

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO

CEDLA

Políticas de tierra y desarrollo rural

SERIE
6
APORTES AL DEBATE ELECTORAL

Pablo Pacheco B.

A fines del pasado año, durante el proceso de elaboración de la Ley de Modificación del Servicio Nacional de Reforma Agraria (conocida como Ley INRA), despertaron gran interés las discusiones sobre las orientaciones que debían tomar los cambios en la legislación agraria vigente en el país desde hace poco más de cuatro décadas.

El presente trabajo pretende recuperar algunos de los aspectos polémicos que estuvieron presentes en la discusión. Para ello se ha optado por determinar la correspondencia que han mantenido las políticas de tenencia de la tierra con las propuestas de desarrollo global para la agricultura en las últimas cuatro décadas. Ello para contar con ideas preliminares sobre la medida en que las políticas de distribución de la tierra aportaron al cumplimiento de los objetivos económicos que se impusieron los modelos de desarrollo implementados desde los '50, y para contar con elementos de juicio sobre el escenario futuro que plantea la Ley INRA. Indudablemente, no es fácil comprender cuál ha sido el juego de correspondencias entre las políticas sectoriales y los objetivos mayores del desarrollo, así como identificar las articulaciones entre los grupos de influencia de la sociedad rural y los agentes que toman decisiones de políticas públicas.

En ese contexto, este documento se plantea las siguientes preguntas:

* ¿Cuáles han sido los principales rasgos que han caracterizado a las políticas de tenencia de la tierra?

* ¿En qué medida éstas han repercutido en la estructura de tenencia de la tierra?

* ¿Qué se puede prever respecto a los efectos de la aplicación de la Ley INRA?

Las políticas de tenencia de la tierra

En este apartado interesa describir la importancia que han tenido las políticas de tenencia de la tierra en el marco de las propuestas de desarrollo de la agricultura. Con esa intención, se considera que éstas, en su sentido más amplio, están constituidas por los procesos de reconocimiento, otorgación o afectación de derechos de propiedad sobre la tierra, a los distintos actores de la sociedad rural: comunidades campesinas e indígenas, pequeños productores parcelarios, y medianos y grandes productores agropecuarios.

Dos estilos de desarrollo han caracterizado la evolución de la economía desde mediados de la década de los '50 hasta el presente, a saber: el modelo de sustitución de importaciones, que implicó una fuerte intervención estatal en la asignación de los recursos (1952-85); y el que emerge de la implementación de la política de ajuste estructural que tuvo entre sus premisas básicas la liberalización de los mercados de bienes y factores, y la eliminación del Estado como agente económico (1985-1997).

En ambos períodos, interesa reconocer en qué términos la articulación entre las políticas económicas y las políticas de tenencia han creado eficiencias o ineficiencias en el uso de la tierra, y cuáles han sido sus principales implicaciones sobre los distintos tipos de agricultura: la producción campesina tradicional de la región andina, la agricultura de colonización de las tierras bajas y la agricultura empresarial localizada mayormente en el departamento de Santa Cruz. Es necesario advertir que tanto las políticas de tenencia como el sistema institucional encargado de la administración de la tierra estuvieron determinados por el contenido de la Ley de Reforma Agraria (LRA), pero ello no impidió que, producto de las modalidades específicas de implementación del proceso de distribución de tierras, se presentaran, a lo largo del tiempo, diferencias marcadas en este proceso.

En ese sentido, es posible identificar cuatro etapas de implementación de la política de tierras en el país: i) un proceso de consolidación de la propiedad campesina y de asignación de nuevas dotaciones de tierras fiscales en las tierras bajas (1952-1970); ii) prácticas de asignación de grandes dotaciones de tierras en las áreas fiscales de los trópicos (1971-1985); iii) políticas discrecionales de dotación de áreas fiscales en las tierras bajas, en un ambiente de liberalización económica y de promoción de cultivos de agroexportación (1985-92); y, iv) la intervención de las entidades de administración de la tierra: Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INCO), destinada a congelar el proceso de distribución de tierras, crear mecanismos de regularización de la propiedad y promover cambios institucionales en la estructura institucional responsable de los trámites agrarios (1992-1996).

