



Las condiciones jurídicas de acceso a la tierra para campesinos e indígenas en Bolivia

Esteban Sanjines Delgadillo
Investigador
Fundación TIERRA-Bolivia
Agosto 2013

En Bolivia, el tema tierra tiene una plataforma constitucional que está inmersa en el capítulo denominado “*Tierra y Territorio*”, este apartado establece los tipos de propiedad existentes, las formas de acceso, los límites para el uso, los requisitos y/o prerrogativas para la tenencia y las condiciones para la vigencia de la propiedad agraria y de los territorios indígenas.

La Ley de Reforma Agraria de 2 de agosto de 1953 y la Ley N° 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria de 18 de octubre de 1996 (Ley INRA) son las normas específicas que regulan el tema y se aplican de manera concurrente. La primera fue derogada parcialmente el año 1996 por lo que su eficacia está relacionada a los principios jurídico-filosóficos que sostienen la Reforma Agraria que aún está vigente en Bolivia. Por su parte, la Ley INRA regula los aspectos técnico-jurídicos referidos al uso, acceso y tenencia de la tierra y los términos sobre los cuales la propiedad de la tierra y los recursos naturales son otorgados a personas individuales y colectivas. Esta norma fue modificada en dos oportunidades, en abril de 2000 por la Ley N° 2064 de Reactivación Económica y en noviembre de 2006 por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Su promulgación es anterior a la Constitución vigente (2009) pero, en mérito al principio jurídico de “*ultra actividad de la Ley*”, está reconocida en todo aquello que no contradiga medidas constitucionales.

La Constitución Política del Estado (CPE) empieza reconociendo la coexistencia de la propiedad individual y la propiedad colectiva. La propiedad individual comprende la pequeña propiedad, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria. La propiedad colectiva está formada por la comunidad y los territorios indígena originario campesinos (*Artículo 393 y 394. CPE*). En este modelo, los criterios que separan lo individual de lo colectivo fundamentalmente son dos: *a)* los requisitos para conservar el derecho de propiedad sobre la tierra, y *b)* el acceso a los recursos naturales.

El cumplimiento de la “*Función Social*” es el requisito fundamental para conservar el derecho de propiedad individual o colectiva; no obstante, la Constitución diferencia dos ámbitos de aplicación de la función social con el propósito de distinguir la naturaleza socioeconómica de cada propiedad; así, existen predios que cumplen un fin social y otros que deben cumplir un fin económico. En cuanto al acceso a los recursos naturales, la Constitución dispone que los

propietarios individuales únicamente tienen derecho a beneficiarse de la capa arable independientemente si son grandes o pequeños; la cosa cambia cuando se trata de propiedades colectivas ya que los beneficiarios tienen derechos de uso exclusivo sobre los recursos naturales renovables y derechos preferentes sobre los recursos naturales no renovables, aunque bajo ciertas reservas (*Art. 403.I CPE*).

Los requisitos para conservar el derecho de propiedad y el derecho de disfrute de los recursos naturales se enlazan o separan dependiendo el tipo de propiedad, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Características de la propiedad agraria

Tipo de propiedad	Atributo del derecho adquirido	Función de la tierra	Nivel de acceso a los recursos naturales
Empresa agropecuaria	Individual	Económica	Capa arable
Mediana propiedad	Individual	Económica	Capa arable
Pequeña propiedad	Individual	Social	Capa arable
Propiedad comunitaria	Colectivo	Social	Acceso exclusivo a los RN renovables y preferente a los no renovables
Territorio indígena originario campesino	Colectivo	Social	Acceso exclusivo a los RN renovables y preferente a los no renovables

Fuente: Elaboración propia

La función de la tierra determina el tipo de propiedad. La pequeña propiedad, la propiedad comunitaria y el territorio indígena originario campesino persiguen un fin social por lo que están reservadas para pequeños campesinos, indígenas y originarios¹. Por otro lado, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria que tienen un fin económico deben beneficiar a la sociedad y a su propietarios individuales (*Art. 397.II CPE*).

¹ El término “campesino indígena originario” es utilizado de manera transversal en la Constitución con el fin de generalizar en un sólo concepto a los tres actores rurales que históricamente fueron sujetos de exclusión por razones de origen y/o condición social.



