

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, en el área rural de Bolivia se puede observar que la población campesina de origen aymara del altiplano, del valle y del oriente vive en un estado de miseria y pobreza que deja mucho que desear, por lo que la población joven se ve obligada a migrar tanto a los centros urbanos como a otras zonas rurales productoras de hoja de coca (Chapare en Cochabamba y Yungas en La Paz), que fungen como centros de atracción de la población rural, donde las condiciones de vida son más difíciles. Los factores de tan deprimente realidad, son de diversa índole, aunque ellas actúan simultáneamente, tales como el escaso capital con que cuentan, tecnologías primitivas de producción agropecuarias, el capital humano no es calificado (es decir no se ha invertido desde hace mucho tiempo en capital humano en el sector rural).

Desde el punto de vista del Derecho, se sabe que las relaciones de producción que imperan en una determinada sociedad, son refrendadas por el Derecho Positivo, tal es el caso de Bolivia, donde el primer cambio de las relaciones de producción se dio el 2 de agosto de 1953. Desde ese entonces la economía campesina del sector rural boliviano afronta una serie de problemas que entorpecen su desarrollo (minifundio, migraciones a las ciudades como también a las zonas productoras de coca, etc.).

Antes de la promulgación de la ley de Reforma Agraria (2 de agosto de 1953), en el área rural predominaban las relaciones de producción de carácter feudal, el campesino se encontraba sumido en la explotación que corresponde a este tipo de producción y se creyó que únicamente cambiando las relaciones de producción se lograría el desarrollo ECONOMICO - SOCIAL automático del sector rural.

Han transcurrido más de cinco décadas y los hechos nos demuestran actualmente que el anhelado DESARROLLO ECONOMICO - SOCIAL no ha llegado a la población rural, a pesar, que desde el 2 agosto de 1953 se cambiaron las relaciones de producción; de un modo de producción feudal se sentó las bases para practicar relaciones de producción propias del capitalismo. Uno de los objetivos de la Reforma Agraria era la de "elevar los actuales niveles productivos del país, transformar el sistema feudal de tenencia y

explotación de la tierra, imponiendo una justa redistribución entre los que la trabajan, e incorporar en la vida nacional a la población indígena, reivindicándola en su jerarquía económica y en su condición humana".

Luego, a consecuencia de la lucha de los distintos sectores sociales de Bolivia, se promulga el 18 de octubre de 1996 la denominada ley INRA(Ley Nacional de Reforma Agraria) que vino a ser algo así como una segunda reforma agraria y que hoy en día es la que se ocupa de perfeccionar el derecho propietario dentro del área rural; para tal situación se hace la imperiosa necesidad de establecer un análisis específico sobre la misma sus falencias y virtudes sobre la tenencia de la tierra en Bolivia y en qué manera este cuerpo legal ha venido a afectar el desarrollo productivo del país dentro del área rural.

1.- Formulación del Problema

Teniendo en consideración la motivación del tema que pretendemos desarrollar, las preguntas que se formulan para nuestra investigación son las siguientes:

- a).- ¿Cómo son las relaciones de producción que existen en la economía campesina del sector rural boliviano?
- b).- ¿En Bolivia, es adecuada la normativa vigente con relación a los factores de producción y al desarrollo de la economía campesina del sector rural boliviano y que tuvo su inicio en 1953 con la ley 3464 (ley de reforma agraria) y que en la actualidad la evolución de dicho cuerpo legal es la ley, 1715 y 3545 (Ley INRA) de 17 octubre de 1996 en qué manera contribuye esta a mejorar el desarrollo productivo en el área rural?
- c).- ¿De qué manera se podría mejorar jurídicamente la ley INRA, misma que al otorgar derecho propietario en el área rural influye directamente en las relaciones de producción que subsisten en la economía del sector rural boliviano, con el fin de que estas permitan mejorar la productividad en vez de obstaculizarla?

2.-Evaluación del problema

Actualmente en Bolivia la norma que regula el derecho propietario en materia agraria, es la ley 1715 y 3545 (LEY INRA). La esencia de esta ley sienta sus bases en su norma predecesora la ley 3464 (ley de Reforma Agraria) que fundamenta la destrucción de las relaciones de producción de carácter feudal imperantes en el sector agrario a inicios de la década del 50; de tal época a la actual se han suscitado cambios económicos, sociales y políticos en Bolivia de tal forma que actualmente, los problemas del sector agrario son distintos a los que acontecían en la época aludida, de manera que ahora es una necesidad para el país mejorar la ley INRA puesto que a la fecha sigue postergado el sector rural productivo.

3.- Justificación

El desarrollo económico es un proceso mediante el cual la renta nacional real de una economía aumenta durante un largo período de tiempo que tiene como finalidad última la igualación de las oportunidades económicas, sociales y políticas, tanto de un país, como fuera de él.

Para lograr el desarrollo económico se necesita adquirir nuevos conocimientos y nuevas técnicas, acumular más capital (máquinas, herramientas, fábricas, caminos, ferrocarriles, muelles, diques, canales de regadío), contar con recursos naturales de toda índole, contar con buenas instituciones políticas, económicas y sociales (gobierno estable, moneda sana, sistema bancario adecuado).

Para ello, la Ley INRA (1715 y 3545) de Reconducción Comunitaria es sumamente crucial ya que al ser la misma la que otorga el derecho propietario en el área rural mediante el proceso de saneamiento de tierras y posterior adjudicación y dotación a comunidades campesinas pueblos, indígenas y personas individuales, viene a influir de gran manera al sistema productivo dentro del área rural; por tal situación es la necesidad de mejorar dicha ley que coadyuve al desarrollo económico rural.

4.- Limitaciones de la Investigación

Delimitación Geográfica:

Al ser nuestro campo investigativo la ley INRA, el área de investigación comprenderá todo el Territorio Nacional.

Delimitación Temporal:

El presente estudio tendrá como marco de referencia temporal, el periodo que abarca desde el año de 1953 con la creación de la ley 3464 (Ley de Reforma Agraria), hasta el presente año donde se tiene como sistema normativo en materia agraria a la ley INRA de fecha 18 de octubre de 1996 con la incorporación de la ley 3545 (Reconducción Comunitaria de la reforma agraria) y el Decreto Supremo No 29215 (Decreto Reglamentario).

5.- Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Establecer un análisis general de la Ley de Reforma Agraria (ley 3464) dentro del marco de relaciones de producción y la evolución que esta tuvo hasta la actual ley INRA y sus falencias que ésta implica, estableciendo comparaciones sobre la tenencia de tierra en la primeras décadas desde 1952 hasta la actualidad.

Objetivo Especifico

Resaltar los factores que conllevaron a la promulgación de la Reforma Agraria ley (3464) con el fin de concientizar a los legisladores cómo tuvo sus inicios la tenencia de la tierra y sus formas de adjudicación en nuestro país.

Investigar los procesos de reforma agraria en otras partes de mundo y ver en qué manera coadyuvaron al desarrollo rural económico productivo de sus estados.

Establecer un análisis crítico a los arts. 2, 6, 41, y 46 de la Ley INRA, identificando deficiencias jurídicas que existen y que afectan al sector rural boliviano con el objeto de

proponer alternativas de mejoramiento de las mismas y así coadyuvar las relaciones de producción en el área rural.

CAPITULO I

MARCO TEORICO

1.1.- Conceptos Fundamentales

1.1.1 Consideraciones Generales

La República de Bolivia, con una superficie territorial de 1.098.581 Kilómetros cuadrados, presenta tres regiones fisiográficas: la región andina, que cubre el 28% del territorio nacional, donde se encuentra la Cordillera Occidental y la Cordillera Oriental; entre ambas se distingue el altiplano caracterizado por su altitud y su clima frío. Los valles, que cubren el 13% del territorio nacional, son una región de clima templado, con importante potencial agrícola. Los llanos, con clima tropical, cubren el 59% del territorio nacional, la Amazonía boliviana es parte de esta región, tiene exuberante vegetación y una gran variedad de flora y fauna, grandes pastizales y selva virgen, por la que cruzan numerosos ríos de gran caudal.

El territorio con aptitud agropecuaria, asciende aproximadamente a 40 mil hectáreas y 60 mil hectáreas de bosques, el saldo del territorio se constituyen en zonas rocosas, pantanos y cerros nevados.

Por su parte, el Estado ha distribuido unas 44.000 Has en todo el país, destinadas a 652 mil beneficiarios, de los cuales 30 mil hectáreas se encuentran en manos de 85 mil beneficiarios y las restantes 14 mil hectáreas en manos 567 mil beneficiarios. Estos datos nos muestran la inequidad en la distribución de la tierra en el país, sumados al poco incentivo productivo que llevaron a un colapso en el desarrollo agropecuario de Bolivia.

Si bien la Ley 1715 del Servicio Boliviano de Reforma Agraria Art 404 (C.P.E.P), en actual vigencia ha introducido aspectos muy importantes para poder corregir la distorsiones en la tenencia de la tierra, la política de distribución de tierras en el país es solamente proteccionista ya que el saneamiento de tierras, la adjudicación y dotación a personas jurídicas y naturales como a pueblos indígena-campesinos, sólo se basa en los siguientes principios básicos:

1. Equidad en el acceso a la tierra
2. Seguridad Jurídica en el Derecho de propiedad
3. Uso Sostenible del Recurso Tierra.

Dejando a un lado el impulso productivo y la valorización de la propiedad agraria, para tal situación, el presente trabajo de investigación deberá mostrarnos las falencias jurídicas de la ley INRA y cómo poder remediar las mismas para interés del campo productivo rural.

1.1.2 Definición de Ley Agraria

Se refiere a todo lo concerniente al campo, su explotación, propiedad y régimen de fomento agrícola (cualquiera que implanta una Reforma Agraria).

En Roma se la definía como la que distribuía entre sus ciudadanos las tierras conquistadas a otros pueblos (la ley agraria) por anatomía.

1.1.3 Concepto de Derecho Agrario

Etimológicamente la palabra Agrario, tiene origen Latino: “Agrarius”; que equivale a “Ager”, que significa campo; se refiere a la actividad o trabajo de campo. Es sinónimo de “Rus” que también significa campo, pero en sentido de ubicación geográfica, en contraposición de “Urbs” urbano.

Estos dos conceptos nos permiten fijar los factores de la explotación agropecuaria, al trabajo, como actividad humana dinámica y la tierra con sus recursos naturales, representando lo estático.

Una noción sobre el Derecho Agrario, nos permite conscientemente entender; por la rama de la enciclopedia jurídica que es: la explotación agrícola dentro de la esfera privada.

Cuando el ordenamiento jurídico versa sobre el mismo contenido pero en el ámbito de Derecho Público, se está más propiamente ante la legislación agraria; entre sus principios están:

* Integralidad * Gratuidad * Oralidad * Inmediación * Concentración * Dirección

* Publicidad * Especialidad * Competencia * Responsabilidad * Servicio a la sociedad * Celeridad * Defensa * Eventualidad y otras establecidas en la administración de justicia.

1.1.4 Definición del Derecho Agrario.-

La Definición del Derecho Agrario de Serafín Díaz es la siguiente:

Es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de propiedad y/o posesión existentes sobre el suelo.

Estudio de las relaciones jurídicas que hacen de la actividad agraria, de los derechos y obligaciones que los hombres tienen para conservar y mejorar el medio físico y su racional aprovechamiento para bienestar de la comunidad toda y la finalidad de implantarse la justicia social agraria, en todas sus formas.

1.1.5 Definición de Propiedad Agraria

De acuerdo a lo que establece el autor Serafín Díaz, la propiedad agraria tuvo sus bases en el imperio incaico, para luego establecerse en la colonia y posteriormente afirmarse en nuestra legislación de acuerdo a lo establecido en el Título III (propiedad Agraria y Distribución de Tierras), Cap. I Propiedad Agraria, en su art. 41 de la Ley INRA; en la misma se establece su clasificación: Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad, Empresa agropecuaria, Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunitarias; pero para tener un conocimiento exacto, se debe tomar en cuenta los siguientes aspectos que derivaron en la evolución de la propiedad rural:

a) Relación de producción: la tierra propiedad común

La base de las relaciones de producción en sociedad primitiva, fue la propiedad en común sobre los medios de producción, tan rudimentarios que no permitían a los hombres, individualmente, enfrentarse a las fuerzas de la naturaleza y a las fieras.

Así, los trabajos pesados como la tala de bosques, limpieza y preparación de los campos para sembradíos, las campañas de caza, se realizaban en común. Las mujeres hacían siembra, cosechaban, hacían vestidos, alimentos, etc.

Por el hecho que no había propiedad privada, ni división de sociedad en clases, ni de explotación del hombre por el hombre, tampoco había posibilidad de la existencia del Estado.

b) Aparición de la propiedad privada

Como consecuencia del desarrollo de la división del trabajo y del cambio, el ganado fue objeto principal del cambio; la propiedad privada empezó aplicándose al ganado y a todos los instrumentos de producción y no sobre la tierra.

En lugar de la comunidad gentilicia, se formó la comunidad rural.

La aparición de la propiedad privada y el cambio dio lugar a una nueva sociedad: la sociedad esclavista.

El trabajo en común fue sustituido por el trabajo individual, la propiedad social por la propiedad privada y el régimen gentilicio por la sociedad de clases.

c) Nacimiento de la sociedad humana

La aparición del hombre, significó la aparición de la sociedad humana, o sea el paso del estado zoológico al estado social y el trabajo en común, dio lugar a la aparición y desarrollo del lenguaje articulado; gracias al trabajo surgió y comenzó a desarrollarse la sociedad humana.

Conforme el hombre iba desarrollándose física e intelectualmente, también perfeccionaba sus instrumentos. “edad de piedra”; “edad de cobre”, “edad de bronce”; “edad del hierro”.

La propiedad es una de las instituciones jurídico-económica de mayor importancia en la historia de los pueblos y de su forma de organización y tenencia, de donde vienen los diversos modelos económicos.

El uso y el aprovechamiento del suelo en el área urbana es diferente al uso y aprovechamiento de la tierra en el área rural. Por eso es necesario establecer con claridad los alcances y perspectivas de la vocación del suelo, a efectos de comprender las opciones válidas planteadas en procura de encontrar mejores formas de

organización de la propiedad agraria de manera particular, precisando sus características y modalidades, dentro del marco de la función económica social, para fijar el tratamiento legal que le corresponde.

Si la propiedad agraria se encuentra en poder de los Latifundistas y éstos implantan el colonato de los campesinos, se está frente a un sistema de explotación feudal. Si, por el contrario, los dueños de la propiedad agraria boliviana, invierten capital y tecnología para lograr producción, pagando salarios a los campesinos que trabajan para ellos, surgirá el sistema capitalista.

1.1.6 Concepto de Reforma Agraria

De acuerdo a lo establecido por el Diccionario Osorio, este concepto está referido a una modificación de la distribución y de la explotación de la tierra, a efectos tanto de impedir la subsistencia de predios improductivos como de favorecer a las clases rurales desposeídas, limitando la propiedad excesiva de los terratenientes.

Es el proceso social por medio del cual, la estructura agraria de un país, en un determinado momento histórico, es cambiada.

Para que haya Reforma Agraria, debe existir un proceso social, lento o rápido, por la razón o por la fuerza, mediante el cual se cambia la estructura agraria, ésta debe tratarse de cambios profundos y no superficiales.

Es la modificación de la distribución y de la explotación de la tierra, a efectos tanto de impedir la subsistencia de predios improductivos como de favorecer a las clases rurales desposeídas, limitando la propiedad excesiva de terratenientes. También es considerado como un instrumento de la política agraria para contribuir a mejorar las condiciones dadas por una estructura agraria deficiente.

1.1.7 Caracteres del Derecho Agrario

a) Protección de los económicamente débiles:

- Protección económica
- Protección social

- Salario justo por el trabajo

b) Salvaguardar los intereses generales: (393-397 C. P. E.):

- El estado reconoce y garantiza la propiedad agraria
- El trabajo, fuente fundamental para acceder al derecho propietario de la tierra

c) Tecnificación del trabajo agrícola:

- Trabajo mecanizado
- Trabajo manual- por falta de fondos económicos
- Pequeños productores

d).- Instrumento de liberación y desarrollo rural:

- El Derecho Agrario debe ser para liberar al campesino.
- La Reforma Agraria libera al indio de su calidad de colono, adquiriendo los derechos fundamentales: voto universal, derecho a la educación y a la tierra.

1.1.8.- División del Derecho Agrario

a) Objetivo

Plasmado en el conjunto de normas jurídicas. Ej. C. P. E. capítulo noveno (tierra y territorio). Ley Reforma Agraria (3464) (2/8/53). Ley INRA (1715) - (3545) y su Reglamento.

b) Subjetivo

Facultad para hacer efectivas estas normas o disposiciones legales a su favor como el derecho a la dotación de tierras, la obtención de créditos agrícolas.

1.1.9 Ubicación del Derecho Agrario

Algunos lo ubican en el ámbito del Derecho Privado y otros en ambos: Público y Privado así tenemos:

a) Público

Porque toda la parte agraria deriva de la C. P. E. como la función social de la propiedad, el trabajo como fuente fundamental de la misma, clasificación de la propiedad, etc.

b) Privado

Por los actos propios de naturaleza jurídica como los contratos de aparcería y arrendamiento.

1.1.10 Fuentes del Derecho Agrario**a) La ley**

Siendo la ley fuente del Derecho en general, la norma agraria es la que permite ordenar y regular las relaciones agrarias, sociales y económicas. En la C. P. E. un Título especial.

b) La doctrina

Formada con la opinión de los autores, investigadores, profesores.

c) Jurisprudencia

Pronunciamiento reiterado de los magistrados.

d) Costumbre

Elemento importante en la elaboración del Derecho Agrario.

Fines e importancia:**Fines**

- Conocimiento sistemático de la materia desde el punto histórico, económico y sociológico.
- Aplicación de los conocimientos en la formación y desarrollo del Derecho.

Importancia

- Desarrollo del país con seguridad jurídica en el derecho propietario.

1.1.11.- Orígenes del Derecho Agrario.-

Contienen disposiciones sobre Derecho Agrario: Código de Manú, Código de Hammurabi, la ley de las XII Tablas y la Biblia.

1.2 Reseña Histórica Sobre la Tenencia de la Tierra

1.2.1 Antecedentes Históricos sobre la tenencia de la tierra

El cultivo de la tierra, su organización administrativa, su regulación de producción y consumo, pese al escaso desarrollo de las fuerzas productoras fue un paso grandioso en la época pre-colonial, o sea la de los Incas; no obstante el poco desarrollo, la técnica rudimentaria que caracterizaba su regular régimen económico, aseguraron al pueblo la satisfacción de sus necesidades, conservando las de apropiación y cultivo colectivo de la tierra.

Considerando que la conquista y la colonización dislocaron con violencia la economía agraria del Incario, transformándolo predominantemente en una economía extractiva de minerales, determinando con ella la depauperación de nuestras masas aborígenes y consiguientemente la opresión de nuestros trabajadores nativos, bajo un régimen completamente forzado denominado LA MITA, en el laboreo de las minas, particularmente en las minas de Potosí y el YANACONAZGO en la agricultura y los OBRAJES”

Pese a la protección espiritual y material de las LEYES DE LAS INDIAS, la raza indígena, por la imposición de un sistema feudal o semifeudal, con los repartidores y ENCOMIENDAS, fue injustamente despojada y sometida a servidumbre personal y gratuitamente, planteándose por primera vez el problema del indio y de la tierra, no como problema de racismo y de pedagogía, sino esencialmente social y económico.