Las dos primeras etapas (1952-1985) se sucedieron en un ambiente marcado por la primacía de políticas sectoriales orientadas a la sustitución de importaciones agroalimentarias, a la diversificación de la oferta alimentaria interna y a la exportación de los excedentes que no podían ser absorbidos por el limitado mercado interno. Las dos últimas etapas (1986-1996), se desenvuelven en un contexto de apertura comercial y de liberalización de los mercados internos de bienes y factores, aunque existen políticas complementarias de incentivo a las exportaciones de origen agrícola, preferentemente de las tierras bajas. En consecuencia, es posible encontrar ciertas correspondencias más o menos claras entre las diferentes etapas de la distribución de tierras y los objetivos globales de las políticas económicas que se aplicaron.

A continuación se presenta un resumen de los elementos distintivos que han caracterizado a estas distintas fases:

PROPUESTA DE DESARROLLO AGROPECUARIO	POLITICA DE TIERRA	IMPACTOS OBSERVADOS		
		Agricultura tradicional	Agricultura de colonización	Agricultura empresarial
Primera etapa (1952-1970): Reforma Agraria y distribución de tierras asociadas a las transformaciones estructurales de la revolución nacionalista				
<ul style="list-style-type: none"> Las políticas de diversificación en la agricultura se orientan a alentar la ampliación de la base productiva interna de producción de alimentos y a promover la sustitución de importaciones de productos de consumo básico, acompañadas de incentivos para fomentar el desarrollo de la agroindustria. 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de una estructura institucional para la aplicación del proceso de reforma agraria Establecimiento de mecanismos diferenciados de distribución de la tierra conducentes al reconocimiento de la propiedad parcelaria en occidente, la adjudicación de nuevas superficies a pequeños productores en el oriente a través de programas de colonización y a la consolidación de la propiedad de ex-hacienda. 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidación de la pequeña producción parcelaria produce un efecto directo de redistribución de los ingresos rurales. La nueva estructura de tenencia provoca un cambio en las relaciones económicas y sociales alentando la mayor integración de los campesinos a los mercados domésticos de alimentos. El acceso a la tierra produce un ambiente que estimula mejoras en la producción y uso de insumos. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la agricultura de colonización a través de la dotación de parcelas de tamaño mínimo acompañados de programas de colonización dirigida con asistencia estatal. Ampliación de la agricultura parcelaria de pequeños productores en las tierras tropicales de pie de monte, resultado de las economías externas generadas por las inversiones en caminos que estimulan a un proceso creciente de ocupación de nuevas tierras por colonos espontáneos. 	<ul style="list-style-type: none"> Afirmación del derecho propietario hacendal ante la ausencia de aplicación de mecanismos de afectación del latifundio improductivo. Conversión de la hacienda tradicional hacia un tipo de empresa agrícola parcialmente modernizada. Oportunidades de acceso a nuevas áreas con soporte estatal para la tecnificación de la producción.
Segunda etapa (1970-1985): Dotaciones bimodales de tierra en un contexto de mayor heterogeneidad de la estructura productiva agraria				
<ul style="list-style-type: none"> Las políticas agrícolas se orientan a sostener el abastecimiento de alimentos de los mercados internos y a promover las exportaciones de los excedentes de la poca diversificada producción agroindustrial. Las políticas de fijación de precios, crediticias y de apoyo a la producción discriminan a los productores campesinos de occidente. Las políticas de protección de los mercados internos y de transferencia de subsidios a la agricultura estimulan el desarrollo de la agricultura comercial en el oriente. 	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de mecanismos institucionales y procedimentales de acceso diferenciado a la tierra. Dotación preferencial de tierras a la mediana y gran empresa agrícola del oriente. Persiste la dotación de pequeñas parcelas en los frentes de colonización inducida por una creciente ocupación espontánea de tierras fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> La transferencia hereditaria de la propiedad parcelaria en occidente provoca un fenómeno de fragmentación de la propiedad agraria. La escasez de la tierra y condiciones heterogéneas de acceso a factores alientan procesos crecientes de diferenciación social. Limitaciones en el acceso a recursos productivos dificulta la reproducción económica y social de las unidades productivas campesinas. 	