Establecer las condiciones de acceso a la propiedad de la tierra para campesinos e indígenas es el objetivo central de este documento; bajo ese argumento, a continuación se revisará los tres tipos de propiedad social considerando las variables (requisitos para el acceso a propiedad, condiciones para la tenencia, límites para el uso) que las estructuran.

La pequeña propiedad

Según establece la Ley INRA, este tipo de propiedad constituye la unidad mínima de subsistencia del pequeño productor campesino y su familia, de tal manera que su producción le permita satisfacer racionalmente sus necesidades básicas (*Art. 41. I.2 Ley INRA*). Para acceder a ellas no es necesario pertenecer a un grupo social determinado (indígena u originario), basta con verificarse la cualidad de campesino. Al ser el mínimo vital, la pequeña propiedad es reconocida como patrimonio familiar inembargable, indivisible y no está sujeta al pago de impuestos (*Art. 394.II CPE*). Estas protecciones buscan asegurar su permanencia en el tiempo, es por ello que las salvaguardas deben observarse incluso al momento de operarse la sucesión hereditaria.

La mayoría de pequeñas propiedades que existen en el territorio boliviano fueron distribuidas, vía dotación gratuita, entre los años 1953 y 1990 favoreciendo a los campesinos que trabajaban en las haciendas antes de la Reforma Agraria y a las familias que colonizaron tierras fiscales en ese periodo; es por eso que la principal forma de acceso a la pequeña propiedad es la herencia. Esta manera de adquirir la tierra se desarrolla en un ambiente de desconcierto debido a la falta de información, la inadecuada ordenación jurídica y la ineficiente gestión institucional.

La inexistencia de un catastro rural originó que los derechos otorgados durante la primera etapa de la Reforma Agraria quedaran desactualizados muy rápidamente, por lo que los herederos se vieron obligados a justificar la tenencia de la tierra con documentos poco claros: ventas fictas entre padres e hijos, testamentos escritos sin observar la norma vigente, certificados otorgados por la organización comunal, entre los más frecuentes. Estos documentos pocas veces observan nociones tales como indivisibilidad o equidad de género, lo que ha generado el fraccionamiento de la pequeña propiedad y el reconocimiento preferente de hombres como dueños de la tierra. Asimismo, la ocupación amparada en una ambigua situación de herederos origina que la propiedad se encuentre en constante disputa entre familiares interesados en la misma tierra.

Para resolver la situación de inseguridad jurídica, división improductiva de la propiedad y omisión de los derechos de las mujeres, el Estado está promoviendo el denominado *proceso de*



*saneamiento de tierras*². Se supone que esta acción permitirá actualizar el registro de propietarios, incluyendo los derechos de las mujeres y el reagrupamiento de predios; no obstante, esta labor, que ya lleva 17 años de aplicación, avanza con lentitud debido a la compleja situación de tenencia de la tierra de los campesinos.

Otra forma de acceso a la pequeña propiedad es la compra venta, esta modalidad se acrecentó significativamente en los últimos 10 años a causa de la escasez de tierras disponibles para su distribución o redistribución. No existen datos oficiales al respecto, por lo que establecer la magnitud exacta de este mercado es una tarea compleja; sin embargo, existen evidencias, sobre todo en las áreas de colonización, que permiten establecer que la frecuencia de las transferencias entre campesinos es cada vez mayor. De hecho, la oferta de tierras en estas zonas incluso puede estar administrada por las mismas organizaciones sindicales quienes se encargan de autenticar las compras. En la zona del altiplano y valles la compra-venta es menos frecuente debido a las restricciones que algunas organizaciones sociales imponen y que establecen la prohibición tácita de vender tierras, pero este mandato social no es general, por lo que la transferencia de tierras también se acrecienta en esta región.

Para regular el tema, el 2008 se creó el *Registro de Transferencias de la Propiedad Agraria* esta instancia gubernamental está ligada al *Sistema de Catastro Rural* que fue organizado ese mismo año. Sus oficinas se encuentran ubicadas en la ciudad de La Paz y en tres capitales de departamento, lo que origina que su relación con el área rural sea muy débil al punto que muchos campesinos ignoran su existencia.

