y organizativo, y las identidades políticas. Es activista por los derechos de los pueblos indígenas. Actualmente es investigadora del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.

OSCAR BAZOBERRY CHALI

Nacido en Tarija. Sociólogo, con maestría en Investigación en Ciencias Sociales para el Desarrollo por la Universidad PIEB (La Paz). Después de dedicarse casi 20 años al Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, hoy es coordinador general del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.

JORGE CANEDO ROSSO

Nacido en La Paz. Profesional en Ciencia Política, con maestría en Desarrollo Rural Sostenible por Postgrado en Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés. Ha trabajado en instituciones privadas y públicas en temas relacionados con la gestión pública, el desarrollo rural, la gestión social, el acceso a la tierra y la gestión territorial. Es miembro de la Asociación Boliviana de Ciencia Política.

BLANCA COLQUE ANTONIO

Trabajadora social, con maestría en desarrollo rural sostenible. Doctoranda en Ciencias del Desarrollo Rural en el Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de Santa Andrés. Cuenta con experiencia en la gestión pública como profesional en servicios generales del Ministerio de Educación. Ha participado en diferentes procesos investigativos en torno a la tierra, la gestión integral de residuos sólidos y la solidaridad en tiempos de pandemia, entre otros.

PAMELA CARTAGENA TICONA

Ingeniera agrónoma, con maestría en Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural por El Colegio de la Frontera Sur (Chiapas, México). Ha trabajado en desarrollo rural con diversas instituciones públicas y privadas de Bolivia y México. Es autora y coautora de diversos artículos y libros acerca del desarrollo comunitario, del desarrollo sustentable, del desarrollo rural territorial y tanto de la gestión como de la gobernanza de los recursos naturales, entre otras vetas temáticas. Actualmente es directora general del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

DELIA COLQUE QUILLCA

Egresada de Comunicación Social. Activista por los derechos de las y los migrantes en Argentina. Fundadora e integrante desde 2017 de la colectiva feminista Ni una Migrante Menos y del Bloque de Trabajadorxs Migrantes, ambos en Argentina. Actualmente es coordinadora del Observatorio de Migración Transnacional de la Red Bolivia Mundo y forma parte del Grupo de Trabajo “Economías Populares” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

JUAN DE DIOS FERNÁNDEZ FUENTES

Ingeniero industrial, con maestría en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad Católica Boliviana y Harvard Institute for International Development. Doctorante en Economía de los Recursos Naturales y el Desarrollo Sustentable en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha participado en la formulación de documentos sectoriales sobre tierras y reforma agraria. Tiene varias publicaciones de opinión en medios de prensa nacionales sobre temas de desarrollo. Se ha desempeñado en agencias de cooperación internacional y en instituciones del Estado Plurinacional de Bolivia como experto en los ámbitos de planificación, gestión de proyectos y desarrollo institucional. Actualmente es servidor público del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en el cargo de director general de Planificación.

ALEYDA DANIELA FERNÁNDEZ CAMPOS

Economista y cientista política, con estudios de posgrado en la Universidad Privada Boliviana y en la Universidad Autónoma de Chiapas, como becaria del Programa de Desarrollo Sostenible Transfronterizo. Ha trabajado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. Actualmente se desempeña como economista en la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económica, dependiente del Ministerio de Planificación y Desarrollo de Bolivia. También colabora con múltiples organizaciones internacionales, como el Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe, y Restless Development, entre otras. Sus intereses de investigación incluyen desarrollo económico, relaciones internacionales y finanzas climáticas.

LENNY FERNÁNDEZ CÁCERES

Abogada, con diplomados en Educación Superior por Competencias, Prevención de la Violencia desde una perspectiva de Género-Generacional, Derecho Procesal Agrario, Derecho Agroambiental y Transformación, y Conciliación en Conflictos Agroambientales, por la Universidad Mayor de San Simón. Actualmente es facilitadora y realiza la coordinación y la gestión de conflictos con organizaciones sociales, en el marco del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

FLORINDA GONZALES PÉREZ

Agricultora. Siendo autoridad, impulsó la Autonomía Indígena Originaria Campesina de Salinas (departamento de Oruro). En calidad de vicepresidente de esa Autonomía, ha sido representante en la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas. La agricultura y el cultivo de la quinua real son sus principales actividades.