Consideramos que al despojo en tiempos de la esclavitud y servidumbre, se aumentó algo peor; consistente en un agobiador sistema TRIBUTARIO, de tal manera

degradante e inhumano, que fueron característico de las sangrientas sublevaciones de Julián Apaza, Tupac Amaru y sobre todo los hermanos KATARI, cuyo afán de recobrar las tierras usurpadas y liberar a los nativos de las crueles exacciones de ENCOMENDORES, RECAUDADORES, CORREGIDORES Y CACIQUES.

En 1825, cuando se proclamó nuestra República, los criollos feudales desvirtuaron las aspiraciones político administrativas que impulsaron la guerra de la independencia, y en lugar de destruir la herencia colonial realizando una efectiva revolución nacional y democrática, consolidaron el proceso de concentración de la tierra a favor de algunos latifundistas y mantuvieron la condición servil, el atraso cultural y la opresión política en la mayoría nacional, malogrando así las posibilidades de un desarrollo ulterior sobre bases económico-capitalistas.

“La penetración financiera del Imperialismo, iniciada a partir de la última década del pasado siglo, tampoco modificó la estructura feudal colonialista del sistema y la propiedad agraria y, por el contrario, la minería supeditó los intereses nacionales a los suyos propios, convirtiendo al país en una semi-colonia mono-productora de sustancias extractivas, en términos tales que los ingentes recursos provenientes de ella, en lugar de promover la industrialización y mecanización del campo estrangulaban casi por completo la tradicional economía de autoabastecimiento agropecuario.

Si consideramos que los poseedores feudales de la tierra que existieron hasta el 31 de octubre de 1952, constituyó un freno para el desarrollo capitalista de la agricultura, al no permitir la superación de los procedimientos primitivos de la producción aplicando medios técnicos agrarios modernos al proscribir a la raza aborigen de la vida civilizada y, en fin, al complicarse directa e indirectamente con las masacres de campesinos y obreros demostrando su incapacidad para evolucionar de acuerdo a las necesidades históricas de Bolivia.

Que en razón del desigual desarrollo de las fuerzas productivas bolivianas, la constitución antes de 1952, estableció a base del despojo indígena, el fraude legal y la

exacción por medios administrativos, fue desde todo punto de vista injusto, defectuoso, contradictorio e irracional.

Si consideramos la ley del 13 de Noviembre de 1886, la ley del 25 de octubre de 1905, la ley del 11 de septiembre de 1915 y del Decreto Reglamentario de 20 de Junio de 1907, veremos que disponen expresamente la nulidad de las adjudicaciones de tierras fiscales que no hubieran cumplido con las condiciones de población y cultivo, y si aun consideramos que en ejecución de las mencionadas disposiciones legales, especialmente del D.S. de 28 de Diciembre de 1938, todas estas tierras deben ser revertidas al Estado, para los fines de colonización, inmigración y otros de necesidad y utilidad pública y pensamos que la propiedad para ser respetada debe cumplir una FUNCION SOCIAL, entonces diremos que los hombres que habían pensado en dictar una Reforma Agraria en Bolivia, quisieron la liberación de las fuerzas productivas agrícolas, la consolidación de la democracia, la unidad y la paz social, en el orden político y económico, de la cual depende fundamentalmente la plena realización de la Reforma Agraria.

Bolivia, no ha hecho su Reforma Agraria en tinieblas, ha consultado varias leyes, ha pedido consejos internacionales y ha comparado con leyes de otros países vecinos, viendo lo que es bueno, lo positivo y lo justo; en base a este aspecto histórico, entraremos a hablar de la legislación comparada, en lo posterior, como aporte a nuestra Reforma Agraria.

1.2.2 Las Reformas Agrarias sus inicios y los Procesos Agrarios en el mundo

a) Roma y la Reforma Agraria

Para el conocimiento de cualquier disciplina, importa saber las circunstancias que han contribuido a su formación y desarrollo. No es posible conocer la inteligencia de una estructura legislativa, sin saber los sucesos que determinaron tal o cual sistema jurídico a través del tiempo.

De ahí que es necesario establecer las fuentes del Derecho Romano al compás del desarrollo económico-social de Roma, para interpretar las instituciones jurídicas de nuestro tiempo.

La historia del pueblo Romano en el desarrollo político, que evolucionó del reinado, la República al Imperio, en lo social, contuvo la relación de dos clases sociales definidas: LOS PATRICIOS Y PLEBEYOS (persona de su propio Derecho) no sin comprender también, el Estado Nacional, otras subclases de Derecho ajeno, la cual la formaron los esclavos sometidos a Roma por derecho de conquista guerrera.

b) El Derecho Propietario Romano

En Roma, en cuanto al régimen de propiedad, las clases romanas estaban frente a la magna contienda de la participación de los Plebeyos en el “AGER PUBLICUS”, es decir, como expresa León Bloch: “Su pretensión de gozar de las mismas ventajas materiales que gozaban los Patricios por fuerza de privilegios políticos”.

En efecto, disuelto el ordenamiento sociológico original teocrático en Roma, surgió con la república la inclinación a disponer de los bienes fiscales, negocio en el cual, la comunidad Romana de los primeros tiempos se convirtió en propiedad privada de las familias de alcurnia religiosa y casta privilegiada, postergando cada vez más la equiparación en el reparto del “AGER PUBLICUS”, hechos sociales, que desviando la lucha de clases determinó el rebuscamiento del Estado Nacional, la instalación del Imperio Romano y la conquista de los pueblos circunvecinos,

El objetivo de tales transformaciones políticas y sociales, no fue otro que el económico, la propiedad territorial, con la posesión de las tierras y el sometimiento del trabajo humano de los esclavos.

Es probable que, en el decurso de esa transformación, como dice Engels: “Propiedad territorial común”, hubieran existido tales condiciones. “La propiedad ya existió en los tiempos primitivos, desde que se comenzó a repartir el territorio de la tribu; en las tribus latinas encontramos el suelo, poseído, parte, por la tribu, parte por la gens, parte por “casa”, que aquella época no podían ser familias individuales”.

Rómulo fue quien debió de hacer el primer reparto de la tierra a los individuos a cada uno dos JUGUERAS (como una hectárea); sin embargo, más tarde encontramos aún la propiedad del suelo en manos de las gentes, sin hablar de las tierra del Estado, acerca de las cuales versa toda la historia interior de la república, y es probable también, que con el Imperio, Roma hubiera transformado a la nobleza y a las gens de derecho propio en grandes propietarios territoriales y rentistas que denominaron la personería de los esclavos (persona de derecho ajeno) para subyugarlos y proclamar el derecho propietario absolutista que heredaron el Código Napoleón y con él, todas las legislaciones latinoamericanas.

c) Las Reformas Agrarias Romanas

La cuestión Agraria en Roma se manifestó, más o menos por el año 140 a. c. “Cayo Regio y Licinio Graso, de estirpe aristocrática, dieron pábulo a sus sentimientos de piedad, manifestaron su disconformidad con la permanente e inhumana explotación de los esclavos que no obstante de sacrificarse por Roma en las guerras y el trabajo, no tenían ninguna suerte de tierras dando lugar a una patente injusticia social.

Cayo Lelio que intentó una Reforma Agraria en Roma, no pudo concretar la obra a raíz de su muerte prematura. Licinio Graco, que fue otro promotor de la idea, fue objeto de sarcasmo, despección y burla, cuando en el Senado lo llamaron “El Juicioso”. Es de observar que el número de las tendencias reformistas del agro, en ese tiempo, sólo radicaban en el problema de la desigualdad social, el excesivo monopolio de las tierras en pocas manos y la explotación de mayoría subyugada.

d) Ley Gracca o Sempronia

Tiberio Gracco, siguiendo los pasos de Cayo Lelio y reiterando ampliatoriamente la idea de una Reforma en el agro, planteó la reforma agraria que se conoce con el nombre de LEY SEMPRONIA, cuyo prémulo, a tiempo de dirigirse a la conciencia del Senado Romano, manifestó que, “Hasta las fieras tienen su guarida menos los hombres que habían ayudado a acrecentar el patrimonio de Roma y sus pudientes, no obstante de que lo dan todo por una patria ajena”.

En la parte dispositiva de esa ley, se determina que nadie puede tener en su provecho más de 500 jornadas equivalentes a 125 hectáreas cultivadas y que la tierra debiera repartirse entre el pueblo romano a razón de 30 jornadas equivalente a 7 y media hectárea. Como resultado de ese planteamiento de la ley en el Senado, Tiberio Gracco fue asesinado por una turba preparada por los señores de la tierra, a quienes, no convenció el argumento sentimental de Tiberio.

Posteriormente el hermano de éste, Cayo Gracco, intentó seguir los pasos de su hermano, pero la fuerza de los dominadores, señores de la tierra, recuperó posiciones para aplastar la idea, triunfó la aristocracia.

e) Catalina y Cicerón

Catalina, otro producto del pueblo, en época posterior, tuvo la idea de dar una Reforma Agraria a Roma. En sus célebres piezas incitativas que son conocidas como las “Catilinas” polemizó con Cicerón que para entonces desempeñaba el cargo de Cónsul Romano, Cicerón en las piezas literarias respectivas, argumentó lo siguiente según Max Beer, “los que quieran ser amigos del pueblo y desposeer a los ricos suprimid las deudas, quebrantad los cimientos del Estado, porque la tarea de éste consiste en defender la propiedad”.

Cicerón era un terrateniente muy conservador del espíritu de Roma de esa época, las Catilinas como obras literarias que son, no dejaron de causar sensación, mas fueron contraproducentes para abordar un problema económico social y jurídico. En resumen, el contenido de la Reforma Agraria, como una transformación socio-económica, tiene en Roma una de las primeras manifestaciones históricas que constituyeron los cimientos del nuevo Derecho Agrario.

f) De la Transformación del Dominio y Adjudicación de las Tierras en la Antigüedad

El crecimiento desigual de la población campesina en el mundo y la paulatina irrupción del desarrollo industrial como etapa histórica y económica, señalaron el panorama jurídico, social y técnico, la necesidad de acrecentar el rendimiento de la

tierra desarrollando técnicas agronómicas capaces de obtener la industrialización de la agricultura, con ello, la subida del nivel material y cultural de las masas trabajadoras campesinas.

Diferentes países preocupados con la depauperación (empobrecimiento de las clases medias y bajas) de sus presupuestos, desequilibrio de las balanzas de pago, ante el peligro de la crisis, tomaron para sí, la tarea de volver las miradas al campo y retomar el camino de la actividad agropecuaria como el renglón más saneado y permanente; así Polonia, Checoslovaquia, Rumania ensayaron hace más de veinte años reformas en la vida rural; Bélgica, Italia, Holanda en su tiempo también lo hicieron.

Sin embargo, no todos los problemas que trae aparejada la cuestión agraria, encontraron el camino de realizaciones integrales cuando se planteó soluciones que abordaron la periferia en ésta, ninguna disquisición tendría lugar si se puede afirmar que, el unilateral aspecto técnico-agronómico, el jurídico o el cultural, pudieran por sí o independientemente resolver la cuestión agraria.

Corresponde decir que, el contenido económico social de una Reforma Agraria, incide en el dominio de la tierra, el racional aprovechamiento de ésta y una justicia social siempre presente; el aspecto jurídico a su turno determina las normas de relación de la vida rural paralelo al progreso técnico que crea una conciencia colectiva adicta a la ecuanimidad y paz social.

Así concebido el contenido de una Reforma Agraria, cabe señalar que el progreso de su realización y de su desarrollo está articulado a una acción normativa, siempre progresiva alejada de las áridas reglas estáticas, disponiendo principios y medios procedimentales sustantivos y adjetivos capaces de realizar los objetivos de su ejecución, compulsando los fundamentos del Derecho Agrario.

g) Transformación del Dominio de la Tierra

En virtud del universal principio de soberanía, casi todos los países del orbe, ejercen el dominio de sus respectivos territorios, más la transformación de ese dominio público en derecho propietario particular desde tiempos remotos, presentaba el

panorama jurídico la limitación del derecho estatal para disponer y restringir los atributos de la propiedad privada de los estantes y habitantes del territorio.

El Estado, para realizar una ecuménica Reforma Agraria que relacione el derecho de propiedad y establezca un régimen acorde con sus funciones, necesitará disponer la totalidad del territorio, estar en posesión de los instrumentos jurídicos y técnicos, estar en posesión de los instrumentos jurídicos y técnicos que consulten fundamentalmente la realidad sociológica integral donde ha de operarse la transformación.

En efecto, muchos países que realizaron la reforma agraria, para encauzar el tránsito del derecho propietario al dominio público o la reforma de disponer el dominio público a favor y beneficio particular, utilizaron los siguientes sistemas:

- 1.-El de la nacionalización mediante procedimientos de confiscación y usufructo.
- 2.- El de la reversión al Estado mediante procedimientos de expropiación y adjudicación condicional del derecho propietario (dotación), etc.

Es oportuno considerar que, la nacionalización de la tierra, se opera con la incorporación al acervo nacional de todas las tierras apropiadas a los particulares en virtud del derecho originario territorial de la nación.

El procedimiento más difundido para que el territorio nacionalizado transite del derecho propietario al dominio público nacional, es la confiscación que consiste en el desconocimiento de la personería y acción de la propiedad privada que se incauta y asigna al Estado o sea a la nación políticamente organizada. Inherente a este sistema, y para el tránsito del dominio público a favor de los particulares, es relativo el procedimiento de concesión del usufructo.

El usufructo de la tierra consiste en que el titular de éste usa y goza de los frutos de ella, manteniendo la ocupación y posesión de la tierra que ha de trabajar, mientras que la nuda propiedad queda reservada al derecho del Estado Nacional.

En cuanto a la reversión o devolución de las tierras al Estado, diremos que esta se opera en virtud de un sistema jurídico preestablecido en la legislación de los Estados,

por el que la propiedad particular y privada está sujeta a determinadas condiciones, restricciones y limitaciones impuestas por la necesidad y utilidad inherente al orden público.

Los procedimientos expropiatorios, en resumen, resultan ser los instrumentos jurídicos por los cuales se opera el tránsito del derecho propietario privado y particular al dominio público, que atribuido al Estado, conforma la personería y derecho de éste, para disponer con motivo de una Reforma Agraria de su patrimonio territorial, racionalizando una nueva distribución de la tierra en manos de los beneficiarios más útiles al interés privado que tenga todos los atributos de la propiedad: el uso, goce y disfrute, mas no el abuso; en realidad esta formación del nuevo derecho propietario contempla para su ejercicio la función social de su desarrollo.

h) Procesos Agrarios en otros Países

A continuación, apuntaremos algunos aspectos importantes con relación a los procesos de algunos países en cuestión Agraria.

El Proceso Agrario en la Ex U.R.S.S

Expandido el feudalismo en todas las latitudes del mundo, Rusia fue regida en las relaciones socioeconómicas del agro, hasta el advenimiento de la Revolución socialista de comienzos de siglo, por el sistema impuesto por el racismo.

Determinados sectores del territorio ruso, al estilo europeo, se hallaban monopolizados por latifundistas feudales, mientras pequeñas propiedades con características de minifundio, se hallaban en poder de las mayorías campesinas, profundizando el antagonismo social y económico de la ciudad y el campo. Son expresiones de ese momento histórico los innumerables condados de UKRANIA, GEORGIA y parte del CAUCASO, así como la situación del MUJIK y los labradores pobres de todo el territorio Ruso.

Acumulados los antecedentes históricos de esa realidad e inaugurada la revolución de octubre, Rusia, mediante medidas legislativas, llevó la revolución al campo,

planteando, en primer término, la nacionalización irrestricta del territorio y luego, dando un cuarto de conversión, declaró el respeto y conservación del derecho propietario, asimilando así la táctica de Lenin: “dos pasos adelante y uno atrás”.

Una de las principales concreciones legislativas del proceso agrario de Rusia, se realizó en el Código Agrario de 1928; disposición esa que, por principio estableció que la tierra era asignada a todos aquellos que quieran trabajarla; se concedió tierras a las familias campesinas que quieran trabajarla; se concedió tierras a las familias campesinas como a una asociación de gentes de trabajo. Las SOCIEDADES DE TIERRAS”, de que habla el cuerpo de leyes, como las “ASOCIACIONES DE LABRADORES”, debían ser administradas por asambleas de campesinos o de representantes de éstos con preterición de administradores estatales, para contribuir una educación social en la mentalidad rural. En resumen, ese primer Código Agrario, fue la legislación preceptuada de la acción directa de masas condicionantes por la guerra civil operada a instancia de la revolución.

“Posteriormente y en el lapso comprendido hasta el 21 de octubre de 1928, en el que se dictó el Código Agrario en la EX U.R.S.S. (R.S.F.S.R.), la nacionalización de la tierra, es decir, la abolición definitiva de la propiedad privada, había experimentado mutaciones en su régimen, cuando los revolucionarios exclamaron: KULAKS ENRIQUECEOS” y se configuró el respeto a la propiedad pequeña”, lo que hasta nuestros días se sigue manteniendo, a excepción de algunas reformas en beneficio del campesinado que hoy se conoce como el Comunismo y Socialismo de Producción Agrícola.

Proceso Agrario en México

Pasada la batalla revolucionaria que protagonizaron los líderes campesinos Emilio Zapata, Francisco Villa, Porfirio Días y otros, México institucionalizó en el ámbito de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Reforma Agraria de ese país. En lineamientos generales, esa Reforma Agraria estatizó el dominio de la tierra para transmitir lo subsiguiente al derecho propietario privado de los particulares con objeto de cumplir las siguientes finalidades: Imponer a la propiedad privada las

modalidades que dicte el interés público, regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conversión al cuidado de las mismas; con ese objeto, se determinó el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación y la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en el ejercicio de la sociedad.

El proceso agrario Mexicano de la Reforma, que ha llegado a cerca de 40 años de desarrollo, tiene en la actualidad una depurada codificación rural que, garantizando la tendencia propietarista de la tierra, ha superado los moldes feudales de tal legislación colonial y republicana de ese país, instalando la “Empresa Agrícola” capitalista como industria derivada.

1.2.3 Aspectos relevantes sobre la legislación agraria Boliviana

Es un tema de palpitante actualidad en nuestro país y por qué no decirlo, en todos los países latino-americanos, países en desarrollo e incluso en países que ya han alcanzado su desarrollo máximo en la parte técnica, los cuales desean cambiar de mirada y moldes a fin de rehabilitarlos e incorporarlos al ambiente social.

Bolivia, un país mono-productor que se encuentra en pleno corazón de América Latina, que de tarde en tarde hace sonar el diapasón del progreso a partir del cuatro de Julio de 1825, sigue señalándonos el camino que debemos tomar, para alcanzar nuestro verdadero desarrollo.

Ahora bien, haciendo un análisis nos preguntamos: ¿La Ley 3464 de 2 de Agosto de 1953 en su momento contribuyó al desarrollo económico rural?, y ahora ¿cómo la ley INRA (1715 refrendada por la ley 3545) contribuye al sector rural dentro del ámbito productivo?

La misión de este trabajo es de analizar en su justa medida dicha disposición legal y observar desde el punto de vista jurídico, para opinar cuáles son las fallas, cuáles los

aciertos, y cuáles las medidas aconsejables para ampliar, acrecentar y llegar de una vez por todas a su definitiva consolidación, para la prosperidad y bienestar del pueblo boliviano en especial al habitante de las zonas rurales.