Con referencia a los criterios que son manejados para establecer la superficie y tamaños máximos de la pequeña propiedad, en Bolivia rige una escala que fue construida en 1953. Los intentos por actualizar los tamaños de la propiedad agraria, con el fin de que se adecuen a la nueva ruralidad, siempre fueron insuficientes debido a la complejidad de la tarea, y es que Bolivia está conformada por poblaciones que se sitúan entre el nivel del mar y más de 4000 metros de altura, a esa variedad geográfica se suma las diferentes formas de uso de la tierra y las heterogéneas características sociales, económicas y culturales de sus habitantes, lo que hace que las variables para una categorización renovada sean incontables.

El uso de la tierra es el criterio general que se utiliza para calificar los límites de extensión de la propiedad. Según la Ley, en Bolivia existen dos formas de explotación de la pequeña propiedad: agrícola y ganadera. La pequeña propiedad agrícola puede tener hasta 80

² El “saneamiento” es un proceso técnico y jurídico que se aplica en todo el territorio nacional desde 196, tiene por objeto regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad sobre la tierra, por lo que involucra a todos propietarios de la tierra reconocidos por la ley. (Art. 64. Ley INRA).

hectáreas y cuando se trata de pequeñas propiedades ganaderas la extensión puede alcanzar hasta 500 hectáreas.

Los detalles relacionados a la propiedad agrícola se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 2. Extensión de la pequeña propiedad agrícola

Altiplano y puna		Valles		Sub- trópico y trópico	
Sub zona	Sup. en has	Sub zona	Sup. en has	Sub zona	Sup. en has
<i>Con influencia del lago Titicaca</i>	<i>0 a 10</i>	<i>Abiertos sin riego</i>	<i>0 a 6</i>	<i>Yungas</i>	<i>0 a 10</i>
<i>Sin influencia del lago Titicaca</i>	<i>0 a 10</i>	<i>Abiertos secano</i>	<i>0 a 12</i>	<i>Santa Cruz</i>	<i>0 a 50</i>
<i>Altiplano centro</i>	<i>0 a 15</i>	<i>Abiertos vitícolas</i>	<i>0 a 3</i>	<i>Chaco</i>	<i>0 a 80</i>
<i>Altiplano sur</i>	<i>0 a 35</i>	<i>Cerrados con riego</i>	<i>0 a 4</i>	<i>Beni</i>	<i>0 a 50</i>
		<i>Cerrado secano</i>	<i>0 a 8</i>		
		<i>Cerrado vitícola</i>	<i>0 a 3</i>		
		<i>Cabecera de valle</i>	<i>0 a 6</i>		

Fuente: Elaboración propia en base a lo establecido en los Art. 15,16 y 17 de la Ley 3464 de 1953 y la disposición transitoria quinta del Reglamento de la Ley Nº 1715

Las variables utilizadas en esta clasificación son dos: ubicación geográfica y acceso al agua. En la zona de los valles se sitúan las propiedades más reducidas en extensión de todo el país, allí la tierra cedida a los campesinos no puede ser mayor a 12 hectáreas, y en las sub zonas de esta misma región, donde se presume que existe disponibilidad de agua, la propiedad no supera las 4 hectáreas. Por otro lado, en las sub zonas más áridas de Bolivia (altiplano sur y el chaco), donde se supone que la producción es mucho más dificultosa, las propiedades llegan al límite máximo de la extensión prevista (35 y 80 hectáreas).

En lo que toca a la pequeña propiedad ganadera, la ley determina un máximo de 500 hectáreas sin considerar otro criterio que la existencia comprobada de ganado mayor; es decir, que no importa su ubicación geográfica o la calidad del suelo, es suficiente con que el propietario demuestre la tenencia de ganado y la infraestructura adecuada para esa actividad.



Las variables que definen la superficie de la pequeña propiedad permiten la coexistencia de campesinos agrícolas con menos de 10 hectáreas y campesinos ganaderos con derecho a 500, esta situación es frecuentemente observada por algunas organizaciones sociales, sobre todo de tierras altas y valles, quienes consideran que la diferencia de derechos de acceso a la tierra entre campesinos agrícolas y ganaderos puede generar inequidad.

La comunidad campesina

La comunidad está concebida como un tipo de propiedad destinada a satisfacer las necesidades de subsistencia principalmente de campesinos que buscan un fin productivo común, más allá de lo cultural o sociológico (*Art 394.III. CPE*); es por ello que el sentido comunitario se basa en el uso de los recursos naturales. Concordante con ese criterio, la Constitución reconoce la integralidad del espacio comunal que incluye el derecho a la tierra, el uso exclusivo de los recursos naturales renovables, la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en su interior, además del derecho a la consulta previa (*Art. 403. I. CPE*).

