

Concurso de proyectos para investigadores jóvenes de América Latina y el Caribe.
"Política y geopolítica de la ecología en América Latina y el Caribe"
Programa de Becas CLACSO – Asdi de promoción de la investigación social
2000 - 2002

Impactos ambientales del proceso de ajuste estructural en los valles de Bolivia

Discursos vs. prácticas cotidianas locales

Investigación realizada con el apoyo del estudio:
"La tierra en los valles de Bolivia"
Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA, QHANA y Fundación TIERRA

Juan Pablo Chumacero

Fundación TIERRA

Sucre – Bolivia

Febrero de 2003

Impactos ambientales del proceso de ajuste estructural en los valles de Bolivia

Discursos vs. prácticas cotidianas locales

Índice

Introducción

1. Antecedentes
2. Problemática
3. Objetivos

La implementación de las medidas de ajuste estructural en Bolivia

1. Período de crisis (1980 a 1985)
2. Aplicación de las primeras medidas del ajuste estructural (1985 – 1989)
3. Periodo de consolidación (1989 – 1993)
4. Las reformas de segunda generación (1993 – 1997)

Clasificación de comunidades y algunos conceptos

1. Comunidades estudiadas
2. Conceptos básicos

Prácticas cotidianas locales en tenencia, acceso y uso de recursos naturales

1. Dinámicas de tenencia y acceso a la tierra
 - 1.1 Formas de acceso a la tierra
 - 1.2 Sistemas de tenencia
 - 1.3 Formas de regulación de la tenencia y el acceso a la tierra
 - 1.4 Tenencia versus acceso
 - 1.5 Acceso a la tierra, mujer y etnias
2. Dinámicas de uso de la tierra y otros recursos
 - 2.1 Uso de la tierra en comunidades provenientes de ayllus
 - 2.2 Uso de la tierra en comunidades provenientes de haciendas
 - 2.3 Uso de la tierra en comunidades provenientes de asentamientos libres
 - 2.4 En conclusión

Discursos versus prácticas cotidianas locales

1. Dinámicas productivas
2. Intervención institucional
 - 2.1 Impactos en el ingreso
 - 2.2 Salud y educación
 - 2.3 Intervención institucional y desarrollo rural sostenible
3. Caracterización de las políticas de tierras

Conclusiones

El presente estudio es una investigación complementaria de otra en la cual la Fundación TIERRA está inmersa. Se trata de un ambicioso proyecto de investigación acerca de la tenencia, uso y acceso a la tierra, agua y bosques en los valles de Bolivia. El proyecto “promoviendo el debate nacional sobre tenencia, acceso y uso de la tierra, el agua y los bosques en Bolivia en el marco de nuevas políticas públicas y demandas sociales emergentes”, es financiado por el International Development Research Centre (IDRC) en su componente dirigido a los valles. El objetivo final de este proceso es re-situar el debate nacional sobre la influencia de los sistemas de tenencia de la tierra en el desempeño productivo de la agricultura y en las condiciones de reproducción social de las familias campesinas, y desde esa perspectiva, juzgar la eficacia de las políticas públicas para dinamizar el crecimiento de la agricultura y enfrentar la pobreza rural.

1. Antecedentes

El progresivo deterioro de las variables macroeconómicas en el principio de la década de los 80 llevó a Bolivia a una aguda crisis económica y a una inestabilidad política que dio pie a la implementación del programa de ajuste estructural en agosto de 1985 con medidas dirigidas básicamente a afectar el desequilibrio provocado por la hiperinflación y a lograr el equilibrio en el sector externo.

Las principales medidas de estabilización fueron: la devaluación de la moneda local, la reducción del gasto público y la restricción monetaria. En el corto plazo, estas medidas estaban dirigidas a reducir el déficit fiscal, equilibrar la balanza de pagos y estabilizar los precios. Adicionalmente, durante los primeros años de estabilización, se promovió políticas fiscales que estimularan el mercado externo agrícola, tales como devolución de impuestos, reducción de tarifas, subvención de los precios de los combustibles, etc.

El gobierno implementó medidas adicionales durante el subsiguiente periodo orientadas a reducir drásticamente el aparato estatal y mejorar la competitividad de la economía rural, principalmente a través de incentivos fiscales y servicios públicos para lograr un sector exportador más eficiente. En la misma dirección, también se implementaron medidas para mejorar la infraestructura caminera y se promovieron proyectos que estimularan las exportaciones agrícolas de las tierras bajas de Bolivia.

Las políticas macroeconómicas fueron principalmente orientadas al sector exportador (grandes productores de las tierras bajas de Bolivia), y se dejaron a un lado los otros sectores de la economía. La mayor parte de los servicios públicos para el sector productivo, tales como crédito y transferencia de

tecnología, fueron eliminados. El desarrollo de un mercado financiero rural fue dejado a cargo de organizaciones privadas y el sistema de transferencias de tecnología y la investigación agrícola fue reemplazado por otro que se dedicó a atender a los sectores más dinámicos.

En la primera mitad de los 90, una segunda generación de reformas fue implementada manteniendo una fuerte orientación neoliberal. Este nuevo "stock" de reformas incluyó la reforma de la Constitución Política del Estado, la participación popular, la descentralización administrativa, la capitalización de empresas públicas, la reforma del sistema de pensiones, la reforma educativa, la ley forestal y la ley INRA (ley de tierras).

Tanto las iniciales reformas estructurales, como las de segunda generación, beneficiaron de gran manera al sector productor comercial de la zona oriental del país (tierras bajas), mientras que las zonas de los valles y de las tierras altas quedaron prácticamente desamparadas. La población de éstas áreas está en desacuerdo con las políticas implementadas en las dos décadas pasadas y el país ha sufrido una crisis social de gran magnitud en los dos últimos años debido fundamentalmente a este abandono.

Los valles de Bolivia comprenden casi la totalidad de 4 de los 9 departamentos de Bolivia y abastecen la mayoría de los mercados nacionales con productos agrícolas de consumo básico. Se trata de una zona donde el minifundio es predominante, la producción está basada en un sistema productivo a pequeña escala, de carácter familiar y que emplea tecnología eminentemente tradicional, salvo algunos focos de desarrollo muy específicos. La población rural se distribuye en centros poblados y comunidades pequeñas y el apoyo productivo por parte del gobierno central es actualmente casi nulo, sólo las ONG's han mantenido su trabajo y pretenden dirigir el desarrollo. Sin embargo, estas instituciones han perdido mucha credibilidad y ahora, con las nuevas reformas, es el municipio el encargado de llevar las riendas por el camino de crecimiento y de mejoramiento de las condiciones de vida. Lamentablemente, los municipios no cuentan todavía con los recursos humanos y financieros suficientes para poder hacerlo.

Finalmente, al ser el foco de atención de las políticas de los últimos años, las tierras bajas han sido objeto de profundas investigaciones, analizándose también el impacto de las reformas de ajuste estructural en el medio ambiente y en el uso de los recursos naturales. Sin embargo, estos efectos no han sido analizados todavía en la región de los valles ni en el altiplano, debido a que no concentraban las expectativas del gobierno como promisoría zona en la cual basar un desarrollo nacional.

2. Problemática

Se ha insistido que la relación que se establece entre los activos disponibles y las estrategias de manejo de los recursos naturales por parte de los hogares rurales se encuentra mediada de manera permanente por estructuras y procesos, que en definitiva explicitan las relaciones económicas, sociales y políticas en las que se desenvuelven los agentes económicos y sociales. En estas relaciones resulta evidente la articulación cada vez más estrecha entre lo global y local involucrando a las reformas de corte neoliberal actualmente vigentes que

determinan algunas de los discursos sobre desarrollo, medio ambiente y recursos naturales empleados hoy en día.

Las instituciones y actores de desarrollo emplean discursos, acciones institucionales y enfoques de intervención sobre el medio ambiente y los recursos naturales, usualmente concebidos en las agencias de cooperación y mediados por ellas hacia los escenarios locales; lo mismo sucede con el Estado y las organizaciones multilaterales. Por esta razón es que no siempre existe una articulación entre los discursos y las prácticas cotidianas locales y por lo tanto las relaciones para el manejo y uso de los recursos entre usuarios, propietarios, administradores e interlocutores pueden ser relaciones de conflicto, cooperación, complementariedad o coexistencia.

