
RÉGIMEN DE DESARROLLO AGRARIO SOSTENIBLE (PROPUESTA DE TEXTO CONSTITUCIONAL)¹⁸

Danilo Paz Ballivián
Director del Proyecto

1. Diagnóstico Socioeconómico y Social

a) Reforma Agraria y Colonización

No sólo por la emergencia de un nuevo gobierno identificado con el pueblo y por la elección de asambleístas constituyentes, es imprescindible analizar y diseñar un nuevo régimen agrario para la nueva Constitución Política del Estado. Después de más de 50 años de aplicación de la reforma agraria boliviana, la estructura agraria cambió fundamentalmente. En efecto, antes de la Revolución Nacional, según los datos del Primer Censo Nacional Agropecuario de 1950, existían aproximadamente 8.000 haciendas con colonos bajo un régimen de servidumbre, cerca de 4.000 comunidades originarias que no conocían patrón sujetas al Estado a través de varios tributos y, finalmente, se evidenciaban minoritarios grupos de pequeños propietarios campesinos, arrendatarios y medieros (INE, 1985).

Luego de un largo periodo, medio siglo, la estructura agraria boliviana muestra una composición radicalmente distinta. Primero, figura la relación productiva predominante del pequeño propietario campesino del área del altiplano, valles y zonas de colonización del trópico y subtropical, que en su conjunto se estima que ascienden aproximadamente a 550.000 familias campesinas, categoría que minoritariamente incluyen a pequeños arrendatarios y medieros: 450.000 en el altiplano y los valles y 100.000 en las áreas de colonización. En el mismo periodo se formaron aproximadamente 50.000 unidades agropecuarias y forestales de medianas y grandes empresas que conforman en su conjunto el empresariado agrario del país. Esta cifra sin embargo, oculta un porcentaje minoritario de terratenientes improductivos (Paz, 2003).

18. El presente documento es un resumen del presentado a la Comisión de Desarrollo Rural, Agrario y Agroindustrial de la Asamblea Constituyente por el equipo técnico conformado por Danilo Paz Ballivián (Responsable del Proyecto), Oscar Hasenteuffel (Asesor Jurídico) y Eduardo Quiroga C. (Economista Agrícola).

Forman parte de la estructura agraria actual cerca de 50.000 familias que conforman los más de 30 pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente. De esta manera, la "fórmula trinitaria de la agricultura boliviana" estaría conformada por aproximadamente 650.000 unidades agrarias: 550.000 campesinas; 50.000 empresas y 50.000 familias indígenas del oriente (Paz, 2003).

Estimaciones realizadas en base al último Censo Agropecuario, muestran que las 50.000 empresas agrarias concentran aproximadamente 36 millones de Has.; en cambio 550.000 pequeño productores campesinos sólo disponen de 4 millones de Has. Es decir, que el 10% de los productores tienen en propiedad el 90% de la tierra y en el otro extremo el 90% de los productores posee el 10% de la tierra. Luego de más de 50 años de la reforma agraria se ha producido un nuevo tipo de extremo minifundio y latifundio (Paz, 2003).

Desde mediados del siglo XX se consideraba la existencia de latifundios y minifundios una limitación al desarrollo rural y que los procesos de reforma agraria eran necesarios para modernizar la agricultura, disminuir la pobreza y mejorar los ingresos familiares rurales. Sin embargo, luego se reconoció que en países donde ellas se aplicaron (Cuba, México, Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia) la desigual distribución del ingreso había mejorado muy poco y que tampoco logró la modernización de la agricultura ni la superación de la pobreza rural (Kay, 1998).

Además, la regularización del desordenado proceso de Reforma Agraria, impulsado mediante la Ley INRA de 1996, tampoco ha dado los frutos esperados pues, según el INRA, de las 107 millones de Has. que son objeto de saneamiento en Bolivia, 57 millones Has. (53%) no tienen ningún avance, y sólo el 17% concluyó el proceso de saneamiento, aunque en 9 años se habría gastado 78,7 millones de dólares para tal fin. Las causas de este retraso son variadas, pero puede apuntarse básicamente a la falta de reglamentación sobre el cumplimiento de la función económica social (FES), la falta de operatividad del INRA en el medio rural, lo engorroso de los trámites de saneamiento tanto en gabinete como en campo.

Como conclusión, debe recordarse que la sola dotación de tierra no es suficiente para mejorar el ingreso rural per-cápita en Bolivia, que ronda 300 \$us/año. Aunque un pequeño productor cuente con tierra y mano de obra,

el factor capital, la tecnología y sobretodo la cualificación humana son imprescindibles para el desarrollo rural.

Al sistematizar el movimiento migratorio interno boliviano del siglo XX encontramos tres etapas: en la primera el Estado, con apoyo de las Fuerzas Armadas, impulsó la creación de las primeras colonias encabezada por la colonia Todos Santos en el trópico cochabambino en la década de 1920; en la segunda se ejecutó, mediante la Corporación Boliviana de Fomento y el posterior Instituto Nacional de Colonización un amplio programa que logró asentar entre 1960 y 1980 unas 70 mil familias en zonas de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz mediante movimientos dirigidos o espontáneos; en la tercera, se registró un movimiento migratorio espontáneo hacia el Chapare causado por la crisis económica de la década de 1980 y el auge del cultivo de la coca que venía creciendo desde años atrás (Zeballos y Quiroga, 2003).

Como resultado, el patrón de distribución espacial de la población ha cambiado entre la época de la reforma agraria y el nuevo milenio, evidenciándose una elevada transferencia de gente desde las zonas altas a las bajas, aunque el porcentaje de los valles se mantiene inmovible. Sin embargo, también se evidencia que, en las dos últimas décadas y a pesar del persistente crecimiento del oriente, los flujos migratorios son coyunturales y no se deben a procesos consistentes y sostenidos de desarrollo económico (Baldivia, 2001).

Las lecciones positivas del proceso migratorio boliviano son el ajuste de la densidad poblacional nacional, creación de empleos y nuevas poblaciones, crecimiento de la red de caminos secundarios y de la red de infraestructura social, mejoras en los métodos de producción y vinculación a los mercados. Las negativas, la ocupación arbitraria de muchas zonas, migración de la pobreza sin elevar el nivel de vida, tardanzas excesivas en los procesos de titulación y deterioro de la fertilidad del suelo por desconocimiento de las condiciones agroecológicas tropicales.

La Ley 1715 (INRA) y su aplicación durante una década no permitieron planes de asentamientos humanos de pequeños productores provenientes del área tradicional del altiplano y los valles a zonas del trópico y subtrópico boliviano. En efecto, según la ley el Estado debía sanear propiedades,

revertir tierras al mismo y declarar tierras fiscales, para que, posteriormente, los interesados pudieran organizarse en un proyecto de colonización para acceder a tierras de propiedad comunitaria (INRA, 1996).

b) Neoliberalismo y Economía Agraria

Después del periodo denominado de capitalismo de Estado (1952-1985), que incluye a gobiernos de izquierda, derecha, democráticos y dictatoriales, a partir de 1985 se establece el modelo neoliberal. En el mismo se producen fenómenos que repercuten en el desarrollo agrario del país: la libre importación de productos agropecuarios (exceptuando el azúcar), la supresión de subsidios (exceptuando el diesel) y la eliminación de muchos programas y proyectos de desarrollo agropecuario que ponen al campesino del área tradicional en el límite de su viabilidad económica obligándolo a una migración interna y externa masiva (INE, 2005).

La Nueva Política Económica de 1985 impulsó un comercio exterior sin restricciones, la eliminación de subsidios para los productores, y un apoyo al sector agroexportador (*commodities*), caracterizada por la frase exportar o morir, y el funcionamiento de numerosos programas y proyectos de inversión pública que cubrían muchos y dispersos aspectos del quehacer agropecuario.

