

# REFORMA AGRARIA Y LA RECONSTRUCCIÓN ESTATAL DE BOLIVIA\*

\* Este trabajo fue financiado por el Hankuk University of foreign studies Research Fund, 2012.

NAM KWON MUN

**RESUMEN** *El gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) declaró la transformación del Estado Boliviano desde uno neoliberal y multicultural hacia otro plurinacional y post-neoliberal. Para cumplir ese objetivo la reforma agraria se propone construir una economía comunitaria para sustituir la agricultura capitalista. Con el incremento de la producción agrícola campesina, el gobierno planea garantizar la seguridad alimentaria. También el saneamiento en forma de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) tiene uso en el proceso de descentralización hacia la autonomía indígena. Sin embargo, la tierra distribuida bajo el actual gobierno no es apta para la producción agrícola ni para la descentralización.*

**PALABRAS CLAVES** *MAS, Reforma Agraria, Autonomía Indígena, Economía Comunitaria.*

**ABSTRACT** *The MAS (Movimiento al Socialismo) government declared the transformation of Bolivian State from a neoliberal multicultural state into the post-neoliberal plurinational state. For that purpose, land reform was aimed to build the communitarian economy to replace the neoliberal and capitalist agriculture. Through the increase of peasantry rural production, the government pursues to secure food security. Also the re-entitlement of land in form of collective land ownership system named as TCO (Tierras Comunitarias de Origen) is supposed to be used for the decentralization. Nevertheless those lands are not suitable for agricultural production and so, the decentralization through TCO has a long way to go.*

**KEYWORDS** *MAS, Land Reform, Indigenous Autonomy, Communitarian Economy.*

## INTRODUCCIÓN

Bolivia en los tiempos del presidente Evo Morales experimenta un profundo cambio social destinado a construir un nuevo régimen estatal. En este proceso de reconstrucción estatal la reforma agraria es una política con múltiples usos para el gobierno de Evo Morales. Lo es así porque no sólo tiene el objetivo de alcanzar una economía plural

y equitativa, sino también sirve de mecanismo utilizable para la autonomía indígena, una nueva unidad de descentralización creada por la Constitución de 2009.

La cuestión de tierra siempre ha sido un tema de discusión, controversia y conflicto en Bolivia a lo largo de su historia (FLORES, 1998; MARIE BURT, 2004; MUN, 2010). Por lo tanto, se trata de una agenda muy útil e indispensable por parte del presidente Evo Morales para cautivar a sus seguidores. El gobierno puede encontrar siempre una justificativa con la reforma agraria en nombre de la construcción de una economía plural (GARCIA, 2009). La reforma agraria se está percibiendo como una política esencial para concretar la nueva sociedad del plurinacionalismo promulgado por el gobierno.

El MAS (Movimiento al Socialismo) pudo ganar las elecciones presidenciales de 2005 a través del “sentido de rechazo y protesta contra el status quo” (CRABTREE, 2011, p. 132), unificando las organizaciones indígenas y movimientos sociales hacia el objetivo común de deshacer el neoliberalismo multicultural en el transcurso de la guerra del agua y del gas durante los años 2000-2004. Entonces el presidente Morales y el MAS emprendieron el proceso de reconfiguración estatal. Si el multiculturalismo no es más que el reconocimiento de la composición multiétnica y multicultural de la sociedad, el plurinacionalismo es la reconfiguración del país mismo. Lo que significa la nueva constitución es la institucionalización del nuevo modelo de desarrollo post neoliberal y asimismo, la construcción del Estado plurinacional post colonial.

Con el objetivo de alcanzar esta meta, el gobierno de Morales está implementando una serie de políticas socio-económicas como la nacionalización del sector estratégico de hidrocarburos y la reforma agraria, al tiempo que desarrolla el cambio de régimen administrativo político hacia el sistema de cuatro niveles de autonomía como resultado de la descentralización radical. Este proceso de reconstrucción estatal ha implicado conflictos de

clase, étnicos y regionales, debido a los diferentes intereses entre los actores sociales. El conflicto de 2008, en torno a la autonomía, ha sido un buen ejemplo de esta índole causado por intereses económicos y políticos.

La reforma agraria tiene un uso múltiple para el gobierno en este proceso de reconstrucción estatal. Primero, trata de solucionar un mal crónico de la sociedad boliviana. Bolivia es el segundo país latinoamericano en cuanto a la desigualdad en la dotación de tierra después de Chile (WEISBROT y SANDOVAL, 2008). Reformar la tenencia de la tierra es el primer paso para tratar la desigualdad económica en un país agrícola como Bolivia. El gobierno del MAS ha presentado, por otra parte, la importancia de la “economía comunitaria” en la revolución agraria para resolver la cuestión de seguridad alimentaria. Se supone que la economía comunitaria se alcanzará a través de la consolidación del proceso de titulación de tierras colectivas para comunidades campesinas e indígenas.

Segundo, el resultado de la reforma agraria no se limita al ámbito económico, sino que se utiliza como una herramienta importante para construir la sociedad plurinacional con sistema de cuatro niveles de autonomía. La Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) es la nueva unidad administrativa de descentralización, creada en el marco de la Constitución Plurinacional de 2009. Junto con otras autonomías, la autonomía departamental, la autonomía municipal y la autonomía regional, la AIOC funcionará como unidad administrativa para satisfacer el anhelo de las comunidades indígenas por su autonomía política. La conversión del Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) en la AIOC, es un modo de acceder a la autonomía. La reforma agraria del gobierno Morales ha constituido en todo el país más de 195 TIOC, las cuales son susceptibles de convertirse en AIOC.

La implementación del plurinacionalismo post-neoliberal se lleva a cabo a través de la reforma agraria no sólo en el ámbito

socio-económico sino también en el político-administrativo. Este trabajo tiene por objeto analizar el alcance y la limitación de la reforma agraria en la nueva construcción del Estado boliviano. Para alcanzar dicho objetivo, en el segundo apartado se contempla el proceso de evolución de la reforma agraria de Bolivia, y en el tercero se analiza el significado de la economía política de la reforma agraria en la era plurinacional y post-neoliberal.

## LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA AGRARIA

### EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REFORMA AGRARIA

La agricultura es un sector importante que ocupa el 15% de la producción nacional. Después del sector de hidrocarburos, es el sector económico más importante del país. Sin embargo, Bolivia es el país con la mayor inequidad de la distribución de tierra después de Chile en toda América Latina (WEISBROT y SANDOVAL, 2008, p. 3). En particular, las tierras cultivables no están distribuidas de manera muy equitativa.

Cuadro 1 – Concentración de Propiedad Agraria

País	Año de Censo	% de tenencia total	% de área total
Argentina	2002	0.94	35.93
Brasil	1996	1.02	45.1
Chile	2007	0.89	75.05
Colombia	2001	0.58	19.85
El Salvador	1987	1.11	29.26
Guatemala	2003	1.89	56.59
Honduras	1992	1.52	27.23
Paraguay	1991	1.05	77.08
Perú	1994	0.8	68.05
Bolivia	1995	0.2	48.7

Fuente: FAO, World, Census of Agriculture

Desde la época colonial, la distribución de la tierra ha provocado el conflicto de clases entre los indígenas y los peninsulares, y después de la independencia la oligarquía del poder político acaparó la mayor parte de la tierra fértil para convertirse ellos mismos en latifundistas. Hasta entonces, el indio era un verdadero “desheredado de la tierra” (WERNER, 2009, p. 71).

En Bolivia, el censo agropecuario se ha llevado a cabo en tres ocasiones, en 1950, 1984 y 2009. Sin embargo, el tercer censo nacional agropecuario aún no ha sido publicado, aunque, a través de varios materiales difundidos por el gobierno, podemos darnos cuenta de la realidad agropecuaria en Bolivia. El saneamiento actual del gobierno de Morales muestra aproximadamente un 52% de progreso, y habrá que esperar unos años más para poder saber la nueva geografía de tenencia de la propiedad agraria.

La mayoría de los campesinos del altiplano ganan anualmente entre 400 y 500 dólares en un terreno de una a cinco hectáreas. De hecho muchos de ellos no tienen un título legal para sus tierras y a veces ni siquiera tienen acta de nacimiento. Sin embargo, los terratenientes del este del país que poseen más de 10 mil hectáreas reciben subsidios gubernamentales para su actividad agropecuaria, lo que les deja un gran margen de ganancia.

Con el fin de corregir esta inequidad crónica, se elaboraron leyes de reforma agraria en dos ocasiones antes de la toma de poder del presidente Evo Morales. La inequidad distributiva de la tierra no mejoró, aún más, se agravó, situación que duró hasta finales del siglo XX. Esto fue así porque las leyes de reforma agraria no se aplicaron plenamente en la realidad, y la distribución desigual de la tierra se profundizó todavía más en varias regiones del país.

La primera reforma agraria se realizó después de la revolución de 1952. La ley 3464, elaborada en 1953, tenía como objeto distribuir la tierra no cultivada. Su resultado fue el establecimiento de numerosos minifundistas en el oeste

y la creación de grandes latifundistas en el este del país. La ley permitía el establecimiento de las nuevas familias campesinas en la tierra no cultivada y les cedía el derecho de propiedad de la misma. Por ende, dicha ley permitió la adquisición sin costo de la tierra (OSBORNE, 1986, p. 74-76). Esto conllevó al asentamiento de grandes empresarios agroindustriales en la Media Luna. Así, el Censo Agrícola del año 1984 estimó que el 3.9% de familias poseían el 91% de la tierra, lo que reflejaba una profundización de la inequidad agraria (WEISBROT y SANDOVAL, 2008, p. 2).

Con el objetivo de corregir este fenómeno, en 1996 se creó la ley 1715, llamada ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Esta ley hace distinción entre los campesinos y los terratenientes, y les aplicó diferentes reglamentos. Esta ley estaba destinada a impedir el proceso del traspaso de la tierra gratuita a las manos de latifundistas. Para alcanzar este fin, se detuvo el reparto ilimitado de la tierra y se establecieron procedimientos y sistemas para el reparto mediante licitación (URIOSTE, 2010, p. 2). Esto fue así ya que la tierra anteriormente repartida se había traspasado en su mayor parte a manos de los terratenientes, y éstos la utilizaban en muchos casos con fines de especulación y no para cultivo productivo.

A través de los artículos 51 y 59 de dicha ley, se abrió la posibilidad de confiscar la tierra distribuida, en caso de que ésta no cumpliera con la Función Económico Social. Los artículos 42 y 43 estipulan que los pueblos, comunidades indígenas y campesinos locales tienen prioridad en la nueva distribución de la tierra. Además, las propiedades pequeñas y las tierras comunales indígenas son inembargables según dicha ley (FLORES, 1998, p. 3).

La innovación de esta segunda reforma agraria consiste en ceder el derecho de propiedad de tierra a los pueblos campesinos e indígenas. Estos territorios indígenas, llamados Tierras Comunitarias de Origen, poseen el derecho de propiedad colectiva sobre territorios identificados como hábitat o espacio

donde la gente indígena con identidad cultural propia y organización sociopolítica la ha poseído, ocupado y controlado. La Tierra Comunitaria de Origen es una modalidad de propiedad agraria ya reconocida por la constitución de 1994, donde pueblos campesinos y comunidades indígenas desarrollan sistemas comunitarios de organización económica, social y cultural. El mecanismo de esta segunda reforma agraria es el saneamiento del derecho a la propiedad de la tierra, ya que el derecho otorgado por las instituciones gubernamentales durante la primera reforma agraria fue objeto de corrupción y mal manejo administrativo.

#### REFORMA AGRARIA Y MOVIMIENTO AL SOCIALISMO

Evo Morales, actual presidente de Bolivia desde 2005, ha intentado aliviar el problema de la mala distribución de la riqueza y proveer una base económica para la vida de millones de indígenas sin títulos de tierra.

La solución del nuevo presidente de la república fue elaborar una nueva ley. La ley INRA de 1996 fijó un plazo de 10 años para completar la misión de saneamiento de la tierra, verificando todos los derechos de tierra otorgados por el gobierno durante la segunda mitad del siglo pasado (1953-1996). Este período terminó en 2006, y el parlamento aprobó la nueva ley llamada La Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (GARCIA MERIDA, 2009, p. 2-3).