ISMAEL GUZMÁN TORRICO

Sociólogo. Ha trabajado con pueblos indígenas de la Amazonía por 20 años. Ha investigado temáticas como territorios indígenas, recursos naturales y movimientos sociales de los pueblos indígenas. Cuenta con numerosas publicaciones y ha coordinado algunos libros sobre el saneamiento de la tierra en Bolivia y la Octava Marcha Indígena por el Territorio, la Vida y los Derechos de los Pueblos Indígenas. Es investigador del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - Regional Beni.

ALFONSO HINOJOSA GORDONOVA

Sociólogo, con maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología. Tiene en curso el estudio "Circuitos migratorios laborales de bolivianxs en Chile: Movilidad, fronteras y políticas". Sus publicaciones más recientes tratan sobre la migración en América Latina y sobre los jóvenes migrantes y la política. Actualmente es coordinador del Observatorio de Migración Transnacional de la Red Bolivia Mundo y docente e investigador del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz). También es investigador, jurado y tutor en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, en la temática migratoria regional.

ELIZABETH LÓPEZ CANELAS

Antropóloga, con maestría en Gestión Ambiental y Desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es feminista y activista en defensa de los derechos sociales y ambientales de los pueblos indígenas. Investiga temas relativos a mujeres, pueblos indígenas, extractivas mineras y medioambiente. Sus recientes estudios publicados están referidos a la feminización del trabajo, la autonomía y la gestión territorial indígena, la agricultura familiar y la gobernanza ante la expansión minera, y la afectación a los pueblos indígenas amazónicos por las ausencias del Estado.

MARÍA DEL ROSARIO LUJÁN VENEROS

Socióloga, especializada en Gerencia Social por la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha trabajado con la cooperación internacional, en particular con WeWorld-GVC, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y Cooperazione Internazionale. En los últimos años ha coordinado el proyecto de desarrollo con la Autonomía Indígena Originaria Campesina de Uru Chipaya y el proyecto de apoyo a Toledo y a Oruro (departamento de Oruro) sobre la actualización del Covid-19, al igual que el apoyo a la gestión

de riesgos naturales. Asimismo, ha apoyado en la constitución de la Autonomía Indígena Originaria Campesina de Salinas.

JOSÉ RAFAEL MAGUIÑA VILLÓN

Ingeniero zootecnista, con maestrías en Nutrición y en Nutrición Humana y Políticas Alimentarias por universidades de Colombia y de Londres, respectivamente. Tiene experiencia profesional en la gerencia de programas de cooperación al desarrollo en los ámbitos de alimentación, desarrollo rural y desarrollo territorial, en diversos países de Latinoamérica. Sus investigaciones destacan en temas relativos a los sistemas de seguridad alimentaria en Perú y en Bolivia, y tanto a la agricultura familiar como a la alimentación sostenible en Bolivia, entre otros. Actualmente es consultor del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica en la formulación y la evaluación de proyectos, y en desarrollo territorial. También es copropietario y gerente de la pequeña propiedad ganadera Anita en el municipio Pailón (provincia Chiquitos, departamento de Santa Cruz).

MARTHA IRENE MAMANI VELAZCO

Mujer aymara nacida en la comunidad Patarani (municipio Guaqui, departamento de La Paz). Socióloga, con especialidad en desarrollo socioambiental y estudios de maestría en Gestión de Proyectos Sociales en la Universidad Católica Boliviana. Es aficionada al del periodismo investigativo, labor por la cual ha recibido reconocimientos. Es coautora de investigaciones académicas desde el enfoque de estudios críticos de la cuestión agraria y las nuevas ruralidades. Actualmente trabaja como investigadora en la organización no gubernamental boliviana Fundación TIERRA.

JUAN PABLO MARCA

Politólogo y sociólogo, con maestría en Investigación Científica Transdisciplinar por la Universidad Autónoma del Beni José Ballivián. Es autor y coautor de varios libros, ensayos y artículos sobre la temática regional y los pueblos indígenas de Santa Cruz. En 2011 fue ganador del Concurso Nacional de Literatura organizado por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (Santa Cruz de la Sierra), en la categoría de ensayo, con la obra *Septiembre 2008 en el proceso autonómico cruceño*. Actualmente es investigador del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social.