Aunque el sector agropecuario proporcionó, en promedio, 14% del PIB nacional entre 1980 y 1998, sólo ha recibido 7% de la inversión nacional total en el mismo período. La inversión pública agropecuaria ejecutada en el sector sumó \$us 820 millones entre 1980-2001, con un promedio anual de \$us 40 millones/año. La relación entre la inversión pública agropecuaria y el ingreso rural se midió mediante una matriz de correlación confrontando dicha inversión con el PIB agropecuario total y el PIB rural per-cápita. Los resultados numéricos sugieren que la inversión tarda al menos cinco o seis años para mostrar algún efecto positivo, mínimo, sobre el ingreso del sector rural.

El conocido economista del desarrollo, Rostow, afirmaba que la "seguridad alimentaria es una condición preliminar y obligatoria para el despegue económico y social de un país". El concepto simple de seguridad alimentaria plantea la relación entre la producción y la demanda nacional de alimentos, cuya diferencia es cubierta por alimentos provenientes del exterior.

Un análisis reciente establecía que la actual estructura productiva de alimentos en el país, sumada al flujo de alimentos hacia y desde el exterior, la población podría tener una alimentación casi ideal en términos de proteínas y calorías según los estándares de la UNICEF. Por lo tanto, la desnutrición y la mala alimentación que se observa en grandes segmentos de la población, sobre todo en el medio rural, responden a otros condicionantes, como la falta de acceso (camino), falta de centros de acopio de alimentos, centros de comercialización, y sobre todo falta de poder adquisitivo para muchos alimentos semiprocados (Quiroga, 2000). Más recientemente se ha estimado que de la oferta total de alimentos en Bolivia, las importaciones representan 19%, el sector campesino 37%, mientras que el sector empresarial y semiempresarial un 45% (Mikkelsen, 2004).

El trigo es el único producto de la canasta básica del cual dependemos significativamente del exterior, ya sea bajo la forma de importaciones, contrabando o donaciones, que aunque significan un ahorro de divisas para el país, restringen las posibilidades de desarrollar el cultivo. Al respecto, aunque desde los años 80 se invirtieron apreciables recursos para mejorar su cultivo en la zona occidental mediante el programa PROTRIGO, los avances en términos de rendimientos apenas alcanzan a un promedio de 750 Kg/Ha, mientras que en Santa Cruz se alcanzó un promedio de 1.250 Kg/Ha, frente a rendimientos vecinos de hasta 2.500 Kg/Ha (Chile y Uruguay).

Un aspecto que merece recalcar de la política de desarrollo agropecuario de los últimos 15 años, es la inclusión del concepto de "cadena productiva", entendido como "un proceso que sigue un producto o servicio a través de las actividades de producción, transformación e intercambio, hasta llegar al consumidor final". Concepto planteado por nuevas escuelas, basado en la "ventaja competitiva" de Michael Porter y el manejo de "clusters" (Porter, 1990).

De forma global, existen seis eslabones (subsistemas) de una cadena: a) producción, b) transporte, c) beneficiado/transformación, d) ventas al por mayor, e) ventas al por menor, y f) consumidores. En la realidad esta esquematización es mucho más compleja, pues cada eslabón puede contener millares de actores, existen actores que participan en más de un eslabón, y existen subsistemas muy complejos al interior de cada eslabón, como las exportaciones.

Las intervenciones para mejorar los rendimientos o calidad del producto, o el tamaño del mercado, pueden ser variadas, incluyendo diagnósticos de los actores, ajustes en la producción primaria (p.e. tecnologías de producción), acciones de postcosecha (p.e. conservación del producto), ajustes o establecimiento de transformación del producto, ajustes en la comercialización (planes de negocios, capital de operaciones).

En Bolivia, sobre criterios de generación de empleo, de divisas, aporte al PIB, grado de transformación y valor agregado, y población pobre involucrada, se han priorizado las cadenas de algodón y textiles, avícola, banano, bovinos de carne, camélidos, castaña, cueros y manufacturas, haba, maíz duro, papa, café, madera y manufacturas, palmito, quinua, oleaginosas, trigo, turismo, y uvas y singanis, que muestran diferentes grados de avance según el grado de eslabonamiento de las fases y la actitud de los actores.

En las décadas recientes se ha visto, a nivel mundial, que los impactos de la investigación agropecuaria sobre los procesos de desarrollo rural son poco claros, lo que ha llevado a preguntarse cuál es el cambio real atribuible a la investigación o cuál el costo/beneficio aceptable para seguir con esta actividad, pues los institutos de investigación agropecuaria eran a menudo muy caros, grandes, insuficientemente orientados a buscar impactos, e incluso alejados de la realidad rural (Van Tyll, 2001).

Bolivia no estuvo alejada de esta situación. Aunque la mayor parte de la inversión agropecuaria se destinó a investigación, no tuvo una incidencia directa en la productividad, pues ésta aumentó de forma marginal (hasta 15%) para productos campesinos como la cebada grano, quinua, café grano, cebolla y haba verde, de forma significativa (casi 50%) para maíz grano y papa, y decreció para los forrajes (alfalfa, cebada, berza) ajo y arveja verde. En el caso de los productos comerciales la tendencia no es tan mala pero tampoco se encuentran grandes avances aunque la frontera agrícola esté creciendo a un promedio de 100 mil Ha. cada año, lo cual implica que el crecimiento de la producción es insostenible porque se basa en un insumo (tierra) que no se puede expandir indefinidamente (Quiroga, 2001).

Desde el año 2000 se ha intentado cambiar esta situación con el reemplazo del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA) por el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA), el cual está destinado a

ejecutar proyectos de investigación a demanda de grupos de agricultores mediante entidades capaces de realizar investigación, validación y adaptación de las tecnologías. El SIBTA funciona bajo cuatro fundaciones para cada macro-ecoregión: altiplano, valles, chaco y trópico húmedo.

La visión actual del rol de la investigación es que ella debe estar orientada a cubrir tres objetivos básicos: a) reducción de la pobreza o, lo que es lo mismo, aumentar los ingresos rurales, b) fortalecer la seguridad alimentaria interna, y c) desarrollar sistemas de producción sostenibles con los recursos naturales renovables.

A diferencia de otras actividades humanas, la agricultura tiene tres factores de producción muy específicos: tierra, mano de obra y capital. Dentro del último, la mecanización tiene fuerte influencia sobre la productividad y producción rural pero, según datos de la FAO, en 2003 Bolivia poseía apenas 1,8 tractores agrícolas por 1.000 hectáreas cultivadas, mientras que la proporción para Perú era 3,1, para Ecuador 4,9 y para Colombia 5,5. Argentina y Brasil superaban las 10 unidades/1.000 has (FAO, 2000). Estos datos guardan una fuerte correlación con el ranking de productividad entre dichos países (medida como el PIB sectorial por trabajador ocupado), en el que Bolivia ocupa el último lugar (Quiroga, 2006).

Para implementar un proceso de mecanización exitoso, experiencias recientes muestran que el tamaño del predio y las características agroecológicas condicionan el tipo de mecanización adecuado a cada región. Así, la degradación del suelo y el reducido tamaño de las parcelas del occidente (promedio de 4 Has.) hacen requerir motocultores en vez de tractores, más livianos y manejables en pequeñas extensiones y mucho más baratos. En regiones semitropicales el problema es diferente, porque las parcelas son mayores (promedio de 15 Has.) pero en muchos casos los suelos son pobres y con poca aptitud agrícola, por lo que mal resisten a pesos excesivos, y donde la principal necesidad es el control de malezas, la tracción por cable, y los medios de transporte. También se debe tomar en cuenta que la mecanización tiende al monocultivo y produce mayores excedentes de mano de obra (Quiroga, 2006).