Al igual que la pequeña propiedad, la comunidad fue declarada indivisible, inembargable y exenta del pago de impuestos; pero además se le otorgó la calidad de propiedad imprescriptible, inalienable e irreversible (*Art. 394. III. CPE*). Sin embargo, estas salvaguardas no son absolutas ya que la Ley, al reconocer que el Estado es gestor del desarrollo de la sociedad en su conjunto, limita la protección de los derechos especiales colectivos al interés público, estableciendo que la propiedad comunitaria puede afectarse bajo la figura de la expropiación (*Art 298, inc. II, a. 26 de la CPE y Art. 58 y siguientes de la Ley INRA*).

Por mandato de la ley, la dotación gratuita es la única forma de acceso a la tierra para comunidades indígenas, campesinas y originarias (*Disposición Transitoria Décimo Primera.Ley INRA*). El procedimiento está a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) que, luego de concluir el saneamiento en una determinada zona, identifica las tierras fiscales disponibles para su distribución. Estos datos son remitidos a la Superintendencia Agraria³ con el fin de que se establezca la aptitud de uso del suelo. Conocida la capacidad de uso mayor de la tierra, los resultados son sometidos a juicio de la Comisión Agraria Nacional⁴ quien emite la correspondiente resolución de aprobación. Una vez visado, el proceso se traslada nuevamente

³ Las Superintendencias son entidades con jurisdicción nacional integradas al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables y con atribuciones para controlar el uso adecuado de los recursos naturales y otorgar concesiones de tierras, entre otras señaladas en la ley (*Art. 24 y siguientes. Ley INRA.*)

⁴ La Comisión Agraria Nacional es el órgano responsable de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras en Bolivia (*Art. 10. Ley INRA*).



a conocimiento del Director Nacional del INRA, esta vez para que formule la "*Resolución de distribución de tierras*".

Esta Resolución debe ser publicada a fin de que los interesados en acceder a estas tierras puedan apersonarse y formalizar su solicitud. Para ello, los potenciales beneficiarios previamente deben estar inscritos en el "Registro Único de beneficiarios" que es la unidad encargada de registrar, verificar y/o depurar la lista de miembros de las comunidades solicitantes. Según dispone la ley, esta repartición tiene la facultad de seleccionar a los beneficiarios respetando las preferencias legales, el aval de las organizaciones sociales del lugar y la aprobación de las instancias estatales departamentales relacionadas con el tema⁵. Finalmente y después de aprobado el "*Programa de asentamientos humanos*"⁶ el Director del INRA autoriza el asentamiento de los beneficiarios, consecuentemente emite la correspondiente "*Resolución de dotación y titulación de tierras*" en favor de los nuevos propietarios (*Art. 117. Reglamento de la Ley INRA*).

En los hechos los asentamientos muy pocas veces se realizan conforme a la ley, en la mayoría de los casos se trata de colonizaciones espontáneas que frecuentemente transgreden los espacios reservados a parques nacionales y reservas forestales, y en el mejor de los casos son desplazamientos dirigidos por el Estado pero sin una planificación a largo plazo, lo que puede ocasionar el prematuro abandono de estas zonas por parte de los beneficiarios y el consecuente fracaso de esta acción distributiva.

En cuanto a la superficie, las comunidades no tienen una restricción; es decir, que pueden ocupar el espacio que sea necesario para satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes. Al igual que las pequeñas propiedades, la mayoría de las comunidades fueron tituladas durante la primera etapa de la Reforma Agraria (1953 - 1990), por lo que hoy están siendo sometidas al *saneamiento* con el fin de reconstruir sus datos. Esta actualización es la parte más compleja del proceso debido a que la mayoría de los actuales ocupantes desean ser

⁵ Sobre las preferencias legales para la dotación, la ley señala que debe considerarse la siguiente gradualidad: 1) pueblos y comunidades que residan en el lugar que no posean tierra; 2) pueblos y comunidades del lugar que posean tierras de manera insuficiente; y 3) pueblos y comunidades que no residan en el lugar y que no tengan tierras o la posean de manera insuficiente (*Art. 107. Reglamento de la Ley INRA*).

