

¿Cómo entender el minifundio en el contexto boliviano?

Oscar Bazoberry Chali*

1. Provocación

Abordar hoy el tema del minifundio en Bolivia, o en otras regiones de Sudamérica, requiere reinterpretar ese fenómeno para ubicarlo como una forma de propiedad de la tierra que refleja una situación social y económica compleja. Aquí se intenta describir la amplitud que abarca la aplicación irrestricta del concepto, desde la propiedad minifundista que oculta el sostenimiento de mano de obra para satisfacer la demanda de empleo temporal hasta las posesiones que sostienen vínculos comunitarios e incluso de carácter recreativo. Establecida esa amplitud, este artículo se concentrará en el minifundio duro, aquel que no es sólo la causa fundamental de la pobreza sino también la consecuencia del empobrecimiento.

El minifundio es una característica extrema dentro de las categorías de propiedad de la tierra: no es una situación normal, permanente en los grupos sociales del campo, aunque sí es recurrente. Es por ello que se debe considerar el fenómeno en su estado dinámico, por lo tanto sujeto a una consideración especial en la legislación agraria y en la política pública.

En la actualidad, en Bolivia, no se dispone de datos ciertos que indiquen la dimensión y complejidad del problema.¹ Desde el punto de vista de este artículo, para el estudio del minifundio lo más cercano a la realidad es la información que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) dispone sobre las tierras tituladas desde 1996, a pesar de que para el estudio tiene la desventaja de ofrecer mayores datos sobre la propiedad individual que sobre la propiedad comunitaria. Con todo, como se planteará más adelante, es posible establecer una relación de equivalencia que no tiene que ver con la propiedad sino más bien con el acceso y la disponibilidad del recurso tierra.

Es necesario tomar decisiones claras y sencillas en la nueva clasificación de la propiedad agraria que se encuentra en ciernes en Bolivia. Es imprescindible diferenciar la pequeña propiedad de la propiedad minifundiaria.

También, desde este punto de vista, se puede establecer los límites inferior y superior de la pequeña propiedad en el rango de una a diez hectáreas, puesto que hasta esa superficie cultivada se mantienen las características principales de la economía campesina indígena tradicional. Y para

* El autor es coordinador del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) y docente investigador del Posgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA).

1 El último censo agropecuario es del año 1984. Los datos que de allí se deriven no tienen –o al menos no deberían tener– ninguna utilidad a no ser como proceso, dados los profundos cambios en la propiedad de la tierra ocurridos en los últimos veinte años.

romper con la correlación entre pequeña propiedad y pobreza, en compensación se debe invocar al reconocimiento social y económico –bien sea en forma de compensaciones, seguro agrario u otros mecanismos– que garantice el sostenimiento de los valores y las prácticas campesinas indígenas.

Si se retoma el razonamiento de que el concepto de ‘pequeña propiedad’ –por las características de la legislación boliviana– no corresponde a la propiedad minifundaria, esta última se podría establecer en el rango inferior a una hectárea.

En la medida en que es inevitable la subdivisión de las parcelas y por tanto la minifundización es un fenómeno continuo, así como la reconcentración de parcelas, será necesario establecer también políticas e instrumentos que tengan la flexibilidad suficiente para atender a las familias que tienen propensión y voluntad hacia la descampesinización, a dejar el campo; pero con igual o mayor convicción, políticas que atiendan a las familias y colectivos con propensión y voluntad hacia la actividad rural, lo que significa dotar de condiciones y mecanismos para nuevos y permanentes sistemas de redistribución.

2. Delimitación del concepto de minifundio

Minifundio es una superficie de tierra a la que tiene acceso libre una familia –entiéndase propiedad o dotada por derecho comunitario– pero sobre la cual no le es posible desarrollar actividades productivas suficientes para su alimentación, menos aún para su participación en el mercado (lo que le permitiría disponer de suficientes ingresos para llevar una vida digna y un buen vivir en equivalencia con otros sectores sociales). La medida del minifundio es la insuficiencia de la tierra, en superficie y recursos,² para garantizar el sostenimiento familiar mediante actividades relacionadas con la agricultura, la pecuaria o la actividad agroforestal.

El minifundio es un problema porque genera condiciones de pobreza en el área rural y porque

aleja forzosamente a las familias de la posibilidad de generar sus alimentos e ingresos mediante actividades económicas relacionadas con la tierra. El minifundio genera la expulsión continua de personas fuera del ámbito rural.