La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria N. 3545, promulgada el 28 de noviembre de 2006 y su Reglamento aprobado el 2 de agosto de 2007 mediante Decreto Supremo N. 29215, son los instrumentos de la reforma agraria del presidente Morales. Esta ley extiende la fecha límite para acabar el saneamiento hasta el final del 2013, año en que terminará el segundo mandato del gobierno de Evo Morales. La nueva ley cede mayor poder al gobierno nacional para equipar a los indígenas con los territorios y confiscar la tierra infructuosa de las manos de terratenientes del este. Igualmente se ha proclamado el

derecho de las mujeres a heredar tierras, esto mediante la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria (GARCIA, 2009). Asimismo, se entregaron títulos agrarios y tierras fiscales a pueblos guaraníes, los cuales además fueron compensados por el Estado, por el abandono en el que los sumieron anteriores Gobiernos (MUN, 2010a).

Cuadro 2 – Resultado de Saneamiento 1996-2010

Estado de Saneamiento	Sup. en Ha	%
Sup. Total de Bolivia	109,858,100	
Sup. Objeto de Saneamiento	106,751,722	100%
Sup. Saneada y titulada	55,003,501	51.50%
Sup. en proceso de saneamiento	10,557,766	9.90%
Sup. por Sanear	41,190,455	38.60%

Fuente: Instituto Nacional de Reforma Agraria

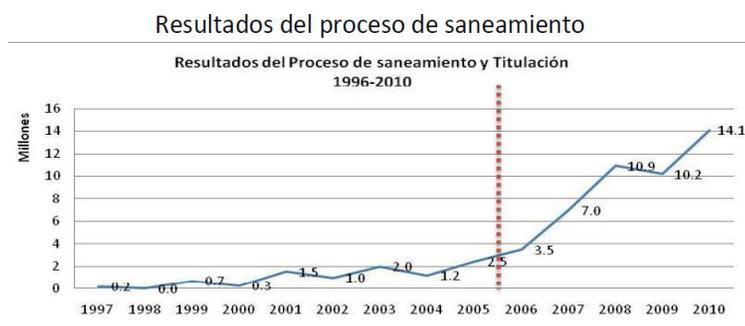
Desde que la ley INRA estipuló el saneamiento como mecanismo de reforma agraria, la verificación y titulación de la tierra se llevó a cabo en aproximadamente el 52% de la superficie total objeto de saneamiento, aunque todavía falta el saneamiento en más del 38% de la tierra. Del total de titulados y saneados, 39% corresponden a tierras fiscales y el 61% a títulos de propiedad agraria, beneficiando a unas 310,121 familias en todo el país (INRA, 2011).

Es cierto que ha sido el gobierno de Morales el que le ha dado mayor alcance a este proceso de saneamiento. Desde noviembre del 2006, cuando se puso en vigencia la ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, el proceso de reforma agraria se aceleró superando los aspectos técnicos, administrativos y políticos que obstaculizaron el proceso de saneamiento antes del 2006.

Hasta el año 2005, el INRA había logrado titular sólo 9,3 millones de hectáreas, correspondientes al 8.7% de la superficie

objeto de saneamiento. Sin embargo, durante 5 años, hasta fines del 2010 se han titulado y saneado 45,6 millones de hectáreas, lo que significa un avance del 42.8%, sumando así un total del 51.5% de progreso. Sólo en el año 2010 se lograron sanear y titular 14,07 millones de hectáreas, equivalentes al 13% de la superficie. Esta cifra incluye las tierras fiscales y las tierras de propiedad agraria, en las que se ha concluido su trámite administrativo.

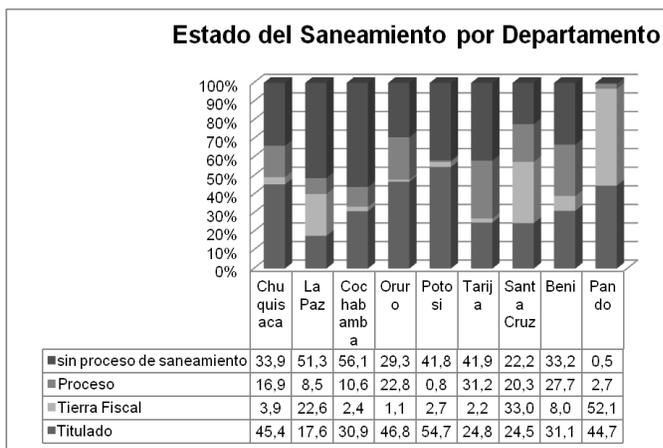
Gráfico 1 – Resultados del proceso de Saneamiento



Fuente: INRA (2011)

El gráfico 1 muestra cómo ha avanzado la reforma agraria antes y después del mandato del MAS. El saneamiento señala también el diferente grado de avance según los diferentes departamentos. El gráfico 2 indica el estado de saneamiento por departamento.

Gráfico 2 – Estado de Saneamiento por Departamento



Fuente: INRA (2011)

Cuadro 3 – Evolución histórica de titulación por tipo de propiedad

Clasificación	1953-1993	%	1996-2005	%	2006-2010	%	Total (1996-2010)	%
Empresa	23.011.055	40,8	921.166	10,0	772.732	2,8	1.693.898	4,6
Mediana	16.231.728	28,8	309.247	3,4	934.881	3,3	1.244.128	3,3
Pequeña	4.850.838	8,6	707.711	7,7	3.939.914	14,1	4.647.625	12,5
Propiedad comunitaria	12.289.511	21,8	1.514.311	16,4	8.021.648	28,7	9.535.959	25,6
Solar campesino	23.866	0,0	146	0,0	3.43	0,0	3.576	0,0
Tierra Comunitaria de Origen	--	--	5.762.058	62,5	14.316.554	51,2	20.078.612	54,0
Total	56.406.998	100	9.214.639	100,0	27.989.159	100,0	37.203.798	100,0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras

El cuadro 3 muestra muy bien la evolución de la titulación por tipo de propiedad. Hasta la promulgación de la segunda reforma agraria la propiedad grande, o sea, las propiedades empresarial y la mediana, fue el modo principal de la repartición de la tierra, mientras que a partir de la segunda reforma la titulación colectiva en forma de propiedad comunitaria y TCO ha sido la forma principal de reforma agraria.