En este contexto, el ambiente de las disposiciones de políticas y las acciones institucionales rurales, a través de la cual se operan estas políticas pueden ser de una influencia muy importante en el acceso y uso de los recursos. Por esto, cambios tan trascendentales como los acaecidos en los últimos 20 años con las reformas estructurales no pueden dejar de afectar al sector productivo valluno, estableciendo nuevos escenarios y roles en la asignación y uso de los recursos, así como específicas relaciones sociales articuladas con la apropiación, manejo y uso de los recursos. Destacando también que las particulares visiones locales muchas veces son adaptadas a las políticas relacionadas con estrategias de manejo de los recursos naturales por parte de instituciones públicas y privadas de manera contradictoria y confusa.

3. Objetivos

El estudio está dirigido a identificar cuáles son las prácticas cotidianas locales sobre el acceso y el uso de recursos naturales, cuáles han sido los cambios en las mismas a partir del proceso de implementación de las reformas de ajuste estructural y cuáles son los posibles efectos en un futuro cercano.

Paralelamente se compararán los discursos de los diversos agentes, se procederá a la identificación de la articulación de esos discursos referidos a sus actividades productivas, al medio ambiente y los recursos naturales. También se evaluarán los procesos de reproducción y/o cambio de esos discursos en comparación con sus prácticas cotidianas. Se estudiará cómo estas prácticas materiales locales reflejan o no puntos de vista, pensamientos o discursos provenientes de ámbitos nacionales y globales (enfoque neoliberal entre ellos)

Las preguntas de la investigación son: ¿Cuales son los principales impactos ambientales de los procesos de ajuste neoliberal? y ¿cuáles son las correspondencias y conflictos entre el discurso globalizador y el desarrollo local?

1. Período de crisis (1980 a 1985)

Los desajustes ocurridos en el marco internacional en la década de los años setenta y la elevada deuda externa contraída por el país en los primeros años de los ochenta ocasionó una profunda crisis económica durante el primer quinquenio de 1980. Las distintas políticas económicas aplicadas en este periodo no pudieron estabilizar el mercado y contener el déficit fiscal, generando un proceso hiperinflacionario con muy serios efectos para la economía nacional.

En estos cinco años, la economía se caracterizó por una muy fuerte participación del Estado en la economía, un enorme déficit fiscal, un alto ritmo de crecimiento de precios y todo el sistema productivo con muchas dificultades para su desarrollo a raíz de la especulación, el contrabando y el tipo de cambio sobrevaluado.

2. Aplicación de las primeras medidas del ajuste estructural (1985 – 1989)

El Decreto Supremo 21060 fue el instrumento fundamental para el cambio de modelo y la aplicación del ajuste estructural en Bolivia.

Las medidas más importantes de la nueva política económica se las puede resumir así: eliminación de los controles de precios y congelación de salarios del sector público con negociación libre en el sector privado; eliminación de subsidios y subvenciones (salvo hidrocarburos y algunos agropecuarios como el azúcar); establecimiento de precios de acuerdo al mercado y medidas de reducción arancelaria con miras a la apertura al comercio internacional. Además se estableció un sistema de libre fluctuación de la divisa dentro de un régimen de tipo de cambio único, real y flexible.

Estas medidas lograron controlar el déficit fiscal, a la vez que se incrementaban los ingresos del Estado a través de una radical reforma tributaria, reduciendo los impuestos y minimizando la evasión fiscal. Además, la hiperinflación fue prácticamente eliminada y se comenzó a renegociar el servicio de deuda externa.

Todo esto desembocó en una estabilidad macroeconómica, posibilitando un entorno favorable para el crecimiento de la economía con tasas reales de crecimiento a partir de 1987. sin embargo, también se dio un aumento en la tasa de desempleo y una reducción en el valor adquisitivo de los salarios, lo que provocó un incremento de la economía informal en el país.

3. Periodo de consolidación (1989 – 1993)

En este periodo se dio énfasis en dar continuidad al proceso de ajuste estructural, persistiendo todavía algunos desequilibrios macroeconómicos, pero con un comportamiento general estable. Variables como el déficit fiscal y la balanza de pagos presentaron saldos negativos, característicos de la economía nacional en las últimas décadas. La inversión pública no fue muy dinámica y los salarios reales de la población urbana disminuyeron ocasionando un deterioro del nivel de ingresos de los agentes económicos.

Se establecieron las bases para el proceso de privatización de las empresas públicas y la transferencia de activos del Estado, que luego culminaría en el proceso de capitalización de las principales empresas públicas de Bolivia.

También en estos años se capitalizó el Banco Central de Bolivia y el Estado se retiró de la actividad de intermediación financiera directa, lo que significó el cierre del Banco Agrícola, entidad que tuvo un importante papel en el desarrollo del ámbito rural en décadas anteriores. Completando estas medidas se emitió la Ley de Bancos y Entidades Financieras y la Ley de Inversiones, regulando las operaciones financieras y brindando los mismos derechos y obligaciones a inversores extranjeros como nacionales.

Durante el gobierno vigente, Bolivia se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y se promulgó la Ley de Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones, consolidando la libertad de exportación de bienes y servicios, juntamente con otros tipos de beneficios para la actividad comercial exterior. Además, en 1992 el país decidió ingresar a una Zona de Libre Comercio en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con el propósito de expandir sus mercados.

4. Las reformas de segunda generación (1993 – 1997)

Este periodo se caracteriza por la estabilidad y la recuperación de la economía, con tasas positivas de crecimiento. Este hecho permite dirigir la atención al área social, destinándose mayores recursos y esfuerzos a este sector.

Se consolida el retiro definitivo del Estado del sector productivo mediante la capitalización de las principales empresas públicas: hidrocarburos, telecomunicaciones y transporte dejan de ser administrados por el Estado (se convierte en ente regulador).

Se procedió a cambiar la Constitución Política del Estado y además, en 1994, se promulgó la Ley de Participación Popular y luego la Ley de Descentralización Administrativa con la finalidad de aumentar la eficiencia y equidad de las inversiones en el país y mejorar la distribución del ingreso de toda la población. Así, de acuerdo a la ley mencionada en primer lugar, el 20% de los recursos recaudados por concepto de impuestos y aranceles se distribuye directamente y de manera proporcional a la población, entre los 311 municipios del país, adquiriendo los municipios un importante papel en el desarrollo de ámbito rural, ya que sus labores comprenden desde entonces las funciones de planificación, gestión y mantenimiento de infraestructura en las áreas de saneamiento, salud,

educación, cultura, deporte, caminos vecinales y micro riego, tanto en el área urbana como en la rural.

La Ley de Participación Popular también otorgó personería jurídica a todas las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, constituyéndolas en el núcleo básico de la organización social.

Por su parte, la Ley de Descentralización Administrativa incrementó las responsabilidades de la Prefecturas Departamentales, asignándoles competencias en la planificación regional, la construcción y el mantenimiento de carreteras, electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a las actividades productivas, investigación y transferencia tecnológica, etc., estimulando la participación ciudadana y canalizando las necesidades de las diferentes organizaciones indígenas, rurales y de municipios locales.

Finalmente, la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, aprobada en 1996 y más conocida como ley INRA, actualiza la normativa agraria con la finalidad de garantizar el derecho propietario de las tierras en el país, regular el saneamiento de la propiedad agraria y establecer toda la estructura de las entidades relacionadas con el régimen de distribución de tierras y con la planificación y seguimiento del proceso de reforma agraria.

Sin embargo, el gobierno no ha considerado como prioritario el tema de la regularización y perfeccionamiento de la propiedad agraria en el país. En más de cinco años de aplicación de la ley, la mayor dificultad del saneamiento es la lentitud del proceso, relacionada con la debilidad institucional, las distintas interpretaciones de la ley y la ausencia de políticas claras de tierras. En la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria no se está tomando en cuenta la problemática del minifundio, por lo que se corre el peligro de que se consoliden y titulen a miles de productores en su condición de minifundistas encubiertos en pequeñas propiedades. No se busca alternativas al minifundio y la articulación entre la planificación del desarrollo en el nivel municipal con el saneamiento de la propiedad agraria es inexistente.