Esa situación puede tener diversos orígenes; los más conocidos y comunes son: la presión y enajenación de las tierras familiares y comunitarias, bien por vía violenta o por vía “concertada” mediante la compra-venta, y la constante subdivisión de las tierras mediante la herencia de los derechos propietarios o de acceso y uso.³

En el caso de Bolivia, se excluye del concepto de minifundio a otras formas de acceso a la tierra, como el alquiler, el trabajo al partir, el trabajo a destajo o el usufructo como compensación de servicios personales. Se trata de formas que si bien pueden existir, en la práctica son contrarias a la legislación vigente, ya que se considera que muchas de ellas disfrazan formas de enajenación del trabajador y sus familias alejadas de los principios del interés del Estado plurinacional y la protección de los ciudadanos. Si se verifica formas extralegales de sujeción laboral detrás de acuerdos laborales o de acceso a la tierra, corresponde la reversión de los derechos propietarios de quienes incurren en este tipo de contratos o los patrocinan.

3. Minifundio y propiedad colectiva

El fenómeno del minifundio no tiene que ver solamente con la propiedad titulada de manera individual y familiar; tiene también que ver con la situación de las familias e individuos dentro de una propiedad titulada en forma colectiva.

Aunque se dispone de menor información para individualizar los fenómenos sociales en las propiedades colectivas, las herramientas que permiten exponer, medir y valorar los fenómenos relativos al acceso a la tierra son similares a las desarrolladas para la propiedad individualizada, aunque su forma de expresión y las dinámicas de movimiento interno sean distintas.

En las comunidades hay una subdivisión de derechos de acceso, uso y disfrute muy similar a lo que ocurre en las propiedades familiares, de

2 “Minifundio entendido como fragmentación de la propiedad individual y familiar que conllevaría, en las condiciones tecnológicas y de producción existentes, la imposibilidad de que el área rural pueda enraizar a toda su población” (Urioste, Barragán y Colque 2007: 49).

3 Distintas propuestas han manejado la posibilidad de regular el derecho hereditario; la más clara fue la propuesta de la CSUTCB: la Ley Agraria Fundamental de 1984.

manera que en determinado momento una población con derechos colectivos puede llegar a una situación de minifundización.

La caracterización del minifundio y otros tipos de propiedad se complementa con el estudio de situaciones individuales y colectivas, de manera que se puede identificar criterios uniformes para calificar situaciones familiares similares, aunque éstas se encuentren en dos regímenes distintos de propiedad.

Hay que ser taxativos en afirmar que los sistemas asociativos, cooperativos, colectivos –propuestos usualmente como un mecanismo para poner en común el recurso tierra, y de esta manera reducir el problema de la minifundización– no superan el problema de la escasez del recurso y tampoco han podido demostrar que generen en lo cotidiano mejores oportunidades e ingresos para las familias.⁴

Las reformas agrarias establecidas bajo la consideración afirmativa del asociativismo, y que en cierta medida lo han forzado a campos alejados del comunitarismo tradicional, han dado resultados poco alentadores.⁵ No se trata de negar la importancia del asociativismo en el proceso de producción, de transformación y comercialización; de lo que se trata es de alertar que la promoción de la organización, como una externalidad al proceso productivo, no ha dado resultados en mejorar los ingresos de las familias, especialmente cuando ha consistido en poner en gestión común la tierra, haciéndola funcional al conjunto de los otros factores productivos, como el uso de maquinaria.⁶

En contraposición, hay evidencias de que la propiedad colectiva ha encontrado formas para mitigar el proceso de subdivisión disponiendo de mecanismos internos, como la migración definitiva de una parte de la población o la incorporación de nuevas tierras al proceso productivo.⁷

Hay que reafirmar que la propiedad comunitaria es más que una forma de asociatividad; responde a una estructura de gobierno interno que permite gestionar los recursos de los que dispone la comunidad, adoptando mecanismos de distribución y control contruidos con el tiempo y dinámicos según las grandes coyunturas –por tanto históricos– para garantizar el acceso familiar, guardar cierta equidad, regular el acceso a sitios de uso común y establecer relaciones de reciprocidad y resolución de conflictos, en el sentido de protección de sus miembros, con las vecindades y el propio Estado.⁸

4. Minifundio contra latifundio

En Bolivia, como en otros lugares del mundo, es común considerar que el minifundio es consecuencia del latifundio, que a un estado de subdivisión de la propiedad corresponde un estado de acumulación de la propiedad, o a la inversa. El minifundio estaría mostrando la desigual distribución de la tierra: una masa muy grande de propietarios con poca superficie de tierra y un pequeño sector de propietarios con mucha tierra.