Bolivia, microcosmos del planeta, con un formidable espacio vital, desde su árido y extenso altiplano, lujuriosos trópicos, zonas cálidas, templadas y semi-templadas y de ubérrimos valles requería de una mejor organización agrícola capaz de colocar al hombre en su ambiente como productor y consumidor al mismo tiempo.

Si bien los Incas nos dieron el ejemplo de su trilogía “AMA SUA, AMA LLULLA, AMA KHELLA” y el colectivismo imperante de su época, vale la pena analizar este sistema para considerar las limitaciones y reglamentaciones para el futuro; así, sobre la experiencia del pasado haríamos la pértiga y el pedestal firme para formar una nación políticamente fuerte, económicamente libre y democráticamente responsable.

Pues bien, este es el tema que ha dejado hondas huellas en el corazón del campesino y, porque no decirlo del pueblo íntegro de Bolivia; un análisis a la luz de la estadística y de la legislación comparada nos hará ver si la ley 3464 cumplió en forma positiva o negativa a la producción agrícola por el gobierno de 1952, como también analizar si la ley INRA podrá contribuir a las necesidades productivas de la gente del sector rural boliviano.

Los estudios sociológicos; así como los contenidos en “EL “Ayllu” de Bautista Saavedra, “RAZA DE BRONCE” de Alcides Arguedas, “LA TRAGEDIA DEL ALTIPLANO” de Tristán Maroff y las novelas sociológicas de los Guillen Pinto, Medinacelli y otros, tuvieron la virtud de orientar constructivamente el numen político del problema agrario en Bolivia. La guerra del chaco que inundó en un mar de sangre al pueblo boliviano, así como las masacres de indígenas en “JESUS DE MACHACA”, “LAS CANCHAS”, y allí donde eclosionó la contenida rebeldía del indio, se repitieron en el tradicional grito de Julián Apaza y los hermanos Catari. Fueron las mayorías nacionales del seudo democrático republicano, las que exigían justicia social y reivindicación de sus derechos humanos.

Los antecedentes históricos a la larga noche del feudal-esclavismo del indígena en el Yanaconazgo, la encomienda, la mita, y el ponguaje conformaron la razón moral que impulsó la Reforma Agraria, decretada el 2 de Agosto de 1953 en Ucureña y de la cual haremos el análisis histórico hasta llegar a la actual ley INRA, objeto de nuestro estudio. Ahora bien, a manera de tener una idea cabal de los logros históricos dentro del ámbito agrario en Bolivia, citaremos los siguientes:

a) Abolición del Servicio Personal de Indígena - Decreto Supremo de 04 de Julio de 1825

Ahora bien, hemos hablado algo sobre la naturaleza e historia de algunos países y del propio nuestro; para llegar a una Reforma Agraria de los alcances de 1953, requerimos conocer los antecedentes y las causales que motivaron su estudio desde 1825.

El Decreto Supremo de 4 de julio de 1825, emanado del primer Presidente de Bolivia, en sus partes principales nos manifiesta:

1°.- Que ningún individuo del Estado exija directa o indirectamente el servicio personal de los peruanos indígenas sin que proceda un contrato libre del precio de su trabajo.

2°.- Se prohíbe a los Prefectos de los Departamentos, Intendentes, Gobernadores y Jueces, a los preladados eclesiásticos, curas y tenientes, hacendados, dueños de minas y obrajes, que puedan emplear a los indígenas contra su voluntad, en faenas de mitas, ponguaje y otros servicios domésticos rurales.

3°.- Que para las obras públicas de común utilidad, que el gobierno ordenare, no sean pensionados únicamente los indígenas como hasta aquí, debiendo concurrir todo ciudadano proporcionalmente, según número y facultades.

4°.- Las autoridades políticas por medio de alcaldes o municipalidades de los pueblos, harán el repartimiento de víveres y demás auxilios para las tropas, o cualquier otro trabajo de interés, sin gravar más a los indígenas que a los demás ciudadanos.

Además, los jornales de los trabajadores en minas, obrajes, deberán satisfacerse según el precio que contraen, en dinero constante, sin obligarles a recibir especies, contra su voluntad y precios que no sean corrientes de plaza.

Estos artículos son luces suficientes para demostrar la intención del gobierno de Bolívar, cuando nació nuestro país a la vida independiente.

b) Servicios Indígenas en la Prestación Vial - Ley del 29 de Noviembre de 1915

Insertaremos también aquella ley de 1915 que manifiesta “Que en ningún caso la raza indígena será obligada a pagar la prestación vial en efectivo, debiendo prestar sus servicios, ya sea en forma personal o mediante sustitutos, los indígenas que estuvieran enfermos el día señalados para el servicio, la prestarán así se encuentren aptos. Los subprefectos o Corregidores que fueren convictos de haber infringido el artículo anterior serán separados definitivamente de su cargo y obligado, a devolver lo que hubiesen cobrado indebidamente”

c) Abolición de los Servicios de Pongueaje y Mitanaje - Decreto Supremo N° 319 de mayo de 1945

Por ser de suma importancia anotamos el contenido del presente Decreto, que fue también base para la reforma agraria de la revolución nacional de 1953; según este decreto quedan abolidos los servicios de Pongueaje y Mitanaje. Los infractores a esta disposición serán sancionados con una multa de Bs. 500, por cada vez, estando las policías facultadas para su cumplimiento coactivo y coercitivo, la denuncia es de acción popular y los denunciantes serán acreedores al 50% de la multa, así como queda prohibida a las autoridades, ya sean administrativas, judiciales, eclesiásticas, provinciales, cantonales, etc. obligar a los indígenas, colonos, comunarios o residentes de ciudades y pueblos a prestar servicios gratuitos.

Todo servicio debe ser efectuado voluntariamente y remunerados por su justo precio; aquellas autoridades que infrinjan la presente disposición serán sancionadas con la destitución de su cargo.

1.2.4 La función principal de la Reforma Agraria de 1952

a) Ley de Reforma Agraria en Función del Desarrollo D.L. N° 3464, de 02 de Agosto de 1953

Después de haber hecho un breve análisis de los contenidos que dieron a pensar sobre una Reforma Agraria, ahora; ¿cómo no hablar en este tema o trabajo de la Norma Jurídica Agraria?... cuando de la nueva orientación que se le dé depende el desarrollo de nuestras áreas rurales, que incidieron y sirvieron de base para el desarrollo de nuestro territorio patrio, evolución y desarrollo que dependen para mejorar las condiciones de la vida de todo el pueblo boliviano, tan sufrido hasta hoy especialmente o particularmente, diremos, de las dos terceras partes de los habitantes de esta nación, que constituyen la familia campesina.

¿Cómo no hablar en esta Tesis de la gran caravana humana que mora a lo largo y a lo ancho de nuestro territorio vital y que está muriendo de hambre, que vive desamparada, sin techo, en la insalubridad; que por la ignorancia existente pese a las famosas campañas de alfabetización del estado tienen los ojos vendados a la ciencia y a la cultura, a la técnica agraria moderna?

Dicho todo esto nos corresponde hacer una somera evaluación jurídica dentro del ámbito agrario realizando un análisis histórico sobre los objetivos y finalidades que inspiraron a la dictación del Decreto de 2 de agosto de 1953; así tenemos:

1) El Derecho Originario de la Nación

La ley de reforma agraria N° 3464 en su Art. 1°, establecía: “El suelo, el subsuelo y las aguas del territorio, pertenecen por derecho originario a la nación boliviana.”

2) La Propiedad Privada

El criterio liberal individualista que inspiró a la reforma agraria Boliviana, incluyó que se reconociera y garantizara el principio de la propiedad privada; es así cómo el Art. 2° manifestaba: “El Estado reconoce y garantiza la propiedad agraria privada cuando ésta cumple su función útil para la colectividad nacional, planifica, regula,

racionaliza su ejercicio y tiende a la distribución equitativa de la tierra, para asegurar la libertad y el bienestar económico y cultural de la población Boliviana”.

3) La Función Social de la Propiedad

A partir de la Constitución Política del Estado de 1938 hasta la modificada Constitución Política del Estado Plurinacional de 2009, se establece la necesidad de que la propiedad privada cumple una función social; sin embargo, este precepto Constitucional no tuvo aplicación práctica en las áreas rurales. Con todo, este principio sirve como base jurídica para dar nacimiento a la Ley de Reforma Agraria y posteriormente a ley 1715 (LEY INRA),

4) La Tierra es para quien la Trabaja

En nuestra nación como en todos los países de esta América Morena, este postulado constituye un principio propio del Derecho Agrario, que permite romper el vínculo de servidumbre feudal que ata al campesino con el terrateniente”.

b).- La Reforma Agraria Boliviana Ejemplo en Latino América

La ley de Reforma Agraria del 52 determinó serios cambios en torno a la tratativa de los habitantes del agro que posteriormente serían imitados por otros países, entre lo que tenemos:

1) Disponer la expropiación del minifundio

A solo efecto de un racional reagrupamiento, para la organización de cooperativas agrícolas, concediendo a las mismas amplias facilidades e incentivos por parte del Estado. El movimiento cooperativista constituye de por sí un eficaz sistema para la solución transitoria de muchas de las contradicciones económicas y sociales existentes en nuestra sociedad.

Crea las condiciones subjetivas para que el campesino pueda captar la instauración de un nuevo sistema económico, político y social, no capitalista; al propio tiempo, muestra las bondades del trabajo realizado en común. En líneas generales, puede elevar el nivel de vida de la clase marginada.

2) Limitar y reglamentar las sucesiones

Tratándose de la traslación de un derecho propietario sobre un bien inmueble agrario, por vía de sucesiones, podrán heredar en línea directa hasta el segundo grado y en línea colateral hasta el primer grado. De otro lado, se impone reglamentar la sucesión en sentido de que la parcela de terreno quede en poder de un sólo heredero, cuando estos fueran varios, teniendo en cuenta que sea autentico campesino, con aptitudes para la agricultura, finalmente, que demuestre voluntad en el trabajo, con la obligación de cancelar el valor de la acción o acciones que correspondan al otorgar un crédito a largo plazo.

Al respecto existen experiencias muy positivas contempladas en las legislaciones agrarias de Chile y Cuba, lógicamente con modalidades propias de cada país.

3) Reglamentar las transferencias de los predios

La mediana y pequeña propiedad pueden ser transferidas en venta, pero, en su integridad, previa autorización del Consejo Nacional de Reforma Agraria; preferentemente, estas transferencias se harán a favor de los campesinos asentados en la propiedad o a los que no tengan tierras, en las mismas condiciones.

Es de hacer notar que la prohibición absoluta de ventas, resulta poco menos que imposible, ya que el libre juego de la compra-venta de bienes resulta necesario para el desarrollo del sistema capitalista.

4) Indivisión Forzosa

Se impone la necesidad de garantizar la indivisión forzosa de la mediana y pequeña propiedad, pero, la simple declaración no basta, como acontece con el precepto Constitucional vigente, es preciso sancionar severamente el incumplimiento de esta medida a fin de lograr su estricto cumplimiento y conseguir

5) El trabajo fuente adquisición del derecho propietario

Otro aspecto contribuyo Bolivia con su la reforma del 52 fue el precepto; “El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria”

Ahora bien, de este precepto constitucional fluye el carácter condicional del acto traslativo de dominio; explicamos el Estado dota una parcela de terreno a favor del campesino, con la obligación de que la trabaje y la haga producir; en el momento que el dotado.

1.2.5 Legislación Comparada

a) La reforma Agraria en China Popular

El 28 de junio de 1950, y después de haberse producido la revolución socialista o “Guerra revolucionaria”, China, con la instalación del gobierno de Pekín, se nacionalizó el territorio mediante el procedimiento de la confiscación y la requisita.

La concesión del usufructo de la tierra a los campesinos estaba librada a la decisión de “Tributos Populares”, que actuaban en función de las necesidades y capacidades de los nuevos beneficiarios de la tierra; de manera que la discriminación de los tipos de propiedades afectables por la reforma agraria, estaba librada a la calificación de “Comités Populares” que examinando las condiciones del terrateniente, establecían inicialmente su condición de latifundista, mediano propietario o propietario pequeño.

b) La Reforma Agraria en Guatemala

Bajo el N° 900 y en fecha 17 de junio de 1952, se dio a conocer la ley de la reforma agraria Guatemalteca; esta disposición legal, reconocía tres tipos de propiedades pequeñas, la mediana propiedad y el Empresa Capitalista. Se nacionalizó las empresas agrícolas extranjeras mediante el procedimiento de la expropiación indemnizables; se practicaron reservaciones fiscales en las “Sabanas” del peten donde se concedían la posesión de la tierra bajo el sistema del usufructo.

Esta Reforma Agraria, a menos de tres años de ejecución, confrontó su virtual extinción, cuando el gobierno del general Castillo Armas la derogó para sustituirla con “Estatutos Rurales” que hoy van formando una legislación inherente al momento político de ese país.

c) La Nueva Ley de Tierras de Puerto Rico

Esta Reforma Agraria que data del 12 de abril de 1941, fue orientada en el sentido predominantemente técnico, canceló la gran propiedad corporativa por considerarla monopolista de la tierra, perjudicial al desarrollo y función social de la pequeña y mediana propiedad.

El depurado sistema de cooperativas establecido por la ley de tierras de Puerto Rico, racionalizando el aprovechamiento técnico de la tierra, elimina posibilidades de injusticia social en aquel país.

“Las Fincas de beneficio proporcional, creadas al efecto, para estimular al obrero agrícola, son una pauta del contenido social y económico de esa ley

1.3 Del Marco Teórico

1.3.1 Marco Teórico Referencial

En el país, después de la Reforma Agraria de 1953, la mayoría de las tierras fueron entregadas específicamente a los sectores campesinos, situación que hoy en día es motivo de controversia entre los Latifundistas y Minifundistas. Si bien el gobierno ha hecho mucha propaganda electoral con referencia al Saneamiento de tierras, estableciendo y diciendo que la pequeña propiedad campesina (sobre todo en el occidente y valles del país) no están en peligro, que estas tierras no podrán ser revertidas ni expropiadas, hoy se está viendo una serie de falencias con la actual Ley INRA; la pequeña propiedad de los compañeros campesinos más que nunca ahora está en peligro puesto que no se contempla entre las modificaciones de la ley INRA el incentivo al aparato productivo del sector rural boliviano, puesto que solo beneficia al incentivo económico de las propiedades denominadas productivas, o sea a grandes ganaderos, grandes terratenientes y agroindustrias concentradas en el oriente del país; el gobierno, al igual que anteriores gobiernos de tendencia Nacionalista y hasta gobiernos Neoliberales como el de Gonzalo Sánchez de Lozada, apuesta por un proyecto pro empresarial asentado en la “moderna granja capitalista”, solo que en Bolivia este modo de producción además de permitir la explotación de los

trabajadores del campo, sólo apunta al monocultivo (sólo sembrar soya y girasol) dejando de lado a los pequeños productores de los valles bajos y altos de Bolivia.

1.3.2 Modos de Producción, relaciones de Producción y Fuerzas Productivas

Conforme a los principios del materialismo histórico, la causa determinante del desarrollo social de los pueblos es el modo de producción de los bienes materiales, el medio geográfico y la densidad de población no son variables determinantes en el proceso de desarrollo económico-socialⁱ.

Se entiende por modo de producción al conjunto de fuerzas productivas que coexisten con un determinado tipo de relaciones de producción; un modo de producción históricamente determinado se expresa como una unidad inseparable de las fuerzas productivas y las relaciones de producción correspondientes a ellasⁱⁱ.

"Cualesquiera que sean las formas sociales de la producción, sus factores son siempre dos: los medios de producción y los obreros."ⁱⁱⁱ Los medios de producción con que se crean los bienes materiales y los hombres que los ponen en acción y producen con ellos estos bienes forman las fuerzas productivas.^{iv}

Para producir, los hombres contraen determinados vínculos y relaciones, y a través de estos vínculos y relaciones sociales, y sólo a través de ellos, es cómo se relacionan con la naturaleza y cómo se efectúa la producción.^v Las relaciones sociales de los hombres en el proceso de producción de bienes materiales forman las relaciones de producción.

1.3.3 Las Leyes del Materialismo Dialéctico

La dialéctica materialista es la teoría del desarrollo y concatenación universal, sus leyes son tres: LEY DE LA UNIDAD Y LUCHA DE CONTRARIOS, LEY DEL TRANSITO DE LOS CAMBIOS CUANTITATIVOS A CUALITATIVOS Y LEY DE LA NEGACION DE LA NEGACION.

Lo más importante del desarrollo es el problema de sus fuentes y fuerzas motrices, lo cual se expresa por la ley de la unidad y lucha de contrarios; esta ley pone al descubierto las fuentes y causas reales del eterno movimiento y desarrollo del mundo material. El análisis de las contradicciones de la realidad objetiva y el descubrimiento de su

naturaleza es una exigencia importantísima de toda investigación científica y de toda obra práctica.

1.3.4 Causas que explican el Desarrollo Económico

El desarrollo económico es un proceso mediante el cual la renta nacional real de una economía aumenta durante un largo período de tiempo. El desarrollo es un proceso de cambio social deliberado, que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades económicas, sociales y políticas, tanto de un país, como fuera de él. Para lograr el desarrollo económico se necesita adquirir nuevos conocimientos y nuevas técnicas, acumular más capital (máquinas, herramientas, fábricas, caminos, ferrocarriles, muelles, diques, canales de regadío), contar con recursos naturales de toda índole, contar con buenas instituciones políticas, económicas y sociales (gobierno estable, moneda sana, sistema bancario adecuado).

En referencia al crecimiento de la producción social en el socialismo, éste se funda en el continuo y planificado desarrollo de la tecnología, lo cual significa perfeccionar los instrumentos de producción, mejorar la organización del trabajo, aumentar el nivel de educación y técnica de los trabajadores. El pueblo ruso, ha dedicado gran parte de sus esfuerzos y recursos a la formación de especialistas altamente calificados. Asimismo, la planificación proporcional de la nación ha permitido el desarrollo de los diversos sectores de la economía.

1.3.5 Ley INRA en Bolivia ¿una segunda reforma agraria?

En Agosto del año 1996, el gobierno rompía por tercera vez el consenso con los sectores sociales en torno al proyecto de Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, planteando una nueva versión de la Ley, opuesta a los derechos e interés de los indígenas y campesinos. Ante la actitud de la CSUTCB, la CIDOB y la CSCB, resuelven convocar conjuntamente a la marcha indígena-campesina por el territorio, la tierra, los derechos políticos y el desarrollo.

El gobierno tuvo que aceptar varias de las demandas contenidas en la propuesta indígena-campesina, que de ninguna manera fueron aceptadas antes de la marcha. El

18 de Octubre de 1996, finalmente, se aprobó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A.), y el 20 de Octubre fue entregada, en Samaipata, al grupo de marchistas que ahí se mantuvieron firmes durante 54 días. Los principales aspectos positivos de la Ley del S.N.R.A. no hubiesen sido posibles, si los pueblos indígenas y campesinos no hubieran luchado por sus derechos. Entre los aspectos positivos de esta ley podemos mencionar que se reduce la concentración de la tierra en pocas manos, una relativa mejora de la administración del recurso tierra y una mejor aplicación de la justicia puesto que se toma en cuenta a poseedores legales, comunidades campesinas, pueblos indígenas originarios y el acceso de la tierra a favor de la mujer del área rural indistintamente de su estado civil. Entre los aspectos discutibles, se menciona que la ley impedirá la constitución de mercados de tierras y de capitales, frenará el desarrollo de la agricultura tradicional, rebajará el precio de la tierra produciendo una demanda excesiva, incentivará la ineficiencia en las zonas tradicionales, fomentará la destrucción de los bosques, limitará las inversiones extranjeras y generará un aparato burocrático complicado e ineficiente.