⁶ El Programa de Asentamientos Humanos es elaborado por el Viceministerio de Tierras que es una instancia gubernamental dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras cuya función, entre otras, es evaluar y programar el uso del recurso tierra promoviendo su manejo integral y sostenible (*Art. 9. Ley INRA*) y contiene la siguiente información: Descripción del interés público de la acción, descripción de las condiciones socioeconómicas de la comunidad beneficiaria, posición geográfica, descripción de los medios materiales para la ejecución del plan, entidades responsables de su ejecución y cronograma para la ejecución (*Art. 109. Reglamento de la Ley INRA*).



reconocidos como propietarios privados, pero manteniendo el nexo formal con su comunidad. La escasez de tierras es el origen de esta particular demanda, en general los herederos que hoy viven las comunidades y que no lograron actualizar sus derechos de propiedad a través del saneamiento, poseen sus parcelas sin haber legalizado su situación. En estos casos, la protección comunal es respaldo que legitima la tenencia pero frecuentemente es cuestionada por aquellos familiares que se marcharon y que luego de un tiempo regresan a la comunidad con la idea de recobrar sus derechos.

La titulación mixta está admitida en la Constitución al declarar que las comunidades puedan ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial (*Último párrafo del Art. 394.III. CPE*). Sin embargo, esta posibilidad constitucional aún no ha tenido el desarrollo normativo correspondiente.

Los territorios indígenas

El territorio indígena ha sido conceptualizado como el espacio geográfico que constituye el hábitat de los pueblos indígenas y originarios, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen sus propias formas de organización económica, social y cultural de modo que aseguran su permanencia y desarrollo (*Art. 41. I. 5. Ley INRA*). Al igual que la comunidad campesina, el territorio indígena tiene protección constitucional declarándolo indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable, irreversible y no está sujeto al pago de impuestos a la propiedad agraria (*Art. 394.III. CPE*).

En este caso el acceso a la tierra no se da a través de la dotación de áreas fiscales, se trata de un proceso de reconocimiento y certificación de un territorio que fue ocupado ancestralmente por un determinado grupo indígena. Es decir, que el Estado no les cede tierras, lo que hace es reconocer su espacio dentro del ámbito nacional en virtud a su existencia pre-republicana, para ello la ley ha diseñado un procedimiento especial que se ejecuta en el marco del *saneamiento* pero con características específicas.

El proceso se inicia con la solicitud formal del pueblo indígena quien *demand*a la titulación de su territorio ancestral. El Estado verifica la pertinencia de la petición a través de un estudio que elabora el INRA con el fin de establecer las características de la ocupación actual e histórica del pueblo sobre el espacio demandado (*Art. 357, 358 y 359. Reglamento de la Ley INRA*). En base al estudio, se certifica la legitimidad de la solicitud y procede a demarcar el área reclamada, pero preservando los derechos propietarios de terceros situados al interior (*Art. 369.III. Reglamento de la Ley INRA*). Según los datos del INRA, hasta el 2012 se han consolidado 22.7 millones de hectáreas a favor de pueblos indígenas, que significan algo más del 21% del territorio nacional (*INRA. 2012*). No existen datos actuales relacionados al número de



demandas que fueron admitidas y tituladas, pero se sabe que hasta el 2011 se habrían titulado 190 territorios indígenas en todo el país (*Fundación TIERRA. Informe 2010. Pág.26*).

La titulación del territorio indígena comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural. Al igual que en las comunidades, los propietarios de estos espacios indígenas tienen derecho al uso exclusivo de los recursos naturales renovables, a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran al interior, además del derecho a la consulta previa (*Art. 403. I. CPE*). La participación en los beneficios por la explotación de los recursos y la consulta previa tienen especial relevancia dada la estratégica ubicación geográfica de la mayoría de los territorios indígenas en zonas ricas en reservas de hidrocarburos y minerales. Esta privilegiada situación ha generado que los territorios indígenas estén constantemente asediados.

No se cuenta con datos actuales pero se conoce que hasta el 2010 existían al menos 40 contratos de exploración y explotación de hidrocarburos en diversos territorios indígenas cuya extensión alcanza a más de 8.9 millones de hectáreas, ubicadas en el Chaco, los Valles Interandinos y la Amazonía (*Fundación TIERRA. Informe 2010. Pág.132*). Asimismo, el 32% de las concesiones mineras, certificadas por el Estado hasta el 2008, están dentro de los territorios indígenas y son manejadas por empresas transnacionales pero también por pequeños cooperativistas que hasta el 2010 operaban unas 600 concesiones en todo el país (*Fundación TIERRA. Informe 2010. Pág.134*). En estos últimos años estas iniciativas extractivas podrían haber aumentado ya que cuentan con el decidido respaldo gubernamental, lo que tiene sentido si aceptamos que Bolivia depende de los recursos económicos que genera la explotación de materias primas.