Las políticas de desarrollo sostenible, en su dimensión ambiental, requerirán una fuerte vinculación de unidades socioculturales en su alta diversidad de escenarios. Es necesario contar con una política estatal que promueva el desarrollo sostenible en función de un avance progresivo en el reconocimiento de las jurisdicciones territoriales indígenas y sus propios sistemas de autoridad, vinculadas al manejo de recursos financieros estatales, y al reconocimiento de los derechos propietarios sobre los recursos naturales renovables y no renovables, así como a los incentivos del Estado para su aprovechamiento sostenible. En este marco, existe la necesidad de articular los dos aspectos anteriores con programas dinámicos de desarrollo campesino – indígena que superen una visión estatal centralizada y que permitan que los incentivos lleguen de forma efectiva a los pueblos indígenas, comunidades campesinas e indígenas. Adicionalmente se tiene que declarar de orden público la acción pública y privada tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos, que se agrava con la inequitativa distribución de la tierra.

Clasificación de comunidades y algunos conceptos

1. Comunidades estudiadas

La investigación fue realizada en 21 comunidades de cuatro departamentos de Bolivia, comprendiendo toda la zona de los valles del país. En cada comunidad se seleccionaron cierto número de familias para ser entrevistadas e incluidas en el estudio, haciendo un total de 246 familias. Dentro de este análisis se recibió información de 1320 hogares, en el entendido de que familia es un agregado de hogares y por último, se obtuvo información básica sobre 4481 personas entre hombres y mujeres, vivos y fallecidos, migrantes y residentes, familiares y allegados, etc.

Nº	Comunidad	Municipio	Departamento	Origen	Familias	Hogares	Personas
1	Pampas Punta	Sopachuy	Chuquisaca	Hacienda	15	48	347
2	Chavarría	Sopachuy	Chuquisaca	Hacienda - Asentamiento libre	12	50	258
3	Milanés	Sopachuy	Chuquisaca	Hacienda	9	42	163
4	San Juan del Oro	Las Carreras	Chuquisaca	Asentamiento libre	12	61	252
5	Pojpo	Poroma	Chuquisaca	Ayllu	12	46	168
6	Pututaca	San Lucas	Chuquisaca	Ayllu	15	63	173
7	Narváez	Entre Ríos	Tarija	Hacienda	13	84	429
8	Pajonal	Entre Ríos	Tarija	Asentamiento libre	14	128	284
9	Moreta	Entre Ríos	Tarija	Hacienda	10	89	286
10	San Agustín Sud	Santa Ana	Tarija	Hacienda - Asentamiento libre	12	84	239
11	Polla	Santa Ana	Tarija	Hacienda	14	90	306
12	Alto España Sud	Santa Ana	Tarija	Hacienda	10	71	183
13	Ucureña	Cliza	Cochabamba	Hacienda - Asentamiento libre	12	60	196
14	Arachaca	Sipe Sipe	Cochabamba	Asentamiento libre	12	59	153
15	Parotani	Arani	Cochabamba	Hacienda	12	65	185
16	Viloma	Sipe Sipe	Cochabamba	Hacienda	11	56	193
17	Palca	Sacabamba	Cochabamba	Hacienda	12	53	147
18	Mojón Loma	Sacabamba	Cochabamba	Hacienda	11	42	128
19	Challaque	Sacabamba	Cochabamba	Hacienda	12	53	163
20	Potobamba	Betanzos	Potosí	Ayllu	6	28	81
21	Villca Pujyu	Betanzos	Potosí	Ayllu	10	48	147
	TOTAL				246	1320	4481

Se incidió en el origen histórico de las comunidades con la finalidad de comprender apropiadamente las características y las estructuras organizacionales de cada comunidad. En ese sentido, se puede observar que existen comunidades provenientes de:

- **Ayllu**, que es una forma de organización comunal ancestral que todavía prevalece en algunas zonas del altiplano boliviano. Es típica de las culturas quechua y aymara. Los ayllus abarcaban también algunos sectores de los valles y se ha estudiado algunas comunidades que provienen de esos ayllus.
- **Hacienda**, en el entendido que la mayoría de las comunidades de los valles del país provienen de medianas y grandes haciendas de terratenientes. Estas grandes propiedades fueron afectadas por el proceso de Reforma Agraria a partir de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria de 1953, redistribuyéndose la tierra a los colonos que trabajaban en dichos fundos.
- **Asentamiento libre**, entendiéndose por tal a comunidades que se han ido formando a través de procesos de colonización, normalmente en función a relaciones de compra venta. Se trata de pequeños propietarios que poco a poco se van situando en un lugar, comprándole tierras a otros propietarios y que a la larga conforman una comunidad.

2. Conceptos básicos

Para entender los sistemas de acceso a la tierra, también es preciso comprender las formas de tenencia de la tierra. La tenencia comprende los términos bajo los cuales se posee algo, vale decir, los derechos y obligaciones de poseedor y por lo tanto, hace referencia a los derechos habituales o legales de individuos y comunidades con relación a la tierra y otros recursos naturales, la naturaleza de esos derechos y la seguridad jurídica sobre los mismos.

Entre los sistemas de tenencia de la tierra se puede diferenciar a los formales, es decir, creados por la estructura legal del país; y los informales, que son los conformados por usos y costumbres, o sea, el derecho consuetudinario no escrito.

Por otro lado, el acceso a los recursos está determinado por la capacidad de hacer algún uso de un recurso y es neutral en cuanto al derecho legal al uso del recurso. En muchos casos no existe una relación directa entre los derechos propietarios y el acceso a los recursos. Sus formas más comunes son la herencia, la compra venta y las distintas modalidades de arrendamiento.

1. Dinámicas de tenencia y acceso a la tierra

1.1 Formas de acceso a la tierra

La forma más común de acceso a la tierra en los valles de Bolivia, es la herencia. En el caso de comunidades provenientes de ayllus y haciendas, la herencia, en un primer momento, aparece como parcela "señalada" en vida por el padre al hijo y no define ningún derecho propietario, sino más bien de posesión. La muerte de los padres es el hecho que consolida la propiedad del heredero, pero mientras tanto, los derechos son solamente transitorios. En el caso de los asentamientos libres y comunidades con mucha relación con mercados es usual ver que los padres cedan a sus hijos parcelas a través de la compra venta, con documentos de transferencia para evitar los costos de un trámite de declaratoria de herederos.

Después de la herencia, la compra venta es la forma más utilizada para acceder a la tierra, a pesar de las disposiciones legales que, en algunos casos impide, y en otros, impone limitaciones a la venta de la propiedad agraria.

Es evidente la existencia de una demanda limitada, de una marcada segmentación por tamaño de predio y clase social y un carácter informal predominante en muchas de las transacciones. Los mercados de tierras canalizan una demanda limitada ya que son predominantemente locales y mayormente se reducen a pequeñas parcelas; obedecen a un alto grado de informalidad en las transacciones y existe una relativa desventaja de compradores potenciales no-locales acerca de la solidez de los derechos de tenencia de parcelas particulares; y los mercados informales activos permiten el traspaso temporal o permanente de la tierra entre miembros de la misma comunidad, unidos por vínculos culturales y sociales, lo cual se constituye en una barrera a la necesidad de regularizar las propiedades en casos en que el título no garantiza beneficios adicionales.

De manera general, salvo en las comunidades de asentamientos libres, las parcelas privadas o particulares no involucran derechos propietarios absolutos ya que, de una u otra manera según el caso, los derechos propietarios están vinculados a la comunidad como unidad englobante y colectiva. Si bien se pueden ejercer transferencias individuales de este patrimonio, las mismas tienen que respetar ciertas restricciones, variando la estabilidad o fragilidad de dichas normas en función de las características de cada comunidad.

Es interesante notar que existe un aumento en la utilización de prácticas de arrendamiento de la tierra en sus distintas modalidades: alquiler, anticrético, producción al partir, medianería, porcentaje, diezmo, etc., como consecuencia

de la escasez de tierras cultivables disponibles, el deterioro de los suelos y el aumento de la población. El arrendamiento permite el acceso a la tierra a personas que por otro medio no pueden acceder a ella; es un mecanismo recientemente desarrollado que está cobrando importancia; y con el tiempo puede permitir el acceso a la tierra a hogares rurales sin derechos propietarios o con limitaciones de acceso por otras vías.