En la actualidad los estudios muestran que la mecanización es un insumo necesario para la agricultura moderna, y que el apoyo estatal para tal efecto es

imprescindible en países con significativas economías campesinas, pero debe cumplir con ciertas condiciones: a) ser gradual en el tiempo mientras los procesos de aprendizaje son asimilados por los productores, b) ser diversificada según los requerimientos de cada agroecorregión, c) estar acompañada por mejores sistemas de gestión agrícola, e insumos como semillas y fertilizantes, d) gestionarse de forma asociada, por ejemplo bancos de maquinaria comunal porque el costo unitario es excesivo para cada agricultor individual.

Otro insumo de importantes efectos sobre el ingreso rural es el crédito. En los años 50 se consideró que la baja productividad agrícola se debía a la poca capacidad de los campesinos de crear excedentes financieros y ello condujo a crear bancos de fomento que fracasaron por el mal uso de los recursos. Aunque no puede negarse que el crédito subsidiado para la agricultura tuvo efectos positivos sobre la producción y el empleo, en muchos casos favorecieron a la agricultura intensiva y se prestaron a malos manejos. Luego, el Estado trató de fortalecer el sistema financiero rural sin subvencionarlo, intento que también fracasó por la reticencia de la banca privada a intervenir en este sector.

Las exportaciones bolivianas aumentaron entre 1980 y 2004 de \$us 628 millones a \$us 2.254 millones. El aporte de las exportaciones agropecuarias alcanzó a 13,5%, en 1990 a 25,6%, en 1995 a 26,5% y en el trienio 2002-2004 en promedio a 29%. En su mayoría, la exportación de productos agropecuarios está constituida por productos básicos (castaña, café, cacao, azúcar, bebidas, cueros, algodón y, sobre todo oleaginosas) cuya elasticidad ingreso de la demanda tiende a cero, y que continuamente enfrentan la competencia de antiguos o nuevos productores. Generalmente esta producción se sustenta en el bajo costo de la mano de obra, poco calificada, y abundantes recursos naturales, con una notable varianza de sus precios internacionales (Zeballos, 2006).

c) Sector Público Agropecuario y Participación

Por otra parte, la política de “achicamiento del Estado”, significó para la agricultura la desarticulación del sector público agropecuario. La liquidación del Banco Agrícola de Bolivia, la descentralización por programas del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria y su posterior transformación en el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA), y la ulterior creación de Servicios Departamentales Agropecuarios (SEDAGs) parcialmente

operativos fueron los hechos más claros de la minimización del sector público agrario. En este periodo de más de 20 años, también se quita la tuición del Ministerio de Agricultura sobre el Servicio Nacional de Reforma Agraria y el Centro de Desarrollo Forestal, que pasan a depender, transformados, del Ministerio de Desarrollo Sostenible mediante la Ley Forestal y la Ley INRA, pero se la repone en 2006, fusionando el área ambiental con la productiva rural y agropecuaria en el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, atendiendo al criterio de que las tierras y los recursos naturales usados en la agropecuaria son parte de la misma función de producción.

La pérdida del paradigma del desarrollo económico propio de la política neoliberal que privilegió los sectores de educación y salud, a nivel central, departamental y local, descuidando sistemáticamente a los sectores productivos, para el sector campesino significó un estancamiento de la producción destinada al mercado interno. La empresa agraria pudo tener un desarrollo relativo gracias a los precios preferenciales de la soya en el mercado andino, los subsidios al diesel, una adecuada planificación del uso del suelo (PLUS de Santa Cruz), y el financiamiento para el desmonte de 400.000 Has. dentro del Proyecto de Manejo de Recursos Naturales y de Producción Agropecuaria de las Tierras Bajas del Este (Montenegro, 2003).

No obstante que el desarrollo del sector agrario es impensable sin una visión a largo plazo y sin la asignación de recursos necesarios por parte del Estado para garantizar su sostenibilidad y sustentabilidad. En el periodo comprendido entre los años 1985 al 2003, virtualmente el concepto de planificación fue borrado del léxico técnico. Urge en consecuencia diseñar una ley de desarrollo agrario que se constituya en una política de Estado y no de gobierno (ANCB, 2000).

La institucionalidad del sector agropecuario se ha visto afectada en los últimos 20 años al experimentar el lanzamiento de sucesivas políticas sectoriales, que constaban de muchas subpolíticas que dispersaban los recursos y minimizaban así el impacto sobre el desarrollo agropecuario. Entre las razones se citan: la ambigüedad estatal al priorizar una economía de libre mercado o intervenida, los objetivos contradictorios elegidos, la inexistencia de retroalimentación de los aprendizajes, la insistencia en políticas específicas en vez de políticas integrales de desarrollo rural, la

imposición de acciones de arriba hacia abajo y no desde la demanda, y la descoordinación entre los tres niveles del Estado (Flores, 2006).

La coordinación entre los tres niveles es mínima porque cada nivel obedece a financiamiento y, por tanto, prioridades diferentes. En efecto, el Consejo Consultivo de Política Agropecuaria (COPAGRO) que fue creado mediante DS 24848 en 1998 para la consulta y coordinación entre el poder ejecutivo y la sociedad civil, integrado por los ministerios del área rural y económica, relaciones exteriores y los empresarios y pequeños agricultores rurales del oriente y occidente, tuvo un funcionamiento casi nulo. Los Consejos Consultivos Departamentales de Política Agropecuaria (CODEPAGRO's) de conformación parecida, tampoco sesionaron con regularidad, registrándose tímidos avances en Santa Cruz y Cochabamba. Como se ve, estas estructuras excluyen a los municipios y no tienen la motivación para funcionar de forma rutinaria.

En la etapa neoliberal, sin embargo, se ponen en práctica políticas de compensación social que tratan de paliar los efectos adversos. Es el caso de la creación de los Fondos de Inversión y la Ley de Participación Popular, ésta última que municipaliza el país, permite el control social y la planificación participativa a nivel local e incluye el reconocimiento de autoridades tradicionales del sector rural (Urioste, 2003).

Corresponde también al periodo de ajuste estructural un importante apoyo de la Cooperación Internacional a la política de desarrollo sostenible en la que se amplían áreas protegidas, y tal vez más importante, el reconocimiento de Tierras Comunitarias de Origen sobre todo en el oriente boliviano (Paz, 2005).

d) Pueblos Indígenas y Recursos Naturales Renovables

A partir de la "Marcha por la Dignidad y el Territorio" del año 1990 existe un sostenido proceso de empoderamiento de los pueblos indígenas, sobre todo de las tierras bajas del oriente, apoyados por la política del Estado de ampliación de áreas protegidas y la realización del saneamiento de la propiedad en las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) con el apoyo financiero y técnico de la Cooperación Internacional (Rivero, 2003).

El Decreto Supremo 26075 de 16 de febrero de 2001 estableció el Mapa de Tierras de Producción Forestal Permanente. Según el mismo, de 109 millones

de Has. que posee Bolivia, 41 millones de Has. son de características forestales (casi 38% del territorio nacional) distribuidas de la siguiente forma: 10 millones de Has. para la protección ambiental, 3 millones de Has. en definición de uso y 28 millones de Has. para producción forestal permanente.

Esta riqueza ha sufrido en el pasado, y aún continúa actualmente, proceso de degradación preocupante. Al respecto, la FAO señala tres procesos críticos para la deforestación que aún se están dando en Bolivia: necesidad de espacio para actividades agrícolas, recolección de madera para combustible, y sobrepastoreo. Bajo esta lógica se estima que la superficie boscosa del país habría disminuido en el período 1975-1995, en 3 millones de Ha. (OIT, 1996).