Haciendo un balance comparativo de lo que la ley INRA significa en el contexto de América Latina, queda claro que la ley INRA es la más progresista, es la más respetuosa de la diversidad. Es una ley que intenta mantener la segmentación de los mercados de tierras por tipo de propietario y de productor; sin embargo, esto favorece a aquellos que tienen condiciones de adquirir tierras en el mercado, es decir, (medianos y grandes productores) concentrados más que todo en el oriente del país, y un mercado restringido para aquellos que no tienen condiciones de acceso a la tierra por esa vía (pequeños productores) concentrados al interior de las comunidades campesinas de todo el país.

Al ser la ley INRA el objeto de nuestro estudio es menester tener una comprensión más clara de lo que es el proceso de saneamiento de tierras en Bolivia rescatando el precepto legal contemplado en su capítulo III del D.S. 29215 de 2 de agosto de 2007.

a) proceso de Saneamiento de Tierras en Bolivia.-La ley INRA dentro de su contenido señala lo siguiente:

1.3.6 Del Marco Legal, acerca del Sector Rural en Bolivia

La importancia de plantear el tema agrario en un país eminentemente agrícola como es Bolivia donde más del 60 por ciento de la población se encuentra en el área rural, es meramente por falta de políticas de fomento a la productividad; se vincula además, intentar aportar soluciones dentro de un marco teórico-jurídico que presenta innegables contradicciones al espíritu de la ley agraria , como el relacionado con el desarrollo del aparato productivo agrícola concentrándose únicamente en abarcar la mayor cantidad de tierra para titular mediante el proceso de saneamiento olvidándose del incentivo a los pequeños productores de las comunidades campesinas de los valles y altiplano occidental del país. Por otro lado, pensamos que sería un modesto aporte como Universitario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas ante un problema de carácter nacional, desarrollar nuevas alternativas en el marco de la Ley 1715 y 3545, para poder mejorar, las falencias y vacíos legales que tiene nuestra normatividad Agraria.

Para ello se debería tomar en cuenta los siguientes aspectos esenciales:

- Tener una visión de producción enfocada no sólo en sanear la propiedad rural sino garantizar a ese campesino mecanismos legales de acceso a créditos económicos de inversión.
- La Integración campesina, en base a fondos económicos de producción
- La disposición independiente de estos recursos por parte de los campesinos
- Coadyuvar a que la pequeña propiedad agrícola se constituya en una cédula de producción agropecuaria en el país y no simplemente en una propiedad de subsidio básico familiar.
- Fomentar el desarrollo de las comunidades indígenas y campesinas
- Hacer que el campesino sea nuevamente el protagonista de la agricultura, donde sea el actor principal de la economía del país.

- Que los recursos económicos emanados al INRA vengan de las regalías nacionales y así poder fortalecer esta institución que tiene carácter crucial para el sector rural boliviano, puesto que en la actualidad sus recursos son mínimos ya que son percibidos de organismos internacionales.

Así mismo, se debe tomar en cuenta específicamente:

- Agrupar las tierras loteadas por los campesinos o las que no cumplan una función social, para poder crear cooperativas comunales de incentivo productivo.
- Agrupar familias campesinas que hayan sido ya tituladas por el INRA, en unidades asociativas, las cuales no tengan recursos para mejorar su producción
- Reglamentar el funcionamiento de todas las organizaciones agrarias, para mejorar el aspecto productivo y coadyuvar al fortalecimiento del sector campesino, entre otros aspectos.

CAPITULO II

2.1 Deficiencias Jurídicas y Propuesta de Mejorar la Ley

2.1.1 Verificación de la Hipótesis (Resultados, Análisis y discusión)

Sin duda alguna; la Ley INRA del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, tiene serios defectos, errores, lagunas; muchas disposiciones benefician a los medianos y grandes productores agrícolas quedando los pequeños productores desprotegidos en el aspecto productivo, rezagados a ser solamente unidades de subsistencia familiar en el área, sin que hasta el presente los organismos de gobiernos hayan encarado el problema con la responsabilidad que merece tal situación.

Es necesario anotar algunos aspectos en este trabajo, desde luego negativos a la ley, bien podemos anotar que favorece a los medianos y grandes como lo demostraremos más adelante.

También hay que indicar que la orfandad de orientación, hacia el desarrollo, el poco criterio de la Ley INRA, permitió la ruptura de la unidad de producción agrícola, con las consecuencias ya experimentadas por el pueblo al restringir algunos derechos propios de los campesinos con relación a sus propiedades .

Nuestra hipótesis con relación al trabajo realizado tiene sus bases acentuadas en las siguientes deficiencias de orden legal y técnico:

a) La ley INRA impide la plena constitución de un mercado de tierras en todo el país.

El derecho de propiedad sobre un bien hace de su dueño la única persona que puede atribuirse la propiedad sobre dicho bien; tal derecho excluye a otros de su disfrute, y da al propietario la prerrogativa de venderlo, según los procedimientos de transferencia legalmente establecidos y en vigencia, y de hacer valer su derecho indefinidamente, de forma que ninguna otra persona pueda apropiarse del bien sin su consentimiento. Los derechos plenos de propiedad son una condición esencial para el desarrollo de la actividad económica.

La ley INRA perfecciona los derechos de propiedad del mediano y gran propietario. Estos últimos podrán vender y comprar tierras, excluir a otros del disfrute de su propiedad, usar la tierra como garantía hipotecaria en cualquier operación comercial, y, en fin, hacer valer su derecho propietario. En cambio, el pequeño productor deberá hacer frente a una serie de limitaciones. Los derechos de propiedad del campesino y del indígena no están bien establecidos. Los pequeños propietarios, indígenas y comunarios no podrán comprar, vender, alquilar, hipotecar y disponer libremente de su tierra, lo que ocasionará un grave perjuicio para ellos y para el país en su conjunto.

La Constitución Política del Estado (CPE) establece que la pequeña propiedad campesina constituye un «mínimo vital» y que tiene el carácter de un patrimonio familiar inembargable e indivisible (*CPE, Art. 394*). Este enfoque sólo refuerza lo ya complementado por la *ley INRA en su artículo 41 parágrafo I numeral 2*, que dispone que la pequeña propiedad tiene carácter inembargable e indivisible. La ley no prohíbe la venta de la pequeña propiedad campesina o de las tierras comunales o indígenas, pero establece que estas tierras se distribuirán de acuerdo con las normas y costumbres de las comunidades *ley INRA (Art. 3, inc. III)*. Hay, de este modo, una limitación indirecta al desarrollo de la compra y venta de tierras y peor aún al acceso a créditos de entidades financieras particulares.

Se conformarán, por consiguiente, dos segmentos de mercado diferentes; en uno (principalmente en el oriente del país) las transacciones relativas a la tierra podrán realizarse más o menos libremente; en el otro (altiplano, Chaco y valles) se realizarán con gran dificultad o no podrán realizarse. Los incentivos que el mercado da a la inversión actuarán solamente en uno de los dos segmentos. Cabe suponer que en el oriente se realizarán más inversiones, se aplicará más tecnología y se generará más ingreso y empleos, mientras que en el altiplano, Chaco y valles esto casi no ocurrirá. La ley impone así un gran costo de oportunidad a todos los pobladores rurales: a saber, la pérdida de ingresos por no poder utilizar la tierra de otro modo. En el altiplano, Chaco y valles el precio de la tierra no reflejará su costo de oportunidad.

b) La ley limita la formación de un mercado de capitales, especialmente en la zona donde se practica la agricultura tradicional.

La pequeña propiedad campesina no podrá ser utilizada como hipoteca, lo que limita mucho la formación de un mercado de capitales y especialmente la generalización del crédito rural. Actualmente el campesino tiene acceso a poquísimas fuentes de crédito; en estas últimas se arriesgan fondos basándose en garantías prendarias inseguras (como la cosecha) y en ellas la capacidad de operaciones es limitada. El campesino, que sin duda tiene necesidad del crédito, termina recurriendo al prestamista local, que le impone intereses altísimos y condiciones extremas, entre las que puede estar la pérdida de la tierra.

La ley INRA dispone que el Estado otorgue créditos de fomento y desarrollo a pequeños propietarios y comunidades indígenas *ley INRA (Disp. Fin. XI)*. Es obvio que el Estado podrá canalizar algunos fondos hacia estos productores, pero el principal suministrador de fondos *-el capital financiero privado-* se mantendrá apartado ya que la ley hace que el mundo campesino sea automáticamente un ambiente de alto riesgo para la colocación de créditos comerciales. Naturalmente, los más perjudicados serán los pequeños

c) Diferencias legales contempladas en la ley INRA con relación a la propiedad agraria.

Propiedad grande y mediana	Pequeña propiedad, comunidades campesinas e indígenas
Puede ser revertida por abandono. El no-pago de impuestos es presunción de abandono (Art. 51).	La pequeña propiedad campesina son indivisibles e inembargables (Art. 41).
	La pequeña propiedad y tierras comunitarias de origen no serán revertidas por abandono

	o falta de trabajo (Art. 53).
	Las tierras comunitarias de origen y las propiedades comunales son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles (Art. 41).
Pueden ser vendidas o hipotecadas (Art. 41).	La pequeña propiedad y tierras comunitarias de origen no pueden ser hipotecadas por ser inembargables (Art. 41, inc. I).
Pagan impuestos sobre la base del autoevalúo.	No pagan impuestos (incluso los inmuebles de comunidades campesinas, pueblos, comunidades indígenas y comunidades originarias están exentos de impuestos) (Art. 4).
Obtienen tierras del Estado por adjudicación (a precios de mercado).	Obtienen tierras del Estado por dotación (gratuita) o por adjudicación a precios concesionales (Art. 74).
Expropiables por causa de utilidad pública (reagrupamiento de la propiedad, conservación de la biodiversidad u obras de interés público) e incumplimiento de la función económico-social (Art. 59).	Sólo son expropiables para conservar la biodiversidad y para realizar obras de interés público (Art. 59, inc. IV).
La dotación será preferente para quienes residan en el lugar. Será preferente sobre la adjudicación, especialmente en favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas	

y originarias sin tierras o que la tengan insuficientemente (Art. 42 y 43).

d) La ley protege excesivamente al pequeño propietario, a las comunidades campesinas y a los pueblos indígenas y originarios, produciendo efectos contrarios a los deseados.

En el cuadro, se resumen las diferencias más importantes en el tratamiento de los distintos tipos de propiedad. El exceso de protección al campesino produce efectos negativos. En la ley, se supone que el campesino prefiere seguir siendo campesino, y que no quiere o que no le conviene vender su tierra; muchas de las medidas legales están dirigidas a protegerlo y a conservarlo en su estado.

La misma carencia de derechos de propiedad en sentido estricto obliga al campesino a mantener su condición. Sin embargo, la decisión de vender o de conservar su tierra debería poder tomarla él mismo; las trabas que no le permiten hacerlo deberían desaparecer.

A lo largo de la historia republicana de Bolivia, e incluso anteriormente, los campesinos han luchado tenazmente por su derecho a la tierra. Desde las rebeliones de fines del siglo XIX y principios del siglo XX contra la expansión del latifundio, pasando por las tomas de haciendas previas a la reforma agraria, hasta las movilizaciones contemporáneas, la tierra ha estado en el centro de las luchas campesinas. Si la reforma agraria les dio tierras, y si la colonización les abrió -para bien o para mal- las puertas de la Amazonía, en la actualidad sería totalmente inadecuado impedir a los campesinos ejercer su pleno derecho a la venta de sus tierras.

La ley reconoce los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras comunitarias de origen *ley INRA (Art. 3, inc. III) y art 403 CPE*, y pone -aunque en apariencia erróneamente- a todos los grupos étnicos en las mismas condiciones. Existen hoy ocho territorios indígenas reconocidos como tales y 16 en tramitación. Por un lado, los grupos étnicos, especialmente los selváticos, pueden ser excelentes administradores de los recursos naturales gracias a su familiaridad con el medio, a los

conocimientos que han acumulado y a su bajo consumo dentro-energético. Pero, por otro lado, su sociedad está perdiendo cohesión. ¿Vale la pena legislar para grupos que se están desintegrando? ¿Qué debe prevalecer en la legislación: la pertenencia a una identidad parcial o la pertenencia a una identidad nacional? ¿En qué circunstancias debe la pertenencia a una etnia crear derechos especiales? ¿Cuáles son los derechos que se asigna a los grupos étnicos? Por ejemplo, ¿estará la propiedad de la tierra en los territorios indígenas reservada exclusivamente a los propios indígenas? ¿Se extienden los derechos de las etnias a la vegetación forestal y a los recursos genéticos comprendidos en esos territorios? Esos derechos no están claramente delimitados en la ley INRA ni en otros instrumentos legales.

e) La ley rebaja artificialmente el precio de la tierra.

En un mercado sin grandes distorsiones, el precio de los factores de producción refleja más o menos adecuadamente su valor. En una economía de mercado es importante que los factores sean transados a sus precios reales, para que el precio actúe como un impulso para la eficiencia. Mientras más alto sea el precio de un factor, mayor será el esfuerzo necesario para recuperar la inversión realizada para su compra.

En un mercado segmentado y distorsionado como el que consolida la ley INRA, el precio de la tierra no reflejará su verdadero valor, por las siguientes razones:

- En las zonas tradicionales especialmente, las transacciones estarán limitadas;
- En las zonas no tradicionales donde haya posibilidades de ampliar la frontera agrícola, los precios de la tierra estarán por debajo de su valor, debido a que:
 - La dotación es preferente a la adjudicación (es decir, entre un comprador de tierras que desea pagar por ellas y una comunidad que desea que las tierras le sean dadas sin costo, el Estado deberá optar por entregarlas gratuitamente a esta última); **ley INRA art. 42 (parágrafos II y III)**

- La adjudicación simple a colonizadores (los principales responsables de la expansión de la frontera agrícola a costa del bosque) se hace a precios concesionales, es decir, por debajo del precio de mercado.

Naturalmente, estos factores causarían una rebaja de los precios, y aumentarían la demanda de tierras.

f) La exención de impuestos de que goza el pequeño propietario incentiva la ineficiencia.

La ley INRA da un tratamiento impositivo desigual a la propiedad mediana y grande respecto de la pequeña propiedad campesina e indígena: esta última no pagará impuestos en virtud a lo establecido en la *ley INRA art. 4 parágrafos III*

Si bien la exención de impuestos puede ser el reconocimiento de una situación de pobreza, esta franquicia es un error:

- El pago de un impuesto valoriza la tierra;
- Las propiedades grandes pueden ser subdivididas (y aparecer como pequeñas) para no pagar impuestos;
- El pago de impuestos consolidaría un sentido de propiedad sobre la tierra;
- muchas pequeñas propiedades campesinas generan un producto con un alto valor (por ejemplo, las plantaciones de coca del Chapare y las de hortalizas en los valles bajos de Cochabamba).

Por consiguiente, el pequeño propietario también debería pagar impuestos. Naturalmente, el costo de cobrar el impuesto puede ser alto. Pero si existen 2 500 000 pequeñas propiedades y cada una pagase tan sólo 10 dólares EE.UU. al año, se podrían recaudar por lo menos 25 millones de dólares, una cifra no despreciable. Los municipios podrían encargarse de una recaudación que podría realizarse durante un mes al año, para reducir al mínimo el costo de recolección del impuesto, mismos que serían reutilizados en el desarrollo del aparato rural productivo.

Por otra parte, se debería considerar que el pago de impuestos sobre la tierra podría reforzar el sentido de ciudadanía, aspecto extremadamente deseable en un país donde los campesinos e indígenas sufren segregaciones de distinta índole.

g) La ley favorece la depredación de los recursos naturales.

La ley establece que las comunidades campesinas e indígenas podrán beneficiarse de dotaciones de tierras, es decir, de entregas de tierra en forma gratuita. Los particulares que deseen obtener tierras podrán adjudicárselas mediante un pago al Estado, ley **INRA Art. 42**. Este mecanismo es redistributivo: entrega tierras gratuitamente a los pobres y les cobra a los pudientes; pero el aspecto negativo de la dotación es que es un poderoso incentivo para la ineficiencia y para la destrucción de los bosques.

En efecto, una comunidad determinada (de altiplano o valles) tendrá dos opciones: intensificar el uso de la tierra que ya posee (invirtiendo más, introduciendo innovaciones de tecnología, siendo más eficiente⁷ en el uso de su recurso), o bien pedirle al Estado que le entregue nuevas tierras. Se sabe que las tierras agrícolas en el altiplano y en los valles pasan por períodos de barbecho sumamente largos; la capacidad de carga de los pastizales ya ha sido excedida; las prácticas de manejo de ganado son inadecuadas; hay poca inversión en insumos variables, y la adopción de tecnología es mínima: es decir, que el productor es muy ineficiente. Al comparar los rendimientos por superficie en contextos agroecológicos similares, se observará que un campesino peruano o ecuatoriano es más eficiente que un campesino boliviano.

Como la dotación de tierras será gratuita, el productor dispondrá de una nueva parcela en la que podrá empezar otra vez, aunque no haya hecho todos los esfuerzos necesarios para incrementar la eficiencia en las labores de la parcela que ya posee. En virtud de la dotación de tierras, el productor tendrá la oportunidad de «repetir» su ineficiencia en un nuevo contexto.

Además de financiar la ineficiencia, la dotación de tierras constituye una gran amenaza para los bosques, especialmente los tropicales. Es preciso reconocer que no hay tierras agrícolas para distribuir, a no ser que el Estado las expropie y que

revertan grandes cantidades de tierras a los medianos y grandes propietarios, lo cual no se da en cierta medida pero aún así no hay suficiente. Las tierras que han recibido los actuales medianos y grandes propietarios no son de vocación agrícola; las que se distribuirán mediante dotación estarán normalmente situadas en bosques o cerca de ellos. Quienes se beneficien con las dotaciones aplicarán de inmediato el sistema de roza, corta y quema, que acelerará el ritmo de la deforestación.

La ley ha previsto que no se dotará de tierras a individuos sino a comunidades, pero los efectos negativos finales de estas entregas serán los mismos, ya que las comunidades redistribuirán la tierra entre sus miembros. Donde hubiere superposición o conflicto de derechos, prevalecerá el derecho de propiedad agrícola y ganadero (o de la comunidad campesina o pueblo) sobre las concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal ley **INRA art. 43**. Si se considera que esta superposición de derechos se generalizará en casi todo el país, se advertirá que la ley INRA pone los bosques bolivianos a merced de las moto-sierras de los campesinos e indígenas, ya que al prevalecer la dotación frente a la adjudicación anula los esfuerzos de conservación que se han hecho gracias a otras leyes.