En general, las estadísticas de distribución de tierras, se apliquen donde se apliquen, arrojan un resultado equivalente; es por eso que en los últimos cincuenta años todos los estudios latinoamericanos sobre la temática comienzan indicando que existe una distribución inequitativa de la tierra y se sustentan en cuadros y gráficos que muestran, aunque en escalas diferentes, una situación estadística muy similar.⁹ Sin embargo, la vinculación entre ambos fenómenos –la minifundización como producto de la concentración– no resulta tan sencilla.

Por una parte, hay casos en que la concentración de la tierra se da sobre unidades previamente poseídas por pequeños propietarios y minifundistas; estos casos se dan principalmente por el acaparamiento que se basa en formas de producción con procesos tecnológicos que requieren mucho

4 La Ley Agraria Fundamental proponía poner las tierras minifundiaras en uso común como un mecanismo para superar el problema.

5 Un ejemplo de esta afirmación son los resultados de la reforma agraria del Perú en los años setenta del siglo XX.

6 El caso de las empresas asociativas, y comunitarias, que disponen de suficiente tierra como para combinar las actividades familiares con iniciativas colectivas, es un caso distinto y con mayores posibilidades de éxito.

7 Urioste, Barragán y Colque (2007) presentan datos importantes respecto al funcionamiento de estos mecanismos, lo que permitiría explicar una conclusión que exponen en su trabajo sobre el altiplano boliviano: la superficie cultivada por familia en los últimos treinta años no ha variado significativamente.

8 Alejandro Almaraz, que fue viceministro de Tierras entre 2006 y 2009, ha expuesto en varias oportunidades las virtudes de la propiedad comunitaria como una instancia de gobierno y gestión para disminuir los procesos y efectos de la minifundización (G-DRU 2007).

9 La aplicación del índice de Gini es muy útil para estos estudios, sin embargo es también útil ver casos específicos de empresas e individuos que han concentrado tierras en dimensiones inimaginables en distintos países.

capital y tierra para realizarse, lo que ejerce presión sobre las unidades menores hasta dejarlas fuera del sistema. A diferencia de otros países, en los últimos veinte años este fenómeno es marginal en Bolivia, aunque subsiste en zonas de colonización tradicional.

Por otra parte –y posiblemente sea el fenómeno más característico– los procesos de subdivisión y los procesos de concentración de la tierra son fenómenos de distinto origen, que si bien pueden darse de manera simultánea, en general responden a dos dinámicas geográficamente desconectadas. Esta afirmación se sustenta principalmente en el hecho de que los fenómenos de minifundialización y de latifundialización ocurrieron y ocurren en los países sudamericanos en ámbitos territoriales distintos, sin desconocer que los procesos de concentración de tierras, muchas veces promovidos por el propio Estado, se han dado en territorios de pueblos indígenas a costa de su integridad comunitaria e incluso personal.

Al menos en el caso boliviano, predomina la segunda situación, por lo que tanto las políticas públicas tendientes a controlar la concentración de la tierra como aquellas orientadas a promover una distribución y extensión adecuada para las unidades campesinas e indígenas tienen que responder a las características propias de estos fenómenos, considerándolos de manera independiente, articulados posiblemente por una política de distribución, como ocurrió en las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado.

No cabe duda de que la economía campesina indígena, si cuenta con determinadas condiciones, por ejemplo con la extensión adecuada en terrenos individuales y colectivos, continúa aportando un conjunto de beneficios a la sociedad: fuentes masivas de empleo, generación de ingresos, protección y reproducción de la diversidad genética, entre otros. Por ello es necesario priorizarla en las políticas públicas y en la intervención del Estado.

En cambio, la gran propiedad, inclusive en sus dimensiones establecidas como tamaño máximo en la Constitución Política del Estado, no sólo concentra la tierra, sino también la riqueza y el poder; pero no ha podido resolver aspectos sustanciales para el desarrollo, como el empleo precario, la temporalidad y la discriminación laboral.

También es cierto que en la situación actual, las grandes propiedades son importantes en la

producción de alimentos, por lo que los sistemas de redistribución, además de los criterios de equidad, deben acompañarse con criterios de eficiencia y sostenibilidad, de manera que el campo continúe aportando con alimentos, uno de los aspectos esenciales de la estabilidad de los países.