La ley 1700 promulgada en 1996 tuvo la virtud de democratizar el acceso al recurso forestal para pueblos indígenas y asociaciones sociales, de reconocer la función económica social del bosque, dándole valor; evitar el acaparamiento de tierras fiscales en pocas manos mediante una patente por superficie; e incentivar el aprovechamiento sostenible del bosque mediante períodos de corta de largo plazo y la no extracción selectiva.

Actualmente se estima que el sector genera unos 100 mil puestos de trabajo tanto en el ámbito maderable como en el no maderable (castaña, palmito, etc.), y que exporta un valor de \$us 120 millones. El potencial forestal de Bolivia es favorable para atraer inversiones y establecer industrias forestales con tecnología moderna orientadas al mercado internacional, pues aunque la producción maderera registrada en los últimos años en el país es del orden de 500.000 m³/ año, el potencial de generación de los bosques se estima, de forma conservadora, en 6.400.000 m³/ año (casi trece veces mayor).

Sin embargo, 10 años después, los niveles productivos difícilmente podían superar los prevalecientes y la participación de asociaciones sociales o pueblos indígenas aún es baja, y la composición de las exportaciones aún muestra la predominancia de productos primarios (madera aserrada), con lo cual se desaprovechan enormes oportunidades de generar ingresos, pues si 1 m³ de madera aserrada vale un promedio FOB Arica de \$us 519, transformado en moldura su precio sube 1,98 veces, en puertas 3,4 veces y en sillas 7 veces (Zeballos y Quiroga, 2002).

La biodiversidad, entendida como la silvicultura, caza, pesca y biodiversidad genética de productos agropecuarios, aporta actualmente con 4,01% del total del Producto Interno Bruto nacional. Además contribuye con 9% del empleo nacional.

Bolivia puede ser considerado un país "megadiverso" gracias a las 46 ecorregiones, 190 ecosistemas y 19 bioclimas que la conforman. Se encuentra dentro de los 6 países con mayor cantidad de especies de aves, 17 de las cuales endémicas; dentro los 8 países con mayor diversidad de reptiles, 16 de ellos endémicos; dentro los 10 países con mayor cantidad de especies de mamíferos, con 13 especies endémicas; dentro las 11 naciones con mayor diversidad de plantas superiores, de las cuales aproximadamente 5.000 son exclusivas del país, y es miembro del grupo de 20 países con mayor diversidad de especies de anfibios del mundo. Sin embargo, el uso no planificado de estos recursos ha causado problemas que derivaron en la declaración, mediante Decreto Supremo 22641 de noviembre de 1990, de la Veda General e Indefinida, la misma que permite aprovechar algunas especies de forma sostenible sólo bajo autorización expresa de un Comité especializado.

En este sentido, el manejo de especies se convierte en una alternativa muy factible para generar ingresos económicos pero, hasta el momento, sólo existen dos especies (lagarto y vicuña) que cuentan con estudios y programas de aprovechamiento sostenible, aunque hay posibilidades inmediatas para trabajar con otras especies como el pecarí, capibara, ñandú o avestruces, etc.

En el área ictícola, el potencial de aprovechamiento pesquero es subutilizado pues se calcula que la disponibilidad en las tres cuencas asciende a 100.000 TM/año, de las que en 1996 sólo se produjeron 5.396 TM (aproximadamente 5%). Como consecuencia, el consumo per-cápita de pescado es el más bajo de América Latina y el Caribe y no llega a 1 Kg./persona/año. Los recursos piscícolas presentan potenciales de expansión en el ámbito nacional pero no así en el ámbito internacional, por la gran competencia que se da con los productos procedentes del mar.

Al respecto, está vigente el Reglamento de Pesca y Acuicultura (Decreto Supremo 22581 de 1990), el mismo que basa su operatividad en el extinto Centro de Desarrollo Pesquero, el cual que no ha sido retomado a nivel departamental como la Ley de Descentralización establecía.

Los mercados más prometedores que se encuentran en desarrollo en el ámbito industrial, actualmente muy lento, son los que se refieren a las plantas medicinales y a los aceites esenciales, existiendo grandes potenciales de comercialización tanto a nivel nacional y más a nivel internacional. En lo que se debe trabajar para el apoyo de estas industrias es un mayor grado de investigación y certificación técnica de las características, usos y beneficios químicos y farmacéuticos que presentan estas plantas y aceites.

Aunque no existe experiencia en contratos de acceso a recursos genéticos en el país, ya existen los reglamentos sobre acceso y bioseguridad y en el año 2000 se conocían más de 2.849 especies de plantas medicinales con identidad taxonómica identificada y aproximadamente 50 especies de animales silvestres que por su utilidad farmacológica y alimenticia pueden ser considerados como recursos genéticos. Además, existen cientos de parientes silvestres de plantas cultivadas que tienen potencial para el mejoramiento de cultivos a través de la información genética (Zeballos y Quiroga, 2002).

Respecto al ecoturismo, existen 21 áreas protegidas de interés nacional que funcionan bajo un Régimen Especial establecido por el Decreto Supremo 24781 Reglamento General de Áreas Protegidas, mientras que 17 de ellas cuentan con gestión propia (administración y protección).

Las categorías existentes actualmente son Parque, Monumento Natural, Santuario de Vida Silvestre, Reserva de Vida Silvestre, Área Natural de Manejo Integrado y Área Natural de Inmovilización. Las tres primeras categorías implican la protección estricta y preservación de la riqueza de las áreas protegidas, mientras que las dos últimas permiten un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que existen en las áreas.

Las áreas protegidas nacionales contienen actualmente un 80% de los ecosistemas existentes en Bolivia y algunos datos comparativos permiten afirmar que son más ricas en biodiversidad que varios de los principales parques nacionales existentes en todo el continente americano.

El ecoturismo en las áreas protegidas del SNAP está orientado, por un lado, a brindar opciones de recreación a los visitantes y, por otro, a mejorar la calidad de vida de los habitantes de dichas áreas. Mediante el turismo se pretende

promover la conservación de los recursos naturales y el respeto a los valores culturales existentes en las áreas protegidas y sus zonas de influencia.

Bajo este marco, están en proceso de desarrollo varios proyectos ecoturísticos que contemplan diferentes actividades para los visitantes y tienen una participación de la comunidad en diferentes grados. Sin embargo, hasta el momento el aprovechamiento de estos espacios aún es bajo, por razones como la dificultad de su acceso, la poca capacidad financiera de sus habitantes, y lo escaso de su promoción internacional.

Bolivia es un país que cuenta con una generosa dotación de recursos hídricos que, sin embargo, están distribuidos de forma desigual en su territorio: si en Beni, Pando y el Chapare la precipitación anual es de 1.500-2.500 mm. por año, en el altiplano caen 100-400 mm., y en el Chaco caen 400-600 mm. La precipitación media anual en todo el país es de 1.124 mm. /año. Existen tres grandes cuencas que son del Amazonas, del Plata y la Endorreica o Cerrada del Altiplano. Al momento no se ha realizado una estimación general de los recursos hídricos subterráneos, aunque existen evaluaciones parciales en regiones donde existe carencia del recurso, como el altiplano y chaco, y los valles de Cochabamba y Tarija.

Se estima que existen en todo el país alrededor de 200.000 pozos para aprovechamiento doméstico. Al respecto, un autor afirma que "existen grandes posibilidades de aguas subterráneas de buena calidad, que constituyen un recurso potencial para el abastecimiento de agua potable para fines de dotación a poblaciones, para riego e industria, que al presente sólo se aprovechan en la mínima cantidad" (Montes de Oca, 1997). En algunas ciudades como Santa Cruz, Oruro, Cochabamba, Tarija, Trinidad y Riberalta ya se aprovechan recursos hídricos provenientes de acuíferos. Como en otros muchos países, el riego agrícola es el principal uso del agua en Bolivia, seguido por la industria y el consumo humano. Sin embargo, hacia 2000 la FAO estimó que la siguiente composición había cambiado hacia el año 2000 a 83% en uso agrícola, 13% en uso doméstico y 4% en uso industrial.