<ul style="list-style-type: none"> Presiones poblacionales crecientes en los márgenes forestales para la conversión de tierras a la agricultura. Ampliación de las superficies cultivadas por la pequeña producción con sistemas tecnológicos rudimentarios se traducen en bajas productividades y en la degradación de los suelos. Incremento de la competencia por el uso de la tierra en áreas destinadas para el aprovechamiento forestal. 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación de los procesos de dotación de tierras fiscales a la mediana y gran propiedad agraria alienta procesos de concentración de la tierra en el oriente. Acceso a la tierra bajo esquemas de fronteras abiertas desincentiva las prácticas de conservación de suelos produciendo la degradación de áreas expuestas a un uso intensivo. Las ineficiencias en el uso del suelo son fomentadas por políticas de crédito subsidiado y la protección de del mercado interno.
Tercera etapa (1985-1992): Privilegio a grandes dotaciones de tierras fiscales en un ambiente de liberalización de mercados				
<ul style="list-style-type: none"> Políticas de ajuste promueven un nuevo ordenamiento macroeconómico como resultado de un programa de estabilización financiera y de la aplicación de medidas de liberalización de los mercados internos en un contexto de apertura económica. 	<ul style="list-style-type: none"> Las políticas de tierras mantienen mecanismos discrecionales de dotación de nuevas áreas de tierras fiscales en el oriente. Cierre institucional de la frontera agrícola en las tierras bajas a pequeños productores. 	<ul style="list-style-type: none"> La agudización de la fragmentación de la propiedad de la tierra promueve una intensificación en el uso de los suelos que desembocan en procesos frecuentes de degradación, erosión y pérdida de fertilidad. Mayores limitaciones de la población rural de occidente para acceder a nuevas tierras en áreas de frontera agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> Ocupación de áreas marginales de la frontera agrícola originadas por una mayor presión sobre las tierras en los antiguos frentes de colonización. Procesos parciales de concentración de la propiedad orientados a consolidar sistemas de producción semi-tecnificados para superar las restricciones productivas de la agricultura de corte y quema. 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación de la frontera agrícola en el área de expansión (Santa Cruz) favorecida por dotaciones gratuitas de grandes extensiones de tierra. Apertura de la frontera agrícola a productores extranjeros que demandan tierras con alta fertilidad. Procesos paralelos de especulación de la propiedad de la tierra y emergencia de un mercado de tierras en un contexto de inseguridad de la tenencia agravada por conflictos de superposición.
Cuarta etapa (1992-1996): Periodo de transición vinculado con la intervención de las instituciones de administración de la tierra.				
<ul style="list-style-type: none"> Continuación de las políticas de ajuste estructural con énfasis en el mantenimiento del equilibrio macroeconómico y la promoción de actividades productivas orientadas a la exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> La intervención de las instituciones de administración de la tierra paraliza el proceso de distribución de tierras fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> Estancamiento de la producción campesina debido en parte a las rigideces de la estructura de tenencia que se convierte en un freno a la innovación tecnológica. Las oportunidades de acceso a nuevas tierras se cierran sistemáticamente debido a las prácticas institucionales que han limitado las oportunidades de los productores parcelarios para desplazarse a tierras fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> Menores oportunidades de acceso a nuevas tierras en áreas con ventajas comparativas por fertilidad de suelos y/o vinculación con mercados. Mayor presión de la colonización sobre nuevas tierras destinadas al aprovechamiento forestal o hacia áreas protegidas con fines de conservación ecológica. 	<ul style="list-style-type: none"> Freno al proceso discrecional de dotación de nuevas tierras. Crecimiento de un mercado de tierras con un fuerte contenido especulativo. Creciente demanda de tierras por inversionistas brasileros ante las expectativas de ganancia obtenidas por la producción de soya en el área de expansión.