Cuando se pretende financiar la ineficiencia y la destrucción del bosque, es preciso decir que no debe haber más dotaciones de tierras, ni en beneficio de comunidades ni de particulares. Quien quiera tener tierras debe pagar por ellas. La tierra es un factor escaso, no un bien infinito, y su precio debe reflejar todos sus costos de oportunidad. Los precios reales del factor obligarán a los compradores a invertir e introducir innovaciones tecnológicas para obtener un beneficio; en cambio, la aplicación de bajos precios a la tierra equivaldrá al uso de subsidios.

h) La ley limita las inversiones extranjeras en la agricultura.

La ley establece severas limitaciones a las inversiones extranjeras:

- Según la Constitución Política del Estado, los extranjeros no podrán poseer tierras dentro de los 50 km de las fronteras (**ley INRA Art. 46 y art. 396**
Parágrafo II CP)

- Los extranjeros no podrán ser dotados con tierras (a título gratuito) ni recibirlas por adjudicación (a título oneroso). (Sin embargo, la ley permite a quien ha recibido tierras a título gratuito su venta a terceros -extranjeros o nacionales-, con lo cual la renta de la tierra, en lugar de quedar en manos del Estado, quedará en manos de un privado [Art. 46, inc. III].)
- Para tener derecho a adquirir tierras, los extranjeros deberán residir en el país (si son personas naturales) o estar habilitados para realizar actividades agropecuarias (si son personas jurídicas) (Art. 46, inc. IV). (Sin embargo, el legislador no define lo que se ha de entender por «estar habilitado».)
- Los bolivianos pueden suscribir contratos «de riesgo compartido» con extranjeros, excepto si éstos provienen de países limítrofes (Art. 46, inc. II). (En otras palabras, la ley autoriza a estipular un contrato con un danés o un tibetano, pero no con un peruano o un argentino, con quienes la asociación sería más lógica⁸.) Además, al boliviano le está prohibido transferir o arrendar tierras a extranjeros, bajo sanción de nulidad y reversión.

Estas medidas, que descansan en un concepto bastante mezquino de la soberanía, limitan inmensamente tanto las inversiones externas como las internas. Imponen un gran costo de oportunidad en términos de empleo e ingresos perdidos y limitan la generalización de nuevas tecnologías. Cabría preguntarse cuál habría sido, por ejemplo, el desarrollo de la agricultura y ganadería argentinas si, hacia 1930, se hubiera prohibido a los extranjeros la inversión en las tierras de la pampa húmeda.

i) La ley genera un aparato burocrático extenso, complicado, de función sobrepuesta y potencialmente ineficiente.

El proyecto desarrolla el Servicio Boliviano de Reforma Agraria (SBRA), cuya creación está prevista en la Constitución Política del Estado (Art. 404). La ley establece que el Servicio estará formado por el Presidente de la República, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA), la Comisión

Agraria Nacional (CAN), el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) (**Art. 6**).
Ley INRA.

Los defectos principales de la ley en materia burocrática son los siguientes:

- En los años cincuenta y sesenta, la implantación de la reforma agraria había sido motivo para que el Presidente jugase un papel en el asunto de las tierras, y que firmase títulos: era este un hecho económico, legal, político y simbólico. Pero en la actualidad, ¿qué sentido tiene perpetuar esa función? La ley, en lugar de mantener invariable el papel del Presidente o de reducirlo, lo amplía (CPE, Art. 172 numeral 27): además de presidir el SBRA y de otorgar títulos, el Presidente deberá aprobar y supervisar políticas, designar autoridades, dictar resoluciones supremas y ejercer otras funciones menores. El mandatario deberá por consiguiente firmar documentos sin tener un conocimiento suficiente acerca de los asuntos a los que éstos se refieren.
- Los varios organismos que forman el SBRA tienen funciones superpuestas o replicadas, lo cual es inaceptable desde el punto de vista de la organización y de los métodos. Las replicaciones más visibles son las siguientes:
 - El Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente clasifica las tierras; la Autoridad de Bosques y Tierra ABT, por su parte, lleva un registro informático sobre uso del suelo. Ambas tareas son básicamente idénticas (cabe suponer que el MDRMA usará sistemas de información geográficos).
 - El Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente dicta normas sobre el uso del suelo; la Autoridad de Bosques y Tierra ABT adopta medidas precautorias para evitar el mal uso del suelo. Ambas funciones son casi análogas; empero, sería importante establecer una diferenciación efectiva entre un órgano normativo y un órgano fiscalizador.

- El INRA expropia tierras y la ABT las revierte. ¿Cuál es la diferencia efectiva entre ambas funciones y la razón de que éstas tengan lugar en dos instituciones diferentes?
 - Tanto la CAN como el INRA proponen políticas para asentamientos humanos.
 - Cuatro funciones de la CAN (Comisión Agraria Nacional) a nivel nacional se repiten en las de las CAD (Comisión Agraria Departamental) a nivel departamental: ejercer control sobre el abandono de tierras, recibir y canalizar peticiones, coordinar y concertar actuaciones con otras instituciones y proponer nombres de directores.
- En la CAN participan el Gobierno, los empresarios privados, los pequeños propietarios y los grupos étnicos. La CAN «proyecta y propone políticas de distribución y agrupamiento de tierras». Supuestamente, la CAN tendrá una función de concertación, y en su ámbito se encontrarán las fuerzas sociales y el Estado para entablar negociaciones sobre el asunto de la tierra y proponer políticas. Sin embargo, se ignora que las presiones sociales se ejercen por otras vías: en la práctica, la CAN será una estructura obstruccionista.
 - Las Gobernaciones y los Municipios, dos organizaciones que podrían jugar un papel clave en relación con la planificación del uso de la tierra, no han sido incorporadas en la gestión de las tierras, ya que ellos manejan directamente los recursos de los departamentos del país.

De lo anterior, se desprende que el aparato a crear es sumamente grande, sus funciones no están bien distribuidas y en buena parte se repiten. Se trata, por lo tanto, de un esquema ineficiente. De acuerdo con un criterio moderno, lo esencial es que haya una distinción clara entre el organismo que elabora una norma, el que la aplica, el que fiscaliza su cumplimiento y el que administra justicia. Este criterio no es respetado por la ley, que por el contrario crea una estructura en la que la duplicación de funciones es abundante, y en la que la CAN y el Presidente de la República sobran

totalmente. Además, no se debería dejar de considerar el costo que supondrá el mantenimiento de todo este aparato: una razón más para cobrar impuestos a todos los propietarios de tierras.

j) Una ley que legaliza el “Latifundio Productivo” y sigue permitiendo, a título de cumplir con la FES, la acumulación y concentración de tierra en pocas manos.

La clara preferencia del gobierno de lo productivo, en este preciso momento, significa fortalecer a la propiedad productiva; ganaderos, agroindustriales, agropecuarios, obviamente en contraste de la propiedad improductiva o poco rentable; campesinos pobres, indígenas excluyendo totalmente a los sin tierra en general, como vemos a continuación:

Artículo 2.- (FES)

III) La Función Económica Social comprende, de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento. Esta precisión de la definición de la FES –sobre todo la referida a la proyección de crecimiento- se convierte en un argumento suficiente para justificar la propiedad de grandes extensiones de tierras ociosas puesto que sólo beneficia a las medianas y grandes propiedades y no así a las pequeñas que es donde se concentra la mayor cantidad de personas del agro.

V) El área de proyección de crecimiento de la mediana propiedad es del 50 por ciento y de la empresa agropecuaria del 30 por ciento. Para la empresa agrícola será calculada desde un 30 por ciento hasta un 50 por ciento...se tomará en cuenta el área efectiva y actualmente aprovechada, además del área de descanso en propiedades agrícolas.

Esta proyección, en todo caso, se orienta a que las medianas propiedades se conviertan en grandes propiedades. De este modo, se consolida la gran empresa capitalista y se condena a la miseria de pequeñas propiedades en el altiplano y los valles, conocidas como minifundio y surco fundio, las cuales podrán ser exentas de pago de impuestos pero no están contempladas con proyección de crecimiento, se las

eterniza, dando lugar en los hechos a su total abandono por no satisfacer las necesidades económico sociales del propietario, permitiendo la migración del campo a la ciudad, de departamento a departamento y ahora más que nunca de país a país.

VI) Las áreas de descanso son aquellas de rotación que tuvieron trabajos, mejoras e inversiones productivas claramente identificables. Se las reconocerá sólo en propiedades agrícolas ¿cómo se va a determinar con exactitud el hecho de área en descanso? Con qué certeza el INRA podrá decir aquí anteriormente se ha cultivado y ahora tiene que reposar, por tanto, cumple la Función económico social y no será sujeto de reversión, mas al contrario, le vamos a premiar con más tierra porque está trabajando.

El INRA no cuenta con los recursos económicos para realizar dicha inspección además de que los empresarios buscarán mil y una maneras de justificar y demostrar que son áreas de descanso; en síntesis, uno puede tener 10.000 has, de las cuales 3.000 has. Son trabajadas y las otras 7.000, puede argumentar, que están en descanso, ¿qué va a hacer el INRA cuando se vea en esta situación y además cómo demostrará lo contrario? No lo podrá realizar y por tanto tendrá que darle más tierra.

VII) En predios con actividad ganadera, además de la carga animal, se tomará en cuenta, como área efectivamente aprovechada, las áreas silvo pastoriles y las áreas con pasto cultivado para los ganaderos, además de contar con los beneficios que le da el estado de 5 has por cabeza de ganado mayor, el ganadero podrá decir que ha sembrado pasto o que existen áreas aptas para el pastoreo y por tanto el INRA tendrá que decir, AH! tiene razón, cumple FES y además ha invertido, es un ganadero honesto.

X) La superficie efectivamente aprovechada en áreas agrícolas es la que se encuentra en producción; en propiedades ganaderas es la superficie que corresponda a la cantidad de ganado existente; aparentemente esto suena bien, pero lo que la nueva ley permite y en concreto con los incentivos a la producción, el Estado mediante el INRA dotará la cantidad de tierra que corresponda al ganado existente en la propiedad. O sea que si yo tengo 1.000 cabezas de ganado mayor y solo las criaba en 2.500 has

puedo argumentar que la cantidad de tierra no corresponde con la cantidad de ganado, NECESITO MAS TIERRA, el INRA tendrá que darme 2.500 has más. Para que se entienda mejor, tengo 1.000 cabezas de ganado multiplicado por 5 es igual a 5.000 has, o sea que me premiaran con el 100% de lo que antes tenía.

XI) Los desmontes ilegales son contrarios al uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función social ni de la función económica social. A letra muerta y sin un análisis profundo, este párrafo parece muy saludable pues uno supone que por desmonte ilegal afectaría directamente a grandes terratenientes, ganaderos o agropecuarios. En los últimos años, hemos podido apreciar de quienes son considerados como los grandes “desmontadores de la tierra” o también denominados “chaqueadores” y la verdad es que han sido los campesinos colonos. Pero esto no es algo natural pues tenemos que precisar que no existe el apoyo y asesoramiento técnico de parte del Gobierno; esto genera que por la necesidad la gente al asentarse en un determinado lugar, busque la manera de producir y saciar por lo menos su autoconsumo. En conclusión, si bien esto afecta parcialmente a grandes terratenientes, como siempre, los más perjudicados son los pequeños campesinos que se verán afectados totalmente al momento que el INRA determine la existencia de un desmonte ilegal y por ende se proceda a la reversión de la propiedad, dejando en la quiebra y la miseria por la falta de atención del Estado hacia los campesinos, sin intenciones de liberar las fuerzas productivas del Agro.

II. El estado no reconoce el Latifundio ¿Que se entiende por latifundio? Según la ley de reforma agraria de 2 de agosto de 1953 en su artículo 12 indicaba: El estado no reconoce el Latifundio que es la propiedad rural de gran extensión que permanece inexplorada o es explotada deficientemente, por el sistema extensivo, que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana o por la percepción de la renta fundaria mediante arrendamiento, caracterizado, en la zona interandina, por la concesión de parcelas, pegujales, sayañas, aparcerías u otras modalidades equivalentes de tal manera que su rentabilidad a causa del desequilibrio entre los factores de la producción, depende

fundamentalmente de la plusvalía que rinden los campesinos en su condición de siervos o colonos y de la cual se apropia el terrateniente en forma de renta – trabajo.

III. En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, en relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre y cuando no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional. ¿Cómo se puede hablar de la aplicación de las propias formas de organización política, económica y social cuando existe la condicionante de que estas no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional?, o sea que mientras esté subordinado al sistema jurídico nacional o mejor dicho, mientras respete el statu quo del Estado Capitalista todo está bien. En conclusión, la norma tal cual está, restringe el verdadero desarrollo o autodeterminación de las nacionalidades originarias y campesinas.

2.1.2 Objetivo e Inaplicabilidad de la ley INRA.

a) Objetivos que contempla la ley INRA

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria tiene en su totalidad 87 artículos, luego de analizados los mismos podemos indicar que el propósito y los objetivos contemplados en dicha ley, son los siguientes:

El propósito y garantías de la Ley INRA son:

- Garantizar el derecho propietario sobre la tierra.
- Regular el saneamiento de la propiedad agraria.
- Planificar, organizar y consolidar la reforma agraria en el país.

Los objetivos de la Ley INRA son: Reconocer y garantizar la propiedad agraria privada, en las condiciones establecidas por las leyes agrarias.

- Reconoce y garantiza la propiedad agraria privada, en las condiciones establecidas por las leyes agrarias.
- Garantiza la existencia de la pequeña propiedad, las propiedades comunitarias, cooperativas y otras formas de propiedad privada. Reconoce los títulos de

tierras comunitarias de origen que otorgan en favor de los pueblos y comunidad ex indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas.

- Garantiza el uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en tierras comunitarias de origen.

La pequeña propiedad y los inmuebles de propiedad de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias, están exentos del pago de los impuestos que grava la propiedad inmueble agraria, de acuerdo a lo que dispongan las normas tributarias en vigencia.

El Servicio Boliviano de Reforma Agraria es el organismo responsable de planificar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país y está constituido por el Presidente de la República, el Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente, la Comisión Agraria Nacional y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

b) La Inaplicabilidad de la Ley INRA

No sería exagerado indicar que la Ley INRA está perjudicando al pequeño productor en vez de favorecerlo; es una realidad que la ley INRA no debe acabar ni puede consistir únicamente en el perfeccionamiento del derecho propietario sobre la propiedad agrícola, como dijimos en otra parte.

El proceso de Saneamiento debería ser precisamente el punto de arranque, luego la tecnificación, el establecimiento del crédito agrícola tanto público y privado, la planificación de producción y la enseñanza agropecuaria; estos cuadros importantes citados no han sido aún practicados debido indudablemente el factor económico que en materia productiva agrícola es crucial puesto que es un elemento del cual no se puede prescindir ya que determina el crecimiento o baja de la producción agrícola de un país.

Inclusive el ex Presidente Siles, en su mensaje al consejo Nacional de agosto de 1959 señaló: “La Reforma Agraria se ganó en su etapa civil, con armas y con decisión en el

quebrantamiento del poder de los latifundistas feudales; y que en el futuro se deberá ganarse con créditos agrícolas, con cooperativas, con extensión agrícola, con maestros rurales y con agrónomos”. (Refiriéndose a nuestro presente).

Entre los distintos motivos por el cual la ley no es aplicable y va en contra de los intereses de los pequeños agricultores, comunidades campesina y pueblos indígenas tenemos como principal la depreciación del mercado de tierras.

Uno de los objetivos más preciados de todos los gobiernos de la historia de Bolivia fue abrir el mercado de tierras, anhelo que los agricultores campesinos esperaban se cumpla de la manera más amplia posible. Ese objetivo estuvo en vigencia y práctica en algunas oportunidades, pero con frecuencia fue anulado o fue objeto de grandes recortes evitando, en esa forma, el progreso de la agricultura y condenando a los trabajadores de la tierra y en especial a los indígenas, al continuo empobrecimiento.

Desde la contra-revolución agraria de 1964, la libre venta de tierras sufrió grandes recortes, al extremo de dictarse la prohibición total de la compra-venta de terrenos, medida que, pese a sus graves consecuencias, se ha ido manteniendo y aun profundizando hasta los extremos más increíbles como fruto de políticas de algunos gobiernos denominados "de izquierda". Es más, esas limitaciones y recortes se agravaron con la Ley INRA de 1996, la misma que fue reformada con el nombre de Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y finalmente con la aprobación de la nueva Constitución que ha terminado por declarar como "inalienables" todas las tierras de unos 800.000 pequeños propietarios de tierras. Vale decir que se ha inmovilizado unos 6 millones de hectáreas, lo que hace que quede anulado el derecho de propiedad de cientos de miles de agricultores que habían conquistado, tras largas luchas, el derecho de propiedad sobre sus parcelas.

Al presente, con la determinación de los artículos 393 al 404 de la nueva Carta constitucional, la compra-venta de tierras en la región occidental y valles del país ha quedado trucada en absoluto para los campesinos indígenas que poseen en general terrenos que no pasan de dos o tres hectáreas a las cuales la ley denomina pequeñas propiedades.

Se debe recordar que desde 1996, la Ley INRA ha prohibido la venta de tierras y los efectos de esa ley no se dejaron esperar, provocando, entre otros, el abandono de la agricultura de parte de cientos de campesinos que migraron a las ciudades, pero muy especialmente la paulatina parálisis de la compra-venta legal de tierras y el correspondiente cierre del mercado de tierras.

Desde entonces, el mercado de tierras se ha ido cerrando con grandes pérdidas para el Estado, pero en especial provocando la ruina y muerte de la agricultura en el occidente y valles de Bolivia (excepto en lo que se refiere a la coca) que es un tema aparte de discusión. Ese cierre del mercado de tierras debe atribuirse a las disposiciones legales ya señaladas. Pero ahora ocurre algo peor, pues es nada menos que la nueva Constitución Política que viene a reforzar dichas determinaciones truncando totalmente a los pequeños productores en sus aspiraciones de crecimiento apoyándose en el sistema financiero privado.

Por esa disposición constitucional, los agricultores dejaron de ser propietarios de sus tierras para convertirse en meros usufructuarios o tenedores de las mismas por el sobre-proteccionismo y en esa forma están condenados a la miseria, a abandonar el campo y migrar a las ciudades o al Oriente que es el eje motor del País, para convertirse en mano de obra barata de la explotación semi-feudal. No es de extrañar que por esa política, el flamante Ministro de Desarrollo Rural haya señalado como principio de su gestión el absurdo de que "la tenencia de la tierra no debe ser considerada como un medio de lucro ni enriquecimiento", declaración que prácticamente atenta contra el desarrollo del pequeño productor. Pero, ante todo, la nueva Constitución por lo dispuesto en el Capítulo Tierra y Territorio, al determinar que la tierra es inalienable, lo que ha hecho es paralizar el comercio de la tierra y, por tanto, cerrar el mercado de tierras, aunque dejando abierta la puerta para la transferencia clandestina de la tierra que, finalmente, deja de tener precio y es la base para el retorno al sistema de producción feudal, en la misma forma que ocurrió con las medidas agrarias de Mariano Melgarejo, Tomás Frías, Narciso Campero, etc.,

quienes ahora son objeto de culto reverencial en lo que se refiere a la restauración de los sistemas de esclavitud y feudalismo.

2.1.3.- Deficiencias Jurídicas que existen en la legislación vigente respecto al sector rural de Bolivia

En general, se acepta que una política pública se convierte en política de Estado cuando sus enunciados están recogidos en un cuerpo legal y la aplicación de la norma es sostenida durante diferentes períodos de gobierno. En el caso de la ley del INRA esto no es así.