El control de los recursos naturales puede considerarse el problema más relevante de los territorios indígenas pues las protecciones constitucionales relacionadas a esta cuestión no tienen un desarrollo normativo apropiado; así, conceptos como “*uso exclusivo*”, “*uso preferente*” o “*participación en los beneficios de la explotación*”, pueden ser utilizados arbitrariamente tanto entre los pueblos indígenas como en el gobierno. Igualmente, la falta de un adecuado desarrollo constitucional ha ocasionado que incluso el tema de la “*consulta previa*”, cuya ordenación es un compromiso de orden internacional⁷, sea tratado en base a interpretaciones que no tienen el soporte jurídico de una norma firme e integral.

⁷ Bolivia es signataria del Convenio Nº. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la Declaración del Milenio de las Naciones

Las mujeres y sus derechos de acceso a la tierra

Los derechos de las mujeres sobre la tierra están plasmados de manera transversal en toda la Constitución. En el caso específico del acceso a la tierra, se establece que la dotación de tierras se realizará respetando la titularidad de las mujeres y promoviendo su reconocimiento sin discriminación por su estado civil o unión conyugal (*Art. 395. CPE*). Este enunciado, sin precedentes en la legislación nacional, se amplía cuando se aclara que los derechos de las mujeres tendrán vigencia incluso después de concluirse el *saneamiento*, a través de la eliminación de todas las formas de discriminación en su contra en la tenencia y herencia de la tierra (*Art. 401. CPE*).

En base a esas normas, las mujeres pueden beneficiarse tanto de propiedades individuales como de las colectivas, la decisión de optar por alguna de ellas está sujeta al sentido de pertenencia social que asuman. Si se trata de mujeres que se reconocen como parte de un entorno indígena, tienen la potestad de integrarse a la demanda de un territorio determinado; por otro lado, si su forma de vida es más bien campesina pueden acceder a una pequeña propiedad o ser parte de una comunidad campesina.

Para el caso de mujeres campesinas, la posibilidad de acceso está ligada a la emergencia de resolver su situación de heredera de la tierra, lo que puede ser un proceso conflictivo ya que la mayor parte de las propiedades campesinas, sobre todo en el altiplano y valles, fueron conservadas por los hijos varones bajo el argumento de que las mujeres obtendrían tierras cuando se *casen*, es por eso que mayoría de mujeres rurales ocupan tierras que en los hechos pertenecen a los hombres. Para resolver esta dificultad, la ley determina que en el título que actualiza la propiedad de la tierra se incluya el nombre de las mujeres en primer lugar independientemente de su estado civil (*Art. 366. Reglamento de la Ley INRA*). Pero en la práctica, esta previsión sólo puede ser aplicable si existe el consentimiento del entorno familiar del esposo, lo que convierte a esta previsión legal en una posibilidad condicionada.

En el caso de las mujeres que son parte de un pueblo indígena, el ejercicio efectivo de sus derechos debe adecuarse a las normas internas que rigen en esa población. Luego, el respeto y desarrollo de las garantías constitucionales a favor de las mujeres está sujeto a la decisión de las entidades indígenas.

Conclusiones

- En Bolivia, se ha reconocido la propiedad de carácter social con el permitir el acceso a la tierra de campesinos e indígenas. Este tipo de propiedad está compuesta por la pequeña propiedad, la comunidad campesina y el territorio indígena, en los tres casos la ley ha dispuesto una serie de protecciones (inembargables, indivisibles, exentas del pago de impuestos por la tierra, además de imprescriptibles, inalienables e irreversibles cuando son colectivas) que pretenden asegurar su vigencia en el tiempo.
- La herencia es la principal forma de acceso a la pequeña propiedad campesina, cuya transferencia frecuentemente se da en un ambiente de potencial conflicto intrafamiliar ante la imposibilidad -material y formal- de dividirla. En cuanto a sus características, la pequeña propiedad tiene una serie de variantes relacionadas a su extensión, aptitud del suelo y uso de la tierra que responden a una clasificación elaborada hace más de 50 años en un contexto rural diametralmente distinto al actual, lo que puede generar un sentimiento de desigualdad entre campesinos agrícolas con 3 hectáreas y campesinos ganaderos con 500.