LUZ MEJÍA POZO

Nacida en la localidad Cuevo (provincia Cordillera, departamento de Santa Cruz). Socióloga, con estudios de especialización en derechos de la primera infancia, derechos de la mujer, autonomías indígenas, extractivismo, derecho y violencia, y gestión pública. Ha trabajado con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en programas para la primera infancia, con la Fundación Nor Sud en programas de fortalecimiento orgánico y ejercicio de derechos individuales y colectivos de mujeres y jóvenes, y con el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - Cordillera en temas de fortalecimiento orgánico, formación política, autonomías indígenas de mujeres, jóvenes y dirigentes indígenas, actividades agrícolas y medicina natural. Actualmente ejecuta un proyecto de educación intracultural, intercultural y plurilingüe en comunidades rurales, junto a la Fundación ACLO.

FÁTIMA T. MONASTERIO MERCADO

Nacida en Santa Cruz (Bolivia). Feminista y activista por los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de la naturaleza. Abogada y profesional en Relaciones Internacionales, con

especialización en procesos autonómicos y territorialidades amazónicas. Maestranda en Sociología y Ciencias Políticas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede Argentina). Actualmente es coordinadora del Grupo de Trabajo “Pueblos Indígenas, autonomías y derechos colectivos” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, e investigadora de la Fundación Solón.

EULOGIO NÚÑEZ ARAMAYO

Nacido en el municipio Camiri (departamento de Santa Cruz). Abogado, con estudio Técnico Agropecuario en el Instituto Técnico Agropecuario de Portachuelo (provincia Sara, departamento de Santa Cruz), maestría en Derechos de los Pueblos Indígenas y Desarrollo, y diplomados en docencia universitaria, derecho agroambiental, educación superior, derecho constitucional y recursos humanos. Su experiencia laboral de más de 25 años ha sido en el área de la promoción de desarrollo rural.

IVETH ORELLANA VERA

Abogada. Trabaja en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en un proyecto de apoyo para el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe.

DIEGO PACHECO BALANZA

Director general de Geopolítica del Vivir Bien y Política Exterior de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, y jefe de la delegación de Bolivia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas.

LILIANA PAZ ARAUCO

Abogada. Tiene amplia experiencia en el ámbito agrario y de gestión de la tierra y del territorio, al igual que en política pública y desarrollo normativo. Coordina equipos multidisciplinarios y la gestión de proyectos de desarrollo rural.

CARMELO PERALTA RIVERO

Ingeniero forestal, con orientación en bosques tropicales. Tiene maestría y doctorado en Ciencias Ambientales, con enfoque en la gestión, el manejo y la conservación de recursos naturales. Se ha formado en el Programa Multidisciplinario de Posgrado en Ciencias Ambientales por la Universidad Autónoma de San Luis de Potosí (México). Es investigador independiente con experiencia en desarrollo rural sostenible, medios de vida, agroecología, agroforestería, valoración de servicios ecosistémicos y cambio climático, manejo forestal sostenible, cambios del uso de suelo y deforestación, gobernanza ambiental y transición ecológica justa.

JUANA QUISPE ALANOCA

Nacida en Viacha (departamento de La Paz). Socióloga, con maestría en Desarrollo Rural Sostenible. A partir de estudios y de análisis acerca del acceso de las mujeres a la tierra, ha producido múltiples artículos sobre las mujeres productoras de quinua del Altiplano Sur de Bolivia, la actividad orgánica de las mujeres y su participación en espacios orgánicos y políticos, en particular en el departamento de La Paz. Ha estado a cargo de la producción de la revista *Mujeres de Taraco, rompiendo brechas de género* de la Fundación TIERRA.

Durante 10 años se ha desempeñado como responsable social fortaleciendo a las organizaciones sociales del área rural, como parte del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - Regional Altiplano. En la actualidad se desempeña como especialista en género en la Regional Cochabamba de esa entidad.