El año 2000 existían 4.724 sistemas de riego que cubrían 226.564 Has. beneficiando a 217.975. El total de Has. regadas alcanzaba aproximadamente a 10% del área total cultivada en Bolivia en dicho año,

pero la superficie potencial de riego en Bolivia se ha calculado en aproximadamente 2 millones de Has.

Entre los principales obstáculos para lograr un mejor manejo de este recurso podemos apuntar que el marco legal de este recurso, actualmente, consta de normas menores dispersas pero carece de una Ley de Aguas, que ordene, priorice y establezca los mecanismos de uso del recurso para los distintos fines; que la cuantificación de los recursos es insuficiente y costosa; que existen reservas profundas desconocidas y que las superficiales están siendo sobre-explotadas; y que existen procesos de contaminación difícilmente reversibles.

En Bolivia, a pesar de que las tierras aptas para la agricultura alcanzan a 15% del territorio nacional, en la actualidad los cultivos cubren sólo 3% de la superficie, quedando un 12% de "capacidad ociosa" cultivable, con el cual se puede expandir la frontera agrícola de forma racional y enfrentar los problemas de distribución de tierras que se sufre especialmente en el occidente del país (Zeballos y Quiroga, 2003).

Es decir que es posible, al menos, duplicar la superficie cultivada como forma de mejorar el empleo, la pobreza, la seguridad alimentaria nacional y la sobreconcentración demográfica, siempre y cuando ello vaya de la mano con mejoras tecnológicas y acceso a recursos que permitan a los agricultores conformar empresas agropecuarias. Las tierras aptas para ganadería están cubiertas con pastizales, lo que implica que incrementos en la producción de carne bovina podrán provenir solamente de mejoras en la productividad y no en incrementos del área utilizada, en especial, de mejorar los sistemas de manejo para aumentar la carga animal por Ha. (ver Cuadro 1).

La optimización del uso del recurso tierra con fines agropecuarios tropieza con dos grandes obstáculos: la degradación y la inequitativa distribución del mismo.

Con relación al primer aspecto, estudios realizados por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación en 1996 que abarcaron la totalidad de los departamentos de Oruro, Potosí, Chuquisaca y Tarija, 32% de La Paz, 33% de Santa Cruz y 46% de Cochabamba, y culminaron en los Mapas Preliminares de Erosión y Desertificación, muestran que las tierras afectadas

Cuadro 1
Uso Potencial y Actual del Suelo en Bolivia

| Uso Potencial | | | Uso Actual | | |
|---|--------------------|--------------|------------------------|--------------------|--------------|
| Detalle | Sup. (Ha.) | % | Detalle | Sup. (Ha.) | % |
| Tierras aptas para agricultura intensiva y extensiva | 16.470.000 | 15,0 | Tierras de cultivo | 3.350.911 | 3,1 |
| Tierras aptas para ganadería | 32.940.000 | 30,0 | Pastizales | 33.830.700 | 31,8 |
| Tierras aptas para producción forestal | 57.315.600 | 52,2 | Bosques | 53.444.182 | 49,6 |
| Tierras para otros usos misceláneos (ríos, lagos, lagunas, nieve, arenales y salares) | 3.132.500 | 3,9 | Otros usos misceláneos | 12.232.307 | 17,1 |
| Total | 109.858.100 | 100,0 | | 109.858.100 | 100,0 |

Fuente: Zeballos y Quiroga, 2002

por niveles de erosión fuerte a muy grave alcanzaban a 27,5 millones de Ha. o 25% del territorio nacional, con tasas anuales de erosión de entre 50 y 200 toneladas, siendo la erosión hídrica causante del fenómeno en 90% del área afectada y la erosión eólica responsable del 10% restante.

En las economías campesinas, la degradación del suelo proviene en buena parte de la disminución de los períodos de barbecho, causada a su vez por la presión de una densidad demográfica creciente, pasando de 13 años a períodos de 2-4 años en las últimas décadas. El resultado final es la pérdida de fertilidad de los suelos y el progresivo empobrecimiento de los agricultores.

En el oriente, el fácil acceso a tierras fiscales o de pequeños propietarios hizo que su precio baje considerablemente desde los años 90, por lo cual algunos cultivos que, sin prácticas adecuadas esquilman el suelo, como la soya, no tienen inconveniente en desplazarse de una microrregión a otra, una vez que han agotado la capacidad productiva del suelo.

En la práctica, a pesar que en 2003 se elaboró una política y un plan de aprovechamiento o manejo de suelos, poco se está haciendo para combatir

este problema, pues los costos para revertir la erosión y degradación son muy elevados y el impacto de largo plazo.

La regionalización agroecológica oficial, vigente hasta 1985, que permitía observar más objetivamente los problemas relativos a la agricultura, ganadería y el uso de los recursos naturales renovables posibilitaba el diseño de políticas y estrategias de desarrollo agrario menos generales. Sin embargo, en la etapa neoliberal el diseño de políticas se realizan de forma nacional, sin tener en cuenta este factor estructural que dividía al país en cinco regiones agroecológicas: Llanos, Yungas, Valles, Altiplano y Chaco, y en catorce zonas agroecológicas; Amazónica, Yungas del Norte, Yungas del Sud, Valles del Norte, Valles Centrales, Valles del Sud, Valles Cerrados, Altiplano Norte, Altiplano Central, Altiplano Sud, Pampas de Moxos, Llanos de Santa Cruz, Chiquitanía y Chaco (ANCB, 1994).

Los movimientos sociales que comienzan en la segunda mitad de los años 90 con las marchas de tierra y territorio, continúan con la denominada Guerra del Agua del año 2000, los bloqueos de caminos posteriores bajo la tesis de las “dos Bolivias” que rematan en el año 2003 con la caída del Gobierno de Sánchez de Lozada en la denominada Guerra del Gas, determinaron una agenda nacional que prioriza la convocatoria a la Asamblea Constituyente, nacionalización de los hidrocarburos (García y otros, 2004), autonomías departamentales y una segunda reforma agraria. Este panorama social en su conjunto impone la necesidad de realizar un planteamiento de desarrollo agropecuario y de uso sostenible de recursos naturales renovables integral, equitativo y democrático.

3. Principios rectores del Desarrollo Agrario Sostenible

Se propone realizar un cambio profundo del Capítulo de Régimen Agrario y Campesino de la Constitución Política del Estado, teniendo en cuenta las transformaciones ocurridas en el sector agrario (agrícola, ganadero, forestal y de pesca) durante el medio siglo de la reforma agraria boliviana y particularmente las dos últimas décadas que corresponden a la etapa neoliberal.

El capítulo constitucional vigente actualmente (Arts. 165 al 176), contiene ciertamente elementos importantes que deben ser rescatados, pero que requieren de modificaciones y complementaciones imprescindibles,

comenzando por la denominación del título o capítulo respectivo que en nuestro criterio debiera ser: Desarrollo Agrario Sostenible. Las modificaciones de fondo, debieran hacerse en concordancia con los siguientes principios rectores a los cuales deberían someterse los lineamientos de política nacional sobre la materia.