En cuanto a la superficie titulada como TCO entre 1996-2010, 10,5 millones (65%) han sido tituladas durante el gobierno del MAS, mientras que el restante, 35%, lo fueron durante los gobiernos anteriores. Sin embargo, la verdad es que, como se señala en el cuadro, la titulación en forma de TCO tuvo mayor peso en el saneamiento total de gobiernos neoliberales, registrando respectivamente 62.5% y 51.2% para los períodos de 1996-2005 y 2006-2010, respectivamente.

La reforma agraria del gobierno Morales ha logrado grandes avances en términos de saneamiento y superficie titulada. Esto se debe a dos razones principales. Primera, la voluntad política ha sido suficiente como para avanzar en el saneamiento superando alguna resistencia al respecto. La mayor dificultad y limitación ha sido la escasez de recursos financieros y la falta de experiencia y técnica. Por otra parte, ha habido casos de resistencia política de algunos terratenientes y opositores en ciertas regiones del país. Sin embargo, la reconducción comunitaria de reforma agraria del MAS ha contado con bastante apoyo político de los beneficiarios de la población rural para superar los obstáculos (GALLARDO, 2010; ORMACHEA, 2008). Segunda, el progreso continuo de la reforma agraria bajó significativamente el costo de saneamiento. Mientras que el gobierno de Morales no ha incrementado mucho el presupuesto al saneamiento, junto al apoyo financiero de las instituciones internacionales como el Banco Mundial y la Fundación Danesa, el costo mismo de saneamiento bajó de manera drástica casi a la novena parte debido a la acumulación

de experiencia y de recursos humanos y técnicos para la reforma agraria y la superación de la burocracia.

Cuadro 4 – Costo y beneficiarios de reforma agraria

Detalle	1996-2005	2006-2010	Total
Presupuesto ejecutado en \$US	85,106,906	54,927,238	130,044,134
Costo promedio por ha, en \$US	9.13	1.2	2.55
Beneficiarios (persona natural y jurídica)	43,359	266,762	310,121
Títulos y certificados de saneamiento emitidos	26,161	170,950	197,111
Fuente: INRA			

El costo promedio de saneamiento bajó de 9.13 dólares por hectárea a 1.2 dólares en el mandato del MAS. Esto ha permitido el aceleramiento del saneamiento ampliando beneficiarios y aumentando títulos y certificados. Con base en este avance, el gobierno del MAS espera ganar más apoyo político al régimen y conducir el país a un plurinacionalismo post-neoliberal. Sin embargo, la situación política y económica actual de Bolivia presenta una inquietud al respecto.

## ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA AGRARIA EN EL GOBIERNO DEL MAS

### REVOLUCIÓN AGRARIA Y ECONOMÍA COMUNITARIA

El gobierno del MAS ha promulgado la búsqueda de objetivos de economía política con la reforma agraria. Uno es la construcción de una economía comunitaria y el otro es el uso de TIOC como unidad administrativa de autonomía IOC.

Primero, el MAS ha declarado revitalizar la economía comunitaria con base en la ampliación del acceso a la tierra por parte de la población rural mayoritaria. Para el MAS la redistribución de la tierra tiene que ver con la justicia económica que tanto busca la población del IOC. Evo Morales ha ganado las elecciones ciertamente con el lema de etnicidad indígena, lo que le permitió conquistar muchos votos indígenas (VAN COTT, 2005; KIM, 2007). De esta manera, la nueva titulación más equitativa de la tierra debía de ser la agenda tanto política como económica más importante del nuevo gobierno.

Bajo la necesidad imperante, el gobierno del MAS ha reiterado la construcción de una economía agrícola plural y diversa, caracterizada por la coexistencia de las economías estatales, comunitarias, asociativas y empresariales (CEDLA, 2012). A través de una distribución de tierras más equitativa a favor de los campesinos e indígenas, procura fortalecer el rol de la agricultura familiar, campesina, indígena y originaria con base comunitaria que complementaría, y en algunos casos sustituiría, la existente agricultura empresarial basada en cultivos industriales.

Como se vio en el apartado anterior, el saneamiento y la titulación a favor de comunidades campesinas e indígenas han avanzado. Pero, ¿ha sido alcanzado el propósito de ampliar el papel de la economía comunitaria en la agricultura boliviana? En el período neoliberal, a partir de 1985, la orientación de la

producción doméstica hacia el mercado externo caracterizaba la agricultura boliviana, apoyada por la política gubernamental de privatización de empresas estatales y liberalización de los mercados. Las compañías transnacionales y las grandes empresas privadas nacionales se encargaron de liderar la agricultura de exportación en desmedro de la producción campesina para el mercado interno articulado por la gran mayoría de población rural andina (ORMACHEA, 2010, p. 4-5). La agricultura campesina, oferente de alimentos para el mercado interno, perdió terreno y, bajo el contexto de apertura irrestricta de la economía, cayó al encontrarse en clara desventaja competitiva en relación con la producción de los países vecinos que tienen un mayor desarrollo de la agricultura capitalista (PEREZ LUNA, 2002). Como consecuencia, el 77% del total de la superficie cultivada correspondiente a cultivos como cereales, frutas, hortalizas y tubérculos, con una predominancia de producción campesina en 1986, bajó al 48.2% en 2004. Al mismo tiempo, la superficie para los cultivos industriales destinados a la exportación incrementó su participación del 12.5% al 44.4% para el año 2004. Así que, en cuanto al volumen de la producción, el peso de los cultivos industriales subió del 46.6% del total de la producción agrícola hasta 63.5% en 2004 (ORMACHEA, 2010, p. 5). En esta tendencia, el enfoque de agricultura exportadora y la relegación de la producción campesina causó el problema de seguridad alimentaria y protesta política de la población rural. Lo que procura el gobierno de Morales es resolver este problema económico y político a través de la llamada “revolución agraria”, caracterizada por una reforma agraria que promueve la producción comunitaria con miras a garantizar el suministro agrícola al mercado doméstico y elevar el ingreso de la población campesina.