1.2 Sistemas de tenencia

Los sistemas de tenencia privados están fuertemente influidos por las disposiciones legales. Actualmente existe una tendencia a la privatización (o familiarización) de los recursos, que no influye en el modo en que la comunidad controla estos recursos como parte de la comunidad. En otras palabras, no es un proceso privatizador. Positivamente aprovechado consolida a la comunidad como una noción de colectividad. Así, se podrían "familiarizar" todas las áreas colectivas en el marco de un proceso paralelo de formulación de estatutos jurídicos en los asentamientos.

En los valles de Bolivia se encuentran una armónica combinación entre propiedades individuales (familiares) y colectivas. Es decir que si bien se tiene una noción colectiva de lo que es la comunidad y se tiene, en muchos casos, propiedad colectiva en lo referente a pastoreos, las mejoras que se han introducido al interior de esta propiedad son derechos particulares o privado.

1.3 Formas de regulación de la tenencia y el acceso a la tierra

En general no existen normas visibles respecto a la regulación de derechos individuales sobre los recursos. Se puede destacar que sí existen normas comunales, pero éstas se presentan como una generalización y repetición de ciertos comportamientos familiares. Las normas más visibles se dan en el caso del uso de recursos críticos como el agua y los recursos forestales cuando existen.

Así se tienen normas que regulan el comportamiento para el acceso y aprovechamiento de los recursos familiares, que básicamente se presentan a través de la distribución de la tierra a los miembros de la familia, mientras que existen otro tipo de normas para el acceso y aprovechamiento de los recursos colectivos como los del pastoreo, pero en este caso las normas son mucho más frágiles y en algunos casos hasta casi inexistentes. En general, las normas que regulan el uso del agua son mas claras que las que regulan el tema de tierras y cobertura vegetal, pero también se puede destacar que son más recientes. Las especificidades se presentan a continuación.

Cabe resaltar que las normas legales y consuetudinarias coexisten e interactúan definiendo los sistemas de tenencia de la tierra y otros recursos naturales. A lo largo del tiempo tradiciones consuetudinarias de tenencia han ingresado en el marco legal y las políticas de tierras han causado que los sistemas consuetudinarios tengan que adaptarse a ciertas prácticas y preceptos. En este contexto, los sistemas de tenencia no pueden considerarse como un sistema dual entre legislación formal por un lado y practicas consuetudinarias por el otro, sino que ambos escenarios interactúan creando un conjunto de interrelaciones.

A lo largo del tiempo tradiciones consuetudinarias de tenencia han ingresado en el marco legal y las políticas de tierras han causado que los sistemas consuetudinarios tengan que adaptarse a ciertas prácticas y preceptos.

Un aspecto central es el relacionado con las interacciones entre derecho positivo y normas consuetudinarias y resulta que no se puede establecer con precisión los límites entre el derecho positivo y las normas consuetudinarias. Ambos escenarios interactúan de una manera absolutamente dinámica y no existe una frontera precisa respecto a donde termina uno y donde empieza el otro. Sin embargo, también resulta claro que el impulso y la presión sobre uno de ellos provoca la disminución y fragilidad del otro. En este sentido, existe una relación inversamente proporcional.

1.4 Tenencia versus acceso

La selección del heredero, según criterios de género y nacimiento, es probablemente el método más generalizado de discriminación en la herencia siendo su fin el de evitar la reducción del tamaño del predio, mientras que otros grupos prefieren la división por igual entre los herederos reduciendo las economías de escala de los predios al dividirlos en unidades ineficientes desde el punto de vista agrícola, y dando como resultando la disminución de los ingresos.

Los sistemas indígenas de tenencia usualmente prohíben la alienación de la tierra a personas que se encuentran fuera de la unidad familiar o de la comunidad debido a que esto puede disminuir sus futuras oportunidades y el acceso equitativo para los miembros de la familia, dando preferencia en la asignación de recursos a quienes pertenecen a ella. Por otra parte, el problema de tenencia de la tierra en las comunidades rurales se agudiza por el crecimiento demográfico, lo que inevitablemente acelera el proceso de subdivisión de la pequeña propiedad y hace del minifundio un fenómeno de dimensiones espectaculares y persistente en su evolución.

Normas tradicionales usualmente ponen restricciones a la venta a no familiares o no residentes en la comunidad, sin embargo es posible que en algunas comunidades estas restricciones tradicionales estén siendo modificadas. Los mercados de tierras y la aparición de sistemas individualizados de tenencia mayormente han aparecido paralelamente o después de la introducción de cultivos comerciales.

Existen derechos propietarios que son definidos por las formas de acceso a los recursos, que son reconocidos de forma colectiva sin ningún tipo de cuestionamiento, derechos que incluso limitan el pleno ejercicio de la propiedad sobre la tierra y otros recursos naturales. Así, ciertas formas de acceso definen cierto tipo de derechos propietarios. Esto simplemente confirma la necesidad, como se ha mencionado, de avanzar en el reconocimiento de un derecho propietario de carácter familiar más que individual. Asimismo, esto cuestiona la necesidad de avanzar de manera forzada con programas de titulación y reconocimiento de derechos en comunidades donde posiblemente esto no es una prioridad.

1.5 Acceso a la tierra, mujer y etnias

En general las mujeres reciben menos o nada de tierra, y si la reciben es en superficies menores y de menor calidad. Las diferencias entre uno y otro tipo de comunidades o asentamientos se presentan en este marco. En algunos casos muy específicos se viene presentando la tendencia de distribuir por igual la tierra a hombres y mujeres, pero esto en algunos casos no es más que un planteamiento y en otros casos encuentra dificultades concretas para llevarse a cabo, como es la extrema escasez de este recurso.

Las visiones sobre las dinámicas de género respecto al derecho propietario, acceso y uso de la tierra hasta el presente han sido absolutamente ingenuas. Es necesario reconocer que por mucho que las disposiciones legales pretendan realizar modificaciones sustantivas en el reconocimiento de derechos propietarios, subyace un conjunto de impedimentos reales que mantendrán la formalización de derechos propietarios en los que efectivamente trabajan la tierra (sean hombres o mujeres).

Es así que en las mujeres se presenta la paradoja de la formalización de los derechos propietarios en el marco del derecho positivo, no tienen derechos propietarios positivos en las tierras que trabajan y que pertenecen a sus maridos y tienen derechos propietarios en las tierras que no trabajan y que son de sus padres.

En general, la tierra es considerada patrimonio familiar administrada por el jefe del hogar rural (usualmente hombre) y transmitida a las otras generaciones a través de la línea masculina. Por lo mismo, un aspecto central que está determinado por los sistemas patrilineales de propiedad es que los hijos varones tienen prioridad en el acceso a la tierra.

Para muchas mujeres el acceso a la tierra depende del status social del marido y en definitiva el estado civil constituye un factor crucial que determina si un individuo tiene o no tiene acceso y control a la tierra. En el caso de las mujeres rurales, como jefas del hogar rural, la mayoría de ellas no tienen títulos sobre las tierras, las parcelas son más pequeñas y presentan una menor proporción de mano de obra familiar dedicada a la agricultura, estas parcelas están menos integradas en la agricultura comercial, presentan mayores limitaciones que las manejadas por hombres, y la mayor parte de los ingresos provienen de fuentes de empleo extra predial. Pero en la mayoría de los casos el hecho de no contar con títulos no representa la ausencia de derechos propietarios.

Es evidente que las normas y costumbres sociales muy arraigadas impiden a las mujeres ejercer un control eficaz sobre la tierra aun cuando existan disposiciones jurídicas que lo autoricen, sin embargo, se ha podido percibir que normas perversas que impiden el acceso a la tierra por parte de las mujeres están cambiando de forma muy rápida y en todos los contextos. Sin embargo, este cambio está limitado por un factor central, la escasez del recurso tierra.

En áreas donde los derechos propietarios se van progresivamente individualizando y la tierra adquiere mayor valor, la mujer presenta iguales oportunidades en el acceso a este recurso, sin embargo las disputas sobre tenencia se van incrementando debido al mayor acceso de las mujeres a la tierra.

2. Dinámicas de uso de la tierra y otros recursos

2.1 Uso de la tierra en comunidades provenientes de ayllus

Los ayllus involucrados en la investigación tienen como característica común el estar ubicados en espacios geográficos de alto riesgo climático, con presencia de vegetación arbórea y pastizales de baja productividad, y expuestos a prolongadas sequías. La producción agrícola se realiza en pequeñas planicies con acceso limitado al riego y a laderas con pequeñas terrazas cultivadas a secano, mientras que los hatos ganaderos tienen sus pastizales en las áreas de mayor altura. De tal manera, existe una constante incertidumbre con relación a las posibilidades de cubrir el "stock" alimentario familiar con los requerimientos necesarios para un ciclo agrícola completo.