La compra venta es una forma de acceso que poco a poco va adquiriendo relevancia y lo hace en un contexto poco controlado y en algunos casos irregular.

- Normativamente, la comunidad campesina está diseñada como una organización de tipo sindical pero con la particularidad de que internamente sus habitantes pueden regularse a través de normas propias fundadas en *usos y costumbres*.

La mayoría de las comunidades, que fueron tituladas en la década de los 60 y 70, hoy sopesan una situación de alta presión por el acceso a la tierra, lo que ha promovido que el sentimiento de propiedad exclusiva que da el título individual sea asumido como una protección frente a terceros (en su mayoría familiares). Es por eso que la propiedad privada cobró importancia en estas colectividades. Al respecto, la Constitución ha reconocido la modalidad de tenencia mixta de la tierra (individual y colectiva), pero, por ahora, no existe una regulación que desarrolle esta posibilidad.

En cuanto a la forma de acceso a nuevas tierras, a partir del año 2007 se ha establecido que las tierras fiscales existentes en el país sólo pueden ser dotadas colectivamente, lo supone un beneficio directo para las comunidades, pero el procedimiento es largo y muy pocas veces se cumple en todas sus etapas, generando el asentamiento caótico de campesinos en tierras fiscales.

- El derecho más significativo que el Estado ha registrado en favor de los pueblos indígenas es el reconocimiento jurisdiccional, que incluye el uso exclusivo de los recursos naturales renovables y la posibilidad de beneficiarse de los recursos por la explotación de los recursos naturales no renovables. Estas prerrogativas territoriales están condicionadas al interés público que determina el gobierno, lo que se puede transformarse en un riesgo en la medida que al gobierno actual le urge monopolizar la propiedad de los recursos naturales (gas, petróleo, minerales, entre otros) que están dentro de la mayoría de los territorios indígenas. Es por ello, que la dificultad jurídica más seria que impide el ejercicio limpio de los derechos constitucionales indígenas es la falta de una normativa que proteja y regule de forma precisa temas como *uso exclusivo, consulta previa, uso preferente*.
- Las mujeres han conquistado importantes derechos de acceso a la tierra. Estas preferencias están plasmadas en la Constitución y en la Ley INRA y reconocen la posibilidad de acceso a la tierra ya sea de forma individual o colectiva, independientemente de su estado civil. Sin embargo, en la práctica el acceso está condicionado a la resolución de conflictos intrafamiliares cuando se trata de pequeñas propiedades y a la complementariedad previa de criterios jurídicos entre las normas consuetudinarias y las leyes estatales cuando se trata de entidades indígenas.
- En lo formal, las condiciones jurídicas de acceso a la tierra para indígenas y campesinos son favorables. Existen leyes que tienen un resguardo constitucional cuyo enfoque tiene un alto contenido social que busca la equitativa tenencia de tierras de campesinos e indígenas en armonía con el medio ambiente. Pero, la materialización efectiva de estos postulados requiere del desarrollo de normas que aborden temas como la reclasificación de los tamaños de la propiedad, regulación de la consulta previa, reglamentación del ejercicio de los derechos individuales al interior de las colectividades, ordenación de la propiedad mixta, entre otros.
La construcción de normas específicas por ahora parece ser la principal dificultad jurídica para la aplicación de la Constitución, esta tarea es compleja debido a que requiere de la expresa voluntad política del gobierno, que por ahora está ausente.



Bibliografía

- Fundación TIERRA (2010) **“Informe 2009. Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia”**. La Paz, Fundación TIERRA.
- Fundación TIERRA (2011) **“Informe 2010. Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia, entre la Loma Santa y la Pachamama”**. La Paz, Fundación TIERRA.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).
- Constitución del Estado de Bolivia (1967).
- Ley 3464. (1953). Ley de Reforma Agraria.
- Ley 1715. (1996). Ley del Instituto Nacional de la Reforma Agraria.
- Ley 3545. (2007). Ley de Reconducción Comunitaria de Reforma Agraria.
- Ley 1777. (1997). Código de Minería.
- D.S N° 29215. (2007). Reglamento a la Ley N° 1715