OMAR QUIROGA ANTELO

Oriundo de Portachuelo (departamento de Santa Cruz). Ingeniero agrónomo, con maestría en Desarrollo Sustentable. Es especialista en negociación internacional sobre cambio climático y experto en medioambiente, recursos naturales, derechos indígenas, incidencia política, comunicación, hidrocarburos, negociación y resolución de conflictos en diferentes espacios (organizaciones no gubernamentales, empresas petroleras, Gobierno nacional, organizaciones indígenas y campesinas a nivel local, regional, nacional e internacional). Tiene amplia experiencia laboral en el área forestal y agraria. Ha desempeñado funciones en instituciones públicas, privadas y organizaciones indígenas y campesinas. También ha sido uno de los impulsores para la creación de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, de la que actualmente es el director ejecutivo nacional.

NORMA VIRGINIA RODRÍGUEZ OROSCO

Abogada, con diplomado en Educación Superior e Interculturalidad por la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz) y maestría en Ciencias de la Educación, mención en Educación Superior. Ha sido responsable de Saneamiento en la Dirección Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en Cochabamba, y directora de Saneamiento en la Dirección Nacional, también del INRA. Desde 2006 se desempeña como docente de la materia "Derecho Agroambiental y sus procedimientos" en la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba).

RICARDO ROJAS

Ingeniero ambiental, especialista en gestión ambiental en la Dirección General de Planificación del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

ELVIA ARMINDA ROJAS VÁSQUEZ

Economista, con maestría en Estudios Socioambientales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede Ecuador). Sus áreas de interés son el desarrollo rural, la agroecología y el cambio climático. Actualmente es encargada de la gestión de proyectos en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - Regional Altiplano.

JUAN CARLOS ROJAS CALIZAYA

Profesional en Ciencias de la Educación, con diplomado en Educación Superior. Maestrante en Investigación Cualitativa Aplicada a las Ciencias Sociales en la Universidad Mayor de San Simón. Se dedica a la docencia universitaria y a temas de desarrollo rural, educación, tierra-territorio y recursos naturales. En desarrollo rural ha trabajado con pueblos indígenas de tierras bajas y con organizaciones campesinas a nivel nacional. Algunas de sus investigaciones sobre derechos indígenas, problemática agraria, tierra y territorio, y cambio climático han sido divulgadas en medios impresos y en publicaciones especializadas abocadas a las temáticas agraria, territorial y educativa. Ha ejercido cargos de dirección en organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas. Actualmente es docente en la Facultad de Ciencias Sociales y en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba).

JUAN CARLOS SALAS ACARAPI

Geógrafo, con maestría en Gestión y Auditorías Ambientales. Ha sido supervisor de auditoría ambiental en la Contraloría General de la República, asesor en gestión territorial del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, director de Saneamiento en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA Oruro), intendente técnico de la Superintendencia Agraria y coordinador de Evaluación Ambiental Estratégica del Ministerio de Hidrocarburos. Ha participado en varios estudios e investigaciones sobre gestión y acceso a recursos naturales, tierra y territorio, con enfoque de género, en entidades como Naciones Unidas, Oxfam, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comunidad Sustentable y la Universidad Mayor de San Andrés, entre otras. Actualmente es docente de la maestría en Geopolítica de los Recursos Naturales de la Universidad Mayor de San Andrés.

MÓNICA GABRIELA SAUMA ZANKYS

Abogada, con maestría en Derecho Penal, diplomado en Educación Superior y cursos sobre pueblos indígenas, gobernabilidad democrática y derechos humanos, pluralismo jurídico e interculturalidad. Ha sido letrada del Tribunal Constitucional y del Tribunal Constitucional Plurinacional. Actualmente es consultora e investigadora en temas como derecho constitucional, derecho procesal constitucional, derechos humanos, género, pluralismo jurídico y argumentación jurídica. También es docente de posgrado en diferentes universidades y en la Escuela de Jueces del Estado, en las áreas citadas.

LORENZO SOLIZ TITO

Profesional en Filosofía, con maestría en Seguridad Alimentaria y Desarrollo Humano. Ha sido director general del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, y cofundador y coordinador del Foro Andino Amazónico de Desarrollo Rural. Desde 2017 es miembro del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica. Actualmente también es investigador y autor de libros, artículos y propuestas de políticas públicas sobre desarrollo rural, territorial y agrario de base campesina indígena.