Por lo tanto, controlar la acumulación de tierras así como brindar las condiciones para el acceso y la movilidad campesina indígena corresponde a enfoques y políticas con características propias, aunque complementarias y sin duda convergentes en el tiempo.

5. Perverso minifundio

Es muy común encontrar críticas a la distribución de tierras en pequeñas unidades. Se suele argüir que por esa vía se habría disminuido la productividad y la contribución del campo a la economía; por tanto, se generarían condiciones de empobrecimiento.

Es también común escuchar y leer que la minifundización, en ciertas regiones, sería consecuencia de las reformas agrarias y que por tanto, en principio, las políticas de distribución de tierras serían erróneas y en muchos casos antihistóricas.¹⁰

En general, las críticas a la distribución de tierras en el contexto sudamericano –y no es especial el caso boliviano– no comparan el estado actual y el estado anterior a las políticas de distribución, en el cual, además de alentar el mito de la productividad y del abastecimiento de productos, los sistemas agrarios se basaban fundamentalmente en la explotación de familias campesinas indígenas a las que incluso se negaba los derechos fundamentales que acompañan la cualidad ciudadana.

Otros, en cambio, explican el minifundio y la pobreza que éste genera usando como argu-

¹⁰ Luis Antezana en 1971 expone desde una coyuntura histórica particularmente importante para el posterior proceso de las políticas públicas la distinta valoración e interpretación que se hacía, y aún se mantiene, entre la producción en pequeñas parcelas y la producción capitalista emergente en Bolivia. Apunta: “lo que predomina es el minifundio y éste amenaza con extenderse a regiones donde no existe. Y lo que es peor, toda la legislación agraria vigente, contra la opinión general, continúa prolongando y extendiendo la existencia de este virus. El minifundio determina la pequeña producción cuando ya nadie puede aceptar el criterio de la superioridad de la pequeña agricultura sobre la grande” (Antezana 1971: 15-16).

mentos el crecimiento de la población, el sistema de herencia y la degradación de los suelos (INRA 2010: 35, 89; Heike Kuhlwein-Neuhoff y Anne Piepenstock en Medeiros 2009).

En una versión más contemporánea y aproximada a los intereses campesinos, se advierte que la ausencia de políticas efectivas de desarrollo rural favorables a estos sectores habría traído como consecuencia el proceso de minifundización, la pérdida de la productividad de la tierra y el deterioro de los recursos naturales (Decreto Supremo 29272).

Desde el punto de vista de este ensayo, es imposible sostener las críticas a la distribución de tierras en pequeñas y medianas unidades productivas sin desconocer que las políticas públicas posteriores a los procesos de reforma agraria han privilegiado al sector agroindustrial en desmedro de la producción campesina indígena.

El debate del minifundio aparece de una manera disfrazada, muchas veces incluso de forma bien intencionada –y no es excepción de los políticos de derecha o izquierda–, para justificar la concentración y administración de la tierra y un continuado desprecio por las prácticas y las potencialidades campesinas indígenas.

Para avanzar en el debate y sostener la crítica a los procesos de distribución de tierras sería necesario mostrar alguna evidencia de que en aquellas regiones donde se ha subdividido la propiedad, bajo el mismo contexto, otras formas agroindustriales de propiedad habrían generado las mismas dinámicas económicas, incluidas las condiciones de residencia y trabajo para las familias ahora minifundistas u obreras asalariadas, además de mejorar sus condiciones de vida, a tiempo de generar ganancias para el inversor, patrón o propietario.

Pero de igual manera, sería necesario demostrar que la distribución de la tierra en unidades menores, equivalentes a la pequeña y mediana propiedad, sería capaz de crear dinámicas económicas equivalentes a las que se han dado en regiones de desarrollo agroindustrial, donde es evidente que mucha gente ha creado condiciones para la generación de ingresos por medio de su articulación con los procesos agroindustriales y las dinámicas económicas que éstos producen.

Planteado de esta manera, en términos de equivalencias y disputas económicas, es evidente que actualmente no se podría sostener que la discusión consiste en oponer el latifundio al mini-

fundio. El debate consiste más bien en demostrar las virtudes de una gestión de acumulación capitalista y una gestión de base campesina indígena, donde ni el latifundio ni el minifundio son jugadores de primera línea.

Es indiscutible que el latifundio pervive y se reproduce porque se basa en intereses y en el poder por acumular un recurso natural, extremadamente valioso y cuyos derechos normalmente los otorga y legitima el Estado.