Hasta la llegada del gobierno del MAS, los gobiernos neoliberales promovían el cultivo de los oleaginosos en los llanos de Santa Cruz, con miras a aumentar los rubros de exportación

no tradicionales debido a la demanda creciente en el mercado mundial. La producción masiva de soya y otros cultivos oleaginosos en las mejores tierras agrícolas de Santa Cruz lideraba la agricultura boliviana, marginando a la producción campesina (CAO, 2010).

El cuadro siguiente señala el cambio en dicha tendencia durante el gobierno del MAS.

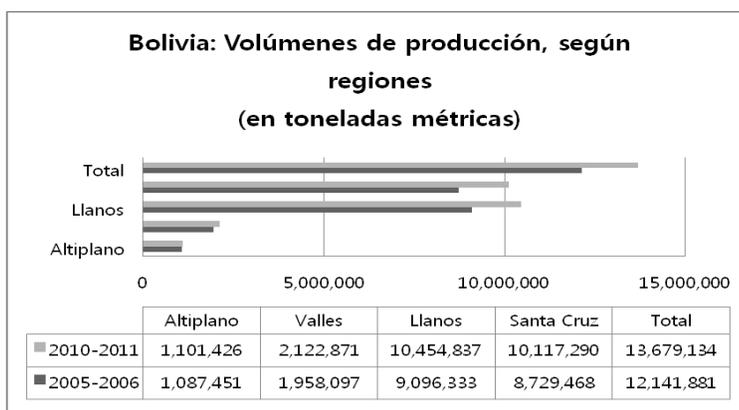
Cuadro 5 Producción agrícola de diferentes cultivos

Categoría	2005-2006	%	2010-2011	%
Industriales	9.601.049	79.1	10.996.323	80.4
Frutales	831.715	6.8	878.675	6.4
Hortalizas	256.117	2.1	291.856	2.1
Tubérculos	1.142.474	9.4	1.187.160	8.7
Forrajes	310.526	2.6	325.12	2.4
Total	12.141.881	100	13.679.134	100

Nota: Industriales (Arroz, cebada en grano, maíz en grano, quinua, sorgo en grano, trigo, café, cacao, uva, algodón, caña de azúcar, girasol, maní, sésamo y soya Unidad: Toneladas métricas.

Fuente: Á Fuente: INRA(2011)

Gráfico 3 – Producción agrícola por regiones



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

El cuadro y el gráfico muestran claramente la continuidad de esta tendencia en el período neoliberal. El peso de los cultivos industriales subió un poco más, de 79.1% hasta 80.4%, y la participación de los cultivos en los cuales la producción campesina es importante, como frutales, hortalizas y tubérculos, ha tenido menos relevancia. También la clasificación por regiones señala el mismo hecho. Santa Cruz incrementó su participación en 3%, mientras que Altiplano y Valles, regiones en donde existe la pequeña producción campesina de economía comunitaria, la redujeron. Esto claramente va en contra del discurso oficial de promover la economía comunitaria y la producción campesina en la agricultura como resultado de la reforma agraria en forma de reconducción comunitaria.

Aún más, hay otros datos congruentes con el resultado anterior. Durante el gobierno del MAS, el aumento de la superficie cultivada de 246,731 hectáreas, el 85% se ha concentrado en Santa Cruz. También los cultivos, soya (40%) y caña de azúcar(36%), han ocupado en total el 76% del incremento de los volúmenes totales de la producción agrícola (CEDLA, 2012, p. 5). Todos estos hechos contradicen la revolución agraria del gobierno del MAS.

Pero, ¿Cuáles fueron los factores que condujeron a esta continuidad en el patrón existente de la agricultura capitalista? En primer lugar, el gobierno del MAS está fallando el plan de repartición de la tierra cultivable para las comunidades indígenas. La estrategia del gobierno ha sido revertir las tierras latifundistas que no cumplen con la función económica social, estipulada en la Constitución del Estado. Junto con los latifundios improductivos, los que aplican un sistema de servidumbre en la relación laboral, y que sobrepasan la superficie máxima zonificada establecida por la ley, son objeto de reversión de la tierra a favor de las comunidades campesinas e indígenas. Sin embargo, estos tres tipos de latifundios no existen en la realidad. Los latifundios improductivos y aquellos que utilizan relaciones

de semiesclavitud no son formas de propiedad en la actual estructura agraria boliviana. Además, los latifundios modernos no se basan en grandes extensiones de tierra con continuidad territorial, sino en la unión de varios predios. Sin embargo, la constitución de 2009 todavía establece las 5,000 hectáreas de límite de tenencia sin efecto retroactivo, que aplica sólo para los futuros latifundios (CEDLA, 2012).

Cuadro 6 – Reversiones por año y región

Año/ Departamentos	Superficie (ha)	Número de predios
2007	2.88	5
Chuquisaca	2.687	3
La Paz	193	2
2009	2.915	2
Santa Cruz	2.915	2
2010	48.939	13
Beni	18.315	6
Santa Cruz	30.624	7
<b>Total</b>	<b>54.734</b>	<b>20</b>

Fuente: INRA (2011)

De esta manera, el INRA pudo encontrar muy pocas propiedades agrícolas para la reversión durante el mandato de Evo Morales. El número de predios revertidos en total sólo es de 20 en todo el país, con una superficie que alcanza solamente 54 mil hectáreas. Al considerar que las grandes propiedades disponen de las mejores tierras cultivables, la idea de revertir las tierras cultivables a las comunidades indígenas ha fallado.

En segundo lugar, las tierras saneadas para las TCOs simplemente no son aptas para la producción agrícola. El gobierno del MAS ha planeado la reactivación de la producción campesina en las TCOs para el suministro de alimentos para el mercado doméstico. Sin embargo, la realidad es que la tierra

titulada en forma de TCOs es, en su mayoría, de uso ganadero, forestal o minero. El gobierno del MAS ha titulado 10,5 millones de hectáreas como TCO, de las cuales 6,8 millones se encuentran en tierras bajas, en Santa Cruz, y 3,7 millones en las tierras altas del Altiplano (FUNDACION TIERRA, 2011).