Las políticas de distribución de tierras

La anterior legislación agraria reconocía tres mecanismos para obtener derecho de propiedad sobre la tierra: i) consolidación de la propiedad de los agricultores que ocupaban físicamente una parcela antes de la reforma; ii) dotación de tierras a los agricultores de las explotaciones hacendales después del proceso de afectación de los latifundios; y iii) adjudicación de tierras fiscales en áreas de colonización. Los dos primeros fueron utilizados por el CNRA, y el último fue aplicado por el INC. Adicionalmente, la Ley de Reforma Agraria instituyó mecanismos de reversión de la propiedad agraria en caso de comprobarse el uso improductivo de la tierra, pero éstos virtualmente nunca fueron llevados a la práctica.

Los procesos agrarios aplicados en el país se han caracterizado por una gran inequidad en la distribución de la tierra, la cual, junto a otros varios factores, ha producido la aparición de realidades productivas, tecnológicas, económicas y sociales diferenciadas en el escenario rural. De acuerdo a información del Censo Nacional Agropecuario de 1984, la estructura de tenencia se caracterizaba por su alta heterogeneidad. Es así que las unidades agropecuarias con hasta cinco hectáreas (que pueden ser consideradas como típicamente campesinas), representaban el 68% del total, y controlaban únicamente el 1.4% de la superficie total, en tanto que, en el extremo opuesto, las unidades con más de 500 hectáreas (el 5.8% del total), concentraban el 85% de la tierra.

La amplia heterogeneidad de la estructura de tenencia se ha agudizado en los últimos años debido a dos fenómenos correlativos. Por una parte, las tendencias a la extrema parcelación de la pequeña propiedad campesina en las regiones de altiplano y valles, producto de la dificultad de acceso y de presiones demográficas crecientes que han demostrado la escasez de este recurso para el desarrollo de actividades agropecuarias con escalas suficientes de rentabilidad. Además, en estas regiones la producción campesina tradicional enfrenta importantes rezagos tecnológicos, el dete-

rioro de sus recursos productivos y una deficiente vinculación con los mercados, lo que ha llevado a importantes restricciones en los procesos de reproducción social de las unidades económicas campesinas.

Por otra parte, en las tierras bajas (especialmente en Santa Cruz) se ha producido un proceso expansivo de ocupación de la tierra, destinado a la ampliación de cultivos con mayores ventajas relativas en los mercados, tanto internos como externos, lo que ha derivado en una intensificación de la producción, en procesos graduales de concentración de la propiedad y, en algunos casos, en prácticas poco sostenibles de uso agrícola de la tierra.

También se observan procesos de crecimiento de una ganadería extensiva en las llanuras del Beni, en la chiquitanía cruceña y en gran parte del Chaco. Irónicamente, la misma legislación que permitió la redistribución de la tierra en áreas tradicionales de occidente ha sido utilizada por un limitado número de individuos para obtener extensas dotaciones en las tierras bajas, sobre superficies que han rebasado ampliamente los límites permitidos legalmente.

CUADRO 1
BOLIVIA: Estructura de tenencia de la tierra

Tamaño (has)	Superficie total		Unidades agrop.	
	000 has	%	Número	%
< 1	26.3	0.1	85.3	27.1
1 - 2	65.5	0.3	51.0	16.2
2 - 5	231.6	1.0	78.2	24.9
5 - 10	243.7	1.1	37.1	11.8
10 - 50	824.0	3.6	39.4	12.5
50 - 100	661.7	2.9	11.4	3.6
100 - 500	1,266.8	5.6	6.3	2.0
500 - 5000	8,302.8	36.6	5.1	1.6
> 5000	11,047.8	48.7	0.7	0.2
Total	22,670.2	100.0	314.6	100.0

FUENTE: INE. II Censo Nacional Agropecuario, 1984

Asignación de tierras en el oriente

En las tierras bajas del país han sido distribuidas aproximadamente 26 millones de has. a propietarios individuales, de las cuales 22.8 millones de has. (87%) fueron entregadas por el CNRA para medianas y grandes explotaciones agrícolas o haciendas ganaderas. Unas 3.2 millones de has. (13%) fueron concedidas por el INC a pequeños productores en áreas de colonización. Estos datos denotan profun-

dos desequilibrios en la distribución de tierras fiscales. Por su parte, las tierras comunitarias que han sido reconocidas en favor de las poblaciones indígenas alcanzan las 2.89 millones de has. (cf. cuadro 2).

En el departamento de Santa Cruz se han distribuido 13 millones de hectáreas en favor de 67 beneficiarios, de las cuales 10 millones fueron concedidos como superficies de pastoreo. Hasta 1985 se distribuyeron 10.5 millones de has., y entre 1986

y 1993 se concedieron 2.5 millones. Se ha estimado que alrededor de 67 mil beneficiarios tienen en promedio 195 has., de las cuales solo un 35% ha sido titulado, pero apreciaciones de diversas fuentes señalan que los verdaderos tamaños de la propiedad superan ampliamente ese promedio, aunque no se conocen cifras exactas. Apreciaciones de diversas fuentes señalan que los tamaños de las explotaciones agrarias han superado los límites legales permitidos para la gran empresa agrícola: 2.000 has. Algunas estimaciones sitúan en 50.000 el número de medianos y grandes productores de este departamento, los que en su conjunto, cultivarían una superficie cercana al millón de hectáreas.