Adicionalmente, un elemento común a los ayllus es su poco o ningún acceso a nuevas tecnologías, limitándose al uso de tecnologías tradicionales cada vez más debilitadas en calidad por la falta de mejoramiento o renovación de técnicas.

Los rasgos más sobresalientes de la producción agrícola son: reducción periódica de los tiempos de rotación de cultivos, ausencia de procesos de sustitución de semillas agotadas, poca provisión de suficiente cantidad de estiércol, utilización escasa de fertilizantes químicos en cultivos bajo riego, y ningún uso de pesticidas. En estas condiciones de ausencia de fertilizantes y pesticidas, la producción agrícola es mínima, pero presenta mayores ventajas en lo que se refiere a la conservación del suelo, que a su vez permite conservar las variedades nativas que en otras áreas geográficas se encuentran en proceso de desaparición.

Los ayllus de los valles como era de prever han mantenido como cultivo de cabecera al maíz, base del sistema alimenticio familiar y eje de rotación de parcelas y cultivos, en tanto que estas áreas fuertemente articuladas a los centros de ayllu de la puna y tenían como misión principal proveer al conjunto del ayllu con el maíz suficiente para las necesidades del ayllu en su conjunto. Los ayllus han mantenido esta característica productiva, aunque el contexto histórico sea actualmente muy diferente.

La relación entre área cultivada y tierra de pastoreo es 1: 20, es decir que por cada hectárea destinada a la agricultura se destinan 20 hectáreas al pastoreo de ganado, y no existe ninguna posibilidad de ampliación de la frontera agrícola, lo cual permite concluir que se ha llegado a una relación insostenible de presión sobre la tierra. Esto está influido por el constante crecimiento de la población que afecta los derechos de acceso a las parcelas productivas, aún cuando esto está compensada con los mecanismos migratorios de las familias jóvenes. Pese a ello, los mecanismos migratorios no logran compensar de manera suficiente la escasez de tierras.

La tierra agrícola en general está destinada a dos tipos de siembras:

- las superficies con riego se destinan al cultivo de hortalizas en rotación con algunos productos principales,
- la superficie mayor de cultivos a secano está destinada al cultivo de la papa, trigo y maíz, base del sustento alimenticio.

La producción agrícola en las superficies con riego se realiza en general en pequeñas cantidades en suelos arenosos-gredosos y tiene como finalidad principal el generar recursos monetarios para insumos no agrícolas, a través de la venta de dichos productos; mientras que la producción agrícola de cultivos a secano constituye la base del sustento alimenticio y en general se realiza en suelos pobres del tipo ripioso arenoso y ripioso pedregoso de baja fertilidad. El sistema de rotación utilizado corresponde al tipo individual en parcelas con cultivos a secano y al tipo escalonado en cultivos bajo riego. La superficie bajo riego corresponde en promedio al 15% de la superficie total cultivada durante un año.

Las parcelas con riego no tienen descanso y en las parcelas cultivadas a secano se han reducido de manera drástica las frecuencias de rotación de los cultivos en un rango de dos a tres años, período insuficiente para regenerar la fertilidad de los suelos, con la agravante de que en estos años también se realiza el pastoreo por rastrojo.

El hato ganadero en promedio está compuesto de 2 a 3 cabezas de ganado bovino por familia y entre 12 a 20 unidades de ganado ovino–caprino. A pesar de los pequeños hatos la sobreexplotación de las áreas de pastoreo es intensa. Un proceso similar ocurre en el caso de la recolección de leña en los pequeños, dispersos y raquíuticos bosquetes existentes. El uso del agua es colectivo y está normado por las costumbres consuetudinarias.

La diversificación de actividades agropecuarias en la mayoría de los estratos está vinculada a la introducción de la fruticultura y horticultura, mientras que en los estratos con mayores recursos la diversificación de actividades se encuentra dirigida a actividades productivas no vinculadas con la agropecuaria, como es el transporte, pequeño comercio y servicios.

2.2 Uso de la tierra en comunidades provenientes de haciendas

Las comunidades diferencian la capacidad de sus sistemas productivos tomando en cuenta dos condiciones básicas: la cantidad de superficie disponible para la producción agrícola, que les permite garantizar un mayor o menor volumen; y, la disponibilidad de sistemas de riego, que les permite garantizar una o dos cosechas al año; así tenemos comunidades que basan su economía en cultivos a secano y otras que combinan cultivos a secano con producción bajo riego.

En general las primeras tienen mayores dificultades para satisfacer el stock de alimentos necesarios para cubrir los requerimientos anuales de las familias, aunque existen diferencias de matices. Estas están dadas por la división de las parcelas como consecuencia del sistema de herencia, y por la limitante de garantizar solamente una cosecha por año. Otra limitación importante reside en el hecho que la mayoría de estas tierras tienen períodos largos de cultivo, es decir que han empezado a ser cultivadas varios siglos atrás, por lo mismo son

tierras que las podríamos denominar como tierras de uso continuo, producidas en el tiempo a través de sistemas de rotación y tecnologías de labranza tradicional. Estos sistemas, sin embargo, han sido modificados de manera drástica en los últimos 50 años, como consecuencia de intervenciones institucionales externas. Estas intervenciones han deteriorado los sistemas agrícolas en cuanto a insumos y prácticas de manejo.

No todas las comunidades logran vincularse al mercado de productos agrícolas y pecuarios de manera permanente, con productos directamente producidos para la venta o con productos estacionarios. En general esta ligazón es más viable en los estratos con más recursos económicos y en aquellos que presentan sistemas de riego.

En unas comunidades más que en otras la presión sobre la tierra es excesiva, lo cual depende básicamente de la relación entre las superficies de cultivo y áreas de pastoreo o eriales (no apropiadas para una u otra actividad). La relación de áreas de cultivo y pastoreo en estas comunidades va desde 1 a 3 a 1 a 12 aproximadamente. Algunas comunidades tienen su favor la superficie de las áreas de cultivo que les permite compensar de alguna manera la ausencia de las posibilidades de riego, mientras que otras presentan ecosistemas más frágiles por sus condicionantes de producir una sola cosecha al año ligada a pequeñas superficies cultivadas. Además en muchos casos, el acceso a las mejores superficies está condicionado a otros factores como a la procedencia; se ha evidenciado que los originarios presentan mejores condiciones en términos de calidad y cantidad de parcelas que el resto.

El hato ganadero en su mayoría de propiedad familiar es reducido, éste oscila entre 3 a 8 cabezas de ganado bovino y entre 13 a 27 cabezas de ganado ovino y caprino. Pese a que es reducido genera un severo sobre pastoreo. El uso de la floresta en las comunidades para la provisión de leña ha generado una severa deforestación acompañada de fuerte erosión.

En todos los casos el tipo de rotación en cultivos bajo riego es de carácter alternado entre parcelas y cultivos, que se encuentran en suelos arenosos y gredoso-arenosos. La mayoría de estos cultivos están orientados al mercado, como ser: papa (cultivo temprano), maíz, arveja, maní y frijol. En pocas comunidades aparte de los cultivos anteriormente mencionados se cultiva de manera intensiva hortalizas, alfalfa para forraje destinado a la explotación lechera y plantaciones de frutales. Así se puede identificar que los suelos arenosos y gredoso-pedregosos (bajo riego) son los suelos más productivos y por ende los más cotizados, que en su mayoría corresponden a los originarios de las comunidades y en menor medida a los forasteros.

Los rendimientos obtenidos en general son aceptables por su dependencia de fertilizantes y plaguicidas combinados con bajas cantidades de estiércol, con el uso parcial a la maquinaria agrícola. El uso del riego es colectivo sin distinguir si son originarios o forasteros compradores de parcelas, normado por la cantidad de aportes que realizan a la organización comunal.

En general el uso de los sistemas de riego es de propiedad colectiva, con acceso para todos los que poseen tierras agrícolas en la comunidad sin distinguir su procedencia, con la única exigencia que cumpla con los aportes a la organización comunal. El acceso a una mayor producción agrícola, uso de agua de riego y

tierras de pastoreo, está condicionado a la capacidad económica más que a otros factores. El uso de los pastizales en todos los casos es intensivo, así como de los escasos bosquetes nativos para leña.

Las comunidades con mayor vegetación arbustiva presentan menores problemas de degradación de las áreas de pastoreo debido al sobre pastoreo de ganado (Narváez). Sin embargo, en estos casos el problema mayor es la explotación de los escasos bosques a través de madereros y moto sierristas, que a su vez disminuye drásticamente el acceso a estos recursos por parte de los comunarios.

En la mayoría de las comunidades, las variedades nativas básicamente de papa, trigo y arveja, han sido desplazadas por otras introducidas por los sistemas nacionales de investigación y transferencia de tecnología -vía instituciones de desarrollo estatales y privados-, que han originado la dependencia por parte de los productores de insumos externos como fertilizantes y plaguicidas. Los comunarios utilizan estos insumos en cantidades moderadas aunque en proporción ascendente, más por razones económicas que por recomendación técnica, que de hecho es ascendente antes que reducción de los tenores.

La finalidad buscada por las instituciones fue incorporar a los productores al mercado vía productos especializados, como la producción de papa temprana o a través de la producción especializada de semillas, para lo que se organizó a los productores en diferentes formas asociativas. Una vez concluidos los proyectos las comunidades quedaron atrapadas en la dependencia de insumos externos, la pérdida de sus activos orgánicos y el bagaje de técnicas multiculturales agrícolas. En algunas comunidades esta relación es más trágica porque en dicho afán modernizante disminuyeron significativamente el hato ganadero que les proveía de estiércol por lo que en la actualidad dependen de los insumos químicos.

Sin embargo, muchas comunidades –a pesar de las distancias geográficas y culturales- han mantenido intactas sus variedades nativas de maíz, porque este producto constituye la base de su sistema alimenticio y su cultivo de cabecera dentro el sistema de rotación de parcelas y cultivos. Como consecuencia, es posible afirmar que este cultivo en los valles andinos ha estado protegido en mayor medida de dicha agresión tecnológica.

2.3 Uso de la tierra en comunidades provenientes de asentamientos libres

La relación entre áreas de cultivo y pastoreo es bastante diversa en el caso de los asentamientos donde convergen comunidades de ex hacienda y pequeños propietarios. Estas parcelas con posterioridad a la cosecha son utilizadas -en el mismo año- para el consumo del rastrojo por el ganado y los años posteriores para el pastoreo del ganado.

La rotación entre cultivos y entre parcelas corresponde al tipo individual, donde se repite el mismo orden de cultivos; en el caso de los cultivos a secano se alterna en la misma parcela cultivos de manera individual; práctica de rotación que es similar en los cultivos con riego donde la rotación responde más a necesidades de producir indistintamente de un orden establecido. Los tipos de suelo más utilizados son los franco arenoso y gredoso arenoso para los cultivos

con riego, y para los cultivos a secano los tipos arenoso, gredoso arenoso, arenoso gredoso y pedregoso arenoso.

En estas comunidades el uso de insumos en cuanto a estiércol y pesticidas es bajo al igual que el uso de fertilizante químico, con excepción de algunas comunidades que usan dosis recomendadas en sus pequeños cultivos con riego.

El hato ganadero no es significativo y en promedio está compuesto por 10 cabezas de ganado bovino y 20 cabezas de ganado ovino y caprino, con extremos de familias que pasan las 60 cabezas de ganado bovino, y un otro extremo con familias que poseen menos de 4 cabezas. Esta situación determina que el acceso a las áreas de pastoreo sea diferenciado, a pesar de que en muchos casos las normas comunales dictan que el acceso es libre para todos los comunarios. La tenencia de un hato grande o pequeño en definitiva determina el acceso diferenciado a las áreas de pastoreo.

La característica principal de este tipo de comunidades es la notoria reconversión del eje agrícola tradicional hacia otro de carácter pecuario a través de la cría de ganado bovino para la venta.

En el caso de los asentamientos estrictamente considerados como libres la relación entre áreas de cultivo y pastoreo tiene un elemento común que es la saturación de los espacios cultivables. La relación entre tierra agrícola y de pastoreo oscila entre 1:4 a 1:8.

Una importante característica de estas comunidades es la mayor estratificación interna por cuanto se encuentran más vinculados al mercado. Estas comunidades también movilizan una alta mano de obra temporal a través de la producción del maíz y de la arveja. También se destaca que los rendimientos en estas comunidades son relativamente altos debido al uso intensivo de agroquímicos como fertilizantes y plaguicidas, con el agregado de que las herramientas agrícolas que usan combinan la tecnología tradicional con una relativa incorporación de tecnología moderna. Las variedades nativas del resto de los cultivos han sido reemplazados por variedades introducidas por instituciones de desarrollo con el consiguiente incremento de la dependencia de insumos externos.

2.4 En conclusión

Las formas de uso de la tierra en las comunidades no se encuentran fuertemente influidas por los sistemas de tenencia y formas de acceso, sobre todo en las comunidades de ex hacienda, donde a pesar de la existencia de varias y complejas formas de tenencia los sistemas productivos son bastante similares. Esta relación es más diferenciada en el caso de los asentamientos libres, donde el acceso individualizado a la tierra se encuentra bastante articulada con las características de las familias orientadas básicamente a la producción para el mercado.

En el caso de las comunidades de ex hacienda la diferencia significativa en lo que se refiere a los sistemas productivos está determinada por la relación entre la superficie efectivamente sembrada en la comunidad, los períodos de descanso de la tierra, y la presencia o no de sistemas de riego. La combinación de estos aspectos produce comunidades con una importante fragilidad para cubrir el

stock alimenticio de las familias, mientras que en otras comunidades se compensan unos factores con otros. Es así que la ausencia de sistemas de riego se compensa con las mayores superficies a secano. Por otra parte, la presencia de un sistema de riego o agua para incrementar el volumen de la producción no resulta siempre en una relación virtuosa, en la medida que muchas veces estas comunidades también están ubicadas en situaciones de riesgo agroclimático. Por lo mismo, es necesario tomar en cuenta que factores permiten un ambiente propicio para incrementar los volúmenes de producción pero que otros factores operan en sentido contrario. En general, ninguna comunidad cuenta con un balance totalmente óptimo de factores.

Las comunidades viven en una dinámica permanente que se caracteriza por el desafío de producir en ecosistemas frágiles, para lo cual mantienen sistemas productivos que combinan cantidad y calidad de cultivos. Garantizar este balance resulta dificultoso por lo que muchas familias (incluso comunidades) se ven obligadas a aceptar "recetas externas" que las más de las veces han provocado rupturas trágicas de los sistemas productivos. Un elemento importante es el relacionado al hecho que las familias han precautelado la integridad del maíz como el producto estratégico y vital. Esto ratifica el hecho que los valles de Bolivia siguen siendo productores de maíz por excelencia.

Pese a ello muchas familias y comunidades –en este ciclo continuo- continúan con el afán innovador de sus sistemas productivos. Es notoria la transición en algunas comunidades a la producción de un producto de mercado ocasionando el serio riesgo a la conversión al monocultivo y a la pérdida de las combinaciones estratégicas de cultivos en los ciclos de rotación. Asimismo, es notoria la tendencia a la transición de las actividades agrícolas a las ganaderas en algunos lugares con mucho éxito, logrando frenar los impactos negativos de la excesiva fragmentación de la propiedad.

Pese a todo los sistemas productivos son frágiles y están basados en una arquitectura del espacio absolutamente fragmentada producto de la sucesiva división de las parcelas. Resulta crítico el hecho que los períodos de descanso de la tierra han llegado a su límite, la tierra se encuentra agotada por su uso continuo, no existe sustitución de semillas, y la producción de ganado se enfrenta a problemas críticos de sobrepastoreo.

Este círculo vicioso ha sido enfrentado de manera sistemática por las comunidades a través de la construcción de diferencias estrategias productivas, como el caso de la transición hacia la ganadería o productos selectivos de mercado, sin embargo cabe preguntarse hasta que punto estas estrategias están llegando también a su agotamiento, en tanto que los fenómenos externos como los de la importación de productos son cada vez más contundentes y la capacidad de reacción es cada vez más limitada.

Los programas de intervención en el área rural no han entendido esta relación y consideran que la modificación o sustitución de algún producto o técnica relacionada con dicho producto afecta solamente el entorno inmediato de una parcela. Esto no es así, ya que los roles de las parcelas se encuentran interconectados. Esto también tiene profundas implicaciones para la visión de la participación popular que ha contemplado el desarrollo tomando en cuenta a los ciudadanos pero no a las parcelas.

De esta manera se invierten en proyectos productivos sin ningún conocimiento respecto a la arquitectura de derechos y roles de las parcelas en el sistema productivo de las comunidades. De esta manera las inversiones se priorizan y ejecutan de manera arbitraria sin considerar los efectos en los sistemas de derechos y en el efectivo fortalecimiento de los roles específicos de las parcelas en el sostén alimenticio y eventualmente proveedoras de recursos monetarios de las familias campesinas-indígenas.

1. Dinámicas productivas

La disminución de la productividad en los valles bolivianos puede ser explicada fundamentalmente por dificultades en la cantidad y la calidad de los activos referidos al capital natural, básicamente el acceso a riego, la superficie de la tierra y su propia fertilidad. Esta situación es consecuencia del crecimiento de la población rural y de los cambios climáticos que viene atravesando la región en los últimos años y la degradación de los recursos.

Las políticas de liberalización del comercio de productos agrícolas y la reducción del apoyo estatal a la agricultura en menor escala influyeron en el estancamiento rural. La reacción natural de la población campesina fue una creciente búsqueda de generación de ingresos a través de otras estrategias, distintas a la agrícola. En la actualidad, las actividades agrícolas tradicionales tienen como finalidad asegurar la supervivencia familiar, mientras que las actividades agrícolas destinadas al mercado y las no agrícolas adquieren una creciente importancia en la generación de ingresos monetarios para la satisfacción de necesidades que no pueden ser cubiertas con la agricultura. Entendiendo esto, es fácil entender que los impactos generados por las intervenciones en desarrollo rural agrícola no sean tan positivos como se esperaba, lo cual es válido tanto para intervenciones de ONGs como para las estatales.

En las últimas dos décadas se han visualizado cambios importante en las estrategias de vida rurales, que pueden ser explicados por dos factores relevantes:

- el acceso a los mercados de productos agrícolas y al mercado de trabajo en otras zonas rurales y urbanas.
- Condiciones medio ambientales: calidad de suelos, acceso a agua y comportamiento climático, etc.

De esta manera, las zonas que tienen un mayor acceso al mercado, tienen más opciones de diversificación de labores, cambiando a una vida más ligada a las actividades comerciales, lo que también genera efectos multiplicadores en otros aspectos. Por otro lado, en regiones con menor acceso a los mercados, las alternativas de la población son menores y toman otro cariz, destacándose entre éstas la migración, ya sea temporal o definitiva, o campo-ciudad o campo-campo.

La agricultura puede ser y ha sido una fuente de acumulación para las familias con mayores activos en aquellas zonas de mejor acceso al mercado (intensificación de productos agropecuarios articulados al mercado (papa, carne, leche)). Por otro lado, la agricultura continua jugando un papel importante

dentro de las estrategias de seguridad alimentaria, por lo tanto sigue siendo fundamental, a pesar de ser tildada en algunos casos como inviable.

Se subraya la búsqueda por incrementar el acceso a la educación, reiterándose el interés de las familias para educar a sus hijos para que (exceptuando uno o dos hijos que terminarán heredando las tierras) no sean campesinos.

2. Intervención institucional

2.1 Impactos en el ingreso

Las intervenciones institucionales por parte de ONGs fundamentalmente, fueron dedicadas en su mayoría a la promoción del desarrollo agrícola y conservación y manejo racional de recursos naturales. No se trabajó sobre actividades no agrícolas.

Las intervenciones tuvieron un cierto impacto en los ingresos de la gente, pero se trata de efectos modestos y sobre todo, beneficiaron a un número limitado de personas (los más pudientes) Estas intervenciones no tuvieron el efecto esperado porque no se planteó un análisis de las formas y estrategias de vida de la población rural, ni de sus aspiraciones, ni se consideró un sentido multi-dimensional de las posibilidades en el área rural. Por le contrario, las ONG's buscaron promover una vía campesina hacia el desarrollo rural, que en caso de familias pudientes parece ser válida. El desafío se presenta frente a la necesidad de buscar vías para el resto de las familias.

2.2 Salud y educación

La mayoría de ONGs trabajaron en lo fundamental del capital humano: alfabetización, salud, autoestima, etc. Este tipo de acciones contribuyeron también a cambiar la actitud de la gente frente a la educación, lo cual incidió favorablemente en sus decisiones de educar a sus hijos. Estos impactos en el capital humano tienen el efecto de otorgar a los individuos habilidades que incrementan sus posibilidades de integrarse a mercados laborales y a mantener interacciones sociales, son más sustentables.

Lo que se puede ver claramente aquí es la necesidad de identificar aquellas formas de capital humano que tienen mayor valor para la gente, dadas sus actuales y futuras estrategias de vida. Y es que la educación debería estar vinculada a las estrategias de vida teniendo en cuenta que no necesariamente éstas descansan en la agricultura.

2.3 Intervención institucional y desarrollo rural sostenible

Existe una presión creciente sobre los recursos naturales y esta degradación aumenta en la medida en que haya un efecto acumulado de un mayor uso de la tierra por el crecimiento demográfico observado durante los últimos 50 años. Al mismo tiempo de perceptibles cambios climáticos. Estos hechos deben llamar la atención porque los esfuerzos para promover estrategias agrícolas económicamente viables parecen tener el efecto colateral de incrementar la

presión sobre los recursos naturales (en particular pasturas, suelos y agua) y los esfuerzos por promover técnicas de conservación han sido generalmente poco satisfactorios.

Esta tensión entre promover la viabilidad de la agricultura y la conservación de recursos naturales conlleva el cuestionamiento de si el desarrollo agrícola es una opción sustentable. En este sentido, un enfoque que enfatiza el desarrollo del capital humano (así como la provisión de otros activos como los financieros para la producción y el hogar) para impulsar otras estrategias de vida podría también promover una forma de desarrollo que es más sustentable e incluyente. Irónicamente el cambio de recursos destinados a la implementación de medidas de conservación de recursos naturales hacia programas de capital humano para las estrategias de vida, podría tener el efecto combinado de promover tanto la sostenibilidad de las estrategias de vida rurales como la de la agricultura de forma específica.

Es claro que cuando se generan sinergias entre la naturaleza de los mercados existentes, los servicios públicos y la intervención de los proyectos, es más probable lograr impactos positivos. Si las sinergias de mercado y la política pública son claves para lograr impactos, entonces es importante que los agentes de intervención en el ámbito rural sean capaces de analizar e identificar donde se darían estas sinergias potenciales. Lamentablemente el conocimiento que tienen las ONGs de los mercados en los cuales operan los pobres rurales es un tanto limitado, y por tanto, su potencial para identificar sinergias es también restringido. Es aquí donde la realización de cuidadosos análisis ex ante de las estrategias de vida podrían ayudar a mejorar la identificación y diseño de intervenciones apropiadas.

Mientras que las sinergias con mercados existentes y políticas públicas son importantes en la determinación de impactos, se da también el caso de que tanto los mercados existentes, las políticas, las instituciones y las estructuras menguan las estrategias de vida de la gente pobre; restringen su acceso a recursos, reducen la productividad de sus recursos y generan riesgo e inseguridad en el campo. Esto nos lleva a la conclusión de que mientras se mantengan procesos políticos orientados a políticas que inducen la importación de alimentos, favorecen mercados de agro-exportación controlados por un grupo de individuos y privilegian las inversiones para las zonas viables y los productores medianos y grandes, entonces estar{a siempre claro que irán contra los proyectos aislados que trabajan con pequeños productores sin ningún privilegio.

3. Caracterización de las políticas de tierras

La situación de la tenencia de la tierra es particularmente compleja debido a que los cambios en las políticas de tierras y prácticas administrativas muchas veces ocurren sin tomar en cuenta la compleja heterogeneidad de las formas de tenencia en los niveles locales.

Las perspectivas de las políticas públicas muchas veces adquieren un carácter contradictorio debido a que existe una tendencia general en sentido de descentralizar el control y manejo de los recursos naturales de instituciones centralizadas a los niveles locales paralelamente al reforzamiento de los

sistemas de tenencia consuetudinarios; sin embargo, todavía existe una centralización de los poderes de planificación en el estado con suficientes atribuciones para definir los sistemas de registro de la tierra.

En este marco lo que usualmente se presenta es una relación contradictoria entre las disposiciones para la tenencia, acceso y uso a los recursos que se establecen tanto en las leyes como en las propias reglas informales que son establecidas por las propias familias y comunidades. Usualmente las reglas informales no son tomadas en cuenta en la definición e implementación de las políticas públicas, lo que ocasiona conflictos entre los propios actores rurales, prolonga los períodos de aplicación de las políticas e incrementa los costos de implementación de dichas políticas. Sin embargo, las reglas establecidas en las disposiciones legales tienen un carácter ambiguo en relación a su influencia en las decisiones de las propias comunidades, alimentando muchas veces las reglas en uso o intentando sustituirlas. En este sentido, no se puede subvalorar la relativa influencia de las disposiciones legales en la vida cotidiana de las comunidades.

Un aspecto central a ser tomado en cuenta es que las políticas públicas e recursos naturales en general no han considerado las particularidades de los asentamientos de los valles de Bolivia.

En primer lugar, se puede mencionar que existen confusiones entre los decisores de política e investigadores en relación a los rasgos que caracterizan tanto a la población como a los propios asentamientos de los valles. Hasta el día de hoy no se ha comprendido bien que la dicotomía que existe entre campesinos e indígenas es artificial y que la mayor parte de los asentamientos de los valles comparten estas dos definiciones. Otro elemento central tiene que ver con el hecho que en los valles no solamente se encuentran asentamientos que podrían ser caracterizados como comunidades debido a procesos históricos diferentes que han dado lugar a otro tipo de asentamientos, nuestra tipología es bastante ilustrativa en este sentido.

Estos dos aspectos ya indican mucho respecto a la relación entre políticas públicas y la realidad de los valles de Bolivia. En los hechos estamos considerando una población y asentamientos que existen formalmente pero no existen de manera sustantiva para las políticas públicas. Sus dinámicas organizativas y socio-políticas, históricas y culturales, económicas y territoriales son desconocidas o omitidas, sea intencionalmente o no.

Las actuales políticas de tierras no han considerado que

- las disposiciones legales previas han configurado asentamientos con derechos propietarios combinados, heterogéneos y no excluyentes entre sistemas de propiedad individuales y colectivos. Por lo mismo no existe ningún esfuerzo de revisar los procesos históricos para comprender los procesos actuales.
- La dinamicidad de este escenario en la práctica, ya que las antiguas disposiciones tampoco consideraron en su real dimensión las dinámicas de los valles, por lo mismo intentaron modelar una realidad combinada de propiedad (a través de titulaciones combinadas individuales y colectivas) pero que adquirió en la práctica su propio ritmo.
- No han sido consultadas con ninguno de los actores.

- Han homogeneizado sistemas de tenencia y formas de asentamiento en tipos de propiedad excluyentes (solar campesino, pequeña propiedad y propiedad comunitaria).

Otros vacíos muy grandes de las políticas de tierra están relacionado con los siguientes aspectos. Por una parte con el hecho de que no existen políticas de tierras en áreas excesivamente fragmentadas (minifundio). En general, pareciera ser que las familias tienen mecanismos para detener casi de manera automática el minifundio a través de la combinación de estrategias de vida, sin embargo, esto no está articulado con los sistemas de titulación en vigencia. Por otra parte, la distribución de nuevas tierras bajo la figura de asentamientos humanos no considera las propias estrategias de las familias campesinas para realizar sus propios asentamientos, y las características de los mismos. En todo caso, es fácil percibir que existe una pasividad muy grande en relación a la idea de adquirir tierras en otros lugares, por lo menos con el apoyo del estado. Esto puede deberse al hecho que no se confía en la efectiva capacidad del estado para asignar más tierras a quienes no la tienen, y por otra parte, a las dificultades que supone el establecerse en otra área. Muchos comunarios, no obstante, tienen parcelas en las tierras bajas y desenvuelven con éxito -- estrategias productivas en los llanos como en los valles, dividiendo su tiempo y el de su familia a estas nuevas condiciones de producción. Sin lugar a dudas, es necesario profundizar este tema.

Las políticas de bosques son mucho más dramáticas en tanto que las últimas disposiciones legales no han considerado la existencia de una particular cobertura vegetal que caracteriza al área de los valles, y menos aún los sistemas de manejo de esta cobertura boscosa por parte de las comunidades. Las políticas de aguas han sido paralizadas en el país por sus componentes altamente sensibles a las poblaciones campesinas, a través de las propias movilizaciones campesinas-indígenas.

Por lo mismo, intentar implementar políticas que por sí mismas están totalmente descontextualizadas, son frágiles y que tratan de ajustar nuevamente conceptos a situaciones que en definitiva son diferentes es una cuestión que involucra algo más de poco sentido común. Intentaremos reflejar aspectos particulares de esta realidad en los siguientes apartados.

- Es preciso comprender que al interior de una sola unidad sociocultural pueden coexistir diferentes sistemas de tenencia de la tierra. En ese sentido, la discusión sobre los sistemas de tenencia de la tierra en Bolivia no hace sino reflejar un vacío general que exista en la correcta interpretación de las relaciones entre bienes, propietarios, y derechos. Actualmente se ha avanzado de manera notable en la interpretación que existen bienes públicos, privados y comunes, siendo así que los últimos combinan al mismo tiempo atributos de los dos primeros, es decir, al mismo tiempo se pueden sustraer y son difíciles de excluir; sin embargo, esto no se ha reflejado adecuadamente en una teoría más flexible sobre los sistemas de tenencia de la tierra, que combinen varios atributos al mismo tiempo.
- Es necesaria una nivelación de los derechos de comunidades campesinas-indígenas con el de las comunidades originarias, lo cual supone reconocer que muchas de las actualmente denominadas como "comunidades campesinas" son en la práctica unidades que mantienen características socio-culturales propias, pese a que no constituyen comunidades originarias, y que por lo mismo tienen los mismos deberes y obligaciones que las consideradas actualmente como comunidades indígenas. Esto quiere decir que el "ser indígena" no está basado solamente en un sistema de tenencia sino en un conjunto de razgos históricos, sociales, económicos y culturales.
- La fragilidad de los volúmenes de producción lleva a las familias campesinas a tomar decisiones que afectan estos roles esenciales de las parcelas en el sostén de las familias, y contradiciendo la lógica que los campesinos evitan los riesgos se producen modificaciones en las intervenciones sobre las parcelas que afectan estos roles. Estas intervenciones en la mayoría de los casos no han generado balances positivos con excepciones meritorias
- Los pobres, al igual que las mujeres y los forasteros, carecen muchas veces de derecho sobre la tierra; así los derechos de propiedad son la forma más segura pero también la menos habitual para los pobres y otros grupos socialmente excluidos.
- Solamente cuando la tierra es relativamente abundante o los pobres están bien organizados y gozan de algún tipo de influencia, pueden conseguir acceso seguro a la tierra, incluso en escenarios de ausencia de derechos y registros oficiales de la propiedad. Esto casi no se da en la práctica.
- Las medidas del ajuste estructural deja el apoyo crediticio y de asistencia técnica y tecnología a las ONGs en los valles, ya que el Estado decide sólo apoyar a los sectores dinámicos. Existe un impacto indirecto, ya que prácticamente la influencia estatal desaparece y los que dirigen el desarrollo en las zonas rurales de los valles son las ONGs.

- El desarrollo de un mercado financiero rural fue dejado a cargo de organizaciones privadas y el sistema de transferencias de tecnología y la investigación agrícola fue reemplazado por otro que se dedicó a atender a los sectores más dinámicos.
- Se da mucha importancia a la infraestructura caminera, lo que facilita el acceso a los mercados. Entonces impacto indirecto en la producción y en el tipo de productos y su destino.
- El mejor acceso a mercados une el mundo urbano con el rural, y el reforzamiento del gasto público en el sector salud y educación logra integrar al mundo rural al mundo urbano, generando una serie de nuevas necesidades que ocasionan el interés de la población en obtener recursos monetarios para satisfacerlas, y entonces diversifican sus estrategias de vida y el destino de la producción.