Cuadro 7 – Tipos de uso mayor de la tierra en TIOC ordenados por macro región

Tipos de uso mayor de la tierra		Superficie nacional(ha)	TIOC titulados(No)		
			Tierras altas	Tierras bajas	Total
Cultivos Anuales Extensivos	10.4	11.7	4.7	7.7	7.7
Cultivos Anuales Intensivos	2.3	0	0	0	0
Cultivos Perennes Extensivos	19.7	0.3	27.5	15.9	15.9
Cultivos Perennes Intensivos	2.5	0	3.2	1.9	1.9
Ganadería pastores Extensivo	36.8	58.9	27.4	40.8	40.8
Bosque Natural Maderable	11.8	2.1	27.4	16.6	16.6
Plantaciones Forestales	4.1	5.1	0.1	2.2	2.2
Tierras de Protección y Uso Restringido	8.8	20.6	8.1	13.4	13.4
Lagos y Lagunas	1.5	0.4	0.2	0.3	0.3
Nevados	0.1	0.1	0	0	0
Ríos	0.6	0	1.3	0.8	0.8
Salares	1.2	0.8	0	0.3	0.3
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Fundación Tierra (2011)

Las TCOs en tierras altas no son en su mayoría producto de una distribución de nuevas tierras o de una redistribución de tierras. Son la simple conversión de un estado jurídico a otro, de comunidades y ayllus con títulos pro indiviso o colectivos, a TCO (CEDLA, 2012). También en muchos casos, en los departamentos de Oruro y Potosí, las TCOs se encuentran en zonas con actividades mineras donde los habitantes reclaman el derecho a la consulta previa en la producción minera<sup>1</sup>, y no están interesados o habilitados para realizar actividades agrícolas en escala.

En caso de las tierras bajas, las TCOs ocupan el 44% del total de las tierras de producción forestal permanente del país. La poca producción agrícola existente de las TCOs de esta parte del país se destina al autoconsumo y en muchos casos la tierra no es apta para la agricultura. El cuadro de arriba muestra claramente el uso mayoritario de las tierras colectivas.

En conclusión, el gobierno del MAS proclamó, a través de la reforma agraria en forma de reconducción comunitaria, una revolución agraria que incrementaría la producción campesina para el mercado local. Sin embargo, la idea y la estrategia de este plan no *dieron en el clavo* de la realidad rural del país, y el saneamiento ha resultado en la simple repartición de tierras fiscales con uso mayoritario de ganadería y silvicultura.

#### TIOC Y AUTONOMÍA IOC

La reforma agraria del gobierno del MAS tiene que ver con la autonomía IOC, ya que la propiedad colectiva de la tierra en forma de TCO está siendo utilizada para la conversión en una unidad administrativa. El artículo 1º de la Constitución de 2009 define a Bolivia como un Estado unitario, pero promulga el Estado plurinacional con autonomías en varios niveles. La nueva constitución introduce una nueva estructura de cuatro autonomías: la autonomía departamental, la autonomía

<sup>1</sup> La constitución de 2009 establece para la comunidad indígena el derecho a la consulta previa e informada para la explotación de recursos naturales no renovables dentro de TCOs.

municipal, la autonomía indígena originario campesina (AIOC) y la autonomía regional. Se trata de un sistema mucho más integral y complejo que la descentralización de los años 90 (CENTELLAS, 2010).

La importancia de la Autonomía IOC en el gobierno del MAS, radica en que es la forma más expresa y clara de hacer efectiva la noción de Estado plurinacional<sup>2</sup>. Esto porque el ejercicio colectivo de los derechos indígenas recompone la noción de lo plurinacional (CHUMACERO, 2010, p. 162). Por esa razón, el gobierno de Morales impulsó esta modalidad autonómica.

Existen dos maneras de establecer AIOC. La primera es a través de TIOC. El Territorio Indígena Originario Campesino, redenominación de TCO a través del Decreto Supremo 727 del 6 de Diciembre de 2010<sup>3</sup>, se puede convertir en AIOC. La segunda manera, es a través de la conversión de los municipios y las regiones en AIOC por medio del referéndum (CUADROS, 2010, p. 20-21). La conversión vía municipal arrancó en 11 municipios que aprobaron el referéndum el 6 de diciembre de 2009. De estos 11 municipios, 5 (Totora, Chipaya, Pampa Aullagas, Mojocoya y Charagua) redactaron sus estatutos y los entregaron al Tribunal Constitucional Plurinacional hasta mayo de 2012. Las comunidades originarias de tierras altas argumentan que los problemas como los requisitos muy rígidos, el entorno político y el conflicto interno, obstaculizan el avance del procedimiento (FT, 2012: 6). Sin embargo, esta vía territorial para el establecimiento de AIOC va mucho más lento y con muchos obstáculos. La ley LMAD (Ley Marco de Autonomías y Descentralización) impone requisitos como la exigencia de la continuidad territorial, la densidad poblacional y el rediseño de límites municipales, que según los indígenas de las tierras bajas, anulaban prácticamente las posibilidades para acceder a la autonomía.

<sup>2</sup> El texto constitucional reconoce una serie de derechos indígenas para AIOC: autogobierno y libre determinación, formas propias de organización, jurisdicción y cultura propia, con todo lo que ello implica, y todos los derechos relacionados con el acceso al territorio y con el uso de recursos naturales renovables; además del derecho a la consulta y a la participación de los beneficios producto de la explotación de los recursos naturales no renovables (CHUMACERO, 2010, p. 162).

<sup>3</sup> Es interesante darse cuenta de que el gobierno de Sánchez de Lozada argumentó que el término TIOC podría tener implicaciones peligrosas para la unidad nacional por la posible demanda de autodeterminación. Así descartó el TIOC y adoptó TCO.

Cuadro 8 – Estatus Quo de TIOC para AIOC

	Tierras Altas	Tierras Bajas	Total
Superficie de TIOC	8 millones	12 millones	20 millones
Número de TIOC	135	60	195
Candidatos a AIOC	15(11%)	8(13%)	23(11.7%)

Fuente: Elaboración propia con datos de FT

Durante los últimos 16 años de reforma agraria se han titulado más de 20 millones de hectáreas y 195 TIOCs. Los pueblos indígenas demandaron hasta 2011, 258 TCOs, de los cuales 195 están en proceso de titulación, y 135 se encuentran en tierras altas y 60 en tierras bajas.