El principal problema es que esta ley nació fuertemente impugnada desde dos flancos. Por un lado sectores de grandes propietarios de tierras del oriente, en muchos casos disfrazados como productores empresariales que impugnaron el impuesto a la tierra hasta que lograron que con la ley de Reactivación de abril de 2001 prácticamente se anulara ese impuesto y quedara reducido a una mera formalidad. Hoy día los grandes propietarios agrícolas como ser, por ejemplo, los de las tierras bajas de Santa Cruz - las más ricas y productivas del país- pagan sólo un boliviano de impuesto por cada hectárea, lo cual es ciertamente ridículo.

Por otro lado, importantes dirigentes campesinos del occidente andino impugnaron la ley INRA por considerarla una imposición más del Banco Mundial que buscaría mercantilizar sus tierras. Ese discurso pegó muy fuerte entre algunas comunidades y se ha extendido un sentimiento de rechazo a todo lo que sea la presencia estatal en la verificación del derecho propietario de la tierra para su ordenamiento, mediante el proceso de saneamiento y catastro. Este sentimiento es mayormente negativo en algunas regiones altiplánicas y de los valles. De ahí nace la exigencia de un sector de la CSUTCB para reclamar el cambio de esta ley por otra ley en la que el concepto de territorio y la reconstitución de espacios históricos sea el tema central.

Entre las deficiencias más destacables tenemos:

a) Falta de competitividad en las Autoridades Agrarias

Pero no es solamente este cuestionamiento a la ley de parte de dos importantes sectores sociales lo que le resta capacidad de política al Estado, sino además la inacabada institucionalidad pública, el nombramiento de las autoridades del INRA por parte del gobierno no se realiza por un concurso de méritos institucionalizado sino por una terna política(*art. 16 numeral 7 ley INRA*). El Tribunal Agrario entidad máxima en materia agraria también está siendo desvirtuado llevando se a cabo simples elecciones populares para la designación de sus magistrados y no así institucionalizar dichos cargos que son de trascendental importancia pues es el último mecanismo legal que poseen los habitantes del agro para hacer prevalecer sus derechos.

Algunos directores departamentales del INRA actúan sólo por presión de los sectores sociales bajo el pretexto de ejercer control social ahora constitucionalizado, de esta manera presionan a las autoridades desmarcándolas de lo establecido originalmente dentro de las políticas del saneamiento de tierras(*D.S. 29215 art. 8 de la ley INRA.*)

b) Falta de apoyo institucional

El Poder Ejecutivo no le reconoce a la dirección nacional del INRA la debida jerarquía, puesto que Ministerio de Desarrollo Rural que, de acuerdo a ley, tiene la tuición máxima sobre el Instituto Nacional de Reforma Agraria no ejerce esta autoridad debidamente puesto que no sólo se trata de normar y controlar sino también de coadyuvar en la elaboración de políticas de desarrollo en el área rural y qué mejor fortaleciendo el INRA que es una institución que tiene relación directa con los habitantes de las zonas rurales.

Otro de los principales problemas en la aplicación de esta ley es que prácticamente la totalidad de las actividades del INRA se realizan gracias al financiamiento que en calidad de donación hacen algunas embajadas como las de los Países Bajos y del BID, hasta el momento con un presupuesto global acumulado de cerca de 40 millones de dólares. La cooperación bilateral es la que en los hechos ha soportado todo el

saneamiento de las tierras de las comunidades indígenas y campesinas del país, allí donde se están aplicando los procesos. El Programa Nacional de Administración de Tierras (PNAT) que funcionaba con recursos del Banco Mundial ya ha concluido, por lo que es algo deplorable que una institución tan importante solamente cuente con limosnas para realizar su trabajo. Cada una de estas agencias externas fija sus propios criterios, escoge sus áreas de saneamiento, prioriza sus objetivos y fija sus condiciones. Es verdad que el INRA ha fijado normas y procedimientos que todos deben cumplir, pero su capacidad de seguimiento y control es aún incipiente (*Art. 17 le INRA.*)

Por su parte la Superintendencia forestal hoy denominada ABT (Autoridad de Bosques y Tierras) nació en 1996 con facultades muy recortadas, gracias a las impugnaciones de sectores campesinos que identificaron en este órgano el enemigo a derrotar. Le fueron quitando atribuciones en el largo proceso de discusión de la ley hasta que finalmente se la aprobó en 1996 con un conjunto de capacidades disminuidas que ahora le impiden ejercer efectivo control del INRA y del proceso en su conjunto. La ABT no tiene recursos propios y depende del mínimo presupuesto que le otorga el TGN.

c) Insuficiente visión jurídica de desarrollo

Para seguir con esta letanía de problemas, desde el primer día en que se instaló la Comisión Agraria Nacional (CAN), órgano colegiado encargado de definir las políticas públicas en la materia -conformado por representantes del Poder Ejecutivo y de los sectores productivos y sociales bajo la conducción del Ministro de Desarrollo Rural- su desempeño ha sido irregular, pero lo peor de todo es que inició sus actividades mediante delegados ministeriales de baja jerarquía que restaron fuerza y legitimidad a sus decisiones. Desde el comienzo, la CAN se enfrascó en una interminable discusión para la modificación del reglamento a la ley. Recientemente esta comisión está retomando su liderazgo en la materia ya que éste es el único escenario válido para proponer y discutir cualquier modificación a la ley INRA. Es

por tanto muy incierto el futuro que tendrán los resultados de los debates que se están realizando en varios grupos de trabajo desconectados de la CAN (*art.10 ley INRA*)

Para terminar con el rosario, nunca existió en el INRA una política comunicacional dirigida a difundir en el país un solo mensaje y una sola interpretación de la ley. Cada quien la interpreta a su regalado gusto porque no ha sido convertida en política de Estado. Porque se interpreta a la ley del INRA únicamente como el marco normativo para sanear las tierras y no como lo que es: *una nueva reforma agraria*.

2.1.4.- Propuesta de mejorar la ley INRA a favor del pequeño productor boliviano

Al concluir mi trabajo de investigación creo que se debe tomar en cuenta algunas medidas para coadyuvar al desarrollo productivo del sector campesino, por lo que considero la implementación de los siguientes rubros:

MODIFICACIONES EN LA CLASIFICACION DE LA PROPIEDAD AGRARIA

La agricultura no podrá desarrollarse, mientras se siga manteniendo las características actuales de clasificación de la propiedad rural ya que hasta la fecha la misma sólo beneficia a sectores más limitados como son los grandes productores y latifundistas en especial de la zona Oriental del País marginando a los pequeños productores y pueblos indígenas; la misma, contemplará el presente tenor:

LEY EN ACTUAL VIGENCIA

TITULO III

PROPIEDAD AGRARIA Y DISTRIBUCION DE TIERRAS

CAPITULO I

PROPIEDAD AGRARIA

ARTICULO 41° (Clasificación y Extensiones de la Propiedad Agraria).

- I. La propiedad agraria se clasifica en: Solar Campesino, Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad, Empresa Agropecuaria, Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunarias.
1. El Solar Campesino constituye el lugar de residencia del campesino y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable;
 2. La Pequeña Propiedad es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable;
 3. La Mediana Propiedad es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando medios técnico-mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil;
 4. La Empresa Agropecuaria es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil;
 5. Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles; y,
 6. Las Propiedades Comunarias 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.

- II. Las características y, si fuere el caso, las extensiones de la propiedad agraria, sin afectar el derecho propietario de sus titulares, serán objeto de reglamentación especial considerando las zonas agroecológicas, la capacidad de uso mayor de la tierra y su productividad, en armonía con los planes y estrategias de conservación y protección de la biodiversidad, manejo de cuencas, ordenamiento territorial y desarrollo económico.

MODIFICACION SUGERIDA

ARTICULO 1° (Clasificación de la Propiedad Agraria).

1. La propiedad agraria se clasifica en: Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad, Empresa Agropecuaria, Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunitarias.

Nota: Se suprime el solar campesino en virtud a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, art 394

2. La Pequeña Propiedad constituye la cédula de producción al interior de las comunidades campesinas y su uso y aprovechamiento por parte del titular y su familia estarán sujetos a lo establecido en las normativas civil y agraria del Estado siempre que no afecta intereses ajenos ni de terceros.
3. La Mediana Propiedad y Empresa Agrícola es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando medios técnico-mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil; dicho manejo deberá ser controlado por el Ministerio de Medio Ambiente para evitar la sobreexplotación y el desgaste del suelo, el incumplimiento de las normas medioambientales por parte de su titular derivará en la reversión área identificada de riesgo.
4. Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a

los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles; y serán de control del Ministerio de Medio Ambiente en su explotación y aprovechamiento, el incumplimiento de las normas medioambientales derivará en la reversión del área identificada de riesgo.

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, colectivas, e imprescriptibles, su uso será destinado exclusivamente a la producción y conservación siendo prohibido el loteamiento urbano en dichas zonas.

Los beneficios serían:

- 1.- Con estas modificaciones no sólo se daría un tratamiento justo y equitativo a la propiedad agraria sino también permitirá al pequeño productor adquirir créditos de entidades financieras privadas y así poder tener mejores expectativas de producción considerando que atravesamos por un momento de gran liquidez bancaria y no ser dependiente de la ayuda del estado que por cierto hoy en día es muy limitada.
- 2.- También permitirá el control de la sobreexplotación del suelo por parte de los grandes y medianos productores puesto que científicamente está demostrado que el cultivo de soya y otras oleaginosas por largos periodos de tiempo tiene consecuencias graves sobre la vida orgánica del suelo.
- 3.- Las tierras comunitarias indígena- campesinas estarán sujetas en su normativa a normativa medioambiental para evitar la depredación en dichas áreas bajo el consigna de usos y costumbres y serán sujetas de reversión en caso de incumplimiento.

- 4.- Con esto se busca dejar a un lado el sobre proteccionismo de la propiedad indígena-campesina que en vez de fomentar el desarrollo fomenta el ocio y la deforestación.

MODIFICACION DEL REGIMEN DE PROPIEDAD CON RELACION A PERSONAS EXTRANJERAS

Resulta poco menos que absurdo hablar de desarrollo rural cuando coartamos el beneficio de las inversiones extranjeras dentro del campo agrícola; mas, hoy en día, con la globalización económica y la tecnificación del manejo de los suelos, tecnología a la cual no tenemos acceso manteniendo el régimen de explotación rudimentaria y tradicional.

LEY EN ACTUAL VIGENCIA

ARTICULO 46° (Personas Extranjeras).

- I. Los Estados y Gobiernos Extranjeros, así como las corporaciones y otras entidades que de ellos dependan, no podrán ser sujetos del derecho de propiedad agraria a ningún título, ya sea directamente o por interpósita persona.
- II. Las personas extranjeras naturales o jurídicas no podrán adquirir ni poseer, por ningún título, dentro de los cincuenta (50) kilómetros de las fronteras internacionales del país; ninguno de los derechos reconocidos por esta ley, bajo pena de perder en beneficio del Estado la propiedad adquirida, en concordancia con el artículo 25° de la Constitución Política del Estado. Los propietarios nacionales de medianas propiedades y empresas agropecuarias pueden suscribir con personas individuales o colectivas extranjeras, con excepción de las que pertenecen a países limítrofes a la propiedad, contratos de riesgo compartido para su desarrollo, con prohibición expresa de transferir o arrendar la propiedad, total o parcialmente, bajo sanción de nulidad y reversión a dominio de la Nación.
- III. Las personas extranjeras naturales o jurídicas no podrán ser dotadas ni adjudicadas de tierras fiscales en el territorio nacional.

IV. Las personas extranjeras naturales o jurídicas, para adquirir tierras de particulares tituladas por el Estado, fuera del límite previsto en el parágrafo II precedente, o para suscribir contratos de riesgo compartido, deberán residir en el país tratándose de personas naturales, estar habilitadas para el ejercicio de actividades agropecuarias en Bolivia, tratándose de personas jurídicas.

MODIFICACION SUGERIDA

ARTICULO 2 (Personas Extranjeras)

- I. Las corporaciones y entidades extranjeras, podrán ser sujetos del derecho de propiedad en el área rural siempre que éstas cumplan una función social a favor de los pobladores del área donde realizan sus actividades y sea de acuerdo a normativa legal vigente.
- II. Las personas extranjeras naturales o jurídicas no podrán adquirir ni poseer, por ningún título, dentro de los cincuenta (50) kilómetros de las fronteras internacionales del país; sin embargo, pasados esos límites podrán adquirir las mismas siempre y cuando su uso sea adecuado y contribuya al crecimiento agrícola del país. Bajo consigna de reversión en caso que se demuestre su mal uso.
- III. Las personas extranjeras naturales o jurídicas podrán ser adjudicadas mediante saneamiento, siempre y cuando el uso del predio sea agrícola.

Los beneficios serán:

1. Se podrá contar con inversiones extranjeras para el desarrollo del agro.
2. Al mismo tiempo, se normará el uso del suelo por parte de los extranjeros debiendo el mismo ser para uso de explotación agrícola.
3. Los extranjeros estarán obligados a cumplir una función social en la comunidad donde adquirieran la tierra, como por ejemplo, compartir sus técnicas modernas de producción, contribuir en tareas sociales al interior de las comunidades y someterse al uso y costumbres de las

mismas siempre y cuando estas no atenten contra sus derechos personales.

MODIFICACIONES EN LA ESTRUCTURA DEL SERVICIO BOLIVIANO DE REFORMA AGRARIA

Hoy en día, podemos apreciar que el Servicio Boliviano de Reforma Agraria, presenta una estructura amplia y poco funcional en el sentido de que existe duplicidad de competencias entre las distintas instituciones que conforman la misma perjudicando en gran manera al proceso de saneamiento y desarrollo agrícola en todo el país.

LEY EN ACTUAL VIGENCIA

ARTICULO 6° (Estructura Orgánica).- La estructura orgánica del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A.), es la siguiente:

1. El Presidente de la República; entre sus atribuciones tenemos:
 - a) Considerar, aprobar y supervisar la formulación, ejecución y cumplimiento de las políticas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras;
 - b) Otorgar títulos ejecutoriales de propiedad sobre tierras agrarias y tierras comunitarias de origen;
2. El Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente; entre sus atribuciones tenemos:
 - a) Evaluar y programar el uso del recurso natural tierra y la aplicación de tecnologías apropiadas, emitiendo normas que los regulen, en el marco del manejo integral de cuencas y el desarrollo sostenible;
 - b) Ejercer tuición sobre el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) y el Instituto Nacional de Reforma Agraria;
3. La Comisión Agraria Nacional; entre sus atribuciones tenemos:

- a) La Comisión Agraria Nacional (C.A.N.) es el órgano responsable de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, cualquiera sea su condición o uso, para elevarlas a consideración de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria.
4. El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Entre sus competencias tenemos:
- b) Emitir y distribuir títulos, en nombre de la autoridad máxima del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, sobre tierras fiscales incluyendo las expropiadas o revertidas a dominio de la Nación, tomando en cuenta la vocación de uso del suelo establecida en normas legales correspondientes.

MODIFICACION SUGERIDA

ARTICULO 3° (Estructura Orgánica).- La estructura orgánica del Servicio Boliviano de Reforma Agraria (S.B.R.A.), es la siguiente:

- 1. El Ministerio de Rural y Medio Ambiente;
- 2. El Instituto Nacional de Reforma Agraria

Los beneficios son:

- 1. Dejar a un lado la exagerada burocracia institucional en la toma de decisiones para el manejo y distribución de la tierra.
- 2. Centralizar el manejo del tema saneamiento y desarrollo rural sólo en dos instituciones permitiendo un ágil desenvolvimiento de las políticas establecidas por la ley.
- 3. Permitir que sea cada departamento del país que la maneje el programa de repartición de tierras en virtud a la necesidad de sus habitantes y así evitar el centralismo burocrático.

MODIFICACION EN LA VALORACION DE LA FES (FUNCION ECONOMICO SOCIAL)

Siendo el proceso de saneamiento un procedimiento técnico-jurídico de carácter transitorio establecido por ley con el objetivo de perfeccionar el derecho propietario el área rural, uno de los puntos importantes en este proceso es la valoración de la fes o función económico social que consiste en realizar una valoración ocular de todas las mejoras y características con que cuenta la tierra a momento de realizar las pericias de campo, de la cual se elevará un informe que entre los puntos importantes indicara si la misma mantiene su extensión o será sujeta a recorte, como también el área de proyección que será considerada en dicho predio.

LEY EN ACTUAL VIGENCIA

Art. 2º (Función Económico Social)

- I. El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunitaria y las tierras comunitarias de origen, cumplen una función social cuando éstas, destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a las capacidad de uso mayor de la tierra
- II. La función económico social en materia agraria, establecido por el artículo 169 de la constitución política del estado es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias forestales y otras de carácter productivo así como en la protección y conservación de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio del interés colectivo y el de su propietario.
- III. La Función Económico Social comprende, de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento; en saneamiento, no excederá la superficie consignada en el Título Ejecutorial o en el trámite agrario, salvo la existencia de posesión legal.

- IV. La Función Social o la Función Económico Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación. Los interesados y la administración, complementariamente, podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso.
- V. El área de proyección de crecimiento de la mediana propiedad es del 50% y de la empresa agropecuaria del 30 %. Para la empresa agrícola será calculada desde un 30% hasta un 50% según parámetro establecido en reglamento, siempre y cuando no exceda la superficie mensurada en saneamiento o la consolidada como emergencia del mismo. Para el cálculo del área de proyección de crecimiento, se tomará en cuenta el área efectiva y actualmente aprovechada, además del área en descanso en propiedades agrícolas.
- VI. Las áreas de descanso son aquellas de rotación que tuvieron trabajos, mejoras e inversiones productivas claramente identificables. Se las reconocerá sólo en propiedades agrícolas.
- VII. En predios con actividad ganadera, además de la carga animal, se tomara en cuenta, como área efectivamente aprovechada, las áreas silvopastoriles y las áreas con pasto cultivado.
- VIII. En las actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, se verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, su cumplimiento actual y efectivo, de acuerdo a normas especiales aplicables.
- IX. Las servidumbres ecológicas legales son limitaciones a los derechos de uso y aprovechamiento establecidas sobre las propiedades agrarias de acuerdo a las normas legales y reglamentarias específicas. Para la regularización y conservación del derecho propietario serán tomadas en cuenta y reconocidas, sin constituir cumplimiento de función económico

social. Constituirán función económico- social sólo cuando se desarrollen sobre las mismas actividades bajo manejo, regularmente autorizadas.

- X. La superficie efectivamente aprovechada en áreas agrícolas es la que se encuentra en producción; en propiedades ganaderas es la superficie que corresponda a la cantidad de ganado existente.

- XI. Los desmontes ilegales son contrarios al uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función social ni de la función económico-social.

MODIFICACION SUGERIDA

Art. 2° (Función Económico Social)

- I. La propiedad comunitaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias todo esto sujeto a la protección de la biodiversidad del ecosistema con arreglo de las leyes medioambientales.

- II. La función económico social en materia agraria, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias forestales y otras de carácter productivo así como en la protección y conservación de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio del interés colectivo y el de su propietario.

- III. La Función Económico Social será verificada en pequeñas propiedades, medianas propiedades y empresa agrícola y ganadera.