ELVA TERCEROS CUÉLLAR

Profesional en Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, con diplomados en Educación Superior por la Universidad Mayor de San Andrés y Derecho Administrativo por la Escuela de Gestión Pública Plurinacional. Tiene especialidad en Planificación y Gestión de la Innovación y la Transferencia de Conocimientos en Universidades por la Universidad Politécnica de Valencia (España); maestría en Investigación en Ciencias Sociales para el Desarrollo, mención en Identidades y Medio Ambiente, por la Universidad PIEB; y maestría en Gestión de la Ciencia y la Innovación, también por la Universidad Politécnica de Valencia. Es doctorante en Derecho Constitucional y Administrativo en la Universidad Mayor de San Andrés. Ha sido magistrada del Tribunal Agroambiental y presidenta del Tribunal Agroambiental, de la Sala Segunda y de la Sala Primera, además de decana del Tribunal Agroambiental. También ha sido responsable del Consejo Editorial de la *Revista Jurídica Agroambiental* del Tribunal Agroambiental. De 2020 al presente es vicepresidenta del Comité de Género del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional.

MIGUEL VARGAS DELGADO

Abogado, especialista en derechos de los pueblos indígenas y derecho constitucional. Ha investigado diversos temas vinculados a la realidad de los pueblos indígenas, con énfasis en autonomía y autogobierno, participación política, consulta previa, pluralismo jurídico,

gestión integral de los territorios indígenas e impactos a los derechos de las poblaciones indígenas en situación de alta vulnerabilidad por la presencia de actividades extractivas. Asesora jurídica y técnicamente a organizaciones indígenas de las tierras bajas de Bolivia. Actualmente es director ejecutivo del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social.

FREDY VILLAGÓMEZ GUZMÁN

Sociólogo, con experiencia en acompañamiento a organizaciones indígenas originario campesinas en la implementación de las autonomías indígenas, gestión del territorio, derecho de consulta previa libre e informada y fortalecimiento organizativo. Ha publicado artículos referidos a la autonomía indígena, la consulta previa, la agricultura familiar y los derechos de los pueblos indígenas. Ha trabajado en la Unidad de Acción Política como responsable del área de Democracia y Estado en la oficina nacional del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). Actualmente es director de CIPCA - Regional Altiplano.

ALFREDO ZACONETA TORRICO

Comunicador social, periodista e investigador especializado en temas mineros, con estudios de posgrado en relaciones comunitarias para la industria extractiva y en la mediación y la resolución de conflictos. Ha publicado diversos artículos en medios e instituciones dentro y fuera de Bolivia. Actualmente es investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario y la Plataforma Energética en temáticas mineras relacionadas con la actividad productiva, la tributación, la vulneración de derechos y los efectos sociales en ese rubro.

En los capítulos del libro se reportan importantes avances en la titularidad de las tierras a nombre de las mujeres y de los pueblos indígenas, lo que ubica a Bolivia como uno de los países con mayores logros en ese ámbito legislativo de derechos. Sin embargo, también se identifican temas pendientes respecto a la población que apuesta por vivir en el campo. Un enfoque de derechos, en sintonía con la construcción de la plurinacionalidad, debe profundizar sus capacidades para comprender la problemática de la que están hablando, actualmente, las mujeres rurales, los pueblos indígenas, el campesinado en transformación y una población diversa y sumamente activa en sus tránsitos y en sus estrategias entre el campo y las ciudades.

Entre autoras, autores, coordinación y equipo editorial tuvimos a 21 mujeres y a 21 hombres trabajando en el esbozo del estado de situación en los ámbitos temáticos identificados y desarrollados en este documento.

En el grupo de autoras y de autores, 14 son investigadores promotores de desarrollo, 13 son investigadores que ejercen una función en el ámbito público y 12 son investigadores entre docentes universitarios e independientes. Entre todas y todos tenemos a 17 técnicos y responsables intermedios de proyectos y programas, a 10 autores de nivel directivo en sus instituciones, a dos exautoridades y a cuatro autoridades actuales de las instituciones responsables de la cuestión agraria y territorial en Bolivia.



ISBN: 978-9917-625-70-4