Una investigación de varias instituciones (CEDLA, 2012; FUNDACION TIERRA, 2011; MUN, 2010) revela que muy pocos TIOC tienen la posibilidad de convertirse en AIOC. Aproximadamente 11% de los TIOC pueden acceder a la autonomía de acuerdo con la norma reguladora actual.

Según la LMAD, los requisitos son la realización del referéndum, una población mínima, la existencia de planes de desarrollo territorial, entre otros (FUNDACION TIERRA, 2011, p. 152). Sin embargo, pocos TIOC podrán satisfacer los requisitos necesarios. Esto se debe a la naturaleza de TCO. Como TCO es propiedad agraria, no puede funcionar como la organización política administrativa del Estado.

Las regulaciones que dificultan la conversión de TIOC en AIOC son varias. Primero, el requisito poblacional pide 10,000 habitantes como mínimo y, para tierras bajas la exigencia mínima es 1,000 habitantes. También los límites político administrativos de la LMAD (Ley Marco de Autonomía y Descentralización) prohíben vulnerar los límites departamentales, obligando a los

TIOC, localizados en más de dos departamentos, a dividirse primero y mancomunarse luego (artículo 29 de ley LMAD). Otra regulación que dificulta la conversión es la exigencia de una continuidad de TIOC, pues la mayoría de los TIOC están discontinuos geográficamente. El avance en GTI (Gestión Territorial Indígena) de TIOC, el cual se compone de planes: economía-administración, control del territorio y recursos naturales, es otro requisito difícil de cumplir para los TIOC. Según el análisis de la Fundación Tierra (2011, p. 218-223) los TIOC de tierras bajas muestran sólo un promedio de 51.8% de avance en GTI.

En el caso de los 135 TIOC de tierras altas – de los cuales 34 están en la región del Altiplano (La Paz, Oruro y Potosí) y 101 en los valles interandinos (Chuquisaca, Cochabamba) – sólo 20 TIOC cumplen con los requisitos poblacionales y de continuidad territorial. De ellos, cinco están tramitando la vía municipal para ser AIOC. De los restantes 15 TIOC, siete están todavía bajo saneamiento. Sin embargo, de los ocho que han finalizado la titulación, sólo seis están en disposición de acceder a las AIOC porque dos se superponen a dos o más municipios, condición que les obliga a esperar la Ley de Unidades Territoriales. Así que tan sólo son seis los que pueden tramitar la AIOC a corto plazo (FUNDACION TIERRA, 2012, p. 13).

En el caso de las TIOC de tierras bajas, las comunidades indígenas han pedido históricamente esta vía territorial para la autonomía indígena porque a diferencia de las tierras altas, las comunidades indígenas no son mayoritarias en esta parte del país. Sin embargo, muchos evalúan que la aspiración de los pueblos indígenas de conseguir la autonomía por vía territorial está prácticamente cortada en el marco de la Ley de Autonomías.

En las tierras bajas, el 50% de los TIOC no cumplen con el requisito de población mínima de 1000 habitantes, y el 70% son discontinuos como resultado del saneamiento. Aún más, 75% de los TIOC afectan a dos o más municipios, y el 16% traspasan los

límites departamentales. Por otro lado, el 80% no ha concluido el proceso de saneamiento, quedando una superficie de más de 3.5 millones de hectáreas por definir. En fin, se evalúa que unos ocho TIOC podrán acceder a la AIOC, sólo cuando se flexibilicen los requisitos.

Todo lo anterior indica que la reforma agraria del MAS no es congruente con la autonomía IOC. El saneamiento en forma de TCO no tenía planeada la conversión en AIOC. Por lo que, la única opción para ampliar la autonomía es adecuar el marco regulador a la realidad territorial. Sin embargo, varios episodios como la elección de autoridades locales en abril de 2010, señalan que la intención del MAS es seguir controlando la población rural a través de los representantes partidistas y no extender la autonomía indígena.

Todavía están pendientes algunas leyes reguladoras que deberían detallar el procedimiento de AIOC. Sin embargo, por el momento se evalúa que la reforma agraria del MAS no encaja bien con AIOC, o mejor dicho, no tiene la intención de respaldar la autonomía indígena.

## CONCLUSIÓN

La reforma agraria ha sido siempre una agenda pendiente y la más importante a lo largo de la historia boliviana. Este tema es un asunto de carácter tanto económico como político, ya que se trata de un instrumento vital para alcanzar la justicia económica, siendo, por lo tanto, una fuente de conflicto político entre clases, etnias y regiones. El control del gobierno por parte del MAS ha significado un cambio de actor social que lidera la política nacional; un cambio que va de las élites tradicionales a los nuevos actores formados en los movimientos sociales, generando con ello mucha expectativa en cuanto a la transformación del Estado multicultural del neoliberalismo en otro plurinacional y postneoliberal.

La reforma agraria se ha llevado a cabo en la historia boliviana en tres ocasiones. La primera en el año 1953; después de la revolución nacional, se realizó finalmente una titulación de tierras aunque desigual. La segunda de la década de 1990 fue muy lenta, no produciendo un cambio esencial de las formas de tenencia en el campo boliviano. La tercera reforma arrancó bajo el gobierno del MAS en la forma de reconducción comunitaria con miras a sanear y titular con prioridad la tierra en propiedad colectiva de TCO. Es verdad que la velocidad y el desempeño del saneamiento de la tierra ha sido mucho más rápido y extensivo en la tercera reforma agraria. Sin embargo, no está claro si se han alcanzado las metas. Más bien el desempeño de esta tercera reforma agraria está siendo criticado seriamente en varios aspectos.

La estrategia del gobierno ha sido alcanzar, a través de la reforma agraria, una economía comunitaria, plural y equitativa así como la autonomía indígena. Se ha planeado que la titulación de los TCO en el campo boliviano reactive la producción campesina para abastecer el mercado doméstico y garantizar así la seguridad alimentaria. Las grandes tenencias empresariales y medianas del este del país, formadas durante los gobiernos neoliberales, tienen miras al mercado exterior mediante la exportación de los llamados cultivos industriales. La titulación de TCO encaja bien con el propósito del gobierno de garantizar la justicia económica y social, y asimismo revitalizar la producción campesina para la sustitución de importación barata de los alimentos básicos.

Sin embargo, las evidencias testimonian que las tierras tituladas a las comunidades indígenas originario campesinas son de uso mayoritariamente ganadero, forestal o de uso marginal. Los TIOCs de tierras altas constituyen en muchos casos un simple cambio jurídico de las tierras comunitarias ancestrales, o bien son el resultado de la distribución de tierras fiscales de uso limitado. Los indígenas están interesados, en este caso, en

la reclamación del derecho de consulta previa en las actividades mineras.

La reconducción comunitaria de la reforma agraria no ha conducido al incremento de la producción agrícola de las comunidades campesinas. La superficie agrícola cultivada en Santa Cruz, que es de carácter agroindustrial ha incrementado su porcentaje en la superficie agrícola total, al igual que el caso de los cultivos industriales en la producción agrícola total.

Otro propósito político de la reforma agraria es la conversión de TIOC en AIOC. Los pueblos IOC han anhelado históricamente la autonomía IOC, donde puedan disfrutar de autogobierno y la propia modalidad de decisión política. Sin embargo, la vía territorial de AIOC mediante TIOC está prácticamente bloqueada. Las nuevas leyes como LMAD después de la constitución de 2009 imponen requisitos difíciles de cumplir e impiden el acceso a la autonomía. Pero las regulaciones al respecto no se han flexibilizado por el momento, lo que ha causado el conflicto entre grupos indígenas y el gobierno principalmente en las tierras bajas, como se demuestra en el caso de la carretera TIPNIS.

Se supone que la reforma agraria debe concluirse en 2013, según la ley de 2006. Sin embargo, la sociedad boliviana ya está discutiendo la prolongación de la misma, ya que es simplemente imposible terminar el saneamiento en este año. La reforma agraria, que es la política y la agenda más importante de la reforma social del MAS, ha acelerado su ritmo pero su orientación no está uniéndola a la sociedad. Más bien está siendo objeto de crítica por ser un instrumento de control social. Parece que por el momento lo esencial es redefinir el rumbo y los detalles, tal como lo piden los grupos indígenas.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Cámara Agropecuaria del Oriente. Actualidad Agropecuaria. Santa Cruz: CAO, 2010.
- CENTELLAS, Miguel. Bolivia's Radical Decentralization. *Americas Quarterly* 4, p. 34-38, 2010.
- CHUMACERO, Juan Pablo. "Territorios Indígenas en el Estado Plurinacional". In: Fundación Tierra. II Seminario Bolivia Post-Constituyente, 2010, p. 159-169.
- CRABTREE, John. "Electoral Validation for Morales and the MAS(1999-2010)". In: PEARCE Adrian J. (eds). *Evo Morales and the Movimiento al Socialismo in Bolivia: The First Term in Context, 2006-2010*. London, Institute for the Study of the Americas, 2011, p. 117-142.
- CUADROS, Diego, Territorialidad y Autonomía Indígena Originaria Campesina. Serie Bolivia Autonomía n. 4. Ministerio de Autonomía, 2010.
- Fundación Tierra, Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia: Entre la Loma Santa y la Pachamama. La Paz: Fundación Tierra, 2011.
- GARCIA, Wilson, La Ley de Reconducción Comunitaria y la Nueva Constitución amplían la mirada indígena en Bolivia, Bol Press. <http://www.bicusa.org/es/Article.11349.aspx>.
- INRA, Informe de Gestión 2010. Logros y resultados. INRA, 2011.
- KIM, Kihyun. The Human Rights of Indigenous Peoples and the Politics of Ethnicity in Bolivia. *Asian Journal of Latin American Studies*, v. 20, n. 1, p. 105-133, 2007.
- MARIE BURT, Jo; MAUCERI Philip. *Politics in the Andes. Identity, Conflict, Reform*. University of Pittsburg Press, 2004.
- MUN, Namkwon. The Cause and Status Quo of Regional Autonomy Conflict in Bolivia. *Latin American Affairs*, v. 28, n. 2, p. 269-294, 2010a.

\_\_\_\_\_. Los Recursos Naturales y el Conflicto de Autonomía en Bolivia, *Estudios Hispánicos*, v. 57, p. 599-620, 2010b.

URIOSTE, Miguel. The Agrarian Revolution of Evo Morales. [http://Urioste, www.fao.org/docrep/x1372t/x1372t09.htm](http://Urioste.www.fao.org/docrep/x1372t/x1372t09.htm), 2006.

\_\_\_\_\_. Land Governance in Bolivia. [http://www.asocam.org/wikiard/index.php/File:Land\\_Governance\\_in\\_Bolivia\\_Paper\\_by\\_Miguel\\_Urioste\\_280610.doc](http://www.asocam.org/wikiard/index.php/File:Land_Governance_in_Bolivia_Paper_by_Miguel_Urioste_280610.doc), 2010a.

\_\_\_\_\_. Land Governance in Bolivia. [http://www.asocam.org/wikiard/index.php?title=File:Land\\_Governance\\_in\\_Bolivia\\_Presentation\\_by\\_Miguel\\_Urioste\\_280610.pdf](http://www.asocam.org/wikiard/index.php?title=File:Land_Governance_in_Bolivia_Presentation_by_Miguel_Urioste_280610.pdf). July 2010, 2010b.

VAN COTT, Donna Lee. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. New York: Cambridge University Press, 2005.

WEISBROT, Mark; SANDOVAL, Luis. The Distribution of Bolivia's Most Important Natural Resource and the Autonomy Conflicts. Issue Brief. CEPR, 2008.

WERNER, Robert J., *Bolivia in Focus*. Interlink Books, 2009.

YRIGOYEN, Raquel. "El largo camino hacia el derecho a la consulta y la autodeterminación". In: *Fundación Tierra. II Seminario Bolivia Post-Constituyente*. Fundación Tierra, 2011, p. 101-113.