- IV. La Función Social o la Función Económico Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación. También serán válidas las fotografías satelitales siempre y cuando reúnan todos los requisitos técnicos que permitan una real valoración. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso.

- V. El área de proyección de crecimiento de la mediana propiedad es del 15% y de la empresa agropecuaria del 15 %. Para la empresa agrícola será calculada desde un 10% hasta un 15% para la pequeña propiedad será de un 10 % según parámetro establecido en reglamento, siempre y cuando no exceda la superficie mensurada en saneamiento o la consolidada como emergencia del mismo. Para el cálculo del área de proyección de crecimiento, se tomará en cuenta el área efectiva y actualmente aprovechada, además del área en descanso en propiedades-agrícolas.
- VI. Las áreas de descanso son aquellas de rotación que tuvieron trabajos, mejoras e inversiones productivas claramente identificables. Se las reconocerá sólo en propiedades agrícolas y serán valorados mediante peritaje técnico.
- VII. En predios con actividad ganadera, además de la carga animal, se tomara en cuenta, como área efectivamente aprovechada, las áreas silvopastoriles y las áreas con pasto cultivado previa valoración técnica.
- VIII. En las actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, se verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, su cumplimiento actual y efectivo, de acuerdo a normas especiales aplicables.
- IX. Las servidumbres ecológicas legales son limitaciones a los derechos de uso y aprovechamiento establecidas sobre las propiedades agrarias de acuerdo a las normas legales y reglamentarias específicas. Para la regularización y conservación del derecho propietario serán tomadas en cuenta y reconocidas, sin constituir cumplimiento de función económico social. Constituirán función económico- social sólo cuando se desarrollen sobre las mismas actividades bajo manejo, regularmente autorizadas.
- X. La superficie efectivamente aprovechada en áreas agrícolas es la que se encuentra en producción; en propiedades ganaderas es la superficie que corresponde a la cantidad de ganado existente siempre que esta actividad ganadera no implique desforestación.

- XI. Los desmontes ilegales son contrarios al uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función social ni de la función económico-social.

Los beneficios son:

1. Adecuar el uso de las tierras Comunitarias Indígena-Campesinas dentro del marco de la conservación y evitar así la sobreexplotación especialmente en la TCO.
2. Se incluye a la pequeña propiedad dentro de la valoración de la FES (*Función Económico Social*), con esto se busca dar un valor de mercado a esta propiedad como también incentivar al pequeño productor el desarrollo productivo, dejando a un lado la simple producción rudimentaria de subsistencia familiar.
3. Una de las grandes falencias del INRA es que durante el proceso de saneamiento las brigadas sólo están conformadas de personal técnico y jurídico, y siendo que la FES consiste en la verificación de mejoras como las tierras en descanso y pastos silvopastoriles es necesario incluir dentro de esas brigadas personal técnico como ser agrónomos que puedan realizar un peritaje técnico de esas áreas para evitar fraude en la valoración de la FES.
4. Se regula el porcentaje de crecimiento del área de proyección para la mediana y la empresa agrícola y se reconoce un margen de proyección a la pequeña propiedad, esto, con el objetivo de incentivar la producción.

DEL TAL MANERA, SE EMITE EL SIGUIENTE DECRETO SUPREMO

PROYECTO DE LEY

Decreto Ley N°.....

LEY DE.....DE.....DE.....

Juan Evo Morales Ayma

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PLURINACIONAL

Por cuanto, el Honorable Congreso Nacional

Ha sancionado la siguiente Ley:

EL HONORABLE CONGRESO PLURINACIONAL

ARTICULO ÚNICO.- Habiendo realizado el análisis pertinente de la no efectividad de nuestra normatividad Agraria Nacional Vigente con respecto al sector rural productivo, se deberá implementar los cambios ya identificados, concretamente en los artículos 2 (*función económico social*), 6 (*estructura orgánica*), 41 (*clasificación y extensión de la propiedad agraria*) y 46 (*personas extranjeras*), y así se pueda garantizar un crecimiento equitativo productivo para el empresario, mediano y pequeño productor del agro otorgándole las facilidades jurídicas pertinentes, las mismas a implementarlas en la Ley INRA N° 1715 “ DE 18 DE OCTUBRE DE 1996“ MODIFICADA POR LA LEY 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2006.....en el marco del análisis establecido

Es dado en la ciudad de La Paz a los.....días del mes de.....de.....

CAPÍTULO III

ETAPA PREPARATORIA DEL

PROCEDIMIENTO COMUN DE SANEAMIENTO

ARTÍCULO 291.- (ACTIVIDADES). Esta etapa da inicio al procedimiento común de saneamiento y comprende las siguientes actividades:

- a) Diagnóstico y determinativa de Área;
- b) Planificación; y
- c) Resolución de inicio del procedimiento.

ARTÍCULO 292.- (DIAGNÓSTICO)

I. Esta Actividad consiste en la evaluación previa sobre las características de las áreas que serán objeto de saneamiento, estableciendo:

- a) Mosaicado referencial de predios con antecedente en expedientes titulados y en trámite cursantes en el Instituto Nacional de Reforma Agraria;
- b) Mosaicado de la información existente en la base geo – espacial sobre las áreas clasificadas, áreas protegidas, uso mayor de la tierra, plan de uso de suelo, mapa de valores, concesiones forestales, mineras, petroleras, servidumbres administrativas, etc.
- c) Distribución poligonal del área de saneamiento, si corresponde;
- d) Identificación de presuntas tierras fiscales o de predios con incumplimiento de función económico social, en el área objeto de estudio y la poligonización de estas áreas para su priorización;
- e) Adopción de medidas precautorias previstas en este reglamento;
- f) Identificación de organizaciones sociales y sectoriales existentes en el área.
- g) Análisis de estrategias de comunicación, identificación y manejo de conflictos;
- h) Obtención de información relativa a registros públicos y otra que sea pertinente al objeto de trabajo.

II. Los resultados de esta actividad se expresarán en un informe técnico – legal, planos y anexos que establezcan la recomendación sobre la modalidad de saneamiento y los criterios para su determinación; asimismo, si corresponde, la aplicación del procedimiento especial de saneamiento sin más trámite, el trámite para la identificación de tierras fiscales o con incumplimiento de función económico social o saneamiento interno.

Para la realización de esta actividad, se podrá recurrir a imágenes satelitales u otros medios tecnológicos complementarios.

Cumplida esta actividad se emitirá la resolución determinativa de área de saneamiento conforme al trámite descrito en el Capítulo II, Secciones II, III y IV de este Título.

ARTÍCULO 293.- (PLANIFICACIÓN) La Planificación consiste en la programación y organización de trabajo pertinente al área o polígono(s), estableciendo cronogramas de trabajo, metodologías de mensura y logística necesaria. La planificación también deberá estar en estrecha relación con las características de la zona o polígono y de las parcelas, considerando asimismo la superficie y cantidad de predios que conformarán cada polígono de saneamiento, previniendo el cumplimiento de los plazos dispuesto, para las diferentes etapas y actividades de saneamiento.

Esta actividad podrá contar con la participación de las organizaciones sociales y sectoriales, autoridades administrativas, municipales y otras del área o polígono(s).

ARTÍCULO 294.- (RESOLUCIÓN DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO)

I. La Resolución de Inicio del procedimiento será emitida por los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria y tiene por objeto instruir la ejecución del procedimiento de saneamiento e intimar el apersonamiento de propietarios y poseedores de un área o polígono, pudiendo dictarse simultáneamente con la resolución determinativa de área, cuando operativamente sea posible o se trate de saneamiento a pedido de parte. Cuando se establezcan polígonos de trabajo, éstos deberán especificar su ubicación, posición geográfica, superficie y límites.

II. En esta resolución se podrá determinar, para el área o polígono específico, la aplicación del procedimiento especial de saneamiento sin más trámite, el trámite para la identificación de tierras fiscales o con incumplimiento de función económico social o la aplicación del saneamiento interno.

III. La Resolución de Inicio del Procedimiento, dictada por cada área o polígono de saneamiento, intimará:

- a) A propietarios o sub adquirente(s) de predios con antecedente en Títulos Ejecutoriales a presentar los mismos, los documentos que respaldan su derecho propietario, así como su identidad o personalidad jurídica;
- b) A beneficiarios o sub adquirente(s) de predios con antecedente en procesos agrarios en trámite, a apersonarse en el procedimiento, acreditando su derecho propietario, así como su identidad o personalidad jurídica, e indicando el número de expediente; y
- c) A poseedores, a acreditar su identidad o personalidad jurídica y acreditar y probar la legalidad, fecha y origen de la posesión. Las personas señaladas precedentemente, deberán apersonarse y presentar la documentación correspondiente ante los funcionarios públicos encargados de la sustanciación del procedimiento dentro del plazo establecido en la Resolución, el mismo que no deberá exceder de treinta (30) días calendario. Asimismo, quedarán intimados a demostrar el cumplimiento de la función social o económico social durante el relevamiento de información de campo, en los términos establecidos en la ley y el presente Reglamento. En la resolución se dejará constancia que la documentación presentada no implica el reconocimiento de derechos en esta etapa, sino hasta la resolución final de saneamiento.

IV. Esta resolución consignará la fecha de inicio y conclusión del relevamiento de información en campo, cuyo plazo podrá ampliarse mediante resolución fundada.

V. La publicación de la Resolución será efectuada mediante edicto por una sola vez y en un medio de prensa de circulación nacional; y su difusión en una emisora radial local con un mínimo de tres ocasiones, con intervalos de un día y dos pases por cada uno. También será puesta en conocimiento de los representantes de las organizaciones sociales y sectoriales identificadas en el área o polígono de trabajo, bajo constancia, con una anticipación de por lo menos cuarenta y ocho (48) horas al inicio de los trabajos de campo.

VI. Para la modalidad de Saneamiento Simple (SAN – SIM) a pedido de parte, la resolución de inicio del procedimiento, dispondrá la notificación personal del

propietario(a) o poseedor(a), a los colindantes y terceros afectados, sin perjuicio de su difusión al menos tres (3) avisos en una radio emisora local. El cumplimiento de las notificaciones y la difusión sustituyen la Campaña Pública.

CAPÍTULO IV

ETAPA DE CAMPO

DEL PROCEDIMIENTO COMÚN DE SANEAMIENTO

ARTÍCULO 295.- (ACTIVIDADES)

I. Esta etapa se inicia con la publicación de la resolución de inicio del procedimiento y comprende las siguientes actividades a realizarse en campo:

- a) Relevamiento de información en campo;
- b) Informe en conclusiones; y
- c) Proyecto de resolución.

II. Las actividades previstas en los incisos b) y c) precedentes, cuando medien razones de fuerza mayor, podrán ejecutarse en la Dirección Departamental.

SECCIÓN I

RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO

ARTÍCULO 296.- (TAREAS)

I. Esta actividad comprende las tareas de: campaña pública, mensura, encuesta catastral, verificación de la función social y función económico – social, registro de datos en el sistema y solicitud de precios de adjudicación; que deberán ser ejecutadas dentro del plazo establecido en la resolución de inicio del procedimiento.

Sólo en caso de denuncias por irregularidades o actos fraudulentos o como resultado del proceso de supervisión, control y seguimiento, previsto en este Reglamento, se podrá disponer la nueva ejecución de estas tareas.

II. Las personas interesadas tendrán acceso a la información generada en esta actividad, obteniendo una copia de la misma y pudiendo realizar observaciones a los datos cursantes en dicha información.

ARTÍCULO 297.- (CAMPAÑA PÚBLICA) La campaña pública, es una tarea continua y se ejecuta de manera simultánea al desarrollo del relevamiento de información en campo; tiene como finalidades convocar a participar en el proceso a beneficiarios y beneficiarias, organizaciones sociales e interesados en general; la difusión del proceso de saneamiento, a través de medios de comunicación masiva nacional, regional y local; la ejecución de talleres en el área con la participación de organizaciones sociales acreditadas en el lugar y beneficiarios en general, capacitación y otras actividades similares, garantizando en todas ellas la incorporación del tratamiento de género y la participación activa de las mujeres conforme al diagnóstico realizado y a las normas internas del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

ARTÍCULO 298.- (MENSURA)

I. La mensura, se realizará por cada predio y consistirá en la:

- a) Determinación de la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras que tengan como antecedente Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y de las posesiones;
- b) Obtención de actas de conformidad de linderos; y
- c) Identificación de tierras fiscales, especificando ubicación y posición geográfica, superficie y límites.

II. Las superficies que se midan no son definitivas ni declarativas de derechos, sino hasta la dictación de las resoluciones finales de saneamiento.

III. En el caso de Títulos Ejecutoriales o expedientes de procesos agrarios en trámite cuyos beneficiarios apersonados no ubicaren físicamente su predio ni demostraren función social o económico social, no se procederá a la medición del predio en el

terreno, realizándose únicamente la identificación del mismo en el plano del respectivo polígono de saneamiento.

ARTÍCULO 299.- (ENCUESTA CATASTRAL) La encuesta catastral será realizada por cada predio y consiste en:

- a) El registro de datos fidedignos relativos al objeto y sujeto del derecho en la ficha catastral y en otros formularios que correspondan de acuerdo a las características de cada predio; y
- b) Recepción de la documentación exigida en la resolución de inicio de procedimiento y toda otra de la que intentare valerse el interesado, hasta antes de la conclusión de la actividad de relevamiento de información de campo. Sólo la que corresponda a la identidad de los beneficiarios podrá ser presentada hasta antes de la emisión de la resolución final de saneamiento.

ARTÍCULO 300.- (VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL) La forma, alcance y medios de verificación de la función social y la función económica social, se aplican según lo dispuesto en el Título V del presente Reglamento.

ARTÍCULO 301.- (REGISTRO DE DATOS EN EL SISTEMA).

I. La información técnica y jurídica de los predios se incorporará en los sistemas informáticos aprobados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, de manera permanente y de acuerdo al avance de cada tarea ejecutada.

II. En las propiedades de comunidades campesinas se consignará relación de beneficiarios con su identificación personal.

ARTÍCULO 302.- (REGISTRO PARA LA SOLICITUD DE PRECIOS DE ADJUDICACIÓN). Si durante el desarrollo de esta actividad y el registro de datos en el sistema se identificare la existencia de posesiones legales o excedentes, el funcionario responsable realizará el registro de datos para la solicitud de precios de mercado a la Superintendencia Agraria, a través del sistema informático compartido

con esa institución, conforme a lo establecido en los Artículos 315 y 316 de este Reglamento. La solicitud de precios de mercado será efectuada una vez sea valorada la situación técnico jurídica de estos predios a través del Informe en Conclusiones.

SECCIÓN II

INFORME EN CONCLUSIONES

ARTÍCULO 303.- (ALCANCE). La presente subsección regula el alcance del informe en conclusiones.

- a) Al día siguiente hábil de concluido el relevamiento de información en campo, se dará inicio a la actividad de informe en conclusiones, que tendrá un plazo máximo de treinta (30) días calendario por polígono de trabajo.
- b) Los informes en conclusiones serán elaborados de manera independiente por cada proceso agrario titulado, en trámite o posesión, o por predio cuando corresponda, sin que ello implique ampliación de plazos a nivel poligonal.
- c) En caso de existencia de sobre posición de derechos o conflicto, en lo que respecta a procesos agrarios titulados, en trámite o de posesiones, se procederá a su análisis y resolución conjunta y simultánea, previa acumulación física de los antecedentes, salvo que las condiciones materiales o manejo adecuado la impidan.
- d) En el caso de colonias y comunidades con derechos de propiedad individual, en copropiedad, colectivos o mixtos al interior, se elaborará un solo informe en conclusiones y se conformará una sola carpeta. Las sugerencias sobre el tipo de resolución contenida en este informe, podrán agruparse en función a cada situación jurídica y para establecer si corresponde Resolución Suprema o Administrativa, se regirán por la jerarquía mayor.

ARTÍCULO 304.- (CONTENIDOS). Los contenidos del Informe en Conclusiones, son:

- a) Identificación de antecedentes del derecho propietario en los procesos agrarios en trámite o titulados y de la existencia de vicios de nulidad relativa y/o absoluta en los mismos;
- b) Consideración de la documentación aportada por las partes interesadas relativa a su Identificación personal, el derecho propietario o la posesión ejercida. En el caso deposeedores también incluirá la identificación de la modalidad de adquisición;
- c) Valoración y cálculo de la Función Social o la Función Económico Social;
- d) Evaluación de datos técnicos sobre ubicación, superficie, límites del predio y Sobre- posiciones con áreas clasificadas y otras;
- e) Homologación de conciliaciones, si corresponde, análisis de los conflictos o sobreposiciones de derechos y consideración de errores u omisiones;
- f) Precio de adjudicación concesional y cálculo de la tasa de saneamiento, según corresponda;
- g) Consideración de medidas precautorias conforme lo previsto en este reglamento;
- h) Otros aspectos relevantes para el procedimiento; y
- i) Recomendación expresa del curso de acción a seguir.

ARTÍCULO 305.- (INFORME DE CIERRE).

I. Elaborados los informes en conclusiones por polígono, sus resultados generales serán registrados en un informe de cierre, dentro del plazo establecido para esta actividad, en el que se expresará de manera resumida los datos y resultados preliminares de los predios objeto de saneamiento. Este documento deberá ser puesto en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados; asimismo, de las personas representantes o delegadas de las organizaciones sociales o

sectoriales acreditadas, a objeto de socializar sus resultados y recibir observaciones o denuncias.

II. En el caso de polígonos de trabajo en los que no se hubieren apersonado organizaciones sociales o sectoriales, la actividad será promovida, organizada y cumplida únicamente con la asistencia voluntaria de propietarios, beneficiarios y poseedores del área de trabajo.

CAPÍTULO V

ETAPA DE RESOLUCIONES Y TITULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO COMÚN DE SANEAMIENTO

ARTÍCULO 326.- (ACTIVIDADES)

I. Esta etapa consiste en el desarrollo de un conjunto de actividades que se realizan en gabinete a partir de la recepción de los proyectos de resoluciones finales de saneamiento a la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

II. Comprende las siguientes actividades:

- a) Firma de resoluciones y plazo de impugnación
- b) Titulación,
- c) Registros en Derechos Reales y transferencia de información a las municipalidades.

ARTÍCULO 327.- (FIRMA DE RESOLUCIONES Y NOTIFICACIÓN)

I. La firma de resoluciones administrativas no deberá exceder los quince (15) días calendario de recepcionado el proyecto de resolución y sus antecedentes en la Dirección Nacional.

II. En el caso de resoluciones supremas serán remitidas en un plazo no mayor de tres (3) días calendario a la unidad competente de la Presidencia de la República, para la respectiva firma, computable desde la recepción del proyecto de resolución y sus antecedentes en la Dirección Nacional.

III. Firmadas que fueran las resoluciones finales de saneamiento, se procederá a la remisión de éstas a las Direcciones Departamentales respectivas, para fines de notificación a las personas interesadas, a cuyo efecto se considerarán los domicilios individuales o comunes acreditados por las mismas.

ARTÍCULO 328.- (VERIFICACIÓN DE INTERPOSICIÓN DE ACCIONES

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS) Una vez sea notificada la resolución final de saneamiento, salvando el caso de acreditarse renunciaciones expresas al término de impugnación por las personas interesadas, se solicitará certificación o informe del Tribunal Agrario Nacional sobre la interposición de acciones contencioso administrativas contra la resolución emitida.