En el departamento del Beni se ha distribuido una superficie de 9.4 millones de has. y, en Pando únicamente 330 mil has. Hasta 1985 se habrían distribuido 7.2 millones de has, y 2.6 millones entre 1986 y 1993. La mayor parte de las mismas han sido destinadas a actividades pecuarias con sistemas extensivos. Las 4.000 haciendas ganaderas que existen están principalmente localizadas en las sabanas naturales del Beni, así como en las inmediaciones de la ciudad de Cobija, en la amazonia.

pequeños agricultores asentadas en las zonas de colonización (unas 450.000 personas). De acuerdo a datos de la Comisión de Intervención (1995), la superficie total distribuida a los pequeños productores colonos entre 1961-1993 fue de 3.2 millones de has., en favor de 78.000 beneficiarios, de las cuales sólo han sido tituladas 1.1 millones de has. En el norte de La Paz se han asignado 1,09 millones de has., con un promedio de 33.26 has. para un total de 32 mil beneficiarios. En Santa Cruz se procesó un total de 1,2 millones de has., entre tierras tituladas y en trámite, con un promedio de 73.27 has./beneficiario, aunque esta media aritmética oculta las profundas diferencias entre colonias. En Cochabamba se procesaron 407 mil has. con un promedio de 19.91 has./beneficiario. Otras estimaciones indican que son de 80.000 a 100.000 las unidades de pequeños productores colonos que se encontrarían distribuidas sobre una superficie aproximada de 3 a 4 millones de has., de las cuales se cultivan solamente unas 300.000 has. al año.

Entre 1990-1993, decretos supremos han reconocido nueve territorios indígenas (actualmente conocidos como

CUADRO 2
Superficies de tierras distribuidas y beneficiarios (1953-1993)

1) Departamentos del oriente (a)			
Departamento	Superficie 000 has	Beneficiarios	Prom Has/Beneficiario
Santa Cruz	13.061	66.894	195,0
Beni	9.461	10.315	916,6
Pando	330	1.013	326,8
Sub-Total	22.853	78.222	292,2
2) Departamentos de occidente (a)			
Departamento	Superficie 000 has	Beneficiarios	Prom. Has/Beneficiario
La Paz	6.988	236.998	29,5
Oruro	3.027	27.699	109,3
Potosí	2.927	91.537	32,0
Chuquisaca	3.489	62.870	55,5
Cochabamba	2.522	110.347	22,9
Tarija	1.682	19.325	87,0
Sub-Total	20.635	548.776	37,6
3) Areas de colonización (b)			
Departamento	Superficie 000 has	Beneficiarios	Prom Has/Beneficiario
La Paz	1.091	32.790	33,3
Cochabamba	408	20.482	19,9
Santa Cruz	1.239	16.910	73,3
Beni	455	6.768	67,2
Sub-Total	3.192	76.950	41,5
4) Tierras comunitarias de origen (c)			
	2.894	--	--
TOTAL	49.574	--	--

NOTAS:

- a. Tierras distribuidas por el CNRA (1955-1993);
b. Tierras distribuidas por el INC (1961-1994), inclusive las superficies tituladas, por titular y en trámite.;
c. concedidas entre 1990-1993.

FUENTE: Elaboración propia con base en información procesada por la Comisión de Intervención del CNRA e INC.

tierras comunitarias de origen o TCOs), concediendo a sus habitantes derechos de propiedad colectiva sobre la tierra en sus áreas de dominio. En ciertos casos, las tierras comunitarias de los pueblos indígenas no tienen solución de continuidad y son de carácter multiétnico.

En aquellas áreas de las tierras bajas donde existe una mayor competencia entre los diferentes grupos de productores, se ha producido un cuadro caótico de tenencia y uso de la tierra. La competencia por la tierra ha sido estimulada, en la práctica, por grandes debilidades institucionales en su administración y obsolescencias legales que han alentado desórdenes administrativos y superposiciones de propiedad. Frecuentemente se ha producido tráfico de influencias en la adjudicación de tierras fiscales y en la otorgación de permisos de aprovechamiento forestal.

Estos fenómenos han provocado distintas situaciones: el avasallamiento de tierras ocupadas por pueblos indígenas, los conflictos de tenencia agravados en las áreas con alto potencial agrícola y la precariedad de los derechos forestales. Ello ha puesto al descubierto que los intereses de los grupos económicos con influencia en los niveles de decisión, así como las presiones de la colonización, han limitado los beneficios que la sociedad podía haber obtenido de estos recursos.

Distribución de tierras en el occidente

En los departamentos andinos, han sido distribuidas aproximadamente 21 millones de has., de las cuales 17 millones fueron asignados entre 1955 y 1985, y los restantes 4 millones entre 1986 y 1993. Del total de tierras otorgadas, unas 3.6 millones son cultivables y 13 millones están destinadas al pastoreo. Pese a que no se conoce los tamaños de las tierras distribuidas, la mayor parte de éstas corresponde a la agricultura campesina, habiendo sido distribuidas a aproximadamente 548 mil beneficiarios, con promedios de propiedad que alcanzan las 37 has. por beneficiario (incluyendo a las tierras comunales). Sin embargo, es posible pensar que, en los hechos, la mayor parte de los agricultores tienen superficies que se encuentran por debajo de este promedio. Se estima que estos productores sólo cultivan de 700 mil a 800 mil has. al año.

¿Por qué se cambió la legislación agraria?

Por la forma en que se ejecutó la distribución de tierras, se desencadenaron importantes conflictos de orden práctico y legal, usualmente por superposición de la propiedad, propiciando un ambiente de inseguridad. Las causas fueron los desórdenes institucionales y las prácticas clientelares de adjudicación de la tierra, y una dramática retardación en los procesos de titulación, frenados por una excesiva burocratización en los procedimientos administrativos.

Este último hecho ha generado un doble efecto negativo para la actividad productiva: por una parte, un gran número de productores no cuenta con sus títulos de propiedad, por lo cual, normalmente no han legalizado sus actos de transferencia contractual y de sucesión hereditaria y, por la otra, la necesidad de garantizar derechos de tenencia ha derivado parcialmente en el desmonte, sin planes adecuados de producción y manejo de los recursos prediales.

La otorgación de títulos ejecutoriales y el trámite agrario de dotación fueron desvirtuados, primero por disposiciones legales que introdujeron confusiones en la tramitación de los asuntos agrarios y, segundo, por el incumplimiento de las regulaciones, lo que convirtió el proceso de dotación en un instrumento de "prebendalismo político", profundizando las diferencias en la oportunidad de acceso a la tierra. Estos elementos con frecuencia desembocaron en tramitaciones viciadas de ilegalidad, que han agravado todavía más la incertidumbre de la tenencia.

La sobreposición de funciones entre el CNRA y el INC provocó frecuentes conflictos de superposición de títulos y, en la práctica, desencadenó desórdenes técnicos y jurídicos en la administración de la tierra, particularmente en áreas de colonización. Ello se expresó en dos situaciones típicas: el INC se encargó de dotar tierras en áreas de competencia del CNRA y, el CNRA dotó grandes extensiones en zonas en las que el INC debía ejecutar programas de asentamientos humanos. También es conocido que muchas tierras con vocación forestal han sido tituladas para usos ganaderos o agrícolas, con un importante efecto depredatorio sobre los recursos.

Condiciones para la distribución de nuevas tierras

Lo más importante de la Ley INRA para la organización de la tenencia, seguramente que resultará del proceso de saneamiento de la propiedad agraria. Este mecanismo está orientado a atenuar la incertidumbre para los inversores privados, dar curso a los trámites agrarios pendientes y resolver las irregularidades de la distribución de tierras que han llevado a afirmar que un 70% de los trámites agrarios realizados poseen vicios técnicos y jurídicos de gran magnitud.

En la nueva legislación, el criterio dominante para la conservación de la propiedad reside en la comprobación de que ésta se encuentre cumpliendo una función económica social. Esta es definida como: el empleo sostenible de la tierra, conforme a su capacidad de uso mayor, en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras como la conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo.

Pero, ¿cuándo no se cumple dicha función económica-social? La nueva legislación incorpora elementos ambiguos para calificar si la tierra cumple o no su función económica-social; además, excluye consideraciones de límites máximos de la propiedad.

Es posible asumir que si se instrumentan criterios técnicos rigurosos de evaluación, las denominadas "tierras ociosas" (cuya magnitud ha sido objeto de mucha especulación) pasen nuevamente al dominio del Estado. Caso contrario, sólo se convalidarán los actuales derechos propietarios, legitimando los títulos de quienes accedieron gratuitamente a estas tierras. Lo evidente es que, por las características de este proceso, resulta difícil predecir la magnitud de las superficies que serán efectivamente afectadas. Además, no se conoce cuál es la vocación de uso de esas tierras y dónde se encuentran localizadas.

Estas tierras se sumarán a las tierras fiscales que serán distribuidas a través de mecanismos de subasta (de Concurso Público Calificado) o de dotación -preferente para asentamientos comunitarios-. Lastimosamente, tampoco se conoce con precisión cuál es la superficie de las tierras fiscales disponibles sobre las que se está planificando el futuro programa de asentamientos humanos y si su potencial de uso justificará su distribución para esos fines.

La poca información disponible lleva a inferir que estas tierras son muy limitadas y, además de ello, probablemente han sido clasificadas -en los planes de uso del suelo- como de uso restringido.

Una posibilidad es que estas tierras sean distribuidas a través de un sistema de dotaciones gratuitas para promover el establecimiento de asentamientos humanos, pero aún en este caso sólo se beneficiarían las comunidades campesinas e indígenas sin tierra o que la posean insuficientemente.

El criterio de trasladar campesinos empobrecidos puede parecer justificado, pero la experiencia muestra que los colonos espontáneos usualmente han resultado mejores agricultores: generalmente tienen mayores recursos y están en condiciones de promover nuevos asentamientos, aunque tampoco pueden lograr un desarrollo integrado sin la ayuda del gobierno.

Por eso, el esquema de colonización propuesto repetirá los vicios del pasado. Asimismo, cerrará todas las posibilidades para que los asentamientos puedan producirse de manera individual y/o espontánea, a través de dotación. Los agricultores interesados tendrán que comprar las tierras por medio del mecanismo de la adjudicación simple, con lo que quedará reforzado un sistema poco equitativo de distribución de la tierra.

Algunas constataciones

Del recuento realizado se infieren las siguientes constataciones, que han sido insuficientemente debatidas:

Una buena parte de los problemas estructurales que enfrenta la agricultura pasan por la solución del problema de la tierra, pero, al mismo tiempo, la reorganización del sistema de tenencia no resuelve nada si es que no se contemplan las exigencias globales del desarrollo.

Prescindiendo de los efectos de equidad que puede tener un sistema de distribución de la tierra, éste no va a conseguir un incremento en la productividad si es que no va acompañado de un funcionamiento más transparente de los mercados agropecuarios, de las estructuras institucionales de acceso a recursos financieros, de los servicios de extensión agraria; encaminadas a promover la transformación de la producción agrícola.

Las respuestas que se han dado a la problemática de la tierra -con la aprobación de la Ley INRA- están destinadas esencialmente a enfrentar los desórdenes institucionales y los altos grados de corrupción del pasado. Posiblemente, el resultado previsible de esta reforma es que sea convalidada la actual estructura de tenencia, obviamente con derechos más claros de propiedad.

Una mayor seguridad en la tenencia de la tierra debería traducirse en el incremento de las inversiones y en mejores asignaciones de los recursos productivos, pero incluso podría despertar presiones incrementadas a la conversión de las tierras forestales hacia actividades agropecuarias. Por último, la

debilidad de las instituciones encargadas del control, que difícilmente podrá ser revertida en el corto plazo, hace suponer que va a ser muy difícil instrumentar mecanismos efectivos para garantizar que se respete la vocación de uso de suelos.



POLITICAS DE TIERRA
Y DESARROLLO RURAL

cedla

Av. Jaimes Freyre N° 2940 • Esq. Muñoz Cornejo • La Paz, Bolivia
Casilla 8630 • Teléfono: 413175 - 412429 • Fax: 591-2-414625
E-mail: cedla@wara.bolnet.bo

Diseño *eureka!* 41•25•68