Los lineamientos de política nacional para el desarrollo agrario sostenible, se someterán a los siguientes principios rectores:

- **Integralidad:** atender de manera integral las demandas de los productores agropecuarios, comunidades rurales y pueblos indígenas, considerando que en el logro del desarrollo agrario intervienen de manera simultánea otras variables como las ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales.
- **Sustentabilidad:** permitir en el plano económico, la generación de dinámicas productivas competitivas; en el plano social, el desarrollo basado en las organizaciones de la propia sociedad; y en el político, la generación de dinámicas para pactos sociales que garanticen su aplicación y vigencia en el tiempo.
- **Seguridad alimentaria:** permitir que todos los bolivianos tengan en todo momento acceso a una cantidad suficiente de alimentos, en cantidad y variedad suficientes, para tener una vida sana y productiva. Esto supone desde la perspectiva del sector, principalmente, garantizar la disponibilidad mediante un incremento de la producción agraria.
- **Desarrollo sostenible:** fortalecer el conjunto de políticas destinadas a la conservación de los recursos naturales, determinando su utilización racional de manera que permita satisfacer las necesidades de la población actual, sin poner en riesgo las de las generaciones futuras (Rivera, 2005).
- **Promoción:** promover la participación activa y conjunta de los agentes económicos y sociales involucrados en el desarrollo agrario para atender integralmente las áreas agrícola, pecuaria, forestal y de pesca.
- **Rol subsidiario del Estado:** proporcionar condiciones para que todos los productores agrarios se encuentren en igualdad de condiciones para participar en el mercado.

-
- **Función económico-social de la propiedad:** reconocer el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario (Ley INRA).
 - **Equidad:** revertir la pobreza en el sector rural, elevando el ingreso neto de los productores, incrementando la productividad en el agro y asegurando la equidad de género y étnica.
 - **Concertación:** definir políticas y acciones institucionales y sectoriales a partir de la participación y el logro de acuerdos entre todos los actores sociales, económicos y políticos, tanto privados como públicos. Ello involucra igualmente la necesaria concertación de esfuerzos entre los niveles nacional, departamental, municipal y de los pueblos indígenas con el gobierno.
 - **Participación:** garantizar la activa presencia de representantes de la sociedad civil organizada y de los productores agrarios, tanto en la identificación de sus necesidades como en la priorización, gestión y evaluación de las políticas encaminadas a su solución.
 - **Derechos de los pueblos indígenas:** reconocer los derechos de los pueblos indígenas y originarios. Esto, en estricta concordancia con el contenido y los alcances del Convenio N° 169 de la OIT, ratificado por Bolivia mediante Ley 1257 de 11 de Julio de 1991.
 - **Concurrencia:** impulsar la desconcentración, descentralización o transferencia de funciones y recursos hacia órganos departamentales, municipales y pueblos indígenas.
 - **Adquisición de la propiedad:** reconocer que el trabajo sostenible de la tierra es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agropecuaria.
 - **Seguridad jurídica:** otorgar garantías al derecho de propiedad sobre la tierra, en cualquiera de sus formas.

4. Propuesta de los artículos del nuevo capítulo de Régimen Agrario

En base al Análisis Jurídico-Constitucional, Diagnóstico Socioeconómico Institucional y Principios Rectores del Desarrollo Agrario Sostenible, tratados anteriormente, se proponen los nuevos artículos para el Capítulo del Régimen de Desarrollo Agrario Sostenible de la nueva CPE.

CAPÍTULO RÉGIMEN DE DESARROLLO AGRARIO SOSTENIBLE

Art. 1. Son de dominio originario del Estado Boliviano el suelo y el subsuelo, con todas sus riquezas naturales renovables, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, la flora y fauna nativa, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. En consecuencia, corresponde al Estado la planificación de su uso conforme a las necesidades económico-sociales y del desarrollo agrario.

La Ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y/o adjudicación a los particulares, sin despojarse nunca de su dominio originario.

Art. 2. Se reconoce la propiedad privada, que puede asumir las siguientes modalidades: Solar campesino, propiedad pequeña, propiedad mediana, propiedad comunaria o de comunidad campesina, tierras comunitarias de origen, propiedad agraria cooperativa, empresa agrícola y ganadera.

Se garantiza la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, siempre que cumplan una función económico-social. Igualmente, se reconocen y garantizan las empresas mixtas, sociedades o asociaciones económicas productivas, que se constituyan conforme a ley.

Se establece el derecho de todos los bolivianos, mayores de 18 años, sin distinción de sexos, a ser dotados de tierras donde existan disponibles.

Se instituye el trabajo como fuente básica de adquisición y conservación de la propiedad agraria.

La dotación sobre tierras fiscales se hará preferentemente a comunidades y asociaciones de productores. La dotación será gratuita y la adjudicación a título oneroso. El saneamiento es un procedimiento destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria.

Art. 3. El Estado tendrá a su cargo la distribución, reversión, reagrupamiento y redistribución de tierras. Evitará su acumulación fijando límites a la propiedad agraria y exigiendo que toda propiedad cumpla una función económico social (FES) tecnológicamente adecuada de la tierra. No se reconoce el latifundio.

Art. 4. La función económico-social se cumple cuando se dan los siguientes requisitos o condiciones en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales, de investigación, ecoturismo y otras de carácter productivo:

- a) Aprovechamiento de los recursos naturales disponibles de manera racional y tecnológicamente adecuada; conforme a su capacidad de uso mayor.
- b) Preservación, conservación y protección del medio ambiente.
- c) Cumplimiento de las normas que regulan las relaciones de trabajo;
- d) Desarrollo de actividades productivas en beneficio de la sociedad, de los propietarios y de los trabajadores.

Art. 5. El Estado mantendrá una sólida presencia en el área rural, para asegurar un trabajo continuo en el saneamiento de tierras en todo el país. A cuyo efecto, podrá contar con oficinas urbanas y unidades rurales móviles que cubran todo el territorio con rapidez y eficiencia, racionalizando los procesos y tiempos del saneamiento de tierras.

Art. 6. Corresponde al Estado establecer planes de asentamientos humanos de pequeños productores en zonas de tierras revertidas y de tierras fiscales que tengan vocación agrícola, pecuaria o forestal, bajo planes de ocupación del territorio que consideren la provisión de infraestructura de apoyo y establezcan sistemas de aprovechamiento que garanticen el uso sostenible de los recursos naturales renovables. Este proceso debe partir de la definición de regiones expulsoras con y sin potencial de desarrollo, y regiones receptoras con y sin capacidad de absorción de migrantes.

Para apoyar lo anterior, deberá incentivar y promover las conexiones económicas y de infraestructura de las ciudades intermedias y pequeñas con su entorno rural, a fin de promover el desarrollo regional mediante la llegada de migrantes y la provisión de servicios en nuevos polos de desarrollo.

Art. 7. La tierra no tiene valor sólo como patrimonio, sino que su valor principal reside en su calidad de ser otro factor central de la producción agropecuaria, junto con el capital y el trabajo. Por tanto, el tratamiento de su tenencia, a nivel normativo e institucional, debe estar indisolublemente ligado al tema productivo.

A efectos de contar con una base objetiva de datos para la planificación local, regional, nacional y de los pueblos indígenas, se realizará obligatoriamente un censo nacional agrario cada diez años.

Art. 8. Mediante una Ley Especial de Desarrollo Agrario y de Uso Sostenible de Recursos Naturales Renovables:

- a) Se establecerá la nueva estructura institucional del sector público agrario, incorporando los sub-sectores de la agricultura, ganadería, forestal y de pesca, en sus niveles nacional, departamental, municipal y de pueblos indígenas.
- b) Se compatibilizarán las leyes de participación popular, forestal, medio ambiente, biodiversidad, áreas protegidas, la del Servicio Nacional de Reforma Agraria y otras relacionadas.
- c) Se organizarán los mecanismos de coordinación regular entre los tres niveles de gobierno, enfatizando el rol municipal dentro del desarrollo económico local y con la sociedad civil, de forma que las decisiones de política agropecuaria sean participativas y atiendan a enfoques de demanda con basamentos técnicos.

Art. 9. Se reconoce la existencia y viabilidad simultánea de cinco tipos de regímenes agrarios: la producción campesina; la producción campesina comunitaria (TCO altiplano y valles); la empresa agraria (agrícola, ganadera, agropecuaria, forestal y de pesca); pueblos indígenas de las tierras bajas (TCO oriente) y las cooperativas agrarias.

Art. 10. Corresponde al Estado establecer una estrategia y visión de largo plazo sobre las cadenas productivas, integrando de forma coordinada los

servicios de investigación y asistencia técnica, crédito agrario, tenencia de la tierra, sanidad animal y vegetal, economía y mercado agrícola e infraestructura y equipamiento rural.

Estimulará la producción comunitaria y cooperativa, mediante la integración de unidades productivas, en procura de mejorar la vida del campesino y erradicar la pobreza.

Regulará la colonización dirigida y espontánea, precautelado los recursos naturales y el medio ambiente.

Propenderá a la creación de un seguro agropecuario, forestal y pesquero.

Protegerá el medio ambiente y los recursos naturales del país, reconociendo su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible, para asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras.

Art. 11. El Estado priorizará la formación del capital humano como principal motor del desarrollo agropecuario, mediante la implantación de calificados centros de enseñanza a nivel técnico en el área rural.

Igualmente, impulsará programas de mecanización, bajo esquemas cooperativos, según las necesidades y capacidades de las diferentes regiones agroecológicas del país y las características de sus suelos, clima y vegetación.

Art. 12. El Estado definirá un Plan de Desarrollo Agrario y de Uso Sostenible de Recursos Naturales Renovables realista, con metas cuantificables, basado en una planificación participativa y en pocos objetivos como: elevar la productividad, elevar los ingresos, y garantizar el uso sostenible de los recursos naturales renovables, aplicando los servicios mencionados de forma diferenciada entre las distintas zonas agroecológicas del país, para potenciar la economía campesina, la mediana, la propiedad agraria empresarial y la de los pueblos indígenas de las tierras bajas, en igualdad de condiciones.

Art. 13. Para fines de planificación del desarrollo del sector agrario y de fijación de límites máximos y mínimos de la propiedad se reconoce la existencia de catorce zonas agroecológicas: Amazónica, Yungas del Norte, Yungas del Sur, Valles del Norte, Valles Centrales, Valles del Sur, Valles

Cerrados, Altiplano Norte, Altiplano Central, Altiplano Sur, Pampas de Moxos, Llanos de Santa Cruz, Chiquitania y Chaco, de acuerdo al mapa ecológico de Bolivia vigente en el sector público agropecuario.

Art. 14. Los agricultores pequeños, previa autorización del organismo estatal competente y el cumplimiento de los demás requisitos legales, pueden incorporar sus tierras únicamente a cooperativas de producción agropecuaria. Además, pueden venderlas, permutarlas o transferirlas por otro título al Estado y/o a cooperativas de producción agropecuaria o a agricultores pequeños en los casos, formas y condiciones que establezca la ley, sin perjuicio del derecho preferente del Estado a su adquisición, mediante el pago de su justo precio.

Podrán, igualmente, asociarse entre sí, de acuerdo a usos y costumbres, en la forma y con los requisitos que establece la ley, tanto a los fines de la producción agropecuaria como a los de obtención de créditos y servicios estatales.

Art. 15. Se prohíbe el arrendamiento, el alquiler (aparcería) y toda otra forma de producción indirecta y que implique el aprovechamiento de la fuerza de trabajo ajena.

Art. 16. Será obligación del Estado, establecer un programa de crédito con recursos públicos, estableciendo mecanismos que permitan a los pequeños productores campesinos independientes así como a las comunidades indígenas y originarias constituirse en sujetos de crédito, sea con la garantía de sus productos u otras que puedan establecerse legalmente.

Art. 17. Se garantiza la organización de cooperativas de producción agropecuaria en los casos y en la forma que la ley establece. Esta propiedad cooperativa es reconocida por el Estado y constituye una forma avanzada y eficiente de producción social comunitaria. Las cooperativas de producción agropecuaria administran, poseen, usan y disponen de los bienes de su propiedad, de acuerdo con lo establecido en la ley y en sus reglamentos. El Estado brindará todo el apoyo posible a esta forma de producción agropecuaria.

Art. 18. El Estado reconoce y respeta la existencia de los pueblos y comunidades Indígenas y Originarias; su organización social, política y económica, su identidad y tradiciones en lo espiritual y cultural, sus usos y costumbres, idiomas, religiones, su hábitat y su autodeterminación.

De igual manera, el Estado reconoce, respeta y protege los derechos originarios de los pueblos y comunidades indígenas sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Garantiza el acceso preferente de estas organizaciones a la tierra y territorio.

Corresponderá al Poder Ejecutivo, con la participación de los propios pueblos indígenas y originarios, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables, indivisibles y exentas del pago de impuestos.

Se reconoce la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos, los mismos que podrán actuar en juicio en defensa de sus derechos e intereses, interviniendo el Ministerio Público en todos los actos del proceso. Podrán, asimismo, participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley, así como usar símbolos y emblemas que los identifiquen.

Art. 19. Los pueblos indígenas y originarios tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio, así como a definir sus prioridades y su participación en la economía nacional. Sus derechos se extienden a la participación en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable.

Asimismo, tienen derecho a mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico y a conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad.

Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos.

Art. 20. El aprovechamiento de los recursos naturales renovables que se encuentren en las tierras de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, se realizará previa información y consulta a las comunidades

indígenas respectivas, sin lesionar la integridad cultural, social y económica de las mismos y garantizando su participación en el uso, usufructo, administración y conservación de dichos recursos.

Art. 21. Los pueblos indígenas y originarios tienen derecho a una educación y salud integral que considere sus prácticas y culturas. El Estado reconocerá su medicina tradicional y las terapias complementarias, con sujeción a principios bioéticos y garantizará una educación intercultural bilingüe.

Art. 22. Se garantiza y protege la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones de los pueblos y comunidades indígenas. Toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos perseguirán beneficios colectivos. Se prohíbe el registro de patentes sobre estos recursos y conocimientos ancestrales.

Art. 23. Es función del Estado asumir la responsabilidad central de llevar adelante la investigación y extensión agropecuaria, priorizando un enfoque por demanda según criterios agroecológicos, seguridad alimentaria y comercio exterior.

Art. 24. La producción agraria y la seguridad alimentaria son prioridades nacionales para el país. La producción agraria debe estar orientada a cubrir la demanda interna de alimentos, por lo que se incentivará la productividad de los rubros más estratégicos, antes que su frontera agrícola, en las zonas más aptas para el cultivo.

Para el mismo fin, se priorizará el establecimiento de infraestructura de apoyo a la producción, como caminos y centros de acopio, que permitan mejorar el acceso a los alimentos por parte de toda la población del área rural.

Art. 25. El Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales. Su conservación y utilización sostenible se hará con participación de las poblaciones involucradas cuando fuere del caso y de la iniciativa privada, según los programas, planes y políticas que los consideren como factores de desarrollo y calidad de vida y de conformidad con los convenios y tratados internacionales.

Las asociaciones nacionales de productores, en representación de los agricultores del ramo, los campesinos y profesionales del sector

agropecuario, participarán con el Estado en la definición de las políticas sectoriales y de interés social.

Art. 26. El Estado trazará una estrategia de largo plazo de prestación de servicios ambientales, que destine áreas del territorio nacional para tal fin y cuantifique y monetice los beneficios pagados por la conservación del bosque, en favor de los habitantes locales.

Establecerá un marco institucional normativo y operativo para el sub-sector de biodiversidad y definirá un plan de mediano y largo plazo para las especies susceptibles de ser explotadas de forma sostenible, bajo un enfoque de cadena productiva, mejorando los ingresos, la seguridad alimentaria de la población y concretando los estudios biológicos necesarios para tal efecto.

Art. 27. Las aguas son bienes nacionales de uso público; su dominio será inalienable e imprescriptible; su uso y aprovechamiento corresponderá al Estado o a quienes obtengan estos derechos, de acuerdo con la ley.

El Estado modernizará y completará el marco legal para el aprovechamiento de los recursos hídricos y precisará la disponibilidad real de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, planificando un uso más eficiente, barato y sostenible según las condiciones agroclimáticas de cada región.

Art. 28. El Estado orientará el modelo de explotación forestal sostenible hacia una mayor participación social en los procesos de producción y distribución de los beneficios, priorizando la búsqueda y adecuación de tecnologías y formas de explotación que abaraten los costos de extracción forestal, de forma de incentivar las exportaciones del sector.

Art. 29. La ley tipificará las infracciones y determinará los procedimientos para establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente.

Art. 30. Para fines de planificación del desarrollo agropecuario y de uso sostenible de recursos naturales renovables, así como la participación de todos los actores comprometidos (públicos y privados) con la producción agraria se reconoce la autonomía de los departamentos, municipios y

pueblos indígenas con las atribuciones que señale la propia Constitución, conformando los Consejos de Política Agraria a nivel Nacional, Departamental, Municipal y de Pueblos Indígenas.

Art. 31. El Estado planificará y fomentará el desarrollo económico y social del sector agrario (agrícola, ganadero, forestal y de pesca) declarado de prioridad nacional, coordinando las instancias departamentales, municipales y de los pueblos indígenas.

Art. 32. Del Ministerio del Sector Agrario dependerán todos los Viceministerios, Servicios, Institutos, Programas y Proyectos del Poder Ejecutivo relativos a la tenencia y uso de la tierra, desarrollo agrícola, pecuario, forestal y piscícola, investigación agraria, crédito agropecuario, maquinaria agrícola, riego e infraestructura rural, sanidad animal y vegetal, estableciendo el relacionamiento del nivel nacional con el departamental, municipal y de los pueblos indígenas.

Art. 33. El Estado boliviano podrá revertir a su dominio los fundos rústicos que no cumplan una función económico-social. Igualmente, podrá expropiar por causa de necesidad y utilidad pública, los fundos que sean necesarios para la realización de obras de interés municipal, departamental o nacional. En el caso de las reversiones no procederá ningún pago indemnizatorio. En el caso de las expropiaciones, corresponderá el pago de una justa indemnización.

Una ley especial establecerá el procedimiento contradictorio especial, de carácter sumario, para el proceso administrativo de expropiación.

Las operaciones de transmisión de inmuebles, por causas de expropiación, se encuentran liberadas del pago de impuestos.

Art. 34. El Tribunal Agrario Nacional es la máxima instancia judicial en materia agraria. Sus decisiones son definitivas e irrevisables. Tendrá competencia exclusiva para:

- a) Resolver los conflictos emergentes del ejercicio de derechos sobre los recursos naturales renovables.
- b) Resolver conflictos y controversias suscitados entre el Estado y los beneficiarios de recursos naturales.

- c) Controlar la legalidad de los actos administrativos en la otorgación de derechos sobre la tierra, a través de las demandas de nulidad de títulos y de los procesos contencioso-administrativos.
- d) Otras conferidas por ley.

Bibliografía

Academia Nacional de Ciencias de Bolivia, 2000, Anteproyecto de Ley de Desarrollo Agrario. Academia Nacional de Ciencias de Bolivia. La Paz, Bolivia.

Academia Nacional de Ciencias de Bolivia, 1997, Cuestión Agraria Boliviana: Presente y Futuro. Academia Nacional de Ciencias de Bolivia. La Paz, Bolivia.

Academia Nacional de Ciencias de Bolivia, 1994, Región y Desarrollo Agrario. Academia Nacional de Ciencias de Bolivia. La Paz, Bolivia.

Albarracín Decker, Jorge, 2001, *Estancamiento Agropecuario en el Marco de la Crisis Económica en Bolivia en Revista Nueva Sociedad No. 174*, La Paz, Bolivia.

Baldivia, José, 2001, Migración y Desarrollo en Bolivia, Instituto PRISMA. La Paz, Bolivia.

Camacho, Freddy, 1999, Zonificación Agroproductiva de Bolivia, La Paz, Bolivia.

FAO - Marcoux, Alain, 2000, Population and Deforestation, Roma, Italia.

Flores, Gonzalo, 2006, *No más Planes Agropecuarios por favor en Revista PROCAMPO No. 97*, La Paz, Bolivia.

García Linera, Álvaro y otros, 2004, Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. OXFAM, Diakonía, La Paz, Bolivia.

Instituto Nacional de Estadística, 2005, Anuario Estadístico 2005.

Instituto Nacional de Estadística, 1985, I Censo Nacional Agropecuario 1950, Instituto Nacional de Estadística, La Paz, Bolivia.

Instituto Nacional de Reforma Agraria, 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, La Paz, Bolivia.

Kay, Cristóbal, 1998, Latin American's Agrarian Reform: Lights and Shadows, EEUU.

Mikkelsen, Vagn, 2004, Consumo de Alimentos y Nutrición en Bolivia en Revista PROCAMPO No. 92, La Paz, Bolivia.

Montenegro, Diego, 2003, Uso y tenencia de la tierra en las tierras bajas de Santa Cruz en Tierra, Campesinos e Indígenas. Opiniones y Análisis N° 65, Fundemos, La Paz, Bolivia.

Montes de Oca, Ismael, 1997, Geografía y Recursos Naturales de Bolivia, La Paz, Bolivia

Muñoz García, Jorge, 1995, Problemática Agraria y Mercados de Tierras en Bolivia. Club de Economía Agrícola y Sociología Rural.

Ossa, Carlos, 1994, La Agricultura en América Latina: Desafíos y Oportunidades en Memoria del IV Congreso Latinoamericano de Economía Agrícola, Apertura Económica, Modernización y Sostenibilidad de la Agricultura, Santiago de Chile.

Paz, Danilo, 2005, Saneamiento de la propiedad en Temas Sociales N° 26. Carrera de Sociología, UMSA, La Paz, Bolivia.

Paz, Danilo, 2003 - Medio Siglo de la reforma agraria boliviana en Tierra, Campesinos e Indígenas. Opiniones y Análisis N° 65. Fundemos, La Paz, Bolivia.

Porter, Michael, 1990, La ventaja competitiva, Fondo de Cultura Económica, México.

Quiroga, Eduardo, 2006, Mecanización de la Agricultura Campesina en El Diario, 29/ago/2007.

Quiroga, Eduardo, 2005, Crédito y Desarrollo Alternativo en el Trópico de Cochabamba en Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico/UCB, nov/2005.

Quiroga, Eduardo, 2001, Análisis de una Década Agropecuaria en Revista PROCAMPO, jun/2001.

Rivera, José Antonio y otros, 2005, La Constitución Política del Estado. Comentario crítico, tercera edición actualizada con las reformas de 2004, Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, Bolivia.

Rivero, Wigberto, 2003, *Indígenas y campesinos de la Amazonía y el Chaco: movilizaciones y demandas por tierra y recursos naturales* en Tierra, Campesinos e Indígenas. Opiniones y Análisis N° 65. Fundemos. La Paz, Bolivia.

Urioste, Miguel, 2003, *La reforma agraria abandonada: valles y altiplano* en Tierra, Campesinos e Indígenas. Opiniones y Análisis N° 65. Fundemos. La Paz, Bolivia.

Zeballos, Hernán, 2006, Agricultura y Desarrollo Sostenible, La Paz, Bolivia

Zeballos, Hernán y Quiroga, Eduardo, 2003, La Colonización en Bolivia, SG-SIRENARE, La Paz, Bolivia.

Zeballos, Hernán y Quiroga, Eduardo, 2002, Política y Economía de los Recursos Naturales Renovables en Bolivia, La Paz, Bolivia.