ARTÍCULO 329.- (TITULACIÓN)

I. Ejecutoriadas que fueran las resoluciones finales de saneamiento o si existiesen renunciaciones al término de impugnación, se remitirán antecedentes a la unidad de titulación de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria para la emisión de Títulos Ejecutoriales.

II. El trámite de firma y refrenda, así como los alcances, reglas, forma y contenido para el otorgamiento, registro y entrega de Títulos Ejecutoriales, se sujetarán a lo previsto en este Reglamento.

ARTÍCULO 330.- (REGISTROS EN DERECHOS REALES Y TRANSFERENCIA DE INFORMACIÓN A MUNICIPALIDADES)

Consolidada la información en el Sistema Catastral se procederá al registro en Derechos Reales; la transferencia de Información a Municipalidades se registrará por lo dispuesto en el Título XI de este Reglamento.

Ahora bien haciendo un análisis de nuestro País tenemos:

a) El Desarrollo y la Realidad Rural de Bolivia

Al hablar de desarrollo rural pensamos en espacios, en territorios, en áreas geográficas, en micro cuencas, en micro regiones, en las cuales hay actores sociales

que interactúan pactan y acuerdan, estableciendo consensos locales donde el Estado, facilita el mecanismo legal y técnico fortaleciendo de esta a manera el aparato productivo en el área rural; En este aspecto creemos que el país está ahora entrampado en un dilema político puesto que se tiene la gran demanda de tierras por distintos sectores sociales y por otra parte se tiene la deficiencia productiva en el área rural claro ejemplo es la crisis alimentaria que vive el país que es un problema que no necesita cifras sino es realidad palpable a nuestros sentidos.

El rol económico del sector agropecuario de pequeña y mediana escala en Bolivia ha sido generalmente subestimado. Este es el caso de las unidades familiares productivas rurales del occidente y valles bolivianos que generalmente son caracterizadas como de “subsistencia” y cuya participación en mercados internos y externos ha sido subestimada. Este ensayo tiene como objetivo principal contribuir a comprender mejor el actual rol del sector rural de pequeña escala, a través del análisis de la composición y los determinantes de los ingresos familiares rurales.

El grado y características de la diversificación de los ingresos familiares rurales reflejan el grado de dependencia de las familias con respecto a las actividades agropecuarias generadas versus aquellas otras actividades generadas en otros sectores secundarios. Así tenemos el empleo asalariado en el sector de la construcción o en el sector de servicios (empleadas domésticas, por ejemplo) o el desarrollo de actividades de comercialización y venta de productos concentrados en las áreas urbanas del país, que reflejan la forma de diversificación de los ingresos familiares rurales que en la actualidad van más allá de la participación en actividades estrictamente agropecuarias y desarrolladas dentro de la unidad productiva familiar. Ya que una significativa proporción de sus ingresos familiares no provienen de actividades estrictamente de producción y comercialización agrícola, pecuaria y de subproductos, sino por ingresos familiares extras como ser el desarrollo de actividades independientes (tiendas, y comercialización de productos, trabajos eventuales realizados en el exterior del país) son significativamente altos.

b) Composición de los ingresos económicos de los pequeños productores de Bolivia

El promedio de ingresos anuales de una unidad familiar en el área rural para el año 2010 refleja la dependencia del sector rural campesino en su economía a actividades que no son propiamente agrícolas como vemos en el cuadro comparativo abajo detallado.

<i>Nivel y composición de los ingresos económicos de pequeños productores rurales en Bolivia gestión 2010</i>						
	Ingreso total	Ingreso por actividades agrícolas	Ingreso por salarios	Ingreso por actividades dependientes	Ingreso por otras actividades	
Ingreso del Hogar Anual (En Bs)	8237.574	4238.338	2000.67	1163.683	834.8837	
Ingreso del Hogar Anual (En U\$)	1206.09	620.55	292.92	170.38	122.24	
Ingreso per-cápita (En U\$)	277.90	142.98	67.49	39.26	28.17	

Los bajos niveles de ingresos reflejados en estas cifras ratifican la presencia de bajos niveles de vida y pobreza en la población rural boliviana. Sin embargo, y contrariamente a lo que generalmente se asume, el ingreso familiar se origina en varias fuentes reflejando así estrategias efectivas de diversificación de los ingresos familiares rurales. Así, en promedio, el ingreso familiar proveniente de la producción

agrícola, pecuaria y por elaboración de subproductos dentro de la unidad productiva, representa solamente un 52% del ingreso total, Es decir, sólo un 50% de los ingresos familiares provienen de actividades agropecuarias estrictamente desarrolladas dentro de las unidades productivas familiares. El restante 50% proviene de tres fuentes importantes que son:

- 1) ingresos percibidos por la venta de la mano de obra y la percepción de salarios⁶.
- 2) ingresos derivados de actividades independientes no agropecuarias, que incluyen negocios, tiendas, etc.
- 3) otros ingresos, tales como remesas, utilidades y rentas, entre otros.

Lo que es muy importante notar es la relación negativa que se presenta entre un crecimiento en los ingresos agropecuarios y el acceso a ingresos por salarios. Dicho de otra forma, la participación en mercados de trabajo asalariado disminuye el crecimiento en los ingresos agropecuarios.

Este efecto responde a la pobreza que se vive en las zonas rurales y al poco incentivo productivo por parte del aparato estatal.

Así, los ingresos por salarios pueden derivar de la migración temporal de algunos miembros de la familia que desarrollan viajes cortos a lo largo del año y se emplean en trabajos temporales tales como cargadores, albañiles, peones agrícolas o trabajadores en la zafra, entre algunas de las ocupaciones encontradas. Es decir, toda la mano de obra rural accede a ingresos salariales a través de migraciones temporales; claro ejemplo vemos en la continua migración del campesino tarijeños al norte de la República Argentina.

CAPITULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Tipos de Investigación

3.1.1 Hipótesis de la Investigación

“EXISTE UNA NECESIDAD IMPERIOSA DE MEJORAR LA LEY INRA YA QUE AL SER ESTA LA QUE OTORGA DERECHO PROPIETARIO EN EL AREA RURAL INFLUYE A PROFUNDIDAD EN LA ECONOMIA RURAL, ESTO CON EL OBJETO DE CUADUVAR A SUPERAR LA MISERIA Y POBREZA QUE VIVE LA POBLACION CAMPESINA BOLIVIANA EN GENERAL”.

Metodología de Investigación

Tipo de Investigación

Precisando los lineamientos del presente estudio, se puede afirmar que se trata, en cuanto a la naturaleza de investigación, de una investigación mixta, es decir cualitativa – cuantitativa, porque no sólo está dirigida a estudiar el fenómeno agrario de medición estrictamente estadística sino la estructura agraria en el campo y la percepción del campesino en relación a las disposiciones jurídicas en materia agraria, que apuntan a mejorar la productividad.

3.1.2 Estrategias de la Investigación

Método

El presente trabajo de investigación utilizará el método científico con el propósito de crear conocimiento nuevo con significación y trascendencia en el plano jurídico, aprovechando los aportes de los métodos generales: análisis, síntesis, deducción e inducción.

Concretamente, se realizará un estudio sistemático de la ley de Reforma Agraria (ley N° 3464) como apoyo referencial del presente trabajo, para luego realizar un estudio exegético-analítico de las proposiciones jurídicas de la Ley (1715 y 3545) para establecer cuáles son sus falencias con relación al desarrollo productivo rural.

Técnicas

En el estudio se utilizarán las siguientes técnicas como instrumentos de recolección de datos.

-La técnica Bibliográfica será utilizada para el análisis de la parte teórica jurídica-doctrinaria de las categorías conceptuales relacionadas al latifundio y minifundio.

-La técnica Hemerográfica estará destinada al análisis coyuntural de los hechos en materia agraria y registrada por la prensa nacional y regional.

-La Entrevista y la Encuesta se empleará como instrumentos preferidos de recolección y suministro de datos.

A través de la encuesta se realizará un sondeo de cuestionamientos de los habitantes del campo con relación a la Ley INRA y cómo coadyuva este cuerpo legal al problema productivo en el área rural; para dicho fin se realizará un muestreo selectivo.

-La técnica de la Entrevista estará reservada para los conocedores y entendidos de la Ley 1715 y la Ley 3545 (críticos y apologistas) y revestirán la característica de entrevista individual.

3.1.3 Cobertura del Estudio

a) Población o Universo

La población encuestada de referencia estará constituida por 100 campesinos o sujetos que participan directamente del proceso agrario de producción. Interesa de sobremanera en este universo la percepción actual que se tiene sobre los problemas agrarios en el marco de aplicación de la Ley 1715 y 3545.

b) Ámbito

El escenario geográfico en el que se aplicará las pruebas será: el Valle Central de Tarija,

c) Períodos de Análisis

Los datos de las variables e indicadores manejados en el presente trabajo corresponderán al período anual de 1952 a 2010.

Con el fin de alcanzar los objetivos de la investigación y verificar la hipótesis, se usará investigación documental y el método de análisis de contenido.

Se puede decir que la recopilación documental es un método de investigación social cuya finalidad es obtener datos e información a partir de documentos escritos y no escritos, susceptibles de ser utilizados dentro de los propósitos de una investigación en concreto.

Finalmente, el análisis de contenido es una técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación. Permite estudiar el contenido manifiesto de una comunicación, clasificando sus diferentes partes conforme a categorías establecidas por el investigador, con el fin de identificar de manera sistemática y objetiva dichas categorías dentro del mensaje; lo que interesa fundamentalmente es el estudio de las ideas, significados, temas o frases, y no las palabras o estilos con que éstas se expresan; mediante esta técnica, se pueden hacer inferencias a partir de lo dicho, lo escrito, o bien, de materiales de expresión no lingüística. En todos los tiempos los hombres se han ocupado de la interpretación y explicación de los mensajes. En nuestro quehacer cotidiano hacemos análisis de contenido cuando resumimos y/o interpretamos lo que leemos y escuchamos.^{vi}

3.1.4.- Variables a utilizar

VARIABLE INDEPENDIENTE

X= Normatividad basada en la libertad económica para la creación del mercado de tierras del pequeño campesino y de las comunidades campesinas y originarias.

VARIABLE DEPENDIENTE

Y= Desarrollo económico de la pequeña propiedad rural, comunidades campesinas, y comunidades originarias de Bolivia.

Para una mejor comprensión del trabajo de investigación y tratar de demostrar la hipótesis, se ha tratado de seguir las directrices del mismo respondiendo a las siguientes interrogantes:

¿Cuál es el tema del trabajo?

El mejoramiento de la Ley INRA ya que si bien la actual estructura normativa, a partir de su promulgación el 18 de octubre de 1996 y posterior modificación mediante ley 3545 de 28 de noviembre de 2006, establece algún cambio en el aspecto fundamental desde sus inicios con la ley de reforma agraria del 52, que es el proceso de saneamiento y por consiguiente el perfeccionamiento del derecho propietario, no contribuye de gran manera a reactivar el mecanismo del aparato productor agrícola. En tal razón, se debe contemplar una nueva modificación de la misma en base a las necesidades actuales de la población campesina y pueblos indígenas.

¿Por qué se hace esta investigación?

Porque vemos que la actual Ley INRA, si bien tiene aspectos positivos ha dejado desprotegidos a los sectores agrícolas más pobres puesto que su exagerado sobreproteccionismo ha truncado las aspiraciones de desarrollo para este sector. Claro ejemplo está el de los créditos por hipoteca ya que al disponer la ley que las pequeñas propiedades son de carácter inembargable dio lugar a la restricción de préstamos puesto que no existen las garantías jurídicas para la que permitan recuperar los mismos por lo que hoy los campesinos dependen 100 por ciento de la ayuda del gobierno, misma que en la realidad es una promesa y nada más.

¿Cómo está pensado el trabajo?

Está pensado tratando de explicarnos como se ha llegado a esta situación, y consecuentemente, intentando encontrar una solución para mejorar la producción Agrícola.

¿En cuánto a cuales han sido las limitaciones del trabajo?

Se podría decir que en primer lugar, ha sido la magnitud del problema, dado que no se trata de un problema local sino de carácter nacional y es un tema que tiene distintos enfoques no sólo por investigadores, tratadistas y especialistas en la materia, sino por las diferentes Leyes o Reformas que se han impuesto o mediante mecanismos de los distintos Gobiernos, ya sean militares como civiles.

En la problemática actual que atraviesan los pequeños productores del país, que no es meramente un supuesto y novedoso, hemos visto la existencia de limitaciones legales que permiten al mismo aspirar a una mejor producción y valorización de su propiedad.

Las metas u objetivos han comprendido su secuencia en el tiempo y también las consecuencias económicas, sociales, productivas y políticas de ese desarrollo histórico que ha tenido el país hasta llegar a una realidad nacional.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

Aquí complemento mi Trabajo de Investigación, no sin antes, hacer las conclusiones correspondientes; ojala que en mi enjuiciamiento pudiese constituir un enfoque realista de los problemas actuales que ha acarreado el sector rural y que este Trabajo de Investigación permitiese tener una visión tal cual son el espejo de los albures ocurridos por una transformación económico-social de innegable trascendencia histórica, que tuvo su empuje en la revolución popular de 1952, cobró forma en los campos de Ucareña la mañana del 2 de agosto de 1953 y hoy, con la ley INRA, todavía se sigue a la espera de resultados por parte del sector agrícola y campesino.

Primera.-

Dentro de los antecedentes históricos de la actividad Agraria, se puede señalar que la agricultura tanto en la Prehistoria, en los pueblos antiguos, en la Edad Media, en el Incario, etc., es la primera actividad conocida y practicada por el hombre; pero jamás el productor, el campesino o el indígena eran reconocidos como los verdaderos propietarios de sus tierras, éstas, contrariamente, eran de los Faraones, de la Ciudad-Estado, de los Patricios y Terratenientes.

Lo rescatable y lo más loable, viene a constituir la etapa del Incario, la cual surge y se desenvuelve como sociedad netamente Agraria, que logró dar a su pueblo una vida tranquila, laboriosa, productiva y sencilla, en base a una Ley suprema que fue acatada y aplicada con sorprendente responsabilidad desde la cúspide al último de los súbditos.

Segunda.-

Conforme a los principios del materialismo histórico, la causa determinante del desarrollo social de los pueblos es el modo de producción de los bienes materiales, el medio geográfico y la densidad de población, estas no son variables determinantes en el

proceso de desarrollo económico-social, sino el trabajo productivo que realiza cada agricultor en base al empleo de nuevas tecnologías para mejorar su producción.

Tercera.-

Entre los principios fundamentales de la propiedad agraria (D. Ley no. 3464 - 2 de agosto de 1953), de nuestra primera reforma agraria del 1952 se encontraba establecido los siguientes:

Las tierras son de dominio originario de la nación. El Estado distribuye, reagrupa y redistribuye.

La tierra es de quien la trabaja

La propiedad agraria debe cumplir una función económica y social

El trabajo: Fuente principal para adquisición y conservación de la propiedad agraria. El derecho del campesino a la dotación de las tierras.

Cuarta.-

En otras legislaciones, se han estableciendo parámetros para el uso de las tierras productivas, racionalizando el aprovechamiento técnico de la tierra, lo cual elimina toda forma o posibilidades de injusticia social en aquellos países que reestructuraron su normatividad de dotación de tierras.

Quinta.-

Si bien la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, en actual vigencia ha introducido aspectos muy importantes para poder corregir la distorsiones en la tenencia de la tierra, existe un sobre proteccionismo a la pequeña propiedad, tierras comunitarias de origen y tierras comunitarias campesinas que dan lugar a la conformación de tierras ociosas y a la desforestación y afectación del medio ambiente bajo el lema de usos y costumbres.

Sexta.-

El problema del desarrollo rural es actualmente una de las dificultades más graves por las que atraviesa nuestro país, entendida ésta como una compleja interrelación de factores económicos, sociales, culturales y étnicos, que para su solución requieren de acciones o políticas coherentes, integrales y de tratamiento a nivel nacional. Es preocupante observar que a pesar de la magnitud del problema rural nacional, aparentemente en la conciencia pública, este problema se va relegando hacia un plano secundario. Por eso vemos que, pese a la promulgación de la ley INRA, muy poco se hizo en términos de programas en beneficio del sector rural.

4.2 Recomendaciones**Primera.-**

Si bien el uso y el aprovechamiento del suelo en el área urbana, es diferente al uso y aprovechamiento de la tierra en el área rural, es necesario establecer con claridad los alcances y perspectivas de la vocación del suelo a efectos de comprender las opciones válidas planteadas en procura de encontrar mejores formas de organización de la propiedad agraria de manera particular, precisando sus características y modalidades, dentro del marco de la función económica social, para fijar el tratamiento legal que le corresponde.

Segunda.-

Si bien la Agropecuaria cobro mayor importancia debido a los cambios estructurales que se dieron en el país durante la década de los 50, en nuestro país siempre se ha carecido de Políticas de Desarrollo Agropecuario y de organismos e instituciones eficazmente planificadas y administradas para llevar a cabo cualquier programa de crecimiento agropecuario. Es evidente que se implantaron algunas Políticas Agrarias, pero estas fueron incoherentes, discontinuas, sin orientación ni dirección alguna, cuyo trágico final fue el fracaso y el empantanamiento en la solución del problema agropecuario nacional. Es por tal razón que de acuerdo al avance de la productividad de nuestro sector agropecuario de hoy en día, hay que fomentar la producción no sólo

del empresario o mediano productor sino también del pequeño agricultor; esto, para garantizar la estabilidad alimentaria del país.

Tercera.-

El constante cambio que sufre nuestra Ley INRA, sus modificaciones y reformas parciales, son amargas experiencias, que nos demuestran que para la solución del problema agropecuario nacional es necesario implantar políticas a mediano y largo plazo y no chispazos de políticas a corto plazo, las cuales no solucionan en nada los problemas agropecuarios y peor mejorar la producción del sector campesino. Sin embargo, es importante aclarar que las políticas agropecuarias a implantarse deben referirse necesariamente a la solución por lo menos aceptable de los problemas, como la estructura agraria, producción agropecuaria, crédito agropecuario, mercadeo, comercialización, tecnología, desarrollo económico y social , etc., a fin de perseguir y alcanzar el ordenamiento ideado por quienes dirigen, participan o se vinculan al desarrollo que, en definitiva, persiguen el bienestar de todo el sector o comunidad campesina.

Cuarta.-

Conviene además, para una eficaz reforma, tomar en cuenta los sectores económicos y sociales, es decir, la estructura de clases, así como el sector estatal, sector agrario, sector industrial, sector artesanal, sector comercial, el camino a seguir un balance final, para saber a dónde va nuestra reforma.

Quinta.-

Se debe crear nuevos sistemas de créditos para el sector agropecuario y campesino, los mismos que deben estar por debajo del 10% anual, con el fin que este apoyo al productor agropecuario, sea compatible con la realidad del productor, o bien definir la tasa de interés al sector de la pequeña producción o campesino y al empresario agropecuario.

Sexta.-

Las últimas estadísticas que se realizaron al sector del campesinado de todo el país, señalan que el mismo va en decadencia por la poca producción agrícola y la falta de iniciativas productivas por parte del estado; esto se debe a un exagerado proteccionismo jurídico dejando a un lado lo que en realidad es el espíritu de la agricultura, la producción; por lo que es importante para el futuro en las políticas nuevas de producción enfocarse no sólo a la protección jurídica de la propiedad rural sino al incentivo productivo tanto público y privado.