En cuanto al minifundio, si evidentemente no es jugador de primera línea en la gestión de la producción rural, y más aun si es un problema y el origen del empobrecimiento, ¿qué lo sostiene?, ¿cuáles son las características de esta forma de propiedad que hacen que se mantenga y reproduzca en el tiempo?, ¿qué y quiénes están interesados en su continuidad y reproducción?

Aunque sea como un estado en tránsito –como se definió al inicio–, a la posible explicación se llamará “minifundio funcional”, tomando en cuenta la voluntad de las personas y la permisividad e incluso fomento del Estado en determinadas situaciones, incluso en contra de las voluntades individuales y de grupo.

6. Minifundio funcional

Desde la perspectiva de la economía liberal, y por supuesto neoliberal, el minifundio es funcional porque mantiene un conjunto de personas en situación de disponibilidad laboral de bajo costo, un sector eventualmente asalariado y disponible para los requerimientos de las empresas que demandan mano de obra temporal.

Sostener la convivencia entre la pequeña propiedad minifundiaria y la gran propiedad –lo que generalmente suele ocurrir– termina maquillando una relación de explotación temporal de mano de obra, con características permanentes por su reiteración, sin asumir los costos de la seguridad social y de la reproducción del trabajador en épocas de paro laboral.

Según las estadísticas nacionales, el minifundio genera una forma de autoempleo, aunque precario, pero empleo al fin, por lo que el desempleo es prácticamente inexistente en el área rural. Su contribución a las estadísticas nacionales es muy importante porque muestra parámetros de estabilidad y dinámica económica.

Desde una perspectiva y un enfoque diferentes, el minifundio es funcional a un conjunto muy amplio de residentes (personas que ya no viven en la comunidad rural aunque son originarias de ese lugar) para mantener su condición comunitaria y por tanto darles un conjunto de derechos y también de obligaciones que los vinculen a la comunidad de origen con fines simbólicos, sociales, políticos e incluso comerciales.

Este fenómeno de minifundización de la propiedad comunitaria, desde el punto de vista económico, responde a una gama muy amplia de necesidades e intereses, desde aquella familia que teniendo como principal residencia una ciudad cercana complementa sus ingresos y necesidades alimentarias con lo que produce su pequeña parcela rural, hasta aquella familia para la cual la propiedad minifundiaria en su comunidad de origen tiene más bien una función de agregación cultural.

No se podría considerar como problema para los propietarios y para quienes poseen derechos de posesión y uso el que la propiedad minifundista familiar o el derecho comunitario no tengan, en la práctica, una actividad económica como función social y cubran otros espectros como el esparcimiento y la residencia vacacional. Aunque, dependiendo de su ubicación concreta, eso podría convertirse en un problema para la colectividad de propietarios y su comunidad, por ejemplo a la hora de gestionar sistemas productivos complejos de interés común, como los sistemas de riego. Es verdad también, que junto al uso no productivo del suelo, la propiedad minifundista familiar podría permitir la privatización de los espacios y los recursos de bien público, como la belleza y los espacios de recreación, en los sitios de mayor interés paisajístico, lo que marginaría a un conjunto más amplio de la población de acceder a esos sitios.

Se intenta mostrar con esos ejemplos que el fenómeno de la minifundización de la propiedad rural no tiene las mismas características en cualquier región y situación, y por tanto los análisis más finos tendrían que poder identificar las distintas demandas y problemáticas que encierra cada uno de los casos.

7. Minifundio y pequeña propiedad en la Constitución Política del Estado

De acuerdo con la normativa enunciada en la Constitución Política de Bolivia, existen dos posibilidades: 1) se asume que la pequeña propiedad es una situación de minifundio, o 2) se asume en la perspectiva legal que el minifundio no es una categoría de la propiedad agraria.

Como se vio más arriba, el minifundio se refiere a una situación de insuficiencia de tierra para cumplir con fines productivos casi en exclusividad laboral. La Constitución Política del Estado (2009), en cambio, se refiere a la pequeña propiedad como un espacio suficiente para sostener una actividad económica; es por esta razón que manda a la ley a fijar un límite inferior.

Idealmente, el límite inferior de la pequeña propiedad, y por tanto el límite superior del minifundio, sería aquel que determina su suficiencia para mantener una actividad económica, la cual mínimamente debe garantizar tanto la seguridad alimentaria de la familia como los ingresos suficientes, o productos suficientes, para su interrelