

# Pervivencia comunitaria bajo la continuidad colonial del Estado

Los territorios indígenas en la legislación y las políticas públicas de Bolivia



Alejandro Almaraz Ossio

A lo largo de los últimos 27 años, el Estado boliviano ha reconocido, en el ámbito jurídico del derecho agrario, 242 territorios indígenas con una superficie total titulada de alrededor de 24 millones de hectáreas. De ellos, 184 corresponden a las tierras altas del país (región andina), y los restantes 58 a las bajas (regiones amazónica y chaqueña).

Considerando la amplitud cuantitativa de este fenómeno, así como la profunda significación sociocultural de los territorios indígenas, es evidente su extraordinaria importancia en la realidad global de la sociedad boliviana.

Su sentido histórico profundo es el de la extensa pervivencia de la territorialidad indígena –centralmente expresada en el dominio comunitario de la tierra– contra la continuidad colonial de la acción estatal, solo incidental y brevemente interrumpida hasta el presente.

Para comprender aquella importancia y este significado, es indispensable remitirse al proceso histórico del que resultan los territorios en cuestión y su reconocimiento estatal. Así podrán reconocerse los factores causales, tanto en la historia larga como en el contexto inmediato al reconocimiento estatal.

A continuación, compartimos el quinto capítulo del libro.



**CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS  
E INVESTIGACIÓN SOCIAL**



**GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO  
SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS**



**DIAKONIA**

## 5. EL CICLO DE LA RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA

### 5.1 El contexto de la crisis revolucionaria y la apertura del proceso de cambio

La Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (RCRA), modificatoria de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, se promulgó el 28 de noviembre de 2006, 10 años después de aprobarse esta última. Los acontecimientos sociales que la determinaron de manera directa se produjeron, precisamente en esta década, en dos ámbitos de la realidad profunda y estrechamente inter-relacionados: el de la problemática agraria, signada por la aplicación de la Ley INRA, y el de la acumulación política del campo popular que derivó en el proceso político llamado "de cambio", siendo la constitución y devenir del movimiento indígena-campesino el ancho y dinámico vínculo entre ambos. Mientras la aplicación de la Ley INRA ha sido ya tratada en los apartados precedentes, la reflexión global y siquiera medianamente profunda sobre el Proceso de Cambio excede en mucho las posibilidades de este trabajo. No obstante, en tanto dicho proceso configura el contexto histórico determinante del ciclo agrario de la reconducción comunitaria de la reforma agraria, es indispensable hacer ciertas consideraciones mínimas respecto a la relación básica entre éste y aquél.

El contexto sociopolítico de la aprobación de la Ley RCRA fue pues el de una crisis revolucionaria que había desplazado del poder político a sus tradicionales ocupantes, y había desembocado en la llegada al gobierno de Evo Morales, iniciando así el periodo que ha venido a llamarse como Proceso de Cambio. Esta extraordinaria circunstancia invertía la correlación política de fuerzas existente durante mucho tiempo en la sociedad boliviana, y explica la aprobación de la Ley 3545 con sus contenidos socialmente transformadores. Desde octubre de 2003, una de las versiones más radicales a escala mundial de las reformas neoliberales, autonombradas de modernización y libre mercado, colapsaba y caía irremediablemente, cerrando un ciclo económico y político en el país. En sus estructuras políticas el derrumbe fue total e inapelable, pues incluía el derrocamiento de Sánchez de Lozada

(principal artífice y fundador del neoliberalismo boliviano) por obra de la incontenible y masiva movilización popular, y, al mismo tiempo, determinaba también la liquidación política de todos los demás actores partidarios que intervinieron en la administración del modelo, compartiendo o alternándose en el gobierno, mediante el funcionamiento de lo que se llamó como democracia pactada. El neoliberalismo, ya sin legitimidad ni respaldo popular alguno, se quedaba también sin gobierno ni alternativa política para retomarlo.

Al mismo tiempo, este derrumbe de las más nuevas estructuras de la dominación, arrastraba en alguna importante medida a las más profundas y antiguas: las de la dominación colonial. El evidente cuestionamiento de aquellas, se prolongaba, si bien difuso y frecuentemente implícito, al de éstas. El núcleo de la problemática social que vinculaba más sólidamente esos dos ámbitos históricos, era el de la tenencia de la tierra; era pues un hecho ampliamente percibido y repudiado por la sociedad boliviana, que el neoliberalismo había dado un fuerte y renovado impulso a la antigua concentración en la tenencia de la tierra, consumadora principal del despojo y la opresión colonial sobre los pueblos indígenas. En ese marco, la redistribución de la tierra, objetivo capital contra la concentración neoliberal de la riqueza y los medios de producción, adquiría su más sólida y perdurable posibilidad de inclusión social y, al mismo tiempo, su substancial alcance emancipador de la opresión colonial, haciendo de la tradicional comunidad indígena y campesina su principal beneficiaria.

El eslabonamiento de los dos horizontes históricos, se expresaba también en el despliegue convergente, a modo de amplia y movilizadora ofensiva popular, de los actores sociales contra-hegemónicos. Los recientes propósitos populares de liquidación del modelo neo-liberal, portadores de la histórica defensa de los derechos sociales y el patrimonio nacional, se articulaban con creciente intensidad, hasta confundirse, con las antiguas aspiraciones anticoloniales, especialmente, la de la reapropiación indígena de las tierras o territorios despojados por el poder colonial del Estado boliviano. Tras ello, la insurgente movilización de los sectores populares urbanos (vecinales,

obreros y estudiantiles entre otros) se aproximaba física y programáticamente, y comenzaba a articularse en la acción, al sostenido ascenso movilizado, desde casi dos décadas atrás, del movimiento indígena y campesino.

Con esos antecedentes, cabe interpretar el Proceso de Cambio como la proyección estatal de esa emergencia popular, producida a lo largo de las últimas décadas subvirtiendo las viejas estructuras de la dominación colonial interna, y las nuevas del modelo neoliberal. El mecanismo central de esa presencia estatal ganada contra la dominación fue, evidentemente, el gobierno del MAS y Evo Morales (Almaraz, 2012). Los ascendentes movimientos sociales cuya ocupación del Estado dio paso al Proceso de Cambio, más allá de la fáctica y circunstancial convergencia lograda para el derrocamiento del poder neo-liberal, jamás se unificaron o articularon de modo orgánico o permanente, ni generaron proyecto político alguno. Por eso mismo, carecieron siempre de una conducción política única o común y, consiguientemente, el MAS, hasta su ascenso al gobierno, no los dirigió ni expresó como proyecto político, siendo además dudoso que hasta entonces este constituyera propiamente un proyecto político. Sin embargo, es igualmente evidente que el "Instrumento Político" posteriormente llamado MAS, se gestó, constituyó y desarrolló en el campo social y político de esos movimientos sociales, y si algo fue efectivamente para ellos, fue su principal (casi única) expresión electoral. Entre otras manifestaciones, esto último se revela en el extraordinario ascenso electoral del partido en actual función de Gobierno; directamente proporcional al de la general ofensiva popular.

Lo anterior determinó que, una vez constituido el gobierno del MAS, su interrelación con el conjunto de organizaciones populares a cuya iniciativa y movilización se debía, fuera la de una compleja, confusa e inorgánica correspondencia, a la postre brevemente transitoria. De este modo, la primera gestión de Evo Morales se sustentó en una suerte de frágil e irregular cogobierno fáctico entre las organizaciones sociales populares gestoras y artífices del Proceso de Cambio, y el núcleo de poder que se conformaba en el seno del gobierno y en torno al Presidente. Dicho cogobierno precario se materializaba en la concurrencia decisoria de las organizaciones populares en varias (aunque ni en todas ni con la misma fuerza) de las más importantes decisiones adoptadas en ese periodo por el gobierno, lo que configuraba un relativo equilibrio de poder al interior del mismo. El transcurrir de los hechos ha demostrado, revelando su breve transitoriedad, que esa singular interrelación resultaba de la circunstancialidad revolucionaria de aquel momento, y no

precisamente de la plena voluntad política o la definición ideológica del núcleo de poder.

En efecto, mientras la contraofensiva de los tradicionales sectores dominantes, urgidos por detener las transformaciones anunciadas, desestabilizaba, trababa y amenazaba liquidar la gestión de gobierno, la todavía ascendente movilización popular tenía la crucial importancia de ser el único medio capaz de contrarrestarla, y, como lo hizo en efecto, llevarla a su derrota definitiva. Con su estabilidad y subsistencia dependiendo fatalmente de las organizaciones sociales populares, el gobierno de Evo Morales se veía ineludiblemente obligado a ratificar en sus actos su compromiso electoral, asumido a modo de mandato histórico, de cumplir las demandas de las luchas sociales populares, las que solían empezar en el empoderamiento dado en la intervención directa y decisoria de sus organizaciones, precisamente en los actos estatales que las satisficieran. La misma fuerza social y política que permitió a las organizaciones populares derrotar el levantamiento regresivo desencadenado por las antiguas élites, e incidir decisivamente en las acciones de gobierno, les brindó también el importante margen de autonomía desde el cual desarrollaron esa incidencia, conformando en su interacción con el núcleo gobernante el acuerdo de voluntades recíprocamente autónomas, y fuerzas relativamente equilibradas, que se ha calificado de cogobierno fáctico y precario. Es estrictamente a esta circunstancial reestructuración del poder político, resultante de la crisis revolucionaria del Estado boliviano, y específicamente al peso decisorio de las organizaciones populares en determinados actos de gobierno, que se deben todas las transformaciones estatales constituidas en realizaciones del Proceso de Cambio, incluyendo, con especial importancia, las del ciclo agrario de la Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria.<sup>1</sup>

Pero una vez consolidado y fortalecido el gobierno merced a los mismos movimientos sociales populares que ya lo habían constituido, y especialmente habiendo

1 Siendo muy significativo respecto a la tradicional ficción que ha significado la formalidad estatal en el país, es precisamente en este campo en el que se sitúan la mayor parte de las realizaciones del Proceso de Cambio, empezando por la nueva Constitución y continuando por un sinnúmero de reformas e innovaciones legales. En el campo de los hechos concretos, tales realizaciones se achican y se expresan principalmente en las nacionalizaciones de algunas empresas recientemente privatizadas (ENDE y ENTEL), entre las que la de YFPB tiene alcances marginales en la realidad concreta pero falaz preponderancia discursiva (Fernández, 2011), y en la redistribución comunitaria de la tierra con los alcances que se muestran más adelante.

ampliado sus potestades como consecuencia de sus abrumadores triunfos electorales,<sup>2</sup> optó por la rígida concentración del poder, para ejercerlo en un sentido cada vez más adverso a los mandatos transformadores de las movilizaciones sociales que lo habían encumbrado y sostenido. En esa inflexión fundamental para el devenir del Proceso de Cambio, el núcleo gobernante fue capaz de trocar la incidencia autónoma de las organizaciones sociales populares en la gestión estatal, en su subordinación e instrumentación para la reproducción, cada vez más concentrada, del poder político. El método que permitió (y hace comprensible) tan dramática modificación de las relaciones del poder reconstituido, fue básicamente el que también empleó el núcleo del poder emergente de la revolución de 1952 para sustentar socialmente por varias décadas al "Estado del 52". Es decir, la cooptación prebendal y clientelar de la dirigencia social, que así adquiría la para-estatalidad mediante la que el poder político controlaba y manejaba a los sectores populares y, especialmente, al movimiento sindical campesino.

La específica interrelación del gobierno de Evo Morales –en este periodo– y el movimiento indígena-campesino, se enmarcó en esas relaciones generales, pero tuvo importantes particularidades relativas a un vínculo más estrecho y un mayor peso político por parte de este. Esto se debió, primero, a que el movimiento indígena-campesino, ya entonces constituido con la organicidad del Pacto de Unidad, gozaba de la extraordinaria fuerza social y política que se ha visto líneas atrás, y que provenía tanto de su propia acumulación interna, de larga y corta data histórica, como de la nueva conciencia de impugnación anti-colonial instalada, en el último tiempo, en amplios sectores de la sociedad boliviana; luego, a que el gobernante instrumento político (MAS) era parte de ese gran sujeto social e incluso, mediante las organizaciones sindicales campesinas, del propio Pacto de Unidad. Como se ha visto también, la del "instrumento", era la corriente política que adquirió predominio en el movimiento sindical campesino (incluyendo a los colonizadores) desde fines de los años 80 y comienzos de los 90 del siglo pasado, y ya en vísperas del acenso de Evo Morales

al gobierno, gran parte de las bases campesinas asumían al instrumento político como suyo, y por lo tanto también al gobierno que ocuparía. No obstante, ni siquiera respecto al conjunto del movimiento indígena-campesino cabe reconocer que el MAS ejerciera conducción política o representatividad en tanto proyecto político. En efecto, si bien la recién mencionada pertenencia orgánica asumida en las amplias bases campesinas lo podrían autorizar (no sin importantes dudas) respecto a sus organizaciones sindicales, lo desautoriza el hecho de que el movimiento indígena, tanto el de tierras altas como el de bajas, jamás se asumiera como parte del instrumento ni a este como parte suya, sino que lo considerara siempre como un aliado, especialmente necesario para canalizar su participación electoral en mejores condiciones de autonomía, pero solo un aliado.

Con ningún otro sector social fue tan evidente e importante el precario cogobierno recién referido, como con el movimiento indígena-campesino, pues ninguno de aquellos gozaba de la capacidad de éste para respaldar al Gobierno. Indudablemente, era la unitaria iniciativa movilizadora de indígenas y campesinos la que se ofrecía políticamente más sólida, materialmente más fuerte y extensa, y de impacto más legitimador, para sostener al gobierno en aquellas sus cruciales y difíciles primeras horas. Fue en razón a la utilitaria pero imperiosa necesidad de consolidar y garantizar el respaldo movilizador del movimiento indígena-campesino, antes que a sus convicciones ideológicas o definiciones programáticas, débiles y escasas en ese sentido, que el gobierno de Evo Morales, en aquel momento, brindó una importante participación al Pacto de Unidad en las decisiones de su gestión que más interesaban a las bases de éste.

Puede afirmarse que en aquel primer momento, el gobierno trasladó gran parte de las decisiones principales en su política agraria, y especialmente en la de administración y distribución de la tierra, al Pacto de Unidad. Éste las adoptó efectivamente pero con restricciones surgidas tanto de la obstrucción de la burocracia estatal,<sup>3</sup> como de sus propias limitaciones políticas y técnicas. De ahí

2 En el sentido señalado, fue decisiva, en particular, la victoria alcanzada por el MAS en las elecciones generales de 2009, en las que el 64% de la votación que obtuvo se tradujo en su control de dos tercios de ambas cámaras legislativas. A su vez, esta holgada mayoría parlamentaria, dadas las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional para constituir a la autoridad en varias instituciones públicas, empezando por la selección de postulantes al órgano judicial, le permitió legalizar (más no legitimar) la concentración del poder en el conjunto de la institucionalidad pública.

3 Producto del proceso histórico seguido por el Estado boliviano, su burocracia tiende a ser conservadora, generalmente se halla próxima a la corrupción (o está plenamente inmersa en ella), y con frecuencia es sensiblemente incompetente. Esto no se alteró con el contexto revolucionario ni con el ascenso del MAS al gobierno. En tanto reprodujo las tradicionales prácticas prebendales que provee la burocracia estatal, el nuevo gobierno solo logró un relevo clientelar de burócratas que mantuvieron la misma actitud con los mismos resultados en su función.

que, entre todas las materias de la gestión estatal, fuera en la agraria, y especialmente en la de la tenencia de la tierra, que el flamante gobierno mostrara definiciones más claras, pertinentes y coherentes con su base social e identidad discursiva. Estas definiciones, eran las que las organizaciones indígenas y campesinas habían construido largamente con el propósito de transformar la realidad agraria desde una estatalidad propia, y en torno a la recuperación y consolidación de la territorialidad indígena. Eran las definiciones que, arraigadas en la continuidad de las luchas históricas por los territorios, habían adquirido sus más nítidas e integrales expresiones programáticas en la Ley Agraria Fundamental de la CSUTCB y en la Ley Indígena de CIDOB, y que, con el motivo directo de incidir sobre el contenido y aplicación de la Ley INRA, se habían desarrollado minuciosamente respecto al devenir de la problemática agraria reciente.

Desde aquellas definiciones programáticas, cabía que el Pacto de Unidad, y el gobierno a través suyo, se propusieran la amplia o hasta total sustitución de la Ley INRA, dadas las significativas distancias que las separaban de esta, no obstante los importantes contenidos que la movilización indígena y campesina logró introducir en la misma. De hecho, en el gobierno y en el movimiento indígena-campesino habían quienes lo proponían, y entre la oposición vinculada al agro-empresariado también, con el significativo y enfático agregado de que, por razones metodológicas que dieran rigor al ordenamiento legal, debía esperarse a que la Asamblea Constituyente, inminente en su realización pero incierta en su duración y resultados, aprobara la nueva CPE para recién, dentro ese nuevo marco, reformar la ley agraria.

Sin embargo, con indudable acierto, el Pacto de Unidad advirtió que la reforma total de la ley, y mucho más si se la condicionaba al texto constitucional producido por una Asamblea Constitucional seriamente amenazada en su eficacia por las fuerzas conservadoras, tomaría, ineludiblemente, un tiempo suficientemente prolongado para crear el riesgo de perderse en su transcurso la extraordinaria disponibilidad política existente para la ejecución real de las transformaciones agrarias demandadas por el movimiento indígena-campesino. Como se ha visto, el contexto de crisis revolucionaria en el que se constituyó el primer gobierno de Evo Morales, generó efectivamente esa disponibilidad extraordinaria, aun contando con la extrema resistencia de todo el bloque social y político articulado en torno al latifundio y el agro-empresariado, e incluso con las ambigüedades y vacilaciones en el núcleo del poder emergente. En efecto, la elaboración amplia, minuciosa y orgánicamente participativa del respectivo

proyecto de ley al interior del Pacto de Unidad, más la búsqueda de acuerdos con los gremios empresariales mediante la genuina negociación<sup>4</sup> y, por último, el tratamiento legislativo inevitablemente dilatado y obstruido por la fuerte presencia parlamentaria de la oposición, y especialmente por su mayoría en el Senado, férreamente conducida por senadores terratenientes que conducían además a los partidos de oposición, demandarían fácilmente dos años. Y si se esperaba a contar con la nueva CPE, el cómputo de esos dos años empezaría al cabo del incierto plazo que tomaría por su parte el proceso constituyente.

## 5.2 Las estructuras jurídicas de la reconducción comunitaria de la reforma agraria

### 5.2.1 Las estructuras redistributivas

Ante ese panorama de riesgos y oportunidades extraordinarios, el Pacto de Unidad adoptó, y transmitió al gobierno, la definición táctica que priorizó el aprovechamiento de aquella disponibilidad política. Consiguientemente, dimensionó su propuesta de reforma legal agraria, sin detrimento substancial en su objetivo principal, en función a que fuera aprobada bajo la previsiblemente cierta vigencia de dicha disponibilidad. En términos prácticos, esta definición significaba la inmediata y prioritaria activación del proceso de elaboración y aprobación de una ley cuya brevedad permitiera proyectarla –desde el propio Pacto de Unidad–, discutirla con el empresariado, y tramitar su aprobación legislativa, en un lapso substancialmente menor al que exigía la reforma legal total.<sup>5</sup> El devenir del Proceso de Cambio ha corroborado dramáticamente el acierto de esa crucial decisión táctica. Como se verá con mayor detenimiento líneas adelante, a causa de la recom-

4 En aquellos momentos, sin necesidad de discusiones ni decisiones especiales, como algo obvio y espontáneo, ambos procedimientos eran asumidos por los gobernantes como elemental e inexcusable obligación democrática. La contrastación de esa actitud con la posterior discrecionalidad y ninguna participación social con las que se han aprobado las nuevas leyes, bajo el mismo gobierno de Evo Morales, es muy demostrativa de la deriva autoritaria de este.

5 El desarrollo de todo ese proceso se extendió desde febrero hasta noviembre de 2006, incluyendo 6 meses de intensa negociación con los gremios agro-empresariales y su representación política y parlamentaria.

posición y el desplazamiento político del propio gobierno, antes que a los factores externos a él, la disponibilidad política surgida del contexto revolucionario experimentó un paulatino achicamiento a lo largo del primer gobierno de Evo Morales, y una súbita supresión desde el inicio del segundo.

En todo caso, la existencia de ese acuerdo entre el gobierno y el Pacto de Unidad en torno a las políticas y a la legislación agraria, no liberó a los mismos de la necesidad de la presión social para la aprobación de la Ley 3545. En efecto, esta vez fue necesario que el movimiento indígena-campesino, y el propio gobierno a su modo, presionaran a la mayoría conservadora y terrateniente instalada en el Senado con capacidad de paralizar la gestión legislativa, para que no obstruyera la aprobación de esa ley amparada en la voluntad mayoritaria del Congreso Nacional y de la misma sociedad boliviana. Así, tuvo que producirse la sexta marcha indígena (y campesina en este caso), convocada por el Pacto de Unidad y (en función a su demanda central) denominada "por la reconducción comunitaria de la reforma agraria".

El objetivo central con el que se elaboró y aprobó la nueva ley, fue el de desarrollar un masivo y acelerado proceso de redistribución comunitaria de la tierra, fundamentalmente orientado a la reestructuración y reconocimiento estatal de la territorialidad indígena, ampliamente considerada.<sup>6</sup> Para ello, se modificó la Ley INRA en los estrictos márgenes de sus estructuras de distribución y redistribución, y, central y específicamente, en las relaciones jurídicas que las contenían directamente. Es decir, en la reversión, la expropiación, la adjudicación y la dotación. Si bien, en general, se mantuvo la esencia jurídica con la que tales relaciones fueron reguladas en la Ley INRA, se incorporaron a ellas dispositivos cuya articulación funcional constituye una nueva estructura global de fuerte sentido redistributivo. Dado esto último, la nueva estructura normativa de distribución establece una profunda ruptura con la que contenía la Ley INRA en el mismo ámbito dificultando o impidiendo absolutamente la efectiva redistribución desconcentradora de la tierra.

La reversión conserva su esencia de relación jurídica que extingue derechos de propiedad agraria, y determina el retorno de la tierra objeto de esa propiedad extinta al dominio efectivo del Estado, en virtud al dominio origina-

rio que el pueblo boliviano (la nación en el anterior texto constitucional) ejerce sobre la tierra en todo el territorio nacional, y al incumplimiento de las condiciones constitucionalmente establecidas para ejercer la propiedad de la misma en las formas específicas de la propiedad mediana y de empresa. La concurrencia conceptual del dominio originario, tiene la especial importancia de, a tiempo de aportar el fundamento doctrinal de esta relación jurídica, justificar sólidamente la ausencia de cualquier compensación económica a cargo del Estado boliviano por la tierra restituida a su dominio efectivo, sentando así una significativa diferencia respecto a la generalidad de los mecanismos jurídicos empleados por reformas agrarias producidas en otros contextos.

En efecto, bajo esta concepción jurídica,<sup>7</sup> la tierra difiere de todos los bienes producidos por el trabajo humano, a partir de ser enteramente creada por la naturaleza. Por eso, estando su existencia exenta del mérito humano, se asume que su aprovechamiento debe beneficiar al conjunto de la sociedad, y, por lo tanto, si su propiedad es ejercida por personas particulares, debe cumplir condiciones establecidas legalmente para garantizar ese beneficio social. De este modo, el incumplimiento de tales condiciones, y la consecuente privación de beneficio a la sociedad, deben dar lugar a que el Estado boliviano, en tanto representación institucional del pueblo boliviano, recupere el dominio efectivo de la tierra respectiva a nombre de este, sin necesidad de formalizar una particular utilidad pública ni asumir cargo compensatorio alguno. Así, en la Ley 3545 la tierra revertida adquiere la condición de tierra fiscal, y como todas las de esa calidad, no constituye el patrimonio del Estado propiamente dicho, sino que este ejerce sobre ella un dominio efectivo pero restringido a la constitución de derechos patrimoniales de terceras personas, asegurando el beneficio de la sociedad. Esto último, contribuye también a determinar la impertinencia de cargas compensatorias para el Estado en este caso.

En el instituto de la reversión, la trascendental modificación introducida por la Ley 3545 es la de su causal. Como se recordará, la Ley INRA estableció la causal del abandono en la engañosa formalidad, pero la de cierto grado de incumplimiento tributario en la solapada efectividad, y, en cualquier caso, dicha causal determinó la absoluta inutilidad de la relación jurídica. Esa oscura e inútil causal es reemplazada en la Ley 3545 por el incumplimiento de la Función Económico Social (FES), inde-

6 Es decir, considerando no solo los territorios indígenas expresamente reivindicados y demandados como propiedad en forma de TCO, sino también las tierras bajo dominio comunitario que se formalizaría y consolidaría en la forma patrimonial de propiedad comunitaria (PC).

7 Se trata de una expresión de la corriente dominal del derecho, característica de la tradición jurídica continental.

pendientemente de la situación en la que se encuentre la formalización legal de los derechos en cuestión. Considerando los ya vistos alcances conceptuales de la FES (sintéticamente expresados en la producción ambientalmente sostenible y compatible con el interés público), y recordando también la realidad de tenencia y uso de la tierra expuesta líneas atrás, la reversión dotada de su nueva causal, adquiere aptitud para afectar todas las formas de concentración latifundiaría e improductiva de la propiedad agraria, como han llegado a validarlo los hechos del proceso agrario en curso pese a sus limitaciones.

Por la amplitud de sus alcances prácticos, la reversión se constituye en la principal relación jurídica redistributiva de la tierra de aplicabilidad permanente. En el ánimo de fortalecer la eficacia redistributiva de la ley en el corto plazo, necesariamente regido por el proceso de saneamiento, se dispuso la expresa aplicabilidad de la reversión en el mismo, en los casos –solo teóricamente previsibles– de predios que, gozando de títulos perfectos, no cumplieran la FES, con lo que se suprimía la garantía de consolidación que la ley INRA otorgaba a los mismos. Pero esta última modificación, debido a la situación ya mencionada respecto a la generalización de vicios de nulidad en los títulos agrarios otorgados por el Estado, ha carecido hasta ahora de toda aplicación.

Así, en el terreno práctico del corto plazo, la aplicabilidad de la reversión quedaba casi enteramente postergada, pues la nueva ley mantuvo el proceso de saneamiento como procedimiento forzoso para la regularización de la propiedad agraria en todo el territorio nacional, y por entonces su avance era muy pequeño. Como se explicó líneas atrás, salvando el teórico caso recién mencionado de títulos perfectos identificados dentro el saneamiento, la racionalidad jurídica básica impone restringir la aplicabilidad de la reversión y la expropiación a solamente predios con derechos propietarios regularizados mediante saneamiento. Pero, como se vio, en el contexto normativo del proceso de saneamiento ya la Ley INRA introdujo un dispositivo redistribuido con la misma sustancia jurídica que la reversión, y la Ley 3545 lo reforzó mediante ciertas modificaciones procedimentales. Se trata de la norma central en ese procedimiento, por la que, respecto a la posesión legal y la propiedad (ahora incluso con título perfecto) de predios medianos y de empresa, el saneamiento solo constituye o consolida la propiedad de la superficie que cumpla la FES, y, consiguientemente, la que la incumpla retorna a dominio del Estado adquiriendo la condición de tierra fiscal. Diferenciándose formalmente de la reversión, generalmente este mecanismo opera procedimentalmente mediante las resoluciones emitidas a la

conclusión del proceso de saneamiento, anulando las que anteriormente constituyeron los derechos así extinguidos y declarando fiscal la superficie respectiva.<sup>8</sup>

Las estructuras básicas de la reversión y de su particular variante formal en el procedimiento de saneamiento, reciben de la Ley 3545 el complemento que fortalece substancialmente su eficacia redistributiva, al establecer la normativa para la verificación de la FES. Considerando que en ambos casos el cumplimiento (o incumplimiento) de la FES es la condición decisiva de aplicación, los parámetros cuantificables que la nueva ley incorpora para verificarlo tienen la especial importancia de evitar la arbitrariedad e intransparencia en ese trascendental procedimiento, y brindarle eficacia en sus estrictos efectos legales (parágrafos IV al XI del art. 2).

La relación jurídica de expropiación también experimenta modificaciones de finalidad redistributiva en la Ley 3545, las que, a diferencia de la gran relevancia cuantitativa adquirida en ese sentido por la reversión, tienen importancia preponderantemente cualitativa relacionada a los derechos territoriales indígenas. En efecto, el sentido y las condiciones de la expropiación por la causal particular de reagrupamiento y redistribución, dentro la causal general de interés público, que establecía la Ley INRA, y que solo podían comprenderse bajo el velado propósito de brindar especial cobertura normativa a los programas con los que el Banco Mundial planeaba resolver las carencias de tierra de indígenas y campesinos por medio el mercado, fueron íntegramente sustituidos. En su lugar, la Ley 3545 establece esta particular variante de expropiación, como el procedimiento legal exclusivamente destinado a dotar

*"a favor de pueblos indígenas y/o originarios que ni como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria ni con la distribución de tierras fiscales hayan sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar su subsistencia física y reproducción étnica"* (parágrafo II del art. 59 Ley 3545).

Como es evidente, se trata de una garantía legal para que el efectivo reconocimiento estatal de los derechos territoriales indígenas de orden patrimonial, alcance la realidad concreta de todos los pueblos indígenas que

8 En la práctica de los procesos de saneamiento, las tierras cuyos derechos propietarios se extinguen y son declaradas fiscales del modo indicado, se conocen como de "recorte".

habitan el país. En ese propósito, se compromete la intervención expropiatoria del Estado (esta vez asumiendo los necesarios costos indemnizatorios) para que se realice dicho reconocimiento, en condiciones suficientes y satisfactorias para el respectivo pueblo, en los casos en los que la extensa y jurídicamente sólida propiedad agraria de terceros impida hacerlo por vía de otro procedimiento legal.<sup>9</sup>

La finalidad redistributiva de la nueva Ley exigía que la relación de reversión, así como la declaración de tierras fiscales en saneamiento por incumplimiento de la FES, se articulen complementariamente a las que, destinadas a constituir derechos de propiedad agraria, posibilitaran el objetivo de la redistribución masiva y comunitaria de la tierra. Por esa razón de interés estructural, la ley 3545 introdujo también trascendentales modificaciones en las relaciones de adjudicación y dotación. En este caso, las modificaciones no afectan la esencia ni la estructura jurídica de los institutos en cuestión, sino que radican más bien en el ámbito de su aplicabilidad. Se estipulan somera pero eficazmente en el siguiente texto de la disposición transitoria décimo primera:

*"Todas las Tierra Fiscales disponibles declaradas hasta la fecha y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento en curso, serán destinadas exclusivamente a la dotación a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o aquellas que las posean insuficientemente."* (Disposición Transitoria Décimo Primera, Ley 3545)

Si bien su formulación literal restringe el alcance de la disposición a solo determinadas tierras que tengan el actual o futuro carácter fiscal, la realidad concreta determinaba eficazmente su alcance general. En efecto, ya en aquel

momento la totalidad territorial de los departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz, así como de las provincias Iturrealde de La Paz, Luis Calvo y Hernando Siles de Chuquisaca, y Gran Chaco y O'Connor de Tarija, constituían formalmente áreas de saneamiento, y, como se ha visto, era precisamente en este vasto espacio que abarca las tierras bajas del país y más de dos tercios de su territorio, que el saneamiento había ya declarado algunas todavía escasas tierras fiscales disponibles, y tendría que declarar todas las que correspondería en sujeción a la ley. Así, la relación jurídica de adjudicación, definida para la constitución de derechos de propiedad individual y a título oneroso (y por lo tanto único mecanismo jurídico para la adquisición de la propiedad empresarial y concentradora sobre la tierra fiscal), quedaba casi absolutamente restringida, en términos prácticos, a la modalidad de adjudicación simple, limitada a constituir derechos durante el proceso de saneamiento sobre superficies en posesión legal y, tratándose de predios medianos y de empresa, con efectivo cumplimiento de la FES.

Enteoría, cabía la posibilidad de que la adjudicación ordinaria (la que se produce sobre tierras fiscales) se aplicara a superficies declaradas fiscales en futuros procesos de saneamiento realizados en el resto del país. Pero en él, el andino, a causa de estar densamente ocupado por la población campesina e indígena, y carecer de latifundios y grandes propiedades, no era razonablemente previsible que el saneamiento declarara tierras fiscales disponibles. Efectivamente así fue, hasta que la nueva CPE cerró totalmente esa posibilidad estableciendo que la distribución general de las tierras fiscales se hace por dotación, salvando casos excepcionales y cuantitativamente irrelevantes en los que, además, estuvo muy lejos de existir intención alguna de distribuir las respectivas tierras fiscales por adjudicación.

### 5.2.3 El sentido comunitario y territorial de la distribución

Si la adjudicación quedaba eliminada de la distribución de las tierras fiscales disponibles, era porque, de acuerdo a la recién citada disposición de la Ley 3545, dicha función quedaba exclusivamente reservada a la dotación, como relación jurídica destinada a constituir la propiedad comunitaria de pueblos indígenas y comunidades campesinas sobre la tierra a título gratuito. Pero además, es importante advertir que esta exclusividad de la dotación, eliminaba

9 Las situaciones concretas que motivaron esta modificación legal, sin descartar que posteriormente se pudieran identificar otras similares, fueron las de los pueblos indígenas chaqueños (particularmente el weenhayek y varias capitánías guaraníes), en las que la antigua, extensa y efectiva ocupación de haciendas ganaderas sobre los respectivos territorios indígenas, dificultaba que el saneamiento, afectándolas, pudiera declarar tierras fiscales en las extensiones requeridas para la reproducción étnica de esas poblaciones. Considerándose además que dicho requerimiento no se limitaba a solo determinada superficie y a su calidad productiva, sino que incluía, necesariamente, el específico espacio geográfico cuya interacción con las respectivas sociedades indígenas generó la particular cultura de estas, y que, por lo tanto, es necesario para reproducirla.

también el mecanismo jurídico de la concesión, tanto de derechos de aprovechamiento forestal como de uso de tierras en ecoturismo, conservación e investigación, destinado a constituir derechos patrimoniales de efectos similares –si bien no idénticos– a los de la propiedad agraria sobre las tierras fiscales. Como se ha visto, la concentración de la tenencia de la tierra se ha producido también, en magnitudes históricamente significativas y con efectos socialmente tan nocivos como los del clásico latifundio agrario, en el ámbito material de la explotación forestal y jurídico de la adquisición de derechos de aprovechamiento de recursos forestales. La incontrovertible imposibilidad jurídica de constituir nuevas concesiones forestales, radica en que, desde los concordantes preceptos de las leyes INRA y Forestal, y como es elementalmente necesario, solo pueden otorgarse derechos de aprovechamiento forestal sobre los recursos forestales que se hallen en tierras fiscales disponibles. Por lo tanto, si todas las tierras fiscales disponibles en las tierras bajas, que son las que cuentan con recursos forestales comercialmente aprovechables, se destinan legalmente a la dotación, se imposibilita absolutamente cualquier nueva concesión forestal. Debido a esto mismo, en los varios casos en los que durante la vigencia de la Ley 3545 se extinguieron los derechos forestales concesionados, sea por renuncia o revocatoria, los respectivos recursos forestales –y sus superficies agrarias– no pudieron ser objeto de nuevas concesiones como era el obvio deseo del sector empresarial, y, en varios casos, la tierra fue dotada a comunidades indígenas y/o campesinas, consumándose así procesos redistributivos también por esta vía. La misma insalvable limitación impide que se efectivicen, como nunca llegó a ocurrir, las llamadas concesiones de uso, pues igualmente solo podía efectuarse sobre tierras de condición fiscal.

Si las características jurídicas de la adjudicación no fueron modificadas por la ley 3545, debido a que la eliminación práctica de aquella en la distribución de las tierras fiscales lo hacía ocioso, las de la dotación se mantuvieron intactas por ser básicamente idóneas para cumplir el objetivo de la redistribución comunitaria de la tierra. No en vano las características de la dotación, así como las de la propiedad comunitaria de pueblos indígenas y comunidades campesinas, que define la Ley INRA, provienen íntegramente de las demandas y propuestas de las organizaciones indígenas y campesinas. Así, el carácter indivisible, inalienable, inembargable, irreversible e imprescriptible otorgado a las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y a las Propiedades Comunitarias

(PC),<sup>10</sup> así como la facultad comunitaria de distribuir su uso familiar de acuerdo a las normas consuetudinarias propias, y la expresa correspondencia conceptual de las TCO con el derecho al territorio indígena estipulado en el Convenio 169 de la OIT, tienen, en conjunto, el propósito de la efectiva garantía y protección otorgadas por el Estado al dominio comunitario de la tierra.

La definición del sujeto de tales derechos patrimoniales concurre también a esa finalidad, pues, si bien de modo distinto, lo remite a la tradicional matriz social-organizativa de la población indígena y campesina, y, consiguientemente, a las estructuras del dominio comunitario de los bienes territoriales que la soportan. En el caso de las TCO, lo hace de manera directa mediante la mención expresa a los pueblos y comunidades indígenas y originarias, conceptualmente respaldada en los preceptos del Convenio 169 de la OIT relacionados. En el de las Propiedades Comunitarias, en cambio, resulta de la obvia aplicación de la noción genérica de “comunidad” a la realidad agraria concreta, donde, como se ha visto, la generalidad de las comunidades, aunque en distinto grado de acuerdo a sus múltiples variantes, expresan las lógicas de la organización étnica tradicional, y del dominio comunitario de la tierra con particular amplitud.<sup>11</sup>

10 Las diferencias en el régimen jurídico de ambas formas de propiedad comunitaria radican, en general, en los mayores atributos de las TCO en virtud a los derechos especiales indígenas que asisten a sus titulares colectivos, cuya previsión normativa tiene distinto grado de explicitación. Así, son perfectamente explícitas las disposiciones reglamentarias de las leyes 1715 y 3545, que otorgan exclusivamente a las TCO determinados resguardos en el procedimiento de saneamiento, destinados a protegerlas de la ilegítima ocupación de terceros, y lo es también el precepto constitucional que establece a las TCO –o TIOC– como ámbitos territoriales en los que pueden constituirse autonomías indígenas. Menos nítida, pero igualmente evidente, es la obligación legalmente adoptada por el Estado boliviano, contenida en el recién referido dispositivo de expropiación por reagrupamiento y redistribución, de dotar a las TCO con las tierras que en cantidad y calidad, pero también ubicación geográfica, aseguren la reproducción física y también étnico-cultural de sus respectivos titulares colectivos indígenas. Respecto a las PC, en cambio, la obligación estatal alcanza solamente a las condiciones que aseguren la satisfactoria subsistencia física de la comunidad beneficiaria. Se trata pues de una coherente consecuencia normativa de la conceptualización de la TCO como territorio indígena.

11 En todo caso, es evidente la existencia de comunidades campesinas carentes de vínculos étnicos con la población indígena y, consiguientemente, con sus tradiciones organizativas, como lo son las comunidades menonitas en acelerado crecimiento. Al menos en valedera hipótesis, esta realidad marcaría el límite fáctico en la función protectora del dominio comunitario, aunque parece ser que por la vía de su propia cultura, las comunidades menonitas también ejercen cierta forma de dominio comunitario sobre la tierra (Kopp, 2015).

Adicionalmente a este sentido fundamental de la propiedad comunitaria, tanto desde el movimiento indígena y campesino, como desde distintos círculos de la sociedad y desde algunos espacios estatales, se valoraron positivamente otros específicos impactos sociales de las características jurídicas de aquella, y del propio dominio comunitario de la tierra. Primero, que dados los valores y sistemas normativos en los que generalmente se sustentan las comunidades agrarias en el país, y no obstante la posibilidad (e incluso la realidad concreta) de cierta diferenciación social a su interior, el dominio comunitario, jurídicamente amparado en la propiedad comunitaria, promueve una mayor y más equitativa inclusión en los beneficios de la propiedad agraria, y, por cierto, no margina de ella a ningún miembro de la respectiva comunidad. Luego, que además de la importancia fundamental que tiene la tierra para las comunidades cuando abarca su hábitat tradicional, el conjunto de las mencionadas características jurídicas, en tanto determina que la tierra en cuestión sea el patrimonio colectivo que la comunidad conservará indefinidamente y transmitirá a sus futuras generaciones, refuerza en ella el interés común por preservar (o incluso restablecer) los atributos naturales de ese su imprescriptible patrimonio.

En el mismo sentido, la atribución legalmente otorgada a las comunidades para aprovechar y administrar su propiedad agraria de acuerdo a sus normas comunitarias (parágrafo III del art. 3 de la ley INRA), favorece la aplicación de los tradicionales sistemas normativos y de planificación productiva que, en el común de los casos, les han permitido hacerlo durante un dilatado lapso histórico sin causar destrucción ni mayor deterioro ambiental. Por último, se valora también que el convergente carácter inalienable, inembargable e indivisible de la propiedad comunitaria, la preserva de los procesos de reconcentración –y consiguiente exclusión– que, en ausencia suya, el inevitable influjo del mercado estaría jurídicamente liberado de imponer sobre la propiedad indígena y campesina. Si para las comunidades esta previsión representa un estratégico elemento de defensa legal de su patrimonio fundamental, para el Estado constituye una garantía de sostenibilidad de los resultados logrados por sus políticas de inclusión social en la propiedad de la tierra.

Sin embargo, para que la ley agraria adopte semejante contenido, radicalmente opuesto a su históricamente invariable carácter anticomunitario y antiindígena, fue necesario derrotar las enconadas objeciones que recibió desde las concepciones “modernizadoras” y liberales de la problemática agraria, lanzadas tanto desde afuera –y del frente– del gobierno, como desde su propio interior

cupular. En tanto desde ya antes de la revolución de 1952 la descalificación directa de la tradicional organización social indígena pasó a ser impolítica, y su nuevo modo eficiente fue la sutil invisibilización, la más relevante de esas objeciones fue la que planteó el vicepresidente del Estado Álvaro García Linera, reproduciendo, casi exactamente, las que en su momento hizo Arturo Urquidi a la propiedad comunitaria de la tierra. Mientras éste justificó que la Ley de Reforma Agraria estableciera la propiedad privada individual al interior de las tierras de comunidad, aquel pretendió dejar la modalidad individual o comunitaria de distribución de las tierras fiscales sujeta a la voluntad individual de los interesados.

El igual fundamento de ambas posiciones, que en sustancia ideológica y jurídica las hace una sola, es la pretensión de regir la distribución de la tierra por el principio de la libertad individual, supremo en el pensamiento liberal y en la modernidad capitalista. Pero es también el mismo su único sentido práctico: promover la disolución del dominio comunitario de la tierra, y de la misma comunidad tradicional, para entregarla plenamente al mercado y a su intrínseca tendencia concentradora de la propiedad. Ese es el norte, como se ha visto respecto a los ciclos agrarios precedentes, de fragmentar la propiedad comunitaria en la múltiple propiedad individual de los comunarios (o excomunarios a causa de ello mismo), pues esta tiene su principal atributo, y diferencia con el régimen de la propiedad comunitaria, en su libre pignorabilidad. Del mismo modo, es la posibilidad de enajenar la tierra el principal sentido práctico que tiene la propiedad individual para los miembros de las comunidades indígenas y campesinas.

Así, tanto en Urquidi como en García Linera, se trata de un planteamiento de renovado y pleno sentido colonial. Por una parte, porque ignora (o rechaza) la concepción de los sectores sociales que deben constituir el principal destinatario de la distribución de la tierra, en la que esta es apropiada colectivamente por el grupo humano que la habita, pues es de este modo que se interrelaciona integralmente con ella y el conjunto de elementos naturales que la componen y rodean, obteniendo así su reproducción material, social y cultural. El aprovechamiento que los individuos o las familias hacen por separado de la tierra y los otros bienes naturales, bajo esta concepción propia de las sociedades indígenas y persistente –en gran medida– en la generalidad de las comunidades agrarias bolivianas, como se ha visto, es siempre una derivación o un atributo de aquella interrelación colectiva (y comunitaria por las estructuras sociales del actor colectivo). En ningún caso cabe entenderla como un derecho individual

independiente de las potestades comunitarias, y que permita la libre disponibilidad de la tierra, es decir, como propiedad privada. Por otra parte porque, como acaba de mostrarse, promueve que el mercado, actuando desde las atribuciones jurídicas y expectativas sociales que genera la propiedad individual, desarrolle nuevos procesos de concentración de la propiedad agraria que, como es inevitable, conlleven al mismo tiempo la desposesión de la comunidad en tanto entidad colectiva, e incluso de la mayoría de sus miembros individualmente considerados. Se trata pues del despojo legalizado, y legitimado por los "altos propósitos" "modernizadores", que, a su distinto modo, el poder colonial del Estado boliviano ya impulsó durante la exvinculación y la Reforma Agraria de 1953.

No obstante esta comunión de fundamentos, entre las referidas posiciones existen significativas diferencias que no deben obviarse. Arturo Urquidí era un terrateniente fuertemente adherido al marxismo (o no-marxismo) soviético<sup>12</sup> que actuaba, al menos en los momentos en que se adoptaba la Reforma Agraria, en una estructura de poder político caracterizada por su severa exclusión del campesinado indígena. Álvaro García, en cambio, era, asumido por amplios sectores adherentes al gobierno y por sí mismo, el teórico capital de la "descolonización", "el socialismo comunitario" y aún otros postulados de fuerte contenido étnico liberador, y el vicepresidente de un gobierno directamente encumbrado y sostenido por el movimiento indígena-campesino, pero que con su posición, contradecía profundamente el centro mismo de las históricas y estratégicas demandas agrarias de esos indígenas y campesinos que lo habían hecho Vicepresidente. Fue precisamente a causa de la rotunda adversidad de ciertas posiciones de García Linera para el movimiento indígena-campesino, al mismo tiempo que de la decisiva fuerza política que este aún ejercía con considerable autonomía, que aquellas pretensiones liberales fueron drástica y reiteradamente derrotadas durante el primer gobierno del MAS. La primera derrota se produjo precisamente en el contexto de la negociación de la Ley 3545, cuando el vicepresidente, en el secreto palacio y a espaldas de las organizaciones indígenas y campesinas, apoyó resueltamente la exigencia con la que el sector terrateniente pretendía amputar substancialmente la capacidad redistributiva de la ley como condición para

aceptarla: que, pasado el saneamiento en cada predio, la FES solo pudiera verificarse cada cinco años. Se trataba de la misma pretensión que un lustro después, ya con el movimiento indígena-campesino parcialmente cooptado y el Pacto de Unidad en agonía, el gobierno de Evo Morales asumió como su prioritaria iniciativa de reforma legal en materia agraria, siempre por encargo del agroempresariado, entonces ya incorporado al Proceso de Cambio.<sup>13</sup> Pero la pretensión era tan evidente y agresivamente contraria a las expectativas de indígenas y campesinos, y de la amplia mayoría de la sociedad boliviana, que Evo Morales, consciente de ello, la descartó sin mayores discusiones. Era pues absolutamente inconveniente para el gobierno, poner en juego su principal sustento social, político y simbólico, en aras del incierto apoyo del principal adversario histórico de esas sus mismas bases sociales. Solo un férreo y fervoroso compromiso con los intereses del agroempresariado cruceño podía explicar tan desafortunada precipitación de García en propiciar el cambio de bando social por parte del gobierno. Como estricta concesión dirigida a mitigar la violencia opositora del bloque terrateniente, solamente se ratificó la periodicidad de 2 años en la verificación de la FES, ya concertada entre el gobierno y el Pacto de Unidad.

La segunda derrota se produjo en plena Asamblea Constituyente, cuando García, esta vez con la frontalidad a la que se sentía autorizado por la abierta concomitancia de la brigada terrateniente, y avergonzadamente solapada de cierta dirigencia sindical campesina, expresó a la plenaria de la mayoritaria bancada del MAS que él, pero también el presidente Evo Morales, consideraban que las tierras fiscales debían distribuirse de manera individual o colectiva, según la preferencia de las personas (indígenas o campesinas) que las demandaran. No se conoce

12 Lejos del propio Marx, el principal referente teórico que Urquidí adoptaba para interpretar el proceso histórico universal, y obviamente boliviano, era Constantinov, el más destacado representante de la Academia de Ciencias de la URSS.

13 Con el propósito declarado de ampliar y reactivar las bases sociales del Proceso de Cambio y, sobre todo, "profundizarlo", se realizó, en 2011 en Cochabamba, la llamada "cumbre plurinacional". Se trataba de un nuevo evento, después de muchos similares, que reunía a los altos personeros de gobierno con las representaciones de las muchas organizaciones sociales que lo apoyaban. Lo singular e inédito de la ocasión fue la participación, al más alto nivel de representación, de los gremios agroempresariales del oriente, y las conclusiones que estos lograron del evento. En el documento de conclusiones, lo único que salía de las consabidas e irrelevantes generalidades, era la expresa intención de cancelar la redistribución de la tierra estableciendo legalmente la "pausa" de 5 años en la verificación de la FES, y de promover la comercialización y uso de transgénicos en la agricultura. Esto era todo lo que podía interpretarse como derrotero programático para la proclamada "profundización del proceso", y era el comprometido aporte de los "nuevos actores revolucionarios".

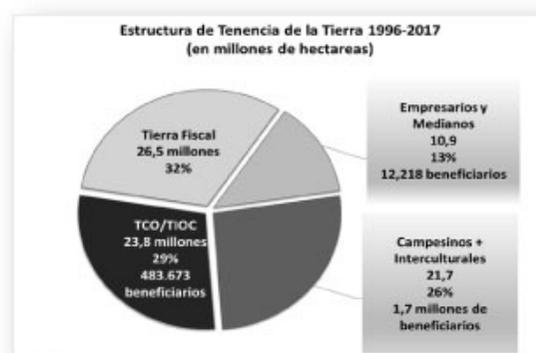
que Evo Morales ratificara, pero tampoco que desmintiera, la comprometida directriz de su vicepresidente. Pero el Pacto de Unidad estaba aún lo suficientemente firme en sus definiciones programáticas, autónomo en su orgánica participación en la Asamblea Constituyente, y fuerte en su capacidad de incidencia en el desenlace del proceso político, como para rebatir dicha posición y derrotar no solo a García y sus diversos aliados en el oficialismo y la oposición, sino también a Evo Morales, si la versión de García era cierta. Y así fue, obedeciendo más a la sensibilidad general de la amplia sociedad boliviana que a los instructivos con los que la cúpula del nuevo poder se emparentaba con sus antecesoras, la Asamblea Constituyente desestimó el planteamiento de García y aprobó el del Pacto de Unidad –si bien recortándolo a su contenido más esencial– que contiene el texto constitucional vigente (parágrafos I y II del art. 395 de la CPE). En síntesis, el mismo establece que las tierras fiscales serán distribuidas por dotación, y que las tierras dotadas son inalienables. El contenido recortado de la propuesta del Pacto de Unidad, relativo a la conceptualización de la dotación como modalidad de distribución de la tierra exclusivamente destinada a constituir la propiedad comunitaria de indígenas y campesinos, queda sin embargo subsistente en la ley agraria (1715 modificada por la 3545) a la que, en virtud de la elemental organicidad del ordenamiento legal, se deberá acudir necesariamente para obtener esa complementaria referencia conceptual. Lo último, revela también que la relación secuencial entre la aprobación de la reforma legal agraria y la de la nueva CPE finalmente producida, invirtió el orden recomendado con argumentos de rigor metodológico y, eventualmente, solapados propósitos políticos, de manera exitosa en la perspectiva de la transformación social. En efecto, en lugar de que la Ley Agraria esperara el nuevo texto constitucional para ceñirse a él, consolidó sus contenidos centrales introduciéndolos al mismo y dándoles así la superior jerarquía constitucional. En relación específica a la distribución de las tierras fiscales mediante dotación, además de su impacto consolidatorio, la respectiva disposición constitucional, dado su alcance general y su vigencia indefinida, tiene el muy importante efecto de superar las precariedades y restricciones con que la dotación fue establecida por la Ley 3545 para la distribución de las tierras fiscales disponibles, limitada a la transitoriedad del proceso de saneamiento concluido o en curso en las tierras bajas.

### 5.3 Las realizaciones de la reconducción comunitaria de la reforma agraria

#### 5.3.1 La redistribución de la tierra

El ciclo agrario de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, ha producido una modificación sustancial en la estructura de tenencia de la tierra generada por los ciclos agrarios precedentes, en el evidente sentido de la equidad y la inclusión, aunque, como se verá más adelante, sus alcances globales en la realidad nacional son provisionales mientras el proceso de saneamiento no concluya. Dicha modificación, asimismo, no ha alcanzado el grado radical expresado en el objetivo que guió la elaboración y aprobación de la Ley RCRA, es decir, la masiva redistribución comunitaria de la tierra concentrada en formas de dominio latifundiaro y, de modo más general, con incumplimiento de la FES. Podría decirse que este objetivo, central en el horizonte programático del Proceso de Cambio y no solo en el nuevo proceso agrario, ha quedado a medio camino de cumplirse, en el mejor de los casos.

La referida transformación, se comprueba básicamente cotejando la estructura de tenencia de la tierra existente inmediatamente antes de iniciarse el ciclo de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, hasta la intervención del CNRA y el INC en 1992, con la que al presente a resultado del desarrollo de este, y que se expresa globalmente en la estadística oficial reflejada en el siguiente cuadro.



Fuente: INRA, 2017

Pero si a esta comparación básica no se agregan varias aclaraciones y datos complementarios, puede conducir a sensibles errores en distintos sentidos, y prestarse a

manipulaciones discursivas tan lamentables como las que ha venido desplegando el gobierno actual. Lo primero que debe aclararse es que la propiedad legalmente formalizada por el ciclo agrario en curso, no es ajena a la resultante de los ciclos anteriores, y que esta solo ha sido parcialmente modificada por aquel, en el marco de la regularización de la propiedad agraria que constituye el objeto del proceso de saneamiento. Así, la totalidad de los aproximadamente 17 millones de hectáreas sobre los que hasta 1992 se había formalizado la propiedad del sector indígena y campesino, han sido (o lo serán si resta alguna superficie) convalidados por el proceso de saneamiento, por lo que forman parte de los aproximadamente 45 millones de hectáreas titulados para ese sector, hasta el presente, por el proceso agrario en curso. Pero también la propiedad del sector empresarial ha obtenido cierta consolidación del saneamiento, aunque solo en una parte de la superficie a la que se extendía antes de 1992. Hasta el momento, esta superficie consolidada es de aproximadamente 11 millones de ha.

El gobierno central, mediante el Vicepresidente García como era de esperar, ha manipulado esta información con la evidente intención de mantener (o restaurar) su imagen revolucionaria y, a la vez, velar por el nuevo derrotero que le ha dado al proceso agrario. Siguiendo el ejercicio comparativo recién señalado, el actual gobierno ha destacado el impacto que los resultados del ciclo agrario de la RCRA (especialmente los obtenidos bajo el gobierno de Evo Morales) tienen en la eliminación de las grandes desigualdades en la tenencia de la tierra. De manera particular, ha planteado la indiscutible superioridad redistributiva de su gestión, comparando la superficie que el ciclo anterior otorgó como propiedad a campesinos e indígenas, con la titulada y confirmada en favor del mismo sector durante el ciclo en curso, y los 45 millones de ha que aquel entregó en propiedad al sector empresarial, con los "solo" 9 millones que este consolidó en saneamiento para el mismo sector, al momento de las respectivas declaraciones (<http://www.youtube.com>). Pero ha ponderado los resultados de su gestión atribuyéndoles alcances definitivos en la transformación global de la estructura de tenencia de la tierra en todo el país, cuando en verdad no los tienen.

En efecto, además de no aclarar que la superficie otorgada por la Reforma Agraria de 1953 a indígenas y campesinos es parte de la que el actual proceso les ha titulado o confirmado, ha omitido que los resultados en cuestión corresponden a los aún parciales del proceso de saneamiento, y que es de la aplicación de éste en todo el territorio nacional que dependerá la medida, y el sen-

tido en que el actual proceso agrario modificará global y permanentemente la realidad de tenencia de la tierra dejada por el ciclo agrario precedente. Congruentemente con esta omisión, tampoco ha informado que entre las tierras que restan por sanear, además de las situadas en las problemáticas áreas periurbanas, se encuentran cerca de 20 millones de ha. en dominio del sector empresarial, situadas en los departamentos de Santa Cruz y Beni.<sup>14</sup> La especial importancia de estas tierras, adicionalmente a su gran extensión, radica en que son gran parte de las de mayor potencial productivo inmediato en todo el país, pues, además de ubicarse relativamente próximas a la red vial, se hallan entre las que, siendo escasas en proporción al territorio nacional, tienen vocación de uso agropecuario, lo que las hace especialmente valiosas en razón a que los procesos productivos ya implantados en el país y la región son precisamente los de ese rubro.

Que no hayan sido saneadas hasta la fecha, obedece en gran medida a que sus detentadores han venido eludiendo el saneamiento, a modo de ganar tiempo para subsanar las frecuentes situaciones de incumplimiento de la FES en sus predios o, al menos, de postergar los legales efectos redistributivos de su verificación en el proceso de saneamiento. También lo han hecho en espera de mejores condiciones en el ánimo de las autoridades públicas y, en lo posible, en el marco normativo aplicable. La primera –y más importante– de esas condiciones esperadas parece estar ya plenamente lograda. Así lo sugiere, entre otros muchos datos particulares, la firme tendencia en los resultados del proceso de saneamiento en los últimos años, que incrementan sostenidamente la superficie consolidada en favor del sector empresarial, mientras disminuyen de igual modo la reconocida como propiedad indígena. Siguiendo esa tendencia, como es razonable suponer que suceda bajo la permanencia de sus factores políticos determinantes, lo más probable es que el saneamiento consolide la mayor parte de esa superficie, o su totalidad, en su actual dominio empresarial. En cuanto a la segunda condición esperada, como se verá detenidamente más adelante, existen avances importantes, y aunque todavía no sean todos los pretendidos por el agroempresariado, se acercan a serlo a paso firme.

Por otra parte, es importante advertir, como no se lo hace frecuentemente, que la contribución del ciclo agrario de la

14 La certeza de este dato queda ratificada en la propia información oficial. Es en ella que se reconoce una superficie ligeramente mayor a los 20 millones de ha. como pendiente de saneamiento, y es en los mapas oficiales del INRA que se comprueba que la misma se halla casi íntegramente situada en los departamentos de Santa Cruz y Beni.

RCRA a la inclusión social en la tenencia de la tierra, no se expresa solamente en la superficie de las tierras de propiedad indígena y campesina, sino también en las de condición fiscal, tanto disponible como no disponible. En efecto, en el caso de las primeras se trataría de un diferimiento en el tiempo de la propiedad comunitaria indígena o campesina, eventualmente de contenido redistributivo, si se da cumplimiento al ya considerado e inequívoco mandato constitucional de distribuir las tierras fiscales por dotación. En todo caso, como se ha visto a lo largo de todo este trabajo, la realidad histórica advierte muy claramente que los mandatos legales e incluso constitucionales, por muy nítidos y taxativos que sean, no deben darse por consumados en los hechos concretos por su sola existencia formal. Entre las segundas,<sup>15</sup> las que encuentran la finalidad de su condición fiscal en la existencia de áreas protegidas,<sup>16</sup> tienen también evidente importancia en la inclusión social en la tenencia de la tierra, y la prolongan eficazmente a su uso y aprovechamiento, ya que, si bien al margen de la propiedad indígena y campesina, brindan al conjunto de la sociedad, y aún más allá de las fronteras nacionales, el trascendental beneficio de facilitar la conservación y protección del medio ambiente y las formas de vida silvestre amenazadas.

De la superficie total que el proceso agrario en curso ha confirmado o titulado en favor de indígenas y campesinos hasta 2010, solo una pequeña parte, de alrededor de tres millones de hectáreas, puede considerarse redistribuida en sentido estricto. Dicha superficie fue identificada dentro la estadística oficial elaborada por el INRA, bajo una referencia conceptual básica pertinente, aunque aplicada con cierto error que incrementó falsamente la superficie en cuestión en aproximadamente un millón de ha.<sup>17</sup> Tal referencia conceptual es la que considera como

redistribuida, a la superficie que es objeto de traslación de dominio (incluyendo las formas que no constituyan propiedad) con la intervención legal de los órganos públicos facultados al efecto. La superficie redistribuida desaparece de las estadísticas oficiales desde 2011, y, como se lo explicará más adelante, es muy improbable que haya experimentado algún incremento significativo.

Lo restante de la superficie en cuestión (más de un 90%), corresponde a otras tres categorías de acuerdo a la condición de su dominio inmediatamente previo a la confirmación o constitución de la propiedad indígena o campesina. Estas son la de tierras sin dominio ni derechos de particulares (las que solían llamarse vacantes o baldías), la de tierras en posesión legal de sus actuales titulares, y la de tierras en las que la propiedad previamente existente se ha consolidado en favor de sus mismos titulares actuales. Como está claro, es el conjunto de estas categorías, incluyendo a la de la redistribución en sentido estricto, el que ha modificado globalmente la estructura de tenencia de la tierra. Sin embargo, cada una de ellas tiene una función de singular importancia en ese resultado de conjunto.

La dotación de tierras sobre las que antes no existían dominio ni derechos agrarios de particulares, en favor de comunidades sin ningún vínculo material previo con ellas y carentes de tierras suficientes, es un hecho de relevante y obvia importancia, pues a tiempo de brindarles la fuente de sustento de la que hasta entonces carecían en tanto comunidades, tiene el interés, para el conjunto de la sociedad, de promover el incremento de la producción agraria sostenible. Pero además, conviene recordar que todos estos casos se sitúan en las tierras bajas, y que se trata frecuentemente de tierras con distinto grado de riqueza en recursos naturales renovables y no renovables comercialmente aprovechable. Dado este potencial productivo, recuérdese también, las políticas agrarias del periodo neoliberal destinaron gran parte de ellas a los operadores del capital privado, sobre todo mediante concesiones de distinto fin, con su necesario efecto concentrador del dominio en favor de los mismos y, consiguientemente, excluyente de los derechos y expectativas de las mayorías agrarias.<sup>18</sup> Por ello, que una parte significativa de estas

15 Bajo el marco legal vigente, las tierras fiscales son disponibles (para su distribución en propiedad agraria) cuando, en general, no existen sobre ellas derechos patrimoniales, plenos o expectáticos, ni proyectos de interés público a cargo de entidades estatales, y son indisponibles cuando concurren tales derechos o proyectos. La definición detallada de unas y otras es establecida en el artículo 92 del Reglamento de la Ley 3545.

16 Al presente, la superficie de las áreas protegidas del sistema nacional de áreas protegidas y de aquellas cuyo instrumento de creación legal prohíbe los asentamientos humanos, y que están legalmente definidas como no disponibles, es de aproximadamente 24 millones de ha.

17 Este error, en todo caso grueso, consistió en considerar como de sentido redistributivo, las conversiones de derechos individuales a derechos colectivos que se hicieron en el saneamiento de muchos predios en la región occidental. Este evidente cambio en la titularidad de la respectiva propiedad, ha sido estrictamente formal, conservándose plenamente la titularidad real.

18 En el discurso oficial del "nuevo modelo forestal", que canalizó precisamente esa apertura al capital privado, los derechos de indígenas y campesinos se eludían con el argumento absurdamente prejuicioso de que las tierras que se entregaban a los operadores privados carecían de interés para indígenas y campesinos por carecer también de vocación agropecuaria. Así, con la más interesada arbitrariedad, se negaba a la gran mayoría rural toda

tierras haya sido dotada a comunidades campesinas en virtud de la nueva legislación agraria, fue, al menos en términos iniciales, una drástica ruptura con las anteriores políticas agrarias de "atracción de inversiones privadas".

En cuanto a las tierras con previa posesión legal de las mismas comunidades o personas dotadas y tituladas, es también obvia la gran importancia de la seguridad jurídica, aportada por la formalización legal del derecho propietario, para quien carece de ella. Pero debe agregarse que, en el marco legal de referencia, es como posesión de los respectivos pueblos o comunidades –aunque con ciertas particularidades– que corresponde considerar las tierras tituladas como TCO, antes de su titulación y que no se hallaban en dominio de terceros no indígenas. Si bien no existe este reconocimiento explícito en el marco legal, la conceptualización que él mismo hace de las TCO remitiéndose a su condición de "hábitat" y al "acceso tradicional" de las respectivas poblaciones indígenas, conduce inevitablemente al mismo, o, al menos, a una condición análoga a la posesión legal. Al mismo tiempo, resulta aún más claro que esta situación no se asimila a ninguna de las otras formas de dominio. Por todo lo anterior, el tratamiento dado a esta particular realidad por la normativa del saneamiento, es básicamente el mismo que el de la posesión.

Asimismo, es importante advertir que para muchos de los poseedores indígenas y campesinos en las tierras bajas (incluyendo a la gran mayoría de las TCO), la formalización legal del derecho propietario sobre el objeto de sus posesiones, contuvo eficazmente la intensa presión que otros actores ejercían crecientemente para despojarlos de las mismas. Más aún, con alguna frecuencia, dicha presión había dejado de ser el solo anuncio del inminente avasallamiento de esas posesiones, para materializarlo violentamente. En estos casos, la titulación de la propiedad indígena o campesina constituyó la efectiva resolución de un conflicto posesorio, aunque, dada su absoluta ilegalidad, la situación de los avasalladores no fuera reconocida ni registrada como de poseedores. En suma, gran parte de estas superficies, situadas en las tierras bajas, eran tierras disputadas en los hechos, y su titulación en favor de las comunidades indígenas y campesinas resolvió sólidamente la disputa en favor de ellas.

---

posibilidad de intervenir en las muchas variantes del desarrollo forestal, desconociendo la extraordinaria riqueza cultural de muchos pueblos indígenas de tierras bajas para aprovechar sosteniblemente la gran diversidad de recursos forestales existentes en la región, y las posibilidades del mismo Estado para transmitir conocimientos y promover estrategias de producción forestal sostenible en las comunidades que las necesitaran.

Por último, suele sugerirse que los actos jurídicos con los que se ha confirmado la propiedad que ya en el anterior ciclo agrario constituyó en favor de indígenas y campesinos, es un simple formulismo socialmente irrelevante o, peor aún, ocioso y perjudicial para sus destinatarios. No es evidente, al menos en muchos casos, pues es precisamente en este ámbito que se ha producido, especialmente en las tierras altas y como se verá a continuación, la masiva y trascendental conversión de la propiedad individual en propiedad comunitaria, por autónoma voluntad de sus respectivos titulares. Sin perjuicio de las consideraciones precedentes, parece innegable que los resultados obtenidos hasta ahora por el ciclo de la RCRA, son una contribución importante a la equidad y la inclusión en la tenencia de la tierra, en tanto incrementan substancialmente la propiedad agraria de indígenas y campesinos.

### 5.3.2 La opción masiva por la propiedad comunitaria

Pero tan importante como la dimensión cuantitativa de esta contribución, de la que se ha dado cuenta hasta aquí, es la cualitativa, relativa a las formas sociales y jurídicas de la propiedad reconocida, y proyectada a reconstituir, formalizar y consolidar el dominio comunitario territorial de las comunidades campesinas e indígenas. Como se ha visto líneas atrás, la realidad agraria y, en particular, el dominio de la tierra, ha sido –y aún lo es– el ámbito primario en el desarrollo de las contradicciones coloniales; es allí desde donde históricamente se implanta y reproduce la dominación colonial, y es también allí desde donde se afirma y despliega la autonomía indígena y la más fuerte resistencia anti-colonial. Lo uno y lo otro no se reducen al simple dominio material de la tierra por parte de colonizadores o colonizados, sino que se verifica también en las estructuras sociales que median en ese dominio. Y, como se ha visto también, la propiedad comunitaria (sea de TCO o de PC) tiene su sentido fundamental, sin perjuicio de sus otras funciones sociales, precisamente en la canalización jurídica de la apropiación –o reapropiación– de la tierra desde la entidad socio-política que organiza tradicional e históricamente a la población indígena en oposición a las estructuras de la dominación colonial.

Con esta especial importancia cualitativa, cerca del 90%<sup>19</sup> de la superficie confirmada o dotada al sector

19 A causa de que en las estadísticas oficiales de los últimos años se haya dejado de segregar la titulación colectiva de la individual

indígena y campesino en ciclo de la RCRA, tiene carácter comunitario, y es en este preciso fenómeno que el ciclo agrario adquiere su mayor significación histórica. La correcta consideración del mismo, dado en la masificación de la propiedad comunitaria, exige advertir, en primer término, que no se debe a la voluntad o –menos aún– imposición estatal, incluyendo a la del momento de mayor vigor en el Proceso de Cambio, sino a la de las propias comunidades titulares de esa forma de propiedad masificada. La evidente voluntad de las comunidades indígenas y campesinas en este sentido, parte de la dilatada continuidad de sus demandas y propuestas fundamentales respecto a la distribución y redistribución de la tierra, la que se prolonga a los contenidos centrales, y al nombre, de la propia ley 3545. Pero se explicita también, incontrovertiblemente, en el antecedente directo y decisivo de las solicitudes particulares y concretas de titulación de las respectivas propiedades comunitarias.

Tratándose de tierras fiscales sin previo vínculo con las comunidades dotadas, de tierras nuevas para ellas que incluyen potencialmente las que puedan redistribuirse de los latifundios de tierras bajas, la forma comunitaria es evidentemente la única posibilidad legal de adquirir la respectiva propiedad. Empero, lo es por la voluntad del conjunto de comunidades expresada en las principales demandas planteadas ante el Estado por su representación orgánica, y en sus instrumentos propositivos de reivindicación social y definición programática (como la Ley Agraria Fundamental y la Ley Indígena de CIDOB).<sup>20</sup>

en el sector campesino, no se conoce el dato exacto. No obstante, considerando el patrón seguido por la titulación campesina hasta 2011, así como la superficie de las TCO hasta la fecha y de las PC hasta el año 2014 (15 millones de ha.) el porcentaje mencionado es una estimación sólida. Significa que pese al gran crecimiento demográfico del último medio siglo, la superficie de la propiedad individual campesina no iguala a la que tuvo como resultado del ciclo de 1953, mientras que la de la comunitaria la cuadruplica.

<sup>20</sup> En los cientos o miles de eventos orgánicos de indígenas y campesinos realizados tanto en el proceso de discusión de la Ley INRA, como de la Ley de RCRA, jamás oí que alguien, sea como representante o incluso a título personal, presente objeción o discrepancia alguna frente al reiterado acuerdo de demandar la distribución o redistribución de las tierras fiscales (las nuevas tierras que incluirían las afectadas al latifundio oriental) en propiedad comunitaria. La primera oposición campesina llegó desde afuera, y muy arriba, de los espacios orgánicos. Fue la expresada por Evo Morales cuando, ya en su cuarto año de gobierno, pretendió que parte de las tierras fiscales de Pando se distribuyeran a campesinos del trópico cochabambino en propiedad individual, en consiente violación de la ley aprobada por el propio MAS. No obstante, la representación orgánica de aquellos nunca hizo tal solicitud, y el resuelto impulso personal del poderoso presidente no fue suficiente para quebrantar el histórico mandato orgánico

Pero además, las tierras de esta condición son solo una pequeñísima parte de las que se han titulado en forma comunitaria dentro el ciclo agrario en curso. La gran mayoría de ellas corresponde a la previa posesión legal, convertida en propiedad mediante el proceso de saneamiento. En este marco, la norma aplicable garantiza plenamente el derecho de cada persona a obtener la propiedad individual de su respectivo predio mediante adjudicación simple, y en virtud a la manifestación de su sola voluntad individual. Sin embargo, la opción por la propiedad comunitaria ha sido masiva, aunque no total, a lo largo y ancho de todo el territorio nacional.<sup>21</sup>

Dicha opción, tomada al margen e incluso contra el Estado, y desde antes del proceso de RCRF, representa un drástico desplazamiento de la propiedad agraria individual por la comunitaria, particularmente en la región andina. En efecto, no han sido solamente las comunidades poseedoras (y obviamente las ya tituladas colectivamente en la confirmación de sus títulos) las que han optado por derechos propietarios de carácter comunitario, también lo han hecho muchos miles de personas con derechos de propiedad individual perfectos. Así, en todos –o casi todos– los procesos de saneamiento y titulación de TCO en tierras altas, y en no pocos de tierras bajas, así como en muchos de propiedades comunarias (PC), ha habido integrantes del colectivo solicitante que, con la más rigurosa formalidad, han integrado sus perfectos derechos de propiedad individual sobre la tierra que ocupan al único derecho comunitario sobre la superficie mayor de la que esta es parte. Este acto voluntario,<sup>22</sup> en absolutamente todos los miles de casos, ha implicado la plena conciencia en sus protagonistas de que la integración por la que

legal; las tierras en cuestión se distribuyeron en propiedad comunitaria sin que sus destinatarios (o alguna otra organización campesina) expresaran discrepancia ni malestar por ello. No obstante, en la cúpula dirigencial del movimiento campesino, de modo creciente en los últimos años, existe la misma pretensión, si bien solapada, de individualizar la distribución de las tierras fiscales.

<sup>21</sup> Es cierto que han influido a favor de la titulación colectiva los costos mayores que adquiere el saneamiento si se opta por la titulación individual. Pero si se considera que desde la Ley 3545 el Estado asume la totalidad de esos costos, y que mientras no los abone y realice el respectivo proceso de saneamiento los derechos agrarios no desaparecen, ni corren peligro mientras sean efectivamente ejercidos, dicha influencia no resulta decisiva en la elección del tipo de propiedad, al menos en la generalidad de los casos.

<sup>22</sup> La voluntad individual de integración, se ha registrado invariablemente en actas rigurosamente elaboradas por el INRA y personalmente suscritas por el actor de la integración, en los respectivos procesos de saneamiento. En los muchos procesos de saneamiento y titulación de TCO en Potosí, esta misma figura jurídica ha sido nombrada y practicada como “acogerse a mejor derecho”.

optaban, tenía el efecto de extinguir sus derechos individuales frente a la sociedad externa a la comunidad y frente al propio Estado, que así dejaba de garantizarlos y protegerlos, y que solo subsistirían dentro de la comunidad y bajos sus normas consuetudinarias. Si la elección masiva de la propiedad comunitaria contra la perfecta propiedad privada individual tiene ya profunda significación histórico-social, renunciar a esta por aquella acentúa notablemente esa significación, como es indudable.

Como en todo fenómeno social, las causas profundas de la opción masiva por la propiedad comunitaria, incluyendo el énfasis que le otorga la integración de derechos individuales, se encuentra en el respectivo proceso histórico. En él, se halla específicamente la persistencia que el dominio comunitario de la tierra ha logrado de modo diferenciado, generalmente adecuado a sus nuevas condiciones, frecuentemente encubierto y aun sufriendo ciertas mermas significativas, contra las constantes políticas estatales que han pretendido eliminarlo. Es decir, quienes han optado por la propiedad comunitaria, no han pretendido adoptar con ella nuevas relaciones sociales para ejercer su derecho propietario, sino simplemente la continuidad de las mismas que venían practicando, pero ahora con el reconocimiento y la protección del Estado. Este propósito básico es tan evidente en el campo de las comunidades explícitamente reconocidas (y autoreconocidas) como indígenas, como en el de las reconocidas como campesinas, en gran parte de "exhacienda", destinatarias de la redistribución individual de la tierra durante la Reforma Agraria de 1953. En tanto la integración de derechos individuales al único derecho comunitario es el rasgo que demuestra ese propósito más profundamente y revela sus alcances a plenitud, conviene el abordaje de este desde aquel. Conviene también porque, pese a su especial significación, este rasgo es poco percibido y aún menos explicado. En efecto, muchos saben, y varios se explican, que los comunarios que poseían sus tierras en forma comunitaria, prefieran titularlas de ese mismo modo y no dispersando el patrimonio común en propiedades individuales. Pero pocos saben, y aún menos se explican, que los comunarios que eran titulares de la perfecta propiedad individual de su tierra, renuncien a ella para ampliar la propiedad de la comunidad.

En el primer campo, la demanda y titulación de las TCO de los ayllus y comunidades indígenas andinas, es particularmente significativo por la integración de derechos individuales producida en la generalidad de los respectivos procesos. En estos casos, junto a la formalización legal de la propiedad agraria de los ayllus, se for-

maliza también el tradicional dominio comunitario como única forma institucional para el ejercicio de ese derecho propietario, y se restablece expresamente la vigencia de ambos en todas las superficies que les hubieran sido formalmente excluidas o desagregadas. En otros términos, se trata, por una parte, de que tanto el estado como el conjunto de la sociedad reconozcan, además de la propiedad de los ayllus sobre sus tierras, que esa propiedad se registrará por aquellas normas consuetudinarias que expresan y operativizan las tradicionales estructuras sociales del dominio comunitario de la tierra. Parece pertinente identificar como los aspectos básicos<sup>23</sup> de tal normativa al carácter colectivo e intransferible de la propiedad –o dominio– de la tierra teniendo a toda la comunidad como su sujeto titular;<sup>24</sup> la distribución de espacios de usufructo individual –o familiar– y colectivo, así como la gestión e estos últimos, de acuerdo a pautas consuetudinarias y por medio de la estructura tradicional de gobierno comunal; la correspondencia entre la pertenencia a la comunidad y el acceso a tierra; y la autoridad superior que ejerce la voluntad de toda la comunidad, expresada en las instancias deliberativas de su estructura organizativa tradicional, sobre la gestión general del territorio.

Pero se trataba también de reparar las desagregaciones causadas al dominio comunitario de los ayllus por las adversas y prolongadas políticas públicas agrarias, aunque las mismas generalmente se redujeran a la sola formalidad jurídica y no fueran cuantitativamente importantes. Ocurrió que si bien en varias regiones, como es en especial el caso de Potosí y el Sur de Oruro, la resistencia de los ayllus derrotó al proceso exvinculatorio impidiendo que se ejecutaran las revisitas en sus territorios (Platt, 1982; Rivera, 1984), esa victoria, siendo contundente, no fue absoluta. En efecto, el Estado de la exvinculación consiguió la titulación individual de algunas parcelas de usufructo familiar en las tierras de estos ayllus. En todo caso, en dimensiones absolutamente marginales, respecto a la superficie total de dominio del respectivo ayllu y, lo que era más significativo, sin que alguna vez en el largo tiempo posterior y pese a la perfección de los derechos individuales otorgados, sus titulares vendieran la tierra respectiva, se desligaran

23 Estos aspectos normativos son además los más extendidos, y se los encuentra también en el común de los territorios indígenas de tierras bajas.

24 En el caso particular de los ayllus, el término comunidad los alude a ellos, y no a las comunidades que los componen, pues general y tradicionalmente son ellos, y no estas, las instancias sociales en las que se organiza globalmente la territorialidad.

del ayllu o dejaran de someterse al dominio de la tierra colectivamente ejercido por este.<sup>25</sup>

Ese fenómeno se reprodujo en sus términos básicos durante el siguiente ciclo agrario, en el que la administración estatal de la Reforma Agraria renovó, aunque con sutileza y bajo el contradictorio discurso colectivista, el propósito de disolver al ayllu. Respecto a Potosí y al sur de Oruro, si bien los alcances cuantitativos de la tácita desagregación del dominio del ayllu fueron significativamente mayores, no dejaron de ser marginales ni tampoco lograron segregarse de dicho dominio efectivo los espacios titulados, por lo que, igual que en la anterior experiencia histórica, se limitaron a la sola formalidad jurídica. En todo caso, la particularidad de la titulación en este periodo radicó en que además de parcelas individuales, se titularon también, colectivamente, tierras de comunidades integrantes de los ayllus.<sup>26</sup> Estas titulaciones en favor de individuos y comunidades en el ciclo de la Reforma Agraria obedecieron, desde el lado de la institucionalidad estatal, al interés general por formalizar la propiedad agraria privilegiando en los hechos la propiedad individual y, solapadamente, desestructurando a los ayllus mientras se pudiera.

Desde el lado de los respectivos destinatarios, existió una iniciativa propia expresada en la solicitud de dichos títulos, cuyo auténtico interés, en general, no estaba en adquirir y ejercer esa propiedad privada "plena" que el Estado revolucionario les presentaba como el liberador boleto a la modernidad. Para decepción de los funcionarios revolucionarios y modernizadores, el interés particular de los solicitantes radicaba más bien en obtener un instrumento jurídico adicional para la defensa de sus particulares derechos sobre la tierra, cuando eran especialmente amenazados

por determinados conflictos. Es decir, en circunstancias de conflicto por el usufructo o posesión de la tierra entre familias o comunidades de un mismo ayllu, o entre estas y actores ajenos al ayllu, o eventualmente entre ayllus, las potestades de las autoridades tradicionales indígenas solían ser insuficientes para la segura y perdurable resolución de tales conflictos. Esto resultaba claramente comprensible cuando los conflictos excedían el ámbito de ayllus determinados, pero se comprendía también, aunque con menos nitidez, cuando se producían al interior de estos, a la luz del debilitamiento que habían causado en sus tradicionales sistemas de gobierno y en la jurisdicción ejercida por sus autoridades, las sostenidas políticas estatales. En estos casos, las familias o comunidades indígenas insatisfechas con lo que hacía o podía hacer la autoridad tradicional por el respeto de sus derechos particulares, procuraban en la titulación otorgada por la autoridad pública un instrumento complementario en la protección de esos derechos amenazados o lesionados.

Si bien, al menos en los conflictos internos al ayllu, este hecho era por sí mismo revelador del debilitamiento de la jurisdicción tradicional que sustentaba el dominio comunitario, no significaba que aquellos que ciertamente sentían insuficiente el amparo de ella, y por ello mismo solicitaban la titulación, se desvincularan de las estructuras del dominio comunitario y de la propia jurisdicción que lo administraba. La permanencia del vínculo con dichas estructuras se expresaba en que en la propia circunstancialidad del conflicto concreto, la jurisdicción tradicional no era eludida o negada, y en que más allá de aquella, en la multiplicidad de situaciones en las que se materializa la pertenencia a la comunidad, incluyendo el fundamental uso de la tierra, se mantenía la sujeción a las estructuras del dominio comunitario y a su misma jurisdicción tradicional (Calizaya, 2017). La demostración de esto último, fue la misma que reveló la inocuidad de los títulos revisitarios frente al dominio comunitario, y fue igual de contundentemente frustrante para las pretensiones modernizadoras: en el reciente proceso de saneamiento y titulación de TCO en las tierras altas, fue un hecho plenamente generalizado que los titulares de los referidos títulos de Reforma Agraria, tanto individuales como colectivos, los integraran por su voluntad expresa al único título de la respectiva TCO, con los efectos jurídicos recién mencionados.<sup>27</sup> De este modo, la titulación de las

25 La concluyente demostración de esto último, es al mismo tiempo la postrera lapidación de los propósitos "modernizadores" de la exvinculación: a más o menos un siglo de entregarse esos títulos individuales como carta de ciudadanía y pasaporte a la modernidad que superaría finalmente el lastre de la "barbarie colectivista", eran usados, por sus propios titulares, como instrumentos probatorios del histórico dominio de aquellos mismos ayllus que se pretendieron disolver con esa titulación, para lograr el expreso reconocimiento estatal del mismo como propiedad comunitaria de la tierra en forma de TCO (Calizaya, 2017).

26 No obstante que también la titulación de las comunidades de manera segregada del dominio global del ayllu al que pertenecían, representaba la tácita desagregación del mismo y tendía a su desestructuración, resultaba (siempre en el plano potencial derivado de su sola condición formal) considerablemente menos adversa que la titulación individual, pues mientras el carácter colectivo de aquella implicaba que su ejercicio se sometiera a las normas comunitarias derivadas de las estructuras territoriales del ayllu, el carácter individual de esta desligaba su ejercicio de toda relación comunitaria.

27 Si no se procedió del mismo modo con los títulos revisitarios fue porque, al no haber sido homologados por el CNRA como mandaba la Ley de Reforma Agraria, carecían ya de valor legal, sin embargo, como se ha visto, fueron eficazmente usados para formalizar y consolidar el dominio comunitario del ayllu, y no para

TCO significó, junto a la formalización de la propiedad de los ayllus (o de las comunidades que quedaban de ellos), y de sus tradicionales estructuras de dominio comunitario para ejercerla, el restablecimiento formal de ambos sobre aquellos espacios que la titulación efectuada por la administración de la Reforma Agraria les había desagregado, aunque solo fuera en la formalidad jurídica.

En tierras bajas, como claro resultado del proceso histórico que se ha visto líneas atrás, los casos de titulación de comunidades dentro los territorios han sido poco frecuentes (y mucha veces anteriores a la Reforma Agraria), y de titulación individual verdaderamente excepcionales. En el proceso de saneamiento, lo común ha sido también la integración de esos títulos intraterritoriales al único título comunitario del territorio. Tratándose de títulos comunales, como ha ocurrido también en tierras altas en importante medida, el mecanismo general de la integración ha sido la manifestación expresa de la voluntad de la comunidad titular desde la interposición formal de la demanda de dotación y titulación de la TCO. En el campo de las comunidades campesinas, la opción por la propiedad comunitaria ha sido también muy amplia, aunque no total como en las comunidades indígenas. También lo ha sido en las de "exhacienda", sindicalizadas y beneficiarias de la redistribución de la tierra a título individual en la Reforma Agraria iniciada en 1953. Recuérdese que estas comunidades no solo han solicitado la titulación de incontables Propiedades Comunitarias (PC),<sup>28</sup> sino también, mediante intensos procesos de recuperación étnico-identitaria, de varias TCO, entre las que se cuentan las de mayor superficie y población en tierras altas.<sup>29</sup> Las motivaciones generales de estas solicitudes de titulación comunitaria son básicamente las mismas que acaban de verse en las que tuvieron los ayllus y las comunidades indígenas andinas, pero con distinto grado de importancia en sus componentes específicos. El interés por la formalización legal de la propiedad es menor en tanto es mayor la titulación previa, pero no desaparece porque la inoperancia de la Reforma Agraria,

o su prescindencia de la territorialidad indígena, dejó muchos espacios de esta posesión comunitaria sin titular. El interés por darles reconocimiento estatal a las estructuras del dominio comunitario (frecuentemente nombradas como usos y costumbres en este ámbito), es igualmente primordial. Pero por el hecho de que generalmente estos comunarios, o sus progenitores, han recibido de la Reforma Agraria la propiedad privada individual de la tierra, la integración de los derechos individuales al único derecho comunitario, al mismo tiempo de perseguir la restitución formal al dominio comunitario de los espacios desagregados de él, es la condición básica para lograr su reconocimiento por parte del Estado. Así, la integración de derechos individuales en este ámbito ha sido mucho más amplia que en el indígena,<sup>30</sup> y con estos alcances masivos se ha dado sin generar conflictos, salvo alguna excepción.<sup>31</sup>

En todo caso, se ha dicho que esta opción no fue total. En efecto, muchas comunidades campesinas han optado por la confirmación o adquisición formal de sus derechos de propiedad individual sobre sus tierras, particularmente las de colonizadores, las más próximas a las ciudades y, pudiendo ser a la vez parte de las anteriores, las incluidas en las dinámicas productivas más intensamente insertas en el mercado, como la producción de soja o de coca. Pero el denominador común en todos estos casos es la fuerte influencia socioeconómica y cultural del mercado, y es plausible atribuir a ella, y especialmente a su exigencia de capitalizar la tierra con su necesaria

ejercer la propiedad privada individual sobre su disolución, como era el modernizador propósito central de los exvinculadores.

28 "Artículo 41 I. 6. Las Propiedades Comunitarias son aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles."

29 La TCO más extensa en tierras altas es Norlipez, con más de 2 millones de hectáreas, demandada por la organización sindical campesina FRUTCAS, y la más poblada es Ayopaya, con más de 60.000 habitantes, demandada por la organización sindical campesina CSUTCOA.

30 El caso más notable, que no por ello pierde representatividad respecto a la globalidad del fenómeno, es del Territorio de Raqaypampa, situado en las alturas del cono sur Cochabambino y perteneciente a las comunidades quechuas descendientes de la famosa nación Chui. Son comunidades no solo de exhacienda, sino de las haciendas más antiguas de Cochabamba, bajo cuya dominación vivieron no el medio siglo que generalmente separó en los hechos a la exvinculación de la Reforma Agraria, sino algo más de tres siglos. La Reforma Agraria entregó perfectos títulos individuales a algo más de 2.000 comunarios, (sin contar que algunos los tenían de "piquería" habiendo comprado sus parcelas a los patrones), a tiempo de sindicalizarlos. De todos esos comunarios, solo tres rehusaron integrar la propiedad formal de sus respectivas parcelas a la común de la TCO, y en los tres casos residían hace mucho tiempo lejos del territorio y ya no pensaban volver.

31 Solo en el Territorio de Ayopaya se sabe que con posterioridad a la decisión orgánica de demandar la TCO, con todas sus implicaciones, la integración de derechos individuales haya generado conflictos. Más aún, estos han derivado en la desagregación absolutamente arbitraria de una superficie importante del territorio de su respectivo título ejecutorial. En todo caso, la incidencia de la dirigencia sindical masista y para-gubernamental en la generación de tales conflictos fue evidente y probablemente decisiva.

mercantilización, la elección de la titulación individual. Sin embargo, como se lo ha mostrado ya líneas atrás, la existencia de títulos individuales no debe considerarse opuesta o incompatible con el dominio comunitario de la tierra. Más todavía, anunciando la continuidad de este, la forma de saneamiento que estos sectores campesinos han demandado incluir en la normativa agraria y que han empleado invariablemente desde su vigencia, es una muestra perfecta de la vigencia del dominio comunitario combinada con la propiedad individual. Se trata del saneamiento interno, que, en síntesis, consiste en que el INRA delega a cada comunidad el grueso de la decisiva labor que debe efectuar en campo, incluyendo, sobre todo, la resolución conciliatoria de conflictos y la delimitación y alinderamiento predial, de modo que las decisiones que esta toma de acuerdo a sus normas y organización comunitarias, son solo convalidadas en las Resoluciones Administrativas tomadas por el INRA.

La elección masiva de la propiedad comunitaria por parte de las comunidades campesinas sindicalizadas es, sin duda, aún más lapidaria para las constantes políticas "modernizadoras" adoptadas por el Estado boliviano: esos hombres que ya la invasión hacendal creyó salvar de la barbarie convirtiendo en "colonos", y que la Reforma Agraria creyó liberar e introducir en la civilización moderna convertidos en "productores independientes" al otorgarles la plena y perfecta propiedad privada individual sobre la tierra, renunciaban a esa condición fundamental de libertad y civilización para restablecer, en el dominio comunitario de la tierra, las bases más profundas de aquellas estructuras sociales "primitivas" que la revolución y la Reforma Agraria daban por felizmente extinguidas entre ellos.

La causa de este hecho, insólito desde la perspectiva dominante históricamente continua, demuestra el fracaso, igualmente continuo, de las políticas públicas disolutorias de la comunidad tradicional y su dominio sobre la tierra. Más aun, demuestra el fracaso de las élites dominantes en la construcción real del Estado moderno. Como se ha mostrado en los apartados precedentes, ni la exvinculación, ni la reforma agraria, han podido eliminar del todo el dominio comunitario sobre las tierras formalmente despojadas a las comunidades indígenas andinas, y, en la mayor parte de los casos, este ha persistido, al menos parcialmente y mimetizado, incluso tras la vigencia formal de la propiedad privada individual y las formas de organización social y política estatalmente impuestas. La larga historia de la contradicción colonial prolongada hasta el proceso de referencia, revela que la comunidad indígena y su tradicional dominio territorial, antes de extinguirse o

disolverse, acuden a múltiples y complejas adaptaciones a las condiciones impuestas por la dominación colonial, que les permiten resistir la explotación y el despojo en alguna medida, y reproducirse así solo sea parcialmente. Comenzaron a hacerlo desde el mismo momento en que triunfó la invasión europea (Stern, 1983), no han dejado de hacerlo hasta el presente y, por eso mismo, es razonable prever que lo sigan haciendo en el futuro mientras conserven, como hasta ahora, su voluntad de seguir siendo ellas mismas.

En todo caso, es importante advertir que cuando un comunario, sea indígena o campesino, renuncia a su propiedad privada individual para integrarla a la propiedad comunitaria, no está renunciando a sus derechos individuales sobre la tierra, sino que está formalizando su voluntad de que sea su comunidad la única entidad facultada para regularlos y protegerlos en el marco de sus normas y organización tradicionales. En efecto, la comunidad garantizará, como hasta el presente, que las parcelas familiares continúen en usufructo exclusivo de sus respectivas familias,<sup>32</sup> pero, además, que estas gocen del acceso a los espacios y recursos de uso colectivo de los que pueda disponer la comunidad. Más aún, en tanto miembro de la comunidad que ha ratificado su pertenencia a ella integrando su patrimonio individual al comunitario, el comunario se hace acreedor a todos los demás beneficios que la comunidad pueda obtener o canalizar para sus miembros, así traducidos en derechos individuales intracomunitarios establecidos y garantizados desde la institucionalidad tradicional. Estos beneficios suelen ser muchos e importante, como las prestaciones de trabajo y bienes para la producción, o el acceso a distintos servicios públicos, y tienden a crecer, así como a fortalecerse el papel de la comunidad en su canalización, en la perspectiva del desarrollo político de los derechos territoriales indígenas, y especialmente en la de la constitución de autonomías indígenas.

La importancia de la masiva opción por la propiedad comunitaria de la tierra, globalmente considerada en la realidad nacional, está fuera de toda duda. En el plano cuantitativo, se trata de alrededor de 40 millones de ha (400.000 km<sup>2</sup>), cerca de la mitad del territorio nacional, y una superficie mayor a la de la gran mayoría de los

32 Incluso en caso que el comunario necesite transferir el usufructo de su parcela, como suele ocurrir a causa de la creciente migración, la normativa y la administración comunitaria le permitirán la solución de transferirla a otro comunario, en la misma condición de usufructo, obteniendo compensación económica por las mejoras introducidas.

Estados europeos, con diversas y cuantiosas riquezas naturales, que queda en el patrimonio comunitario de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas. En el plano cualitativo, supone que el Estado boliviano, al menos en su formalidad jurídica e institucional, reconoce y garantiza que ese amplio conjunto de espacios y recursos sea apropiado, aprovechado y administrado, salvando los recursos del subsuelo, desde las estructuras sociales de la tradicional territorialidad indígena que no pudo eliminar después de por lo menos un siglo y medio de intentarlo. Supone también la aceptación estatal de que sea sobre la base de esa misma re-apropiación territorial, y especialmente mediante el desarrollo de las autonomías indígenas en sus distintas formas constitucionalmente reconocidas, que se redefine la integración institucional de esa amplia población indígena-campesina al propio Estado boliviano, lo que, dadas las proporciones demográficas de ella y las geográficas de sus territorios, podría contribuir decisivamente a la modificación substancial del contenido social y cultural del mismo.

Por eso mismo, es notable el denso silencio que el pensamiento social boliviano, al menos el institucionalizado, y no solo el "oficial" o dominante, guarda al respecto. Es aún más notable si se considera que el fenómeno en cuestión rebata, con la implacable contundencia de los hechos consumados, todas sus interpretaciones, pronósticos y deseos, exigiéndole alguna explicación, así solo sea por mero decoro. Recuérdese que ya los "liberales" de la exvinculación la justificaron alegando la pronta e inexorable extinción de la barbarie que expresaban las comunidades indígenas, que el núcleo de la conducción revolucionaria en 1952 también las consideró, sobre todo en lo relativo a su tradicional dominio de la tierra, en sus "últimos alientos de vida", y que en los últimos tiempos, incluso cuando el proceso de masificación de la propiedad comunitaria comenzaba a producirse, el pronóstico general, exactamente al revés de la realidad, era que la propiedad individual se generalizaría al irrefrenable impulso del mercado. Tal vez en este silencio, y en los propios pronósticos desencontrados con la realidad, intervenga una oscura prolongación de la voluntad colonial dominante de suprimir ideológicamente lo indígena en el inconsciente colectivo, que, venciendo la intencionalidad consciente, oscurece la percepción de lo que el poder quiere ocultar.

Sin embargo, ese silencio no es ni fue absoluto, y, como se lo ha mencionado, han sido varias las advertencias sobre la persistencia comunitaria en el dominio de la tierra. Entre ellas, la formulada por René Zabaleta Mercado, probablemente el observador más agudo de la realidad social boliviana emergente de la revolución nacional,

no obstante haber sido hecha mucho antes del proceso en cuestión, es particularmente reveladora, pues, más allá de la estricta cuestión agraria, devela la profunda significación de la tradicional estructura comunitaria en la realidad social del país y, consiguientemente, su decisiva concurrencia en las posibilidades de transformarla en un sentido democrático.<sup>33</sup>

### 5.3.3 La nueva problemática de los territorios indígenas

Específicamente en relación a los pueblos indígenas, tanto de tierras bajas como altas, los resultados del ciclo de la RCRA tienen la extraordinaria y profunda importancia histórica del amplio reconocimiento legal de los territorios indígenas por parte del Estado boliviano. Este hecho central, no obstante, ha tenido implicaciones previas y posteriores de igual importancia. Respecto a las primeras, habiendo sido ya largamente tratadas líneas atrás, solo cabe sintetizarlas en el intenso proceso de construcción (o reconstrucción) organizativa que vivieron las comunidades indígenas para demandarlo, y que mediante la emergencia y despliegue del movimiento indígena generado en ese mismo proceso,

33 Dice Zabaleta: "Se diría en general que ha habido desde el punto de vista taxonómico una diferencia entre el momento jurídico tributario y el momento estructural productivo, es decir, que se han confundido las formas jurídicas de la cuestión agraria con el canon técnico de la apropiación agrícola del suelo que es donde, a nuestro modo de ver, finca el meollo de la cuestión."

"Esto podría verse ya apuntado por el empeñamiento de la forma agraria "comunidad", puesto que la defensa de ella y su reproducción es casi la forma de inserción del campesinado en la movilización democrática. Trátese empero de formas hacendarias y aun de formas parcelarias aparentes, en todo caso, al menos en lo que se refiere al hábitat andino clásico, parece claro que no se trata sino de modalidades jurídicas que mantienen el patrón productivo, o sea que, en su extremo, no hablaríamos aquí sino de una sola forma de agricultura a lo largo del tiempo. El español o el hacendado, o el funcionario público tendrían un papel de mediadores estatales o recaudadores, aunque de ninguna manera de dirigentes productivos, es decir, se daría una supeditación jurídica, pero jamás una supeditación real. Esta hipótesis, aunque está sin duda desmentida por episodios evidentes de parcelación, de acumulación económica intercampaesina y de diferenciación (y unificación), no deja de tener una incidencia que debe comprobarse. En todo caso, la resistencia de la civilización agrícola andina estaría demostrando la impenetrabilidad de ese universo a una convocatoria estatal no democrática y la incompatibilidad del ápice señorial con una legitimación democrática." (Zabaleta, 2013).

les ha brindado la alta incidencia política de la que es resultado directo el propio reconocimiento estatal de los territorios indígenas.

En cuanto a las segundas, es también poco lo que puede decirse aquí, ya que el impacto que la titulación de los territorios ha venido teniendo a su mismo interior, representa una temática relativamente nueva, especialmente amplia y notablemente compleja, aún más dada la escasa información empírica y la todavía más escasa reflexión sistemática al respecto. También en este caso, se trata de una temática que excede en mucho las posibilidades de este trabajo. Sin embargo, cabe una apreciación global respecto a los elementos más importantes de esta nueva realidad. Esta es, básicamente, la de un nuevo momento en la territorialidad indígena, signado por la mayor fortaleza que el reconocimiento estatal, particularmente de los derechos territoriales de orden patrimonial, brinda a los pueblos indígenas en su interrelación con su entorno social y con el propio Estado.

Estas nuevas y más favorables condiciones, han generado para los pueblos involucrados nuevas oportunidades, pero también nuevas exigencias y riesgos, y desde ellos, a su vez, han empezado a desarrollarse nuevas dinámicas sociales de incidencia territorial. A partir de su relación con los sistemas de la territorialidad tradicional, estas nuevas prácticas conforman una compleja problemática en la que coexiste el armonioso desarrollo de la territorialidad indígena, con sensibles contradicciones que la socaban. En muchos casos, las nuevas prácticas complementan las de los tradicionales sistemas comunitarios y, reproduciendo el sentido básico de estos, los adecúan a sus nuevas condiciones jurídicas y sociales; en otros, sin lograr esa articulación sistémica, la relación de unas y otras prácticas permanece débil y problemática; y en aún en otros, las nuevas prácticas son franca y hasta agudamente adversas a la territorialidad tradicional, y su desarrollo ocasiona la obstrucción, el desplazamiento o la desestructuración de la misma. Esta problemática corresponde a la dimensión social y política general que se ha dado en llamar, en los mismos territorios, como gestión territorial indígena, y que cuenta con dos grandes ámbitos principales: el económico-productivo y el político-institucional.

En el ámbito económico-productivo, en muchos territorios indígenas la titulación ha promovido eficazmente el inicio, o el fortalecimiento, de procesos productivos comunitarios generalmente vinculados a las prácticas tradicionales en este orden, entre los cuales

varios son exitosos y hasta ejemplares.<sup>34</sup> Aun contando con sus éxitos, la tónica general de estos procesos es la de su lento y difícil desarrollo, como es normal cuando un proyecto nuevo carece, como es el caso, del financiamiento y las capacidades técnicas requeridas para su pronto éxito. Ocurre pues que el gobierno central, no obstante su compromiso con los pueblos indígenas enfáticamente asumido como su principal justificación histórica, y constantemente ratificado por su retórica; no obstante las varias e ineludibles obligaciones que la CPE y las leyes, aprobadas por su propia mayoría política, le imponen al respecto; no obstante la inédita disponibilidad soberana de fondos públicos en altas magnitudes respecto a la economía nacional, y frente a las cuales los requerimientos de inversión productiva en los territorios indígenas resultan muy pequeños; no obstante, en fin, que la inversión pública era –y es– la única fuente posible para brindar a los territorios indígenas el apoyo financiero y técnico suficiente para asegurar el éxito de sus nuevos emprendimientos productivos en el corto plazo, ha optado por abandonarlos en ese su crucial desafío. En este sentido, el nuevo ciclo agrario ha devenido en la perfecta continuidad de su antecesor, el de 1953, prolongando el abandono estatal de la producción campesina e indígena a causa la misma descalificación prejuzgadamente colonial de sus protagonistas.

En efecto, la inversión pública ejecutada en la producción indígena en general, y no solo en los territorios indígenas, es verdaderamente insignificante respecto a sus magnitudes totales y a los mismos requerimientos de las comunidades indígenas. Contrasta dramáticamente con el enorme dispendio de la inversión pública que representa, entre otros muchos y pesados gastos, el financiamiento del rally Dakar, la construcción y amoblado de suntuosas sedes gubernamentales, o la importación masiva de canchas de fútbol con césped sintético.<sup>35</sup> Pero

34 Entre muchos otros emprendimientos comunitarios exitosos, son particularmente destacables el de cría de saurios en el TIPNIS, el de producción y comercialización de cacao en el territorio yuracaré, el de producción agrícola mecanizada en el territorio guaraní de Alto Parapetí, o el de eco-turismo en San José de Uchupiamonas.

35 Cada edición del rally Dakar, hasta ahora con frecuencia anual, ha tenido para Bolivia el costo de aproximadamente 4 millones de dólares, y los justificativos gubernamentales asegurando que tienen un alto retorno en el turismo, no tienen ni el más mínimo atisbo de demostración. Asimismo, solo la construcción y amoblado de la nueva sede del Ministerio de Economía tiene el costo aproximado de 15 millones de dólares, pero el del gigantesco y suntuoso nuevo palacio presidencial que se acaba de construir con

también con el costo, igualmente cargado a la inversión pública, del despliegue del poder político contra el propio movimiento indígena y otros sectores populares, como es el caso de las masivas e intensas campañas mediáticas para descalificar y condenar a esas organizaciones sin que puedan defenderse, o el de gigantescos operativos policiales para reprimir sus movilizaciones, como ocurrió con la brutal represión a la VIII Marcha Indígena que exigía la protección del TIPNIS, en Chaparina.

Son pocos los territorios indígenas que han recibido alguna inversión productiva del gobierno central, y en casi todos ellos se trata de proyectos muy pequeños, casi siempre carentes de acompañamiento técnico en su implementación, y a veces deficiente o impertinente concebidos. Pero en los archivos oficiales del FONDIOC,<sup>36</sup> esos proyectos parecen ser muchos más y de proporciones financieras mucho mayores. Como lo mostró el gran escándalo de corrupción en esa institución, la diferencia entre los fondos aprobados y los ejecutados debe buscarse en las cuentas privadas (o en el patrimonio) de un conjunto de dirigentes indígenas y campesinos, así como de los altos y medios funcionarios de la misma, los que, además de esta oscura participación en el FONDIOC, casualmente tienen en común su absoluta obsecuencia con el gobierno central.

Al mismo tiempo, y en sentido inverso, muchos de los territorios titulados vienen experimentando una renovada penetración de actores económicos externos,<sup>37</sup> destinada, como siempre, a la explotación de sus riquezas naturales. Estos actores, son distintos operadores empresariales del capital privado y se han visto ineludiblemente

restringidos en sus expectativas por la titulación de los territorios, ya que les impide adquirir ellos mismos derechos patrimoniales sobre esos recursos territoriales o, en general, ejecutar sus proyectos extractivos con prescindencia de las respectivas poblaciones indígenas. Pero estas limitaciones protectoras de los territorios, no han eliminado a esos actores ni a sus intereses. En tanto operadores del mercado, y dado que este y las estructuras capitalistas de las que proviene están experimentando una dinámica expansión y un importante fortalecimiento bajo el gobierno del Proceso de Cambio, son ahora, al menos los más importantes de ellos -como las empresas petroleras y mineras- bastante más fuertes que antes de la titulación y del gobierno del MAS. Es una substancial contribución a ese fortalecimiento, el respaldo recibido por esos actores del gobierno de Evo Morales en los últimos años; más resuelto, diligente y eficaz que el brindado por los anteriores gobiernos, como se verá más adelante.

Ante las restricciones de la nueva situación, estos actores se han visto obligados a mediatizar social y jurídicamente su intervención en los territorios indígenas. Dicha mediación radica siempre en la propia organización indígena, y en los casos más importantes cuenta con la decisiva promoción institucional del Estado. Su necesidad jurídica responde a que la perfecta formalización de los derechos patrimoniales indígenas hace indispensable algún tipo de consentimiento formal, así solo sea potencial, de sus titulares, para lograr al menos la apariencia de legalidad en la explotación externa de los recursos objeto de ese patrimonio. La mediación social, a su vez, tiene la necesidad, dada la plena conciencia indígena de esos derechos, de brindar alguna aceptación "in situ" a la presencia de los operadores externos. Los dos siguientes ejemplos, tomados ambos de la realidad actual en esta problemática, aunque distantes por sus actores, sus características jurídicas y sus impactos socio-económicos, precisamente por esto último, permiten una amplia ilustración de las nuevas formas de la penetración extractiva en los territorios indígenas titulados. Por una parte, en algunos territorios situados en las zonas de expansión de la frontera agrícola, ciertos dirigentes indígenas del propio territorio, a espaldas de la organización y de casi toda la población del mismo, han "alquilado" determinadas superficies poco visibles del territorio a empresarios agropecuarios que, con discreción culposa, han implantado cultivos o introducido ganado.

Por otra parte, en algunos otros territorios se han venido realizando negociaciones entre parte o toda la respectiva dirigencia indígena (y en algunos casos incluso con participación de parte de la población) y las empresas

el nombre de "casa del pueblo", aun no declarado, los supera substancialmente, igual que el de 40 millones de dólares con el que se compró el nuevo avión presidencial. Mientras tanto, 100.000 dólares podrían ser el monto promedio para cubrir la inversión productiva estratégica en los territorios indígenas del país. Téngase en cuenta que las reservas internacionales netas del país llegaron en 2013 a 14.000 millones de dólares y que al presente se mantienen en 10.000 millones.

36 Se trata del Fondo de Desarrollo Indígena Originario Campesino, constituido con la finalidad de canalizar hacia las comunidades indígenas y campesinas, los fondos públicos provenientes del porcentaje del impuesto directo a la producción de hidrocarburos (IDH) que la Ley de Hidrocarburos destina a la población indígena.

37 Entre estos actores, si bien tomando nota de su singularidad delictiva, debe consignarse al narcotráfico, que por medios subrepticios y violentos (y sin descartar el reclutamiento de alguna población indígena), ha penetrado en más de un territorio de las tierras bajas. También en este caso se advierte el fomento estatal, expresado en el estímulo que genera la ineficacia para impedir el acelerado incremento de este delito en el país.

petroleras que desarrollan allí operaciones de exploración o explotación hidrocarburífera. Estas negociaciones, promovidas siempre por las entidades estatales del ramo, tienen la finalidad de que la organización indígena, e idealmente su población representada, acepten tales operaciones extractivas a cambio de determinadas prestaciones compensatorias otorgadas por las empresas involucradas. En varios casos, estas negociaciones, y sobre todo sus resultados, han venido siendo consideradas por los operadores empresariales, las entidades estatales, y eventualmente alguna dirigencia indígena, tácita o explícitamente, como la aplicación del proceso de consulta previa constitucionalmente necesario frente a estas operaciones industriales, o, al menos, como un procedimiento homologable al mismo. Sin embargo, en ninguno de ellos se cumplen, siquiera en términos básicos, con las atribuciones y garantías que las normas aplicables, tanto las de la CPE boliviana con las del derecho internacional público, otorgan a las poblaciones indígenas destinatarias de la consulta previa.

Lo relativamente reciente de estas experiencias y, sobre todo, la intransparencia que -si bien en distinto grado- las envuelve en general, dificultan una sólida evaluación de sus impactos en los territorios intervenidos. No obstante, a la luz de la información disponible y fiable, y de los procesos análogos ocurridos en otros países y en la misma Bolivia en periodos anteriores, cabe el bien fundado temor de que tales impactos reproduzcan los que ha tenido históricamente la intervención extractiva de los territorios indígenas. Es decir, la general degradación ambiental, el deterioro o destrucción de los recursos explotados, la desestructuración social de las comunidades indígenas, y la pérdida cultural experimentada por sus miembros. Lo que en cambio se conoce con plena certeza, es que la mayor parte de estas actividades de operadores externos, o todas ellas, incurren en distintos grados de ilegalidad e incluso inconstitucionalidad. Los ejemplos empleados son también ilustrativos al respecto.<sup>38</sup> Por un lado, el reglamento de la Ley 3545 prohíbe expresamente el arrendamiento de superficies que formen parte de

TCO. Además, de acuerdo a la normativa comunitaria que, al amparo de la Constitución y la Ley debe regir la gestión de la tierra y los demás bienes naturales de los territorios, invariablemente son las máximas instancias orgánicas de la población titular del respectivo territorio, y no algún o algunos dirigentes, las facultadas para decidir la intervención de actores externos en el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio.

Por otro lado, ya se ha dicho que las negociaciones y acuerdos que eventualmente pretenden considerarse u homologarse como consulta previa, incumplen gran parte de las normas estipuladas para el desarrollo de la misma. Se debe agregar que aun si no hubiera dicha pretensión, la sola existencia de esas negociaciones o acuerdos con empresas ya instaladas y operando en los territorios, es concluyentemente demostrativa de la violación del derecho constitucional indígena a la consulta previa y la obtención del consentimiento, pues el cumplimiento apegado a derecho del procedimiento respectivo, está claramente previsto en la CPE y todas las normas internacionales que lo regulan, como una ineludible condición previa al desarrollo de esas operaciones industriales e incluso a su aprobación legal. Por lo demás, esta es una particular variante en la violación de ese derecho constitucional producida en absolutamente todos los casos en que debió cumplirse. Como es innegable, esta vulneración general es parte de la política del gobierno de Evo Morales para atraer -o retener- las inversiones privadas, sobre todo las extranjeras y especialmente en los sectores extractivos de recursos naturales no renovables, exonerándolas de sus obligaciones constitucionales y legales en materia ambiental, y de las relativas a la consulta previa a las poblaciones indígenas afectadas por sus operaciones. Tan evidente es esta política pública vulneradora que para darle algún sustento jurídico se han aprobado instrumentos legales inconstitucionales que, recortando gran parte -y la fundamental- de los respectivos preceptos constitucionales, han reducido el procedimiento de consulta previa a un simple e inocuo formulismo, en el que la voluntad de la población consultada carece de cualquier capacidad para modificar las decisiones ya tomadas entre el Estado y los operadores privados.<sup>39</sup> En suma, la política que el gobierno de Evo Morales ha venido a adoptar respecto a la consulta previa y el consentimiento, es la de su general,

38 Es posible que la excepción en este panorama general de ilegalidad, radique en algunos contratos de aprovechamiento forestal en TCO suscritos entre las respectivas organizaciones indígenas y empresas madereras. Aun en estos casos existen grandes interrogantes sobre la conveniencia de dichos contratos para la población indígena, principalmente en consideración a las desventajas del papel de mero comitente pasivo que asumen sus organizaciones en la ejecución contractual, y sobre el cabal cumplimiento de las condiciones específicas que la reglamentación de la ley agraria establece respecto a ellos.

39 Estos instrumentos son, por un lado, el capítulo relativo a la consulta previa de la ley de Minería, y por otro, los decretos supremos que regulan el mismo derecho en el ámbito de las operaciones hidrocarburíferas.

sistemática e institucionalizada violación, en nombre de su vigencia.

Sin embargo, este rasgo básico y general de ilegalidad, afecta las operaciones en cuestión e, indirectamente, revela la importante utilidad de la titulación para sus beneficiarios colectivos. En efecto, no es lo mismo afrontar la penetración extractiva de sus territorios con derechos patrimoniales sobre los mismos que sin ellos, y tampoco lo es demandar la constitución legal de tales derechos concretos que simplemente su respeto. Así, en el contexto de las mismas experiencias mencionadas, el ejercicio orgánico y colectivo del derecho propietario sobre el territorio, ha detenido o revertido la penetración con la que empresarios agropecuarios lesionaban ese mismo derecho y afectaban ilegítimamente la riqueza natural del territorio.<sup>40</sup> Y será también con ese solo ejercicio orgánico que podrán prevenirse o resolverse otras situaciones similares de intervención ilegítima de operadores externos, o, con mayor facilidad aún, las distorsiones a los valores y normas comunitarias que el influjo del mercado pueda imponer en las prácticas productivas de la misma población indígena.

Respecto a las operaciones mineras e hidrocarburíferas, la protección y fomento que les brinda el ordenamiento legal,<sup>41</sup> así como su mencionada priorización en las políticas públicas, determinan que las posibilidades formales, y sobre todo prácticas, que el derecho propietario sobre el territorio ofrece a sus titulares para resistirlas, o al menos limitarlas, sean mucho menores. Pero no desaparecen, pues las organizaciones representativas de los territorios afectados gozan de todos los fundamentos necesarios para demandar judicialmente el respeto al derecho constitucional a la consulta previa en favor de sus miembros, sin perjuicio de otros derechos que puedan asistirlos en estos casos. Es evidente que, por el momento, la indisimulada subordinación de los órganos administradores de justicia a la voluntad del gobierno central, hace totalmente previsible que ninguna acción legal contra esas operaciones prospere, por muy justa y pertinente que sea. No obstante, por la misma

frontalidad escandalosa de esa subordinación, es también previsible que deba experimentar algún aflojamiento que de al menos cierta apariencia de independencia a los administradores de justicia. Al mismo tiempo, la propia vulneración generalizada del derecho indígena a la consulta previa, incluyendo la previsible denegación de justicia ante la demanda de su vigencia, habilita a las organizaciones indígenas interesadas a acudir ante las instancias internacionales encargadas de tutelar sus derechos. En todo caso, las acciones legales demandando la vigencia concreta del derecho a la consulta previa en estos casos, siendo las más conducentes a la protección de los territorios, se facilitan significativamente al ser tomadas por los titulares de la propiedad territorial, aunque, ciertamente, no están exclusivamente reservadas a ellos.<sup>42</sup>

En el ámbito político-institucional, la formalización de los derechos territoriales patrimoniales ha dado lugar a que en muchos territorios, y particularmente en los de magnitudes geográficas y demográficas mayores, sus organizaciones representativas impulsen la constitución de las entidades político-administrativas que la CPE define y regula como autonomías indígenas.<sup>43</sup> El sentido fundamental de estos procesos, es la ampliación de las potestades de autogobierno ya contenidas en implícitos pero efectivos términos básicos en el reconocimiento de la propiedad comunitaria territorial, al campo de la explícita institucionalidad política. Esta suerte de desarrollo de los derechos políticos territoriales desde su matriz patrimonial, tiene como motivaciones principales, primero, el acceso autónomo y directo a la inversión pública reservada a los gobiernos sub-nacionales a los que corresponden las autonomías indígenas, y, luego, el fortalecimiento de la auto-representación política de las comunidades protagonistas.

La marcha de estas iniciativas ha venido siendo tan lenta y difícil como la de las de producción comunitaria-

40 El funcionamiento de las máximas instancias de las organizaciones afectadas, de amplia participación deliberativa y máxima capacidad decisoria, identificó los problemas en cuestión e impuso frente a ellos el pleno respeto a la propiedad comunitaria, y, consiguientemente, desconoció los acuerdos oscuros e inorgánicos que lo vulneraban.

41 Estas actividades están declaradas por el derecho boliviano como de interés público, con alcances generales y permanentes. A partir de ello, reciben un tratamiento preferencial en todos los ámbitos normativos que las involucran.

42 Expresando inequívocamente su prioritario propósito de favorecer a las empresas petroleras, en el conflicto suscitado en el territorio guaraní de Tacovo Mora a causa de la intervención de ellas, el gobierno ha pretendido restringir, con absoluta ilegalidad, el derecho a la consulta a solamente las situaciones producidas dentro las tierras tituladas en favor de la población indígena, desconociendo que la condición constitucionalmente prevista para el ejercicio de ese derecho es que la población indígena pueda ser afectada de cualquier forma.

43 La CPE (artículos 291 al 294) establece dos vías alternativas básicas para la constitución de autonomías indígenas: la de la conversión de municipios, y la derivada de territorios indígenas legalmente reconocidos en el ámbito agrario (TCO o TIOC).

ria. Pero no se debe al abandono estatal, como ocurre con estas, sino, al contrario, a la densa obstrucción normativa y burocrática del mismo Estado. El mecanismo central de la obstrucción es el propio instrumento jurídico destinado a regular esos procesos, entre otros relativos a los gobiernos sub-nacionales: la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Báñez" N° 031 promulgada en 2010. Esta ley es parte del conjunto legal cuya principal función real es la restricción o anulación práctica de los nuevos derechos sociales establecidos en la CPE aprobada en 2009, y en especial de los concernientes a los pueblos indígenas, en vez de darles el eficaz desarrollo legislativo que corresponde por elemental respeto al Estado de Derecho y mínima consecuencia democrática. Así, en lugar de facilitar y garantizar la ágil conformación de las autonomías indígenas constitucionalmente previstas, la Ley Marco de Autonomías crea grandes e injustificados obstáculos para ese fin. Los más importantes, especialmente dirigidos a obstruir la constitución de autonomías con antecedente en TCO o TIOC<sup>44</sup> titulados, son la exigencia, como requisitos imprescindibles, de informes absolutamente impertinentes y de difícil cumplimiento si, además, quedan a cargo de la burocracia estatal como es la previsión legal. En un caso, el de "viabilidad gubernativa", son profundamente contrarios a la finalidad de amparar el auto-gobierno indígena dentro su propia normatividad tradicional, esencial en esta nueva institución política, y en otro, el de la "certificación de ancestralidad", su contenido es la repetición de requisitos ya cumplidos, con importante insumo de tiempo y presupuesto, para la titulación de la respectiva TCO.<sup>45</sup>

El resultado global de esta ley respecto a las autonomías indígenas, es que a casi 8 años de su puesta en vigencia, solo se han constituido 3 de ellas, una sola con base en TCO/TIOC<sup>46</sup> y recién durante los dos

últimos años, mientras existe alrededor de medio centenar de procesos de constitución de autonomías con antecedente o base territorial cuyos trámites, en su gran mayoría, se vienen dilatando (o empantanando) por varios años. Este último dato, a tiempo de revelar el carácter obstructivo de la ley, desmiente la pretenciosa y aparentemente desinformada explicación que los adversarios del movimiento indígena han ensayado para las tan escasas autonomías constituidas, señalando que la propia institución jurídica sería artificial (un invento pachamámico según algunos), y que por eso no existiría la demanda social concreta de constituir las.

Asimismo, que estos procesos sean muchos más que los de constitución autonómica por la vía de la conversión municipal, demuestra que, como se ha señalado líneas atrás, el ejercicio de la integralidad de los derechos territoriales indígenas en Bolivia, de modo general, se afirma y despliega desde la esfera patrimonial centralmente expresada en la propiedad comunitaria de los territorios. Son los más demandados no obstante ser los más rezagados. Esto último probablemente se deba a que la decisión estatal fue no tocar los límites municipales y promover la conversión de municipio a AIOC, definiendo ésta como la "vía corta" y la vía TCO/TIOC como la "vía larga", poniendo aún más obstáculos para el acceso a ésta última. Por eso desde 2009 se dio todo el apoyo para los referéndums municipales y se sembró de obstáculos (e incluso llegó a "cajonearse" algunos procesos<sup>47</sup>) los trámites de autonomías cuyos territorios afectaban la división territorial que el Estado adoptó con total prescindencia de los territorios y la voluntad indígena. Actualmente los dos territorios que romperían los límites municipales (de dos o más de ellos) en sus respectivos procesos de constitución autonómica, serían Lomerío en Santa Cruz –que afecta el mismo municipio de San Antonio de Lomerío y una parte de San Miguel de Velasco– y el Territorio Indígena Multiétnico I –que afec-

44 Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) es la nueva denominación que la CPE en vigencia les ha dado a las TCO. A partir de ello, por expeditivo efecto de un Decreto Supremo, todas las TCO existentes hasta el presente han pasado a ser TIOC.

45 Para un detalle sobre los obstáculos creados por la Ley Marco de Autonomías a las autonomías indígenas ver Tamburini, 2013.

46 Se trata de la Autonomía Indígena Originaria Campesina de Raqaypampa, correspondiente al territorio del mismo nombre, mencionado como uno de los demandados por organizaciones sindicales, ubicado en el departamento de Cochabamba. Las otras dos autonomías tienen base en municipios con importante población indígena: la de "Uru-Chipaya" en el departamento de Oruro, en la zona andina y la autonomía guaraní "Charagua-Iyambae" en el departamento de Santa Cruz, en las Tierras Bajas.

47 Como sucedió en el caso de Lomerío, que de acuerdo a la confesión de un miembro del Tribunal Supremo Electoral (TSE) actual, la gestión anterior de este organismo (2010-2015) había decidido postergar el trámite por cuestiones políticas, específicamente porque los indígenas no habrían aceptado ir por la vía de la conversión municipal como sugería el Gobierno Central, y habían optado por la vía TCO/TIOC. El castigo fue el "cajoneo" de su trámite en esa sede, es decir el archivo indefinido. La documentación fue encontrada en algún cajón de esta repartición después de una meticulosa búsqueda ordenada por las nuevas autoridades del TSE (2015-2020), pudiéndose así reactivar el trámite después de 9 años de espera.

taría una parte del Municipio de San Ignacio de Moxos y en menor medida el de Santa Ana del Yacuma.<sup>48</sup>

A modo de síntesis respecto a la actual problemática general en el ejercicio de los derechos indígenas territoriales, cabe observar que mientras el patrimonio natural de los territorios es apropiado, dañado o amenazado por los operadores del capital en su constante impulso por concentrar la riqueza, la autonomía de sus pueblos es obstruida, desconocida o negada por los actores del poder político, parcialmente renovados en su exterioridad simbólica y discursiva pero íntegramente persistentes en su función y vínculos fundamentales, en su propósito de conservar el ejercicio concentrado del poder y la representación política.

Por último, a lo expuesto hasta aquí como consideración general de la problemática histórica y actual de los territorios indígenas, solo queda agregar que el proceso de reconocimiento estatal concreto ha cubierto casi todos los territorios indígenas existente en las tierras bajas del país. Por esa razón, es previsible que los territorios cuya titulación se demande a futuro sean muy pocos, al menos comparados con los que se demandaron hasta ahora. Esto no significa empero que el proceso haya satisfecho el conjunto de las demandas ya interpuestas, pues, al igual que en tierras altas, una parte importante de ellas, tanto en número como en superficie y población, no solo que no se ha titulado aún, sino que, muy de acuerdo al viraje antiindígena de las políticas gubernamentales, se halla paralizada en su proceso de saneamiento. Peor aún, en ciertos casos, la actitud de las autoridades competentes, en la que cada día es más evidente el retorno al dominio latifundiaro de la gestión pública agraria, hace temer que al daño de la dilación su suma el de los recortes ilegales e injustos de las superficies demandadas. En cuanto a los territorios de tierras altas, siendo también su superficie titulada o en proceso de titulación substancial respecto a la realidad concreta, puede preverse la posibilidad de alguna ampliación significativa de la misma por la vía de la conversión de PC en TCO, motivada por los mayores atributos de esta ya explicados líneas atrás.

## 5.4 El sostenido declive de la reconducción comunitaria de la reforma agraria

### 5.4.1 El tiempo de las victorias

A lo largo del examen hecho hasta aquí del ciclo agrario de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, se ha hecho variada mención tanto a los logros como a las frustraciones que el mismo ha recogido en función a sus propios objetivos, perfilándose un complejo panorama de victorias seguidas de derrotas que en varios casos las han truncado, o incluso amenazan con revertirlas. Dejando atrás su periodo preliminar y de transición desde el ciclo de 1953, signado por la aplicación de la Ley INRA, y concentrando la atención en el periodo contextualizado en el Proceso de Cambio, signado por la aplicación de la Ley 3545 y que podría considerarse como de su desarrollo pleno, es pertinente distinguir dos etapas claramente diferenciadas: una primera que se inicia en 2006 y se prolonga hasta 2010, y una segunda que se inicia entonces y continúa hasta el presente. La diferenciación de estas etapas es nítida porque involucra a todos los factores del proceso agrario, y es correlativa a la evolución del contexto sociopolítico, donde también puede apreciarse un segundo momento en el discurrir del Proceso de Cambio, iniciado simultáneamente a la segunda etapa del ciclo agrario.

La primera etapa contiene la mayor parte de las realizaciones logradas por el ciclo agrario en su integridad. En ella se produjeron, en efecto, la más amplia distribución de la tierra en sentido socialmente incluyente y redistributivo, y también las reformas institucionales que la permitieron y que, en general, fueron el emplazamiento estatal de las transformaciones sociales asumidas por el nuevo bloque social gobernante como objetivo del nuevo proceso agrario. Entre estas últimas, corresponde mencionar primero a la propia Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Habiéndose ya tratado detenidamente sus propósitos, circunstancias y contenidos, conviene subrayar que las estructuras jurídicas substantivas creadas por la Ley 3545, han sido empleadas solo en una muy pequeña parte de la distribución y redistribución de la tierra en favor de indígenas y campesinos hasta el presente,<sup>49</sup> y que en la holgada mayor parte de ella, fueron las estructuras básicas de la Ley

48 En el particular caso de la autonomía del TIM, la Subcentral de Cabildos Indigenales del TIM, que representa los cinco pueblos que habitan ese territorio, demandaron además parte del denominado Bosque de Chimanos como parte de la jurisdicción del gobierno autónomo, el cual queda fuera del área titulada pero pertenece a su territorio ancestral y representa el núcleo central de reproducción socio cultural y espiritual de estos pueblos.

49 Según la información oficial del INRA, hasta la gestión 2011, y es del todo improbable que en los años posteriores se haya producido un incremento importante, se revertieron (en rigor de la especificidad jurídica creada por la ley 3545) solo 48.938 ha, y solo se expropiaron bajo los términos de la causal de reagrupamiento y redistribución establecidos por la Ley 3545, 835 ha.

INRA las que se ejecutaron, si bien complementadas por las reformas procedimentales introducidas por la Ley 3545. Específicamente, fue la normativa básica del proceso de saneamiento, ya adoptada por la Ley INRA, con los aditamentos adjetivos de transparentación y agilización procedimental aportados por la Ley RCRA, la que produjo los importantes alcances logrados hasta hoy en la inclusión social y la redistribución desconcentradora de la tenencia de la tierra.

Por cierto, esto no significa en absoluto que las estructuras creadas por la Ley 3545 carezcan de eficacia y solo la tengan las de la Ley INRA. Recuértese que su aplicabilidad no es alternativa ni simultánea, y que mientras las normas de la Ley INRA deben redistribuir la tierra en un periodo inmediato determinado, en el marco transitorio del proceso de saneamiento, las de la RCRA deben conservar permanentemente las condiciones de equidad, inclusión, productividad y transparencia dadas a la tenencia de la tierra por ese mecanismo transitorio, ampliando la redistribución ante la posible reaparición de la tenencia improductiva, ambientalmente insostenible o incompatible con el interés público de predios medianos y de empresa, y ante las necesidades indígenas de reconocimiento territorial suficiente que el saneamiento no haya satisfecho.<sup>50</sup> Pero para la eficaz aplicación de las normas redistributivas de la Ley INRA, el principal aporte que hizo la gestión estatal en la etapa de referencia, más importantes que los complementos normativos procedimentales o que las reformas institucionales-operativas, en tanto fue también determinante para ellos, fue la simple voluntad política de aplicarlas. Es decir, aquello cuya carencia fue el mayor factor obstructivo de la recta legalidad en todo el periodo anterior. Así, se evidencia nuevamente que los resultados del proceso agrario no responden tanto a la ley que los rige formalmente, como a la voluntad estatal que los impone realmente.

En cuanto a las reformas institucionales-operativas, si bien no fundamentales, fueron verdaderamente decisivas en los resultados de fondo. No se habrían producido estos, en efecto, si la reestructuración integral y profunda del INRA en su condición de organismo administrativo central del proceso agrario, no lo dotaba de la voluntad política (y compromiso social), transparencia y competencia técnica de las que había carecido hasta entonces. Si su transformación institucional no lo liberaba de la nefasta herencia de la administración de la Reforma Agraria, colmada de la ineficiencia y la corrupción que tenían muchos damnificados y generalmente los

mismos y pocos beneficiarios; los errores técnicos, las omisiones indebidas, y los actos dolosos solían converger en el ilegítimo beneficio de los gobernantes y los concentradores de la propiedad agraria que muchas veces eran los mismos. La idoneidad administrativa conseguida por esa reestructuración institucional, radicó básicamente en la conducción rigurosamente subordinada a los nuevos objetivos centrales del proceso agrario, y en la recomposición meritocrática del personal. Esto último resultó de procesos de selección realizados con la transparencia brindada por órganos decisores de composición inter-institucional y por la participación directa de representantes sociales, que valoraban, exclusivamente, las capacidades técnicas convencionales combinadas a las especialmente requeridas por el particular ámbito social de la intervención institucional.<sup>51</sup> Más allá de sus resultados en el estricto proceso agrario, esta experiencia tiene la virtud de demostrar que la profunda reforma de la función pública sacándola de la aplastante tradición patrimonialista y clientelar, siendo difícil, es perfectamente posible.<sup>52</sup>

Igualmente decisiva fue la modificación del sistema operativo para el desarrollo del trabajo de campo en el proceso de saneamiento, lo que consistió centralmente en la total eliminación de la terciarización y la consiguiente restitución de sus funciones plenas al INRA. Nada fue

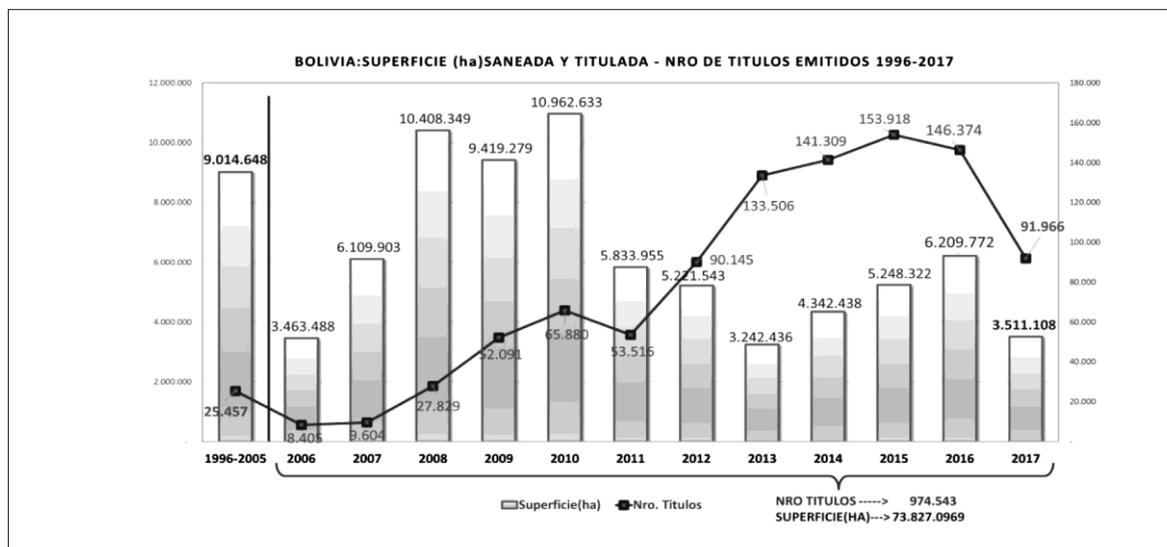
- 51 Mediante un Decreto Supremo, lamentablemente de alcances restringidos al INRA, se desbarató el mecanismo principal para la reproducción indefinida de todos los vicios administrativos, que radica en la evaluación y selección de personal desde instancias estrictamente internas a cada entidad pública, y que continúa vigente en el común de estas. Se estableció en su lugar tribunales compuestos por representantes de distintas entidades públicas del área, y expresamente abiertos a la participación de representantes de todas las organizaciones sociales agrarias, aunque sin la capacidad decisoria que la legislación impedía por entonces y ahora permite en virtud al reconocimiento constitucional del control social. Estos tribunales entrevistaban a los postulantes en el idioma nativo de las regiones donde pretendían trabajar, al menos en el occidente del país, y examinaban sus conocimientos también sobre la particular realidad socio-cultural de las mismas.
- 52 De manera constante, aunque decreciente, existió una fuerte presión proveniente del partido de gobierno, de otras instancias de este, y, sobre todo, de la dirigencia sindical campesina para hacer del INRA objeto del consabido asalto clientelar que conllevaron todos los cambios de gobierno en todas las entidades públicas. Ya entonces, y de este modo, quedaba claro que para muchos "militantes del Proceso", el cambio postulado era de mera clientela en la misma ocupación patrimonial del aparato estatal que se venía practicando desde siempre; que era el cambio del "ahora nos toca". Sin embargo, en tanto los niveles superiores del gobierno en general se substraieron de la presión clientelar sobre la administración agraria, y lo fuerte de esta se limitó a la de la dirigencia sindical campesina, el fácil e infalible recurso para repelerla fue discutir las exigencias de los dirigentes (designación de cargos, contratación de personal o uso del patrimonio institucional) con sus respectivas bases.

50 Recuértese que tanto la reversión como la expropiación por reequipamiento y redistribución, en los términos de la Ley 3545, son aplicables solo sobre predios previamente saneados.

tan categórica e indiscutiblemente exitoso para la buena gestión pública del proceso agrario, como librarla del “aporte” de los operadores privados, y especialmente de los transnacionales, precedidos de la abrumadora fama de altísima eficiencia de la moderna empresa privada europea. Como se lo explicado líneas atrás, la intervención de estos últimos en particular (las empresas INIPSA de España y Kadaster de Holanda) ha representado, con todo rigor jurídico, una despiadada estafa para el Estado y la sociedad boliviana, y, en general, la terciarización ha sido una de las claves para la aplicación distorsionada de la Ley en función del blanqueamiento de la tenencia concentrada de la tierra. La intervención directa del INRA, bajo su nueva conducción política y la irrestricta vigilancia de las organizaciones indígenas y campesinas interesadas, dio resultados abismalmente superiores, tanto en superficie saneada y titulada, como en plazos y en costos, a la de los operadores privados con su supuesta tecnología de punta, inmaculada transparencia, avanzadísimos sistemas operativos, y todas las mágicas virtudes que la modernidad atribuye a la iniciativa privada. La razón de ello radica simplemente en los propósitos que unos y otros tenían en el saneamiento: mientras los primeros querían redistribuir la tierra, los segundos querían hacer los mejores negocios posibles.

Respecto a las realizaciones de fondo, las que se materializan en la propiedad de la tierra, y en su redistribución

afecta significativamente la calidad técnica y la transparencia de la gestión pública a él relacionada.<sup>53</sup> Con todo, el cuadro de la evolución del proceso de saneamiento que se reproduce a continuación, revela que el periodo 2006-2010 fue el de su mayor eficacia general, pues en esos cinco años se saneó una superficie substancialmente mayor a la saneada en los 7 años siguientes, a un costo menor, y no obstante que las capacidades institucionales de las que dispuso el INRA con posterioridad recién se construyeron en ese lapso. Se revela también (en la gráfica reproducida líneas atrás y en INRA 2010) que los resultados del saneamiento en esa primera etapa fueron los holgadamente más favorables a la titulación de los territorios indígenas, ya que fue substancialmente superior a la de los 10 años anteriores y de los 7 posteriores. Incluso en el total de la superficie titulada para el sector indígena y campesino, la mayor parte corresponde a los 5 primeros años de vigencia de la Ley 3545. Igualmente evidente y significativo en la estadística, es que mientras declina sostenidamente la superficie de los territorios indígenas titulada desde 2010, aumenta exponencialmente la titulada o consolidada en favor de propiedades medianas y de empresa; de poco más de 2 millones de hectáreas que alcanzó entre 2006 y 2010, a casi 9 millones que alcanzó entre 2011 y 2017.



desconcentradora en este caso, las mayores se lograron entre 2006 y 2010, como lo muestran las estadísticas oficiales pese a sus grandes y sensibles vacíos sobrevenidos precisamente a partir de 2011. Tales deficiencias en la estadística oficial producida por el INRA, por sí solas, son ya una clara muestra del declive del proceso agrario que, en este caso,

53 La información estadística que el INRA ha venido ofreciendo al público desde 2011, en general restringe los alcances de los datos respecto a la estadística anterior, ha carecido de periodicidad regular, ha sido muy escasamente difundida (son excepcionales las estadísticas que se encuentran en la página web del INRA), y omite aspectos de importancia fundamental para el cumplimiento de los objetivos centrales de la Ley RCRA, como las superficies tituladas para el sector campesino a título individual y comunitario.

INRA, 2017 - La diferencia es menos marcada respecto a la superficie de tierras fiscales dotadas a comunidades campesinas, pues la correspondiente a los 5 años de la primera etapa es levemente inferior a la correspondiente a los 7 años de la segunda. Aun en este caso los resultados del último periodo resultan pobres, ya que se dispuso de una superficie substancialmente mayor de tierras fiscales disponibles, de un tiempo igualmente mayor, y de un sistema institucional ya constituido y en funcionamiento para dotarlas. En cuanto a la redistribución propiamente dicha, el hecho de que después de 2010 el INRA (ni ningún otro órgano público) no haya actualizado la respectiva estadística, es tal vez la más clara muestra del declive del proceso agrario en su fundamental función redistributiva. En efecto, es razonable suponer (y aún más a la luz del fuerte énfasis propagandístico que tiene la gestión de gobierno), que si la superficie de tierra redistribuida en favor de indígenas y campesinos se habría incrementado significativamente, y si el carácter transparente y legalmente pertinente de dicho incremento pudiese ser claramente expuesto, se lo habría divulgado tan masiva e insistentemente como se lo hace con el común de los logros gubernamentales.

#### 5.4.2 El tiempo de estancamiento y regresión

El declive del proceso agrario en curso (y consiguientemente del ciclo de la Ley 3545), se ha acentuado marcadamente en el campo de su gestión institucional, adquiriendo dramáticos ribetes de degradación ética. La apreciación de esta pérdida de calidad institucional y administrativa no proviene, por cierto, de nada siquiera parecido a una evaluación institucional que esté en el conocimiento público. Es precisamente esa carencia, junto a muchas otras omisiones que configuran la intransparencia que rodea toda la gestión institucional, la que la sugiere de modo general. Pero de modo particular, lo que la delata con abrumadora certeza es la avalancha de denuncias de corrupción, muchas de ellas comprobadas y admitidas, que la sistemática y compacta reserva que ha pretendido mantener esa gestión fuera del conocimiento público, no han logrado evitar.<sup>54</sup> Así, entre varias con-

ductas dolosas, el cúmulo de denuncias sugiere que el INRA se ha convertido integralmente en un gigantesco aparato de extorsión constante y masivo, y que la corrupción goza de la impunidad estructural indispensable para consolidarla, reproducirla y extenderla. La transparencia que logró el INRA entre 2006 y 2010 y que le permitió sus mejores resultados, está rotundamente perdida, y el carácter general de su administración está retornando (o ha terminado ya de hacerlo) al que tuvo tradicionalmente la administración pública agraria, a paso firme y veloz.

En el ámbito de las reformas legales, el devenir crítico del ciclo agrario es todavía más evidente, y se expresa en varias iniciativas gubernamentales de fuerte sentido regresivo respecto a las realizaciones del mismo. Tan regresivo es su carácter y tanto el impulso gubernamental que reciben, que bien podría decirse que el gobierno, más empeñado de lo que estuvo en poner en vigencia la Ley 3545, está ahora en liquidarla. La más importante de ellas es el ya comentado proyecto de establecer una pausa de 5 años en la verificación de la FES, el mismo que se tradujo en la principal demanda de los gremios agro-empresariales desde aún antes de aprobarse la Ley 3545, y que desde los consensos de la también mencionada "Cumbre Plurinacional" celebrada en diciembre de 2011, marca el derrotero de la "profundización" del Proceso de Cambio en su constitutivo ámbito agrario. El gobierno ha venido cumpliendo rigurosamente esos "consensos" que introdujeron al agro-empresariado al Proceso de Cambio como su nueva vanguardia programática; desde aquel momento, el Órgano Ejecutivo ha remitido formalmente

---

probatorio, el funcionamiento, en la ciudad de Santa Cruz, de una estructura delincencial principalmente dedicada a traficar documentos falsos para apropiarse de tierras fiscales, y a extorsionar con similares medios a los propietarios y poseedores agrarios, cuya cabeza era un conocido asesor personal de la ministra de Desarrollo Rural y cabeza del sector Nemesia Achacollo. Sobre la evidencia aportada en la denuncia, las investigaciones de la fiscalía encontraron sólidos indicios de involucramiento de la ministra en la estructura delincencial. Pero ocurrió luego que el confeso y comprobado cabecilla de la red criminal quedó en libertad después de guardar detención por solo algunas semanas, que el fiscal asignado al caso fue removido del mismo sin ser reemplazado (al menos que se sepa) hasta el día de hoy, dejándose la investigación definitivamente truncada, y el Director del INRA fue destituido al poco tiempo de forma abrupta y sin explicación alguna. La ministra Achacollo prosiguió su gestión ministerial, si bien siempre cubierta de diversas denuncias, por 6 años más, hasta que el desfalco del FONDIOC, que la involucraba esta vez a la vista de toda la opinión pública, produjo un mayúsculo repudio ciudadano y, ya muy avanzado este, el presidente Morales decidió relevarla con la imagen de su gobierno ya profunda e irreparablemente afectada por ese escándalo.

54 Entre las muchas y graves denuncias, probablemente la más reveladora sea la que se conoció como el INRA paralelo. En 2010, el propio director nacional del INRA (Juan Carlos Rojas) denunció formalmente ante el Ministerio Público con abundante respaldo

al Legislativo varios proyectos de ley para materializar la demandada pausa en la verificación de la FES. Pero la reforma en cuestión es tan profunda y frontalmente contraria a los intereses fundamentales de indígenas y campesinos expresados en los objetivos centrales de la RCRA, y sus argumentos son tan endeble frente al entendimiento general de la sociedad, que, pese a la holgada mayoría oficialista en el legislativo, y a la holgura con la que la maneja el ejecutivo, ninguno de tales proyectos pudo ser aprobado.

Los gremios agroempresariales nunca pudieron demostrar que en alguna actividad productiva agraria no pudiera apreciarse el cumplimiento de la FES, en las condiciones reguladas por la Ley 3545 (art. 2) de manera permanente. Por el contrario, la discusión y análisis del tema (particularmente durante la negociación de la ley) permitió corroborar que todos los procesos productivos por medio de los cuales se cumple la FES, natural e inevitablemente se materializan en el terreno de manera tangible y permanente. Aun en los casos en los que esas actividades hayan sido paralizadas o abandonadas, siguen siendo verificables *in situ* por varios años, como ocurre con las superficies donde existieron cultivos o en los barbechos, y, por lo tanto, continúan permitiendo la verificación del cumplimiento de la FES en los procesos legales.

Así, se han replegado al argumento de que la banca privada, de la que depende total e inevitablemente su financiamiento, no les concede plazos suficientemente largos en sus créditos por el temor de perder las garantías hipotecarias, otorgadas en los predios agrarios, por efecto del incumplimiento de la FES. Este argumento es igualmente inaceptable, y parece ser más bien un pretexto. En primer término, debe observarse que los bancos privados son entidades suficientemente grandes, prósperas y eficientes en la gestión de sus negocios, como para implementar sistemas de control de sus operaciones crediticias que, en este caso, les permitan vigilar eficazmente el cumplimiento de la FES en los predios que garanticen sus acreencias.<sup>55</sup> En cualquier caso, no es aceptable que las políticas públicas y la legislación nacional en un asunto de tanta trascendencia histórica y global para la transformación democrática de la sociedad boliviana,

como la redistribución comunitaria de la tierra, deban subordinarse a los intereses de la banca privada, y que se restrinjan substancialmente por ahorrarle los gastos y molestias que supondría controlar sus créditos al sector agropecuario, siendo que en los últimos años ha disfrutado de ganancias extraordinarias que nunca conoció en el pasado. Si existiera el problema de que la banca privada retacea su respaldo financiero a la producción empresarial agropecuaria, y esta fuera de interés para el conjunto de la sociedad, la muy razonable y legítima solución sería la de obligar legalmente a la banca a atender esas demandas insatisfechas que en ningún caso dejarían de ser un negocio para ella.

En algunos de los mencionados proyectos de ley, se pretende hacer ver que, al restringir la pausa en la verificación de la FES a solo los procesos de reversión seguidos de oficio por las entidades públicas legalmente competentes, y no hacerla aplicable ni al proceso de saneamiento ni a los procesos de reversión seguidos a denuncia de las organizaciones sociales agrarias, no se afectarían las posibilidades redistributivas de la Ley 3545. Esta pretensión se respalda en que, como es evidente y se lo ha visto líneas atrás, los efectos redistributivos de la verificación de la FES se han producido en su mayor parte en el proceso de saneamiento, y en muy pequeña, en procesos de reversión, y que, presumiendo la continuidad de esta realidad práctica, paralizar los procesos de reversión no tendría mayor impacto en el proceso agrario. Pero este razonamiento está interesadamente equivocado.

Primero, como se ha visto detenidamente, esa marcada diferencia entre los efectos redistributivos logrados hasta ahora por el saneamiento y la reversión, obedece a la necesaria relación secuencial entre ambos institutos. Es decir, a que no pueden revertirse tierras que no estén previamente saneadas. Por eso mismo, la importancia de la plena aplicabilidad de la reversión aumenta en la medida en que lo hacen las áreas saneadas, y estas, aún con las demoras de los últimos años, deben extenderse hasta cubrir todo el territorio nacional en el corto plazo. En ese marco, resulta que desde hace ya algún tiempo existe una muy extensa superficie de predios medianos y de empresa saneados y consolidados hace más de dos años (por lo tanto sujetos a verificación de la FES en procesos de reversión), en la que, ante la persistencia de las mismas motivaciones económicas, es razonable prever que las propiedades que demostrando cumplimiento de la FES se consolidaron en el saneamiento, puedan abandonar las actividades constitutivas de ese cumplimiento y caer en el uso especulativo o latifundiarío de la tierra, haciendo inútiles los esfuerzos

55 Este tipo de controles en el sistema bancario, son habituales desde hace mucho tiempo, incluso en operaciones de magnitud financiera mucho menor a la de la producción agropecuaria empresarial. Así ocurre por ejemplo con los créditos de vivienda, en los que el banco aplica sistemas de control que suponen la verificación, documental e *in situ*, de la correcta ejecución del crédito y de la efectiva disponibilidad de la garantía.

y costos del saneamiento para suprimir la concentración improductiva de la tierra<sup>56</sup>.

Asimismo, conviene recordar que muchos territorios indígenas (TCO) han visto su superficie considerablemente disminuida por la consolidación de la propiedad de terceros en el proceso de saneamiento.<sup>57</sup> La posibilidad de que estos territorios alcancen legítimamente las superficies que sus pueblos demandaron y que el Estado aceptó, por ahora radica exclusivamente en la reversión de los predios de terceros situados a su interior que hayan caído en incumplimiento de la FES. Por último, la experiencia del proceso agrario ha demostrado inequívocamente que los procesos de reversión solo pueden desarrollarse con los alcances y ritmos requeridos para la necesaria continuidad de la redistribución de la tierra, si responden a la iniciativa sistemática de las entidades públicas competentes, pues solo ellas disponen, o podrían disponer, de las capacidades técnicas, organizativas y logísticas indispensables para efectuar el sostenido y riguroso monitoreo del uso de la tierra a escala nacional que constituye, a su vez, la ineludible condición operativa para la exitosa aplicación de tales procesos.<sup>58</sup> Por lo tanto, pretender que la verificación del cumplimiento de la FES, quedando solo a cargo de las organizaciones sociales, pueda generar procesos de reversión en la magnitud requerida por las necesidades sociales de redistribución global de la tierra, es un perfecto engaño demagógico.

Que, al menos en algunos de los proyectos respectivos, no se haya extendido la pausa al proceso de saneamiento, no supone mayor renunciamento en las pretensiones empresariales, sino más bien el tácticamente inteligente desdoblamiento de sus exigencias. En efecto, para preservar sus más urgentes intereses en el ámbito

del saneamiento, está la Ley 337 irónicamente llamada de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques y apropiadamente apodada como del "perdonazo", surgida de los mismos acuerdos regresivos de los que proviene el proyecto de la ley de pausa, pero que, a diferencia de esta, está plenamente vigente desde el 11 de enero de 2013. Esta ley establece, central y sintéticamente, que la superficie con desmontes ilegales realizados entre 1996 y 2012, queda exenta de considerarse como con incumplimiento de la FES si corresponde a predios medianos o de empresa, y, consiguientemente, de ser revertida como es la previsión expresa de la ley 3545 (parágrafo XI del art. 2). Por contrapartida, los beneficiarios de sus exoneraciones quedan obligados a implantar en las superficies en cuestión, con garantizado apoyo estatal, determinados cultivos requeridos para el consumo alimentario interno, y a reforestar no menos de un 10% de la superficie ilegalmente desmontada.

Llama la atención que el gobierno mundialmente paradigmático de la defensa de la "Madre Tierra", haya determinado una superficie tan ridículamente pequeña para la reforestación, sobre todo considerando que esta, al mismo tiempo de brindar su beneficio general, podría constituir, sin mayores dificultades, una inversión de alta y segura rentabilidad en la producción forestal maderable, y sin que la extracción de madera implique una nueva destrucción de la cobertura vegetal.<sup>59</sup> Es aún más llamativo que si el propósito era aprovechar parte de los desmontes en la producción de alimentos para la población boliviana,<sup>60</sup> el gobierno indígena-campesino, del cambio y del socialismo comunitario, no la encargara a las comunidades campesinas carentes de tierra, otorgándoles la propiedad de esas ilegalmente desmontadas (y el apoyo asegurado para ese mismo fin a los desmontadores) en cumplimiento de su más claro compromiso programático y de la ley por él mismo propuesta y promulgada.

El panorama de la aplicación de la ley 337, es especialmente oscuro y lleno de interrogantes, en el que lo

56 Debido a ello, la supresión de facto, no obstante su pertinencia jurídica y su necesidad social, de los procesos de reversión que se infiere razonablemente de la desaparición de los datos de redistribución en las estadísticas oficiales, y de no darse cuenta de caso alguno en las informaciones brindadas por las autoridades, es un muy significativo indicador del declive del ciclo agrario en curso.

57 Con el agravante de que en algunos casos el saneamiento fue dolosamente ejecutado en perjuicio indígena, y que sus resoluciones finales adquirieron ejecutoria, pasando a ser muy difícilmente modificables, ya en tiempos previos a la Ley RCRA.

58 Como es completamente natural y comprensible, las organizaciones sociales campesinas e indígenas, que son las que a partir de sus demandas de tierra y territorio están legítimamente interesadas en los procesos de reversión, carecen de las capacidades recién mencionadas en la medida necesaria para que el ejercicio de su derecho de denunciar el incumplimiento de la FES y motivar los procesos de reversión, tenga los alcances también mencionados.

59 Se habría tratado de replicar los sistemas de plantaciones forestales, ya considerablemente antiguos y extendidos en los demás países del continente, y en gran parte del mundo, pero especialmente rezagadas e insipientes en Bolivia.

60 El gobierno manejó esta justificación con cierta manipulación de la realidad, pues no informó que gran parte de las superficies desmontadas habían sido ya incorporados a los rubros productivos dominantes en la región, particularmente soya y ganadería, y que todo lo que cabía proponerse respecto a ellas era su conversión a productos prioritarios para la seguridad alimentaria interna. Pero como lo sugiere el absoluto vacío de información oficial al respecto, esto parece ser lo que menos se ha conseguido con la aplicación de la ley 337.

más claro es el incumplimiento de sus expresos objetivos productivos. Así lo reveló el mismo Vicepresidente García al afirmar ante el agro-empresariado cruceño, a más de dos años de promulgarse la Ley, que de los tres millones de hectáreas previstos para “entrara a producir”, solo 500.000 lo habían hecho (Saavedra, 2015: 28). Además, con esta última superficie García se refería, con toda probabilidad, a la de los predios inscritos en los programas organizados para que el Estado apoye y controle la producción legalmente requerida, y no precisamente a la que realmente estuviera siendo producida de acuerdo a la ley. En todo caso, las recurrentes ampliaciones de plazos con los que se enfrentó el problema mencionado por García, brindando a los beneficiarios de la ley un decisivo instrumento para proteger sus supuestos derechos en el saneamiento, corroboran que la verdadera finalidad de aquella, y probablemente su único resultado práctico, es preservar de la reversión al menos cuatro millones de hectáreas<sup>61</sup> y consolidarlos en la propiedad de quienes destruyeron el bosque en ellos.

Por último, como se hace evidente al observar el declive de los resultados redistributivos del proceso agrario a causa de la inacción del INRA respecto a los institutos de la reversión y la expropiación por reagrupamiento y redistribución, o en la simple paralización de los procesos de SANTCO, también la omisión suma sus efectos a la regresión globalmente considerada. Este es el caso, especialmente sensible, de la norma que establece el parámetro de carga animal para las propiedades ganaderas. Como se vio, este parámetro (de hasta 6 ha por cabeza de ganado mayor) que ya era anticuado cuando se lo adoptó en 1953, representa, en el mejor de los casos, el fomento normativo de la obsoleta ganadería extensiva de carne, y ha venido constituyendo la mejor defensa de la concentración improductiva (o deficientemente productiva) e insostenible de la tierra.

Su modificación adecuándolo a las necesidades sociales dentro los enormes cambios de la realidad nacional y mundial, es urgente desde hace mucho, sobre todo en dirección a mitigar los graves problemas ambientales<sup>62</sup> y

a la redistribución de la tierra. En razón a este imperativo, el Viceministerio de tierras realizó en 2009 el estudio que la ley establece como imprescindible sustento científico para modificación legal de dicho parámetro, estableciéndose en él que, igualándose al promedio en el continente, el mismo debería ser de una hectárea por cabeza de ganado mayor en la mayor parte del país. Desde entonces, dicho estudio ha permanecido en el más absoluto silencio gubernamental y, por supuesto, la anacrónica norma reproductora de vacas al altísimo precio de la concentración de la tierra, la destrucción de los bosques tropicales y la alta emisión de gases de efecto invernadero, permanece incólume y tan eficaz como siempre. Tan grande omisión, solo puede tener las mismas razones de fondo que desde hace más de cuatro siglos hicieron de las vacas el mejor medio para la apropiación colonial de los territorios americanos.

#### 5.4.3 Los intereses oligárquicos gestionados por el “Gobierno indígena”

Las acciones estatales que se han mostrado en las líneas precedentes como constitutivas del declive del ciclo agrario de la RCRA en el específico y fundamental ámbito de la tenencia de la tierra, tienen en común el evidente beneficio del sector agroempresarial históricamente concentrador de la propiedad agraria. En esa consecuencia principal, coinciden plenamente con las acciones del mismo Estado en el estricto campo de la producción agraria. El favorecimiento de los históricamente favorecidos, en este caso, tiene como sus más actuales e ilustrativas muestras, entre muchos otros actos estatales, por un lado, las persistentes iniciativas para ampliar la legalización de los cultivos transgénicos, hasta ahora contenidas (igual que la pausa en la verificación de la FES) por la resistencia de la sociedad civil y las propias organizaciones indígenas y campesinas (Saavedra, 2015). Por otro lado, la decisión de permitir la inversión

61 Estos 4 millones de ha como superficie mínima, es una estimación, ciertamente conservadora, sustentada en que la Administradora Boliviana de Tierras y Bosques (ABT) estimó en 5 millones de ha la superficie con desmontes ilegales en el periodo señalado por la ley, (Saavedra, *ibid*: 31), y en que de acuerdo al patrón constante de los desmontes originados en la expansión agropecuaria en el respectivo contexto socio-económico (Pacheco, 1998), la mayor parte de los mismos, en una proporción muy importante, corresponde a las actividades mecanizadas en predios medianos y de empresa.

62 Téngase en cuenta que según las entidades internacionales más acreditadas en el conocimiento y la información sobre el cambio climático (EDGAR y WRI), la bosta del ganado vacuno es uno de los

elementos que más aportan en la emisión de los gases de efecto invernadero, y que Bolivia es el segundo o tercer país (según la entidad) emisor per cápita de esos gases directamente causantes del cambio climático y sus crecientes desastres. Al mismo tiempo adviértase que la expansión de esta ganadería ha venido produciéndose a expensas de los bosques tropicales, y que estos, exactamente al contrario de esa ganadería, son el elemento más efectivo para contrarrestar el efecto climático mencionado. Por último, tampoco debe soslayarse que, cada vez más, los científicos desaconsejan el consumo de carne roja, lo que la distancia de la seguridad alimentaria de la población boliviana.

de parte de los fondos de pensiones (de propiedad de los trabajadores aportantes), en créditos para productores agropecuarios privados, sin establecer las garantías legales generalmente empleadas para operaciones similares, ni priorizar de modo alguno a productores pequeños o comunitarios, y garantizando más bien la reproducción y fortalecimiento del estrecho monopolio sobre la comercialización de los productos agropecuarios. En efecto, la normativa adoptada para el efecto condiciona la aprobación de los respectivos créditos, a la previa venta de la producción que se obtenga con ellos a las monopólicas entidades comercializadoras. Es decir, se ha decidido emplear el dinero que los trabajadores aportan para sus jubilaciones, de modo absolutamente inconsulto y poniéndolo en riesgo, para agrandar el mayor privilegio económico de la oligarquía cruceña.

Vistas estas acciones en su globalidad, y en sus unívocos efectos, se revelan claramente como una política agraria integral, cuyo fundamental sentido histórico es desplazar de los actos y la voluntad del Estado, más no de su discurso, los mandatos de transformación social entregados por la mayoría nacional, y especialmente por el movimiento indígena-campesino, y reemplazarlos por el proyecto perfectamente antagónico: el del modelo productivo agro-empresarial, sustentado en la alta concentración especulativa de la tierra, alimentado por la irracional subvención estatal, y excluyentemente subordinado al mercado internacional. De esta manera, el gobierno de Evo Morales y del "Proceso de Cambio", toma el pleno relevo de casi todos los anteriores en el servicio privilegiado de los grupos dominantes agrarios.

Si la concluyente elocuencia de los hechos mencionados (además de los muchísimos no mencionados) no fuera suficiente para demostrar la drástica conversión gubernamental, está la de las entrañables y vehementes palabras con las que el vicepresidente García ha venido asegurando públicamente el profundo, casi incondicional, compromiso de su gobierno con los intereses de la gran empresa agropecuaria, y su enorme fe en su liderazgo productivo. El vicepresidente ha ofrecido literalmente todo lo que esté en manos del gobierno, a cambio solo de producción, en general y exenta de cualquier condición y calidad particular;<sup>63</sup> ni conquista de la soberanía

alimentaria, ni respeto a los derechos sociales, ni siquiera la vaga invocación a la sostenibilidad que solían hacer los gobiernos neoliberales, solo la mayor producción posible. Por supuesto, producir dentro de nuevas relaciones sociales, de equidad, participación y emancipación, como corresponde elementalmente a las definiciones programáticas que abrieron el Proceso de Cambio y al mismo discurso revolucionario que conserva del gobierno, queda totalmente fuera de lugar si es a las grandes empresas capitalistas a las que se les pide producir.

Desde el lado de los destinatarios de las prestaciones y los encargos, las palabras han sido también ratificadoras del viraje gubernamental, pero además, claramente reveladoras de la singularidad histórica que lo hace más valioso para la burguesía terrateniente, que las gestiones orgánicamente supeditadas a ella de los gobiernos del pasado. El mencionado presidente de la CAO, afirmó públicamente en 2016, que ningún gobierno, ni siquiera el de Banzer, había hecho tanto por ellos (los productores agropecuarios) como el gobierno de Evo Morales (agronegocios.com, 2016). Es probable que este inusitado reconocimiento empresarial, no sea una simple zalamería protocolar, y que responda más bien a las particularidades con las que, si bien dándoles continuidad fundamental, la política agraria sobrevenida se diferencia de las de los anteriores gobiernos y las supera en el servicio a la gran propiedad agraria.

A diferencia de estas, en las que la adopción del proyecto agroempresarial era política y discursivamente coherente, en la presente política estatal está encubierta por la masiva y sistemática persistencia del discurso revolucionario históricamente opuesto, aquel de tierra y territorio con el que se abrió el Proceso de Cambio desde el movimiento indígena-campesino. Esta escisión discursiva, ya convertida en el principal método de acción política del gobierno, muy al contrario de perjudicar el desarrollo práctico de su conversión programática, le otorga su mayor fortaleza. En efecto, es amparados en la activación estatal de los referentes simbólicos de las luchas indígenas y campesinas por la tierra, el territorio y

63 El vicepresidente García ha dicho públicamente ante la amplia representación del agro-empresariado cruceño: "todas las condiciones necesarias como Estado, como gobierno, para pavimentar la producción agropecuaria. Sabe Julio (Roda, presidente de la Cámara Agropecuaria del Oriente CAO), las cosas que nos han ido pidiendo los sectores, hemos ido cumpliendo, nos hablaron del

tema de la ley de desmontes(...)había el riesgo de un proceso de reversión de la tierra, hemos sacado una ley, ustedes lo saben... dígnanos qué hay que hacer, qué ley hay que cambiar, qué procedimiento hay que modificar, qué decreto hay que corregir, pero preparémonos para producir, para exportar 6 mil millones de dólares en los siguientes cinco a siete años." (Saavedra, *ibid*: 26 y 27). Dejando aún más claro el fondo del asunto, el Vicepresidente ha dicho también, en otra ocasión reciente, que "El MAS ya no es el de 2005, ha ido mudando la propuesta, ya no es tan comunitario, ahora ha abrazado el modelo cruceño, que es capitalista." (*ibid*: 1).

la transformación liberadora de la sociedad, y gestionados por la máxima dirigencia de los movimientos sociales insurgentes, que los intereses empresariales encuentran la protectora y viabilizadora legitimación social que las leyes de los gobiernos pasados no pudieron darles. A modo de mayor explicación de este asunto fundamental en el devenir regresivo del proceso agrario, y del Proceso de Cambio globalmente considerado, es pertinente ratificarme en lo afirmado en 2015:

*"Cuando en 2008 los terratenientes del oriente desencadenaban el levantamiento cívico-regional en defensa de sus intereses afectados por la apertura de las transformaciones agrarias, derivada de la victoriosa movilización indígena y campesina, seguramente estaban lejos de imaginar que, unos pocos años después, serían reparados con creces por las leyes del Estado Plurinacional, proyectadas por una ministra campesina, aprobadas por una abrumadora mayoría de dirigentes campesinos, indígenas y populares en funciones legislativas, y promulgadas por el temido presidente indígena. Además, con el consagratorio título de ser el programa de profundización del Proceso de Cambio, solemnemente proclamado ante las emblemáticas figuras de Tupac Katari y el Che, y bajo la wiphala desplegada al viento de la revolución. ¿Podrían esperar más?" (Saavedra, ibid: 12)*

La continuidad en las políticas estatales agrarias tomadas de la agenda empresarial, es razonablemente previsible que derive en también la continuidad de sus resultados, los que, como se ha visto en los apartados precedentes, significaron mucha especulación y poca producción. Existe abundante información actualizada dando cuenta que las últimas dos décadas, principalmente a causa de la influencia del mercado internacional, la empresa agraria capitalista y en general las relaciones de producción capitalistas, vienen experimentando una importante expansión en el agro boliviano, superando en mucho las magnitudes que alcanzaron en el ciclo agrario anterior (Ormachea, 2016, Colque, 2014 entre otros). Pero los beneficios (o perjuicios) para la sociedad boliviana son igualmente discutibles, y para el Estado boliviano parecen seguir siendo un pobre negocio. En efecto, dos o tres millones de hectáreas cultivadas (principalmente para el consumo externo), una deficiente y anticuada ganadería extensiva de carne, y la exportación de madera en troncos extraídas de bosques naturales y abonando "simbólicas" contribuciones tributarias, no parecen ser un resultado satisfactorio ni justo para la detentación de varias decenas de millo-

nes de ha, para las cuantiosas subvenciones estatales (como los aproximadamente 700 millones de dólares anuales en combustible), para las diversas inversiones públicas en infraestructura de impacto productivo, para el acceso a mercados preferenciales de exportación brindado por el Estado, o para la incesante disponibilidad de créditos con fondos públicos (y últimamente con los de las jubilaciones).

Para cerrar el panorama de las continuidades históricas, debe decirse que, por lo expuesto largamente en este trabajo, es claramente perceptible que el devenir de la reconducción comunitaria de la reforma agraria replica en sus aspectos fundamentales, y globalmente, el de la reforma agraria de 1953. Siendo que esta afirmación invita a una extensa discusión, baste mencionar aquellos aspectos fundamentales en los que la réplica es perceptible: la severa inversión en la orientación de la distribución de la tierra, inicialmente redistributiva y después concentradora de la propiedad agraria; la inmersión de la gestión pública agraria en la intransparencia y la corrupción, que rematan en el uso de la tierra como medio clientelar de reproducción del poder político; y, aun al margen de la distribución de la tierra, la subordinación prebendal de las organizaciones campesinas e indígenas al poder político surgido o conservado por su propia acción. Todo ello, bajo el desplazamiento político de un núcleo de poder que, siempre ajeno a los intereses de las mayorías agrarias, comenzó a gobernar cerca de ellas para después, ya consolidado en el poder, hacerlo desde los intereses antagónicamente opuestos de la oligarquía agraria.

La nueva (y a la vez antigua) política agraria del gobierno, está coherentemente inserta en una política económica global y nueva en exactamente el mismo sentido regresivo. Lo que más eficazmente tiene de nuevo, es la exacerbación del inveterado hábito estatal de concentrar sus estrategias productivas en la explotación y exportación, generalmente a cargo del capital privado, de los recursos naturales no renovables, tradicionalmente los hidrocarburos y los minerales, pero tendiendo en los últimos años a diversificarse a otros bienes naturales requeridos por el mercado internacional. El impacto global de esta modernización de la atávica razón extractivista de la economía colonial, es la reproducción, ampliada y profundizada, del carácter dependiente y primario-exportador de la economía boliviana. Frente a los territorios indígenas, este impulso estatal se ha venido expresando en las acciones (y sus graves consecuencias) que se han visto a propósito de la nueva problemática territorial, las que, en conjunto, constituyen una ya intensa y creciente presión como siempre dirigida al despojo indígena.

El conflicto del TIPNIS, creado por la priorizada intención gubernamental de atravesar el núcleo vital de ese territorio con una carretera cuyo principal y más inmediato impacto sería la ampliación masiva de los cultivos de coca (y fábricas de cocaína) en el territorio, y la decisión de las comunidades indígenas de evitarla, es el mayor paradigma de este renovado impulso extractivista sobre los territorios indígenas. Y es esperanzadoramente revelador que, pese a que el gobierno ha extremado sus recursos para derrotar la resistencia indígena y construir la carretera, haya sido él quien no haya dejado de recibir sucesivas derrotas (Almaraz, 2018). Así lo indica el saldo que hasta ahora tiene la contienda, pues la carretera que la patronal prepotencia presidencial anunció entregar dentro la pasada gestión de gobierno (antes de 2015) está lejos de existir, y, en cambio, la imagen del Presidente indígena emblemáticamente protector de la "madre tierra" y de los pueblos indígenas, ha sido desnudada en su insólita hipocresía, y en su profundo carácter autoritario y represivo, ante la opinión internacional.<sup>64</sup>

La re-imposición del crecimiento expoliador y subordinado al capital globalizado como razón fundamental del Estado boliviano, determina que la deriva regresiva del ciclo la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria sea también la del proceso cambio en su conjunto, y que en ambos tenga alcances globales y definitivos. El punto de inflexión, como ya se dijo, es también el mismo: el momento, cruelmente paradójico, en el que la mayor victoria electoral del partido y los candidatos del Proceso de Cambio, permitió que el núcleo gobernante concentre el poder político y prescindiera de la voluntad autónoma de los movimientos sociales populares, cuyo apoyo movilizó fue decisivo para sostenerlo hasta entonces. Desde

ese momento, Evo Morales y el puñado que conforma su entorno íntimo pudieron ser ellos mismos, y solo ellos, en las decisiones de un gobierno que sin embargo representaba a las multitudes ilusionadas con la transformación profunda de su país. Adviértase que el pronunciado viraje es de la gestión de gobierno y no de ellos, pues ellos siempre tuvieron una esquivada y vaga identificación con las demandas populares que abrieron el Proceso de Cambio. Como últimas palabras de este trabajo, cabe comentar que si Zabaleta hubiese presenciado los acontecimientos sociales que hemos vivido en Bolivia en los últimos años, seguramente tendría la agobiante certeza de un nuevo episodio de la trágica paradoja señorial que, según su desentrañamiento profundo de la historia nacional, ha condenado a los bolivianos a la invariable frustración de todas sus gestas emancipadoras. En efecto, las seculares clases dominantes que siempre lograron apropiarse y usar lo que las cuestionaba, que se adueñaron de la Revolución Nacional y de la Reforma Agraria de 1953 amputándoles todo lo que afectara a sus intereses, han domesticado también al Proceso de Cambio y a la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, y han reducido al Estado Plurinacional a la misma ficción jurídico-formal donde terminaron los postulados liberales, socialistas o nacionalistas que las amenazaron en el pasado. Para lograrlo, solo han necesitado dar alguna contención a su racismo visceral y, sin siquiera las innovaciones discursivas que tuvieron que hacer en el pasado, admitir algunos arrimados "emergentes" en el banquete de sus eternos privilegios.

Pero la persistencia del poder oligárquico y colonial en el Estado boliviano, dúctilmente renovado por la recurrente asimilación de todos sus adversarios –y sus armas–, tiene su perfecto correlato contradictorio en la persistente resistencia que le oponen las comunidades indígenas desde sus profundas raíces territoriales, merced también a su constante adaptación a las nuevas condiciones de su lucha y a la apropiación de los recursos del enemigo. Así, han sabido sobreponerse largamente a las masacres, los despojos y las traiciones, y se sobrepondrán también a los duros golpes que el poder oligárquico, victorioso sobre (y dentro) el Proceso de Cambio, les continuará propinando desde su propia creación simbólica y política, tratando de ahogarlas con su propia fuerza. Unos y otros debemos contar con ello, porque la resistencia de esas comunidades y esos territorios tiene la terquedad de la vida misma.

64 Durante este conflicto, Evo Morales, después de precipitar la VIII Marcha Indígena al negar el derecho constitucional a la consulta previa, con el afán de escarmentar la contestación indígena y no de construir inmediatamente la carretera (no se dispondrían de fondos al menos en un año), cometió una doble cobardía, doblemente inédita y doblemente despreciable: Primero, como ningún gobierno del pasado se había atrevido a hacerlo, ordenó el secuestro masivo y brutal de mujeres, hombres, ancianos y niños que marchaban pacíficamente a la orilla de la carretera en ejercicio de sus derechos constitucionales al libre tránsito y a la libre petición, demandando el respeto a sus derechos también constitucionales al territorio. Luego, ante el fracaso de su primera cobardía, determinado por el espectacular rescate de los marchistas logrado por la gente humilde de Rurrenabaque, y su apoteósico recibimiento en La Paz, negó tener cualquier responsabilidad en el secuestro y la brutal represión, y dio la vergonzante y rídica explicación de una "ruptura en la cadena de mando" en las esferas del Ministerio de Gobierno y la Policía Boliviana.

# BIBLIOGRAFÍA

## Albo, X.

- 1990 Los Guaraní-Chiriguano: La comunidad hoy (Vol. 32). La Paz, Bolivia: CIPCA.  
2003 Pueblos indios en la política. La Paz, Bolivia: Plural.

## Almaraz Ossio, A.

- 2002 *Tierras comunitarias de origen: saneamiento y titulación*. (CEJIS, Ed.) Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: El País.  
2003 *Reglamento de la Ley INRA: análisis, evolución y normas vigentes*. (CEJIS, Ed.) Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: El País.  
2010 El régimen agrario en la nueva Constitución Política del Estado. En U. C. Boliviana, *Enciclopedia constitucional de la Universidad Católica Boliviana*. La Paz, Bolivia: UCB.  
2012 Conflictividad social y política en el segundo gobierno de Evo Morales. *Andamios*, boletín de análisis y prospectiva política.

## Almaraz Paz, S

- 2017 *Réquiem para una República*. En B. d. Bicentenario, *Obra reunida*. La Paz, Bolivia.

## Anónimo

- s.f. *Libro blanco de la Reforma Agraria*, La Paz, Bolivia.

## Aramayo Caballero, J.

- 2004 *La reconstitución del sistema barraquero en el Norte Amazónico*. (CEJIS, Ed.) Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: El País.

## Arrieta, M.

- 1990 *Agricultura en Santa Cruz: de la Encomienda colonial a la empresa modernizada*. La Paz, Bolivia: EDOBOL.

## Ávila Montaña, H

- 2009 *Nuevas sendas en la milenaria búsqueda del pueblo mojeño: experiencias de su participación político electoral en Mojos*. (CEJIS, Ed.) Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: El País.

## Barrenechea Zambrana, R.

- 2010 *Derecho agrario: hacia el Derecho del Sistema Terrestre*. La Paz, Bolivia: Jurídica.

## Bolivia, E. P.

- 1992 Ley Nº 1333 del Medio Ambiente. La Paz, Bolivia: Gaceta Oficial.  
1995 Reglamento General de Gestión Ambiental. La Paz, Bolivia: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.  
2016 Ley Forestal No 1700 y su Reglamento. La Paz, Bolivia: UPS.  
s.f. Ley No 1715 modificada por la Ley Nro. 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su Reglamento. La Paz, Bolivia: INRA.  
S.A. Decreto Supremo No 03301 de creación de la Comisión de Reforma Agraria. La Paz, Bolivia: Subsecretaría de Prensa, Informaciones y Cultura.  
S.A. Proyecto de decreto supremo formulado por la Comisión de Reforma Agraria. La Paz, Bolivia: Subsecretaría de Prensa, Informaciones y Cultura.  
S.A. Decreto Ley de Reforma Agraria. La Paz, Bolivia: Subsecretaría de Prensa, Informaciones y Cultura.  
2013 *Proyecto de Ley de Pausa en la Verificación del Cumplimiento de la Función Económica y Social de la Tierra*. Mimeo, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Paz.  
2015 *Constitución Política del Estado*. En A. P. Tierra, *Compendio normativo de la Madre Tierra*. La Paz, Bolivia.  
2015 Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. En A.P. Tierra, *Compendio normativo de la Madre Tierra*. La Paz, Bolivia.  
2013 Ley No 337 de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques. En E. P. Bolivia. La Paz, Bolivia.

## Caicedo, L. J.

- 1996 *Derechos y deberes de los pueblos indígenas*. Santa Fe de Bogotá, Colombia.

## Calderón, F., & Dandler, J.

- s.f. *Bolivia: fuerza histórica del campesinado*. Cochabamba, Bolivia: CERES.

## Callisaya Hinojosa, P.

- S.A. *Levantamientos indígenas, educación indígenal*. La Paz, Bolivia: AP.

## CEJIS

- 1996 Las amenazadas conquistas de la marcha indígena y campesina. (C. Roca, Ed.) *Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico* (2).

**Céspedes, M.**

2005 *Acceso y distribución interna de la tierra en comunidades campesinas de Pando*. (CEJIS, Ed.) Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CEJIS.

**CIDOB**

S.L. *Proyecto de Ley de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía boliviana*. CIDOB, Santa Cruz de la Sierra.

**Chirif, A., & García Hierro, P. S.**

1991 *El indígena y su territorio: estrategias para la defensa de los pueblos y territorios indígenas de la cuenca amazónica*. Lima, Perú: OXFAM América.

**Colque, G.**

2014 *Expansión de la frontera agrícola: luchas por el control y apropiación de la tierra en el oriente boliviano*. La Paz, Bolivia: TIERRA.

**Colque, G.**

2016 *Segunda Reforma Agraria: una historia que incomoda*. La Paz, Bolivia: TIERRA.

**Cox Aranibar, R.**

2009 *Turismo indígena y comunitario en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Plural.

**CPTI**

1996 Los territorios indígenas en Bolivia: una aproximación a su situación actual. (CEJIS, Ed.) *Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico* (2).

**CSUTCB**

2003 Proyecto de Ley Agraria Fundamental. *Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico*.

**Descola, P.**

2001 *Naturaleza y sociedad: perspectivas antropológicas*. México, D.F., México: Prometeo.

**Fernández, R.**

2012 El reacomodo del poder petrolero transnacional en Bolivia. En *La mascarada del poder*. Cochabamba, Bolivia: Textos Rebeldes.

**Flores Gonzales, E.**

2002 *Control sociocultural y sistemas normativos en el uso de los recursos forestales de los territorios indígenas del Beni*. La Paz, Bolivia: PIEB.

**Garcés, F.**

2012 *Reflexiones constituyentes: notas de camino*. Cochabamba, Bolivia: UMSS.

2013 *Los indígenas y su Estado (pluri) nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano*. Cochabamba, La Paz: Gente Co- mún.

**García Hierro, P.**

2009 *Antropología de un derecho: libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humano*. Lima, Perú: IWGIA.

**Gordillo, J.**

2000 *Campesinos revolucionarios en Bolivia: identidad, territorio y sexualidad en el Valle Alto de Cochabamba 1952-1964*. Cochabamba, Bolivia: Plural-PIEB.

**Gotkowitz, L.**

2011 *La revolución antes de la revolución: Luchas indígenas por tierra y justicia en Bolivia 1880-1952*. La Paz, Bolivia: Plural.

**Healy, K.**

1982 *Caciques y patronos: una experiencia de desarrollo rural en el sur de Bolivia*. Cochabamba, Bolivia: CERES.

**Heijdra, H.**

1997 Participación y exclusión indígena en el desarrollo: Banco Mundial, CIDOB y el pueblo ayoreo en el proyecto Tierras Bajas del Este de Bolivia. Santa Cruz, Bolivia: Editor Jürgen Riester.

**Hernaiz, I., & Pacheco, P.**

2000 *La Ley INRA en el espejo de la historia: dos siglos de reformas agrarias en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación Tierra.

**Herrera, E.**

2015 *El multiculturalismo boliviano y la invención de los indígenas Tacana del Norte Amazónico*. La Paz, Bolivia: IFEA-Plural.

**Hillenkamp, I.**

2014 *La economía solidaria en Bolivia entre mercado y democracia*. La Paz, Bolivia: Plural.

**INRA**

2010 *La tierra vuelve a manos indígenas*. La Paz, Bolivia: INRA.

**Julien, C.**

2008 *Desde el Oriente: Documentos para la historia del Oriente Boliviano y Santa Cruz la Vieja*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: Fondo Editorial Municipal.

**Kopp, A.**

2015 *Las colonias menonitas en Bolivia: antecedentes, asentamientos y propuestas para un diálogo*. La Paz, Bolivia: Tierra.

**Langer, E., & Bass Werner de Ruiz, Z.**

1988 *Historia de Tarija: corpus documental*. Tarija, Bolivia: UAJMS.

**Langer, E., & H, J. R.**

S.A. El liberalismo y el problema de la tierra en Bolivia (1825-1920). *Siglo XIX, revista de historia*.

**Lara Claros, M.**

1994 *Los rapaces*. La Paz, Bolivia: Garza Azul.

**Larson, B.**

1988 *Colonialismo y transformación agraria en Bolivia: Cochabamba 1500-1900*. La Paz, Bolivia: CERES-HISBOL.

**Lehm Ardaya, Z.**

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, Bolivia: APCOB.

**Mamani, G.**

2006 *Viaje al centro de un sueño: Chalalán, una experiencia exitosa de turismo comunitario en la Amazonía boliviana*. La Paz, Bolivia: SPC Impresores.

**Marinissen, J.**

1995 *Legislación boliviana y pueblos indígenas: inventario y análisis en la perspectiva de las demandas indígenas*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: El País.

**Martínez, J. A.**

2013 *Bosques de Bolivia, un gigante desconocido: de la centralidad de la madera al manejo integral de bosques*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: El País.

**Matienzo, J.**

2011 *Chiquitos en las anuas de la Compañía de Jesús*. Cochabamba, Bolivia: Itinerarios.

**Melia, B.**

1988 *Ñande Reko: nuestro modo de ser* (Vol. 30). La Paz, Bolivia: CIPCA.

Miranda, H A.

2002 *El caso Pananti y el derecho a la tierra en Bolivia*. Santa Cruz, Bolivia: Fundación Tierra.

**Moller, E.**

S.A. Proyecto de resolución. En I. y. Subsecretaría de Prensa, *Libro Blanco de la Reforma Agraria*. La Paz, Bolivia.

**Núñez del Prado, J.**

2016 *Proceso de cambio: estafa y despojo neopopulista para un capitalismo salvaje*. La Paz, Bolivia: Autodeterminación.

**Ormachea Saavedra, E.**

2016 *Desarrollo del capitalismo en la agricultura y transformaciones en la sociedad rural boliviana*. La Paz, Bolivia: CEDLA.

**Pacheco Balanza, P.**

1998 *Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques de las tierras bajas de Bolivia*. La Paz, Bolivia: CIFOR, CEDLA, TIERRA.

**Parejas Moreno, A.**

1981 *Documentos para la historia del Oriente boliviano, siglos XVI-XVII*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: Talleres-escuela Don Bosco.

**Patzi Paco, F.**

2016 *Estructura agraria boliviana y las formas de explotación capitalista*. La Paz, Bolivia: ALFROPRI.

**Pérez, R.**

1996 Monte Verde: territorio indígena. *Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico*(2).

**Platt, T.**

s.f. *Estado boliviano y ayllu andino: tierra y tributo en el Norte de Potosí*. La Paz, Bolivia: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.

**Portugal Mollinedo, P., & Makusaya, C.**

2016 *El indianismo katarista: una mirada crítica*. La Paz, Bolivia: Fundación Ebert Stiftung.

**Radhuber, I M.**

2008 *El poder de la tierra: El discurso agrario en Bolivia: un análisis de las ideas sociales, políticas, económicas y de las relaciones de poder*. La Paz, Bolivia: Plural.

**Regalsky, P.**

s.f. *Las paradojas del proceso constituyente boliviano*. Cochabamba, Bolivia: CENDA.

2004 *Pobreza, Capital y Desarrollo y Estrategias Campesinas Andinas*. Cochabamba, Bolivia: CENDA.

2007 *Etnicidad y clase: el Estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio*. La Paz, Bolivia: CEIDIS, Plural, CESU-UMSS y CENDA.

**Rivera Cusicanqui, S.**

s.f. *Oprimidos pero no vencidos: luchas del campesinado aymara y quechwa de Bolivia 1900-1980*. La Paz, 1984: CSUTCB.

**Rodríguez Ostría, G.**

s.f. *Tierra y sociedad rural en Cochabamba 1781-1952*. Cochabamba, Bolivia: Kipus.

1995 *La construcción de una región: Cochabamba y su historia siglos XIX-XX*. Cochabamba, Bolivia: Universidad Mayor de San Simón.

1997 *Historia del trópico cochabambino 1768-1972*. Cochabamba, Bolivia: Prefectura del Departamento de Cochabamba.

**Romero Bonifaz, C.**

2005 *El proceso constituyente boliviano: el hito de la cuarta marcha de tierras bajas*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CEJIS.

2008 *La tierra como fuente de poder económico, político y cultural*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: IWGIA.

- Saavedra, J. L.**  
2015 *El MAS abraza el modelo capitalista*. La Paz, Bolivia: ISBN.
- Sanabria Fernández, H.**  
1973 *En busca de Eldorado*. La Paz, Bolivia: Juventud.
- Schavelzon, S.**  
2012 *El nacimiento del Estado Plurinacional*. La Paz, Bolivia: Plural.
- Schwartz, B.**  
1994 *Yabacür-Yabaitucür-Chiyabaiturrüp. Estrategias neocoloniales de “desarrollo” versus territorialidad chiquitana*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: FIA-SEMILLA-CEBIAE.
- Soruco, X.**  
2008 *De la goma a la soya: el proyecto histórico de la élite cruceña*. En X. Soruco, *Los barones del Oriente: el poder en Santa Cruz ayer y hoy*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: Tierra.
- Stearman, A.M.**  
1988 *Yuqui: Forest nomads in a changing world*. New York, USA: Holt, Rinehart and Winston, inc.
- Superintendencia Agraria.**  
2001 *Evaluación de cinco años de aplicación del nuevo proceso agrario nacional*. La Paz, Bolivia: Superintendencia Agraria.
- Tamburini, L.**  
2013 Contexto constitucional y legal de las Autonomías Indígenas. *Separata Artículo Primero* (20).
- Tamburini, L., & Betancur, A. C.**  
2003 Monte Verde: símbolo de la lucha indígena por su territorio. *Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico* (14).
- Terceros, E.**  
2004 *De la utopía indígena al desencanto: reconocimiento estatal de los derechos territoriales indígenas*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CEJIS-PIEB.  
2004 *Evaluación del Saneamiento de las Comunidades Campesinas de Pando*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CEJIS.
- Ticona Alejo, E.**  
2003 Pueblos indígenas y Estado boliviano: la larga historia de conflictos. La Paz, Bolivia: Hdl.handle.net.
- Tierras, M. d.**  
2010 *Atlas territorios indígenas y originarios en Bolivia*. La Paz, Bolivia: MDRyT.
- Urapontina A., J.**  
2003 Estructura de la tenencia de la tierra en el Norte Amazónico de Bolivia. *Artículo Primero. Revista de debates social y jurídico* (14).
- Urioste, M.**  
2011 *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación Tierra.
- Urquidí, A.**  
1966 *El feudalismo en América y la Reforma Agraria boliviana*. Cochabamba, Bolivia: Imprenta Universitaria.
- Valencia García, M. d.**  
2010 *Los pueblos indígenas de las tierras bajas en el proceso constituyente boliviano*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CEJIS.
- Vásquez, S., & Peñaloza, T.**  
2012 *El saneamiento territorial de Ayopaya: sistematización de una experiencia*. Cochabamba, Bolivia: CENDA.
- Villegas Nava, P.**  
S.A. *Geopolítica de las carreteras y el saqueo de los Recursos Naturales*. Cochabamba, Bolivia: CEDIB.
- Zabaleta Mercado, R.**  
2013 Lo nacional y popular en Bolivia. En R. Zabaleta Mercado, *Obra completa*. La Paz, Bolivia: Plural.

## ENTREVISTAS

### ÁVILA M, Hernán (septiembre de 2017)

Sociólogo, es el actual director ejecutivo del CEJIS. Como miembro de las organizaciones no gubernamentales Fundación Tierra, CIPCA y CEJIS, asesora desde hace varios años a las organizaciones indígenas del Beni -particularmente a las del pueblo moje- ño- en diversos asuntos relativos a la reivindicación, titulación y gestión de sus territorios.

**CALIZAYA, Oscar** (agosto y septiembre de 2017)

Abogado, es miembro de la organización Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí (ISALP). En esta condición ha sido responsable de la labor de asesoramiento jurídico que ISALP ha brindado a la mayor parte de los territorios indígenas de Potosí en sus procesos de demanda y titulación como TCO.

**CALLA, Ricardo** (noviembre de 2017)

Sociólogo e investigador en temas antropológicos. Elaboró y publicó, en 1993, el *Atlas Preliminar de los Ayllus y Comunidades Rurales de Potosí a fines del siglo XX*. Entre 2004 y 2005 ha sido ministro de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios.

**NOE, Teobaldo** (octubre de 2017)

Dirigente indígena del pueblo Yuracaré. Fue presidente del Consejo Yuracaré del río Chapare en los años 90 del siglo pasado. Desde esa función ha conducido el proceso de elaboración de la demanda territorial del pueblo yuracaré del río Chapare, y la movilización de ese pueblo por la titulación de su territorio.

**PORTILLO, Alan** (mayo y junio de 2017)

Abogado experto en asuntos agrarios. Durante varios años ha sido asesor jurídico principal en temas agrarios del INRA y del Viceministerio de Tierras. Desde esa función ha participado en la formulación y discusión técnica de la normativa agraria.

**ROJAS, Juan Carlos** (julio de 2017)

Pedagogo experto en temas agrarios. Como miembro de la organización Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) ha asesorado durante varios años a las organizaciones indígenas de los pueblos guaraní y mojeño, especialmente en temas relativos a la reivindicación, titulación y gestión de sus territorios. Entre 2006 y 2011 fue director nacional del INRA.

**SAONERO, Jorge** (febrero y mayo de 2018)

Arquitecto. Ha sido técnico del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu (CONAMAQ) en el periodo más intenso de su construcción y movilización, incluyendo el de la Marcha Indígena de 2002 por la Asamblea Constituyente. En 2008 y 2009 ha sido Curaj Marca de Challacollo Marca, Suyu Soras. Tanto desde su condición de autoridad originaria, como de técnico de la organización indígena, ha participado en el proceso de reconstitución de los ayllus Soras en el Departamento de Oruro, y de demanda y titulación de sus territorios.

**TORREZ, Moisés** (marzo y abril de 2017)

Dirigente campesino y técnico forestal. Ha sido secretario ejecutivo de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Cochabamba (FSUTC-C), alcalde del municipio de Independencia (Cochabamba), y presidente nacional del Movimiento de Campesinos sin Tierra de Bolivia (MST-B). Desde los años 90 del siglo pasado, ha participado en la discusión de la problemática de la tierra en múltiples espacios nacionales y locales del movimiento campesino. Ha participado también en todo el proceso de demanda y titulación de la TCO Ayopaya del Departamento de Cochabamba, demandada por la Central Sindical Campesina de la Provincia Ayopaya.

**VASQUEZ, Sergio** (abril de 2017)

Abogado, director de la organización Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (CENDA). Como abogado de esta institución ha sido asesor jurídico de varias organizaciones campesinas e indígenas del departamento de Cochabamba en temas relativos a sus tierras y territorios. Ha sido abogado patrocinante de la Central Campesina de Ayopaya en el proceso de titulación de su TCO.