



Vol. 8, No. 1, Fall 2010, 551-557  
[www.ncsu.edu/project/acontracorriente](http://www.ncsu.edu/project/acontracorriente)

### **Review/Reseña**

Juan Pablo Chumacero, coordinador, *Reconfigurando Territorios: Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia: Informe 2009*. La Paz: Fundación Tierra, 2010.

## **Los retos de la redistribución: Reforma Agraria y Reconfiguración territorial en Bolivia**

**Carmen Soliz**

New York University

Acceso y tenencia de la tierra constituyen una de las problemáticas centrales en la historia de Bolivia. Ya hacia fines del siglo XIX las elites locales arremetieron contra las tierras de comunidad, especialmente en altiplano y valles. La Reforma Agraria de 1953 intentó revertir este proceso eliminando el latifundio y consolidando las tierras a favor de las comunidades. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX surgió un neo-latifundio, esta vez en el oriente y amazonía del país. Una nueva ley de Reforma Agraria, la ley INRA promulgada en 1996, pretendió frenar la expansión de la hacienda y garantizar el derecho de las poblaciones indígenas a tierras y territorios (Tierras Comunitarias

de Origen). Finalmente, en el año 2006, el gobierno de Evo Morales promulgo la Ley de Reconducción Comunitaria de Reforma Agraria que tiene como una de sus mas notables atribuciones permitir al Poder Ejecutivo la identificación de latifundios que no estén cumpliendo la *Función Económica Social (FES)*<sup>1</sup>.

El Informe de Fundación Tierra 2010 evalúa la situación de la tenencia de la tierra y el avance de la reforma agraria en Bolivia desde la promulgación de la Ley INRA y pone especial énfasis en la gestión de gobierno de Evo Morales, para quien la redistribución de la tierra y la afectación de los latifundios en favor de las poblaciones indígenas y campesinas constituye uno de sus mas importantes ejes de gobierno. El libro compila el trabajo de nueve investigadores y está organizado en tres secciones: la primera pondera los avances en el proceso de Reforma Agraria y señala la multiplicidad de conflictos latentes alrededor de la tierra; la segunda refleja los conflictos por territorio que están enfrentando a pueblos indígenas entre ellos y con comunidades campesinas; y la tercera explora los desafíos que afrontan los pueblos indígenas ante un nuevo marco legal que promueve la gestión territorial en el marco de las autonomías indígenas.

El primer artículo, de Juan Pablo Chumacero, ofrece un panorama general de los avances y dificultades del proceso. En 2009 el gobierno de Evo Morales afirmó que de 37,7 millones de hectáreas que “se han saneado y titulado en los trece años de vida del Instituto Nacional de Reforma Agraria (1996-2009), solo 9,3 millones se concluyeron en el transcurso de todos los gobiernos anteriores (1996-2005) mientras que en apenas cuatro años de la primera gestión del Presidente Evo Morales (2006 -2009) se habrían titulado 28,4 millones de hectáreas” (Chumacero 17) Este remarcable logro del gobierno de Morales, explica el autor, es mas bien aparente, pues el proceso de saneamiento de esas 28,4 millones de hectáreas comenzó en gestiones previas a este gobierno. El saneamiento de tierras es un proceso largo, que incluye costosos procesos de relevamiento de información en el campo hasta su final titulación ante la presidencia de la República. Si

---

<sup>1</sup> La función económico social está definida en la Ley INRA como “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” (Art 2, Ley No 1715).

bien el gobierno de Morales mostró voluntad política para concluir esos procesos que, en su mayor parte, tenían ya avanzadas las pericias de campo, se ha mostrado incapaz de comenzar con nuevos procesos de saneamiento. Chumacero explica que a fines del 2005 la superficie sin sanear en todo el país era de 53% y, cuatro años más tarde, de 52,1%. La principal tarea del Instituto de Reforma Agraria (INRA) ha consistido en estos últimos cuatro años en concluir procesos y entregar la mayor cantidad de títulos posibles. El desafío del INRA será iniciar nuevos procesos de saneamiento especialmente en los valles y el altiplano donde habita el 83% de la población rural del país (Chumacero 18).

Entre los años 1953 y 2002 se habrían distribuido en el país alrededor de 65,5 millones de hectáreas. 31,1 millones entregadas a la Gran Propiedad, 16,5 millones a la Mediana Propiedad, 12,8 Propiedad Comunitaria y 5 millones a la pequeña propiedad. Durante los 13 años de Reforma Agraria en Bolivia (desde 1996) únicamente 4% de las tierras medianas y grandes han sido saneadas, lo que significa que el INRA no ha sido capaz de avanzar en el saneamiento de la mayoría de las unidades empresariales medianas y grandes. “A pesar de haber transcurrido 13 años desde la aprobación de la Ley INRA y 3 desde la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria aun no se han revertido de manera relevante latifundios improductivos por incumplimiento de la Función Económica Social”. (Chumacero 29)

Otro indicador de la voluntad política del gobierno para dar curso a la Reforma Agraria se mide a través de los recursos que recibe el Instituto Nacional de Reforma Agraria para realizar su labor. Chumacero demuestra que mientras el presupuesto de la nación entre el año 2001 y 2008 se ha triplicado, el presupuesto del INRA se ha mantenido constante, lo que significa una disminución relativa del gasto del INRA respecto del gasto del sector público, de 0,25% en el año 2002 a 0,10% en el año 2008. En otras palabras, aclara el autor, la denominada Revolución Agraria que el gobierno de Morales asume liderar, “no ha estado acompañada con mayores asignaciones presupuestarias”. Lo que sí se puede evidenciar es el aumento de la dependencia del INRA de la cooperación internacional. En 2001 casi la mitad del presupuesto del INRA dependía de donaciones y créditos

otorgados por la cooperación internacional; en el año 2008, la proporción es mayor: 66,9% (Chumacero 30).

En el artículo “La propiedad colectiva o comunitaria”, Gonzalo Colque se concentra en algunos de los dilemas que hoy enfrenta la reforma agraria en tierras altas. Colque explica que en 1953 los procesos de reforma agraria reconocieron en muchos casos parcelas individuales y colectivas simultáneamente. Fue ciertamente una reforma agraria adecuada a las necesidades de las poblaciones quechuas y aymaras del altiplano y valles interandinos (Colque 40). La Ley INRA de 1996 estableció dos tipos de propiedad, individual o colectiva, como tipologías mutuamente excluyentes. Si bien esta tipología se ajustaba a las necesidades de los pueblos indígenas de tierras bajas<sup>2</sup>, puso a las comunidades de tierras altas en la disyuntiva de escoger entre uno u otro tipo de titulación de sus propiedades. Colque señala que la ley de Reconducción Comunitaria (2006) aprobada por el gobierno de Evo Morales no anuló estas dos formas excluyentes de propiedad. Sin embargo la nueva Constitución Política del Estado aprobada en el año 2009 abrió recién la posibilidad de revisión de esta tipología mutuamente excluyente pues sostiene “que las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos en individuales” (Art. 394.III, CPE, en Colque 44). El autor propone que la aplicación de esta norma constitucional será indudablemente uno de los ejes más importantes de debate en Bolivia en los próximos años. Hoy en día la demanda por una titulación que reconozca el carácter doble de la propiedad está liderada por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), una de las organizaciones más importantes y representativas en tierras altas.

Hacia 1953 indudablemente el conflicto por la tierra estaba centrado entre dos grandes actores: hacendados vs campesinos. Hoy en día los actores en el conflicto por la tierra se han multiplicado: empresas mineras, empresas forestales, petroleras, hacendados, agroindustriales, comunidades indígenas, comunidades campesinas y comunidades de colonizadores han convertido a la tierra en objeto de un conflicto de muy difícil solución que requiere ser analizado en múltiples niveles: comunal, nacional e internacional. Carlos Sotomayor retrata el conflicto

---

<sup>2</sup> La ley INRA de 1996 reconoce la propiedad colectiva bajo la figura jurídica de tierras comunitarias de origen (TCO).

en el norte de La Paz entre el pueblo indígena Leco y las poblaciones campesinas quechuas. En 1996 dirigentes antes pertenecientes a la CSUTCB formaron una nueva organización denominada *Central Indígena de Pueblos Lecos de Apolo* (CIPLA). Hacia 1999 el CIPLA planteó una demanda de dotación por 654,000 hectáreas. Pero la demanda no recibió financiamiento hasta el 2002, año en que DANIDA (cooperación danesa) otorgó fondos para el proceso de saneamiento. Finalmente, en el 2006 se aprobó la titulación de una primera parte de la demanda: 238,162 Has. Esta resolución fue el detonante para que los campesinos de la región de Apolo se levantaran en contra de los Lecos. Los campesinos aducían que los antiguos lecos habían ya desaparecido y que algunos decidieron asumir la identidad de indígenas solo para acceder a tierras. Los campesinos reclamaban que bajo la identidad de indígenas algunos grupos podían acceder a grandes extensiones de tierras mermando los derechos de los campesinos.

Más allá de los reclamos particulares de los campesinos quechuas en el norte de La Paz, los campesinos a través de su organización máxima a nivel nacional (CSUTCB) han calificado a los pueblos indígenas de tierras bajas como los nuevos latifundistas en Bolivia. De hecho, apunta Sotomayor, si se aprobara la demanda de la TCO- CIPLA quedarían a su favor 859,000 hectáreas beneficiando a 17 comunidades, y 210,000 hectáreas en favor de los campesinos que constituyen 70 comunidades (Sotomayor 140-141).

Estos enfrentamientos entre campesinos e indígenas que han dejado profundas cicatrices en Apolo no son una característica aislada del norte de La Paz y aparece más bien como uno de los conflictos más importantes que el gobierno deberá resolver en los próximos años.

En la tercera parte del libro se exploran experiencias de gestión territorial indígena dentro de un nuevo marco legislativo que promueve autonomías indígenas a partir de una reconfiguración territorial. El artículo de Gonzalo Colque y John Cameron se concentra en la experiencia de un municipio del altiplano paceño, Jesús de Machaca, y explora la difícil convivencia entre las lógicas políticas y democráticas de la comunidad vs. las lógicas y prácticas de la democracia liberal. Debido a la aridez de la región, Jesús de Machaca se mantuvo durante el siglo XIX y principios del XX relativamente libre de la presión de la hacienda. Esto permitió a las comunidades mantener autonomía en sus

prácticas políticas y organizativas. Con la reforma agraria de 1953, cuando se impuso el sindicato agrario como la forma generalizada de organización de las comunidades rurales, el sistema tradicional de autoridades en Jesús de Machaca encontró ardua su vigencia como sistema representativo de la comunidad.

Desde la década del noventa, sin embargo, el gobierno nacional aprobó una serie de leyes más favorables hacia la revitalización de las formas comunales tradicionales lo que permitió a Jesús de Machaca consolidarse como un municipio indígena. La gestión de este territorio ha obligado a los Machaqueños a conciliar lógicas políticas contrapuestas: la lógica comunal vs. la democracia liberal. Por ejemplo, señalan los autores, en la lógica comunal toda persona debe asumir un “cargo”. Este cargo es anual y rotativo. Esto previene la concentración del poder político en una sola persona. Aunque esta forma de organización goza hasta hoy de gran legitimidad, uno de los mayores conflictos es que socava la memoria institucional de la organización comunal. (Colque y Cameron 189). Esto es especialmente conflictivo cuando sabemos que Jesús de Machaca, como cualquier municipio, está sujeto a reglas jurídicas y procedimentales reguladas desde el Estado.

Un conflicto particularmente iluminador de la contraposición de ambas lógicas se presentó en el 2004 durante las elecciones de autoridades municipales. Allí, por ejemplo, el cabildo—máxima organización de la comunidad—intentó evitar que la elección de nuevas autoridades municipales estuviera cooptada dentro de la lógica multipartidista de la democracia liberal y pretendía—siguiendo la lógica de la comunidad—generar acuerdos al interior de los ayllus de manera de que todo el cabildo eligiera a una autoridad municipal. Sin embargo, los residentes urbanos<sup>3</sup>—un actor político y económico cada vez más importante dentro de la comunidad—calificaron el accionar del cabildo como una violación a los derechos individuales. A pesar de los esfuerzos del cabildo por presentarse como una sola fuerza en la alcaldía, los disidentes lograron dos concejales dentro del Concejo Municipal.

Esta lógica contrapuesta también pervivió en la elección del personal al interior de la alcaldía: mientras el Cabildo promueve la

---

<sup>3</sup> Se denominan residentes a aquellas personas que migraron hacia otras ciudades como La Paz pero que aún mantienen contacto con su comunidad. En el caso de Jesús de Machaca los residentes pasan cargos y por tanto son un actor activo en la política de la comunidad.

elección de personas que hayan cumplido cargos dentro de la comunidad, los más jóvenes y los que viven en las ciudades valoran cada vez más la educación por sobre el cumplimiento de cargos tradicionales (Colque y Cameron 205). ¿Es la consolidación del municipio indígena de Jesús de Machaca un paso hacia la autonomía indígena, o un paso hacia la internalización y aceptación de lo que Foucault denomina la gubernamentalidad?, se preguntan los autores.

Los autores detallan la larga lucha de Jesús de Machaca por consolidar su autonomía como municipio indígena y la multiplicidad de conflictos que se encontraron en el camino. Sin embargo, ellos hacen escaso énfasis en cuáles han sido los cambios económico-estructurales que se han logrado a partir de la consolidación de la autonomía, considerando especialmente que hablamos de una de las regiones más pobres de Bolivia. Aunque es evidente que no es fácil hablar de cambios estructurales cuando hablamos de un proceso político tan reciente, es evidente que esta debería constituir una pregunta central en próximas investigaciones. ¿Ha sido la autonomía la tan ansiada respuesta a las apremiantes necesidades de una comunidad cuya forma de subsistencia ha sido la migración?

Como señalan varios de los autores, hoy en día el conflicto por la tierra es un conflicto multidimensional que requiere de análisis a nivel local, nacional, e internacional. Probablemente este último aspecto sea el menos estudiado en el libro. Si bien los autores a través de diversos casos de estudio muestran la complejidad de la lucha por la tierra a nivel comunal, inter-comunal y nacional, los actores internacionales tales como empresas forestales o petroleras no son objeto de estudio. Los organismos no gubernamentales (ONGs), aunque aparecen citados numerosas veces en el texto, son tratados como un actor político neutro. Sería importante estudiar con mayor profundidad su rol político para comprender cuáles fueron las razones, las lógicas que llevaron a las ONGs a priorizar e impulsar sus recursos hacia el saneamiento y titulación de los pueblos indígenas de tierras bajas en detrimento de las demandas de los de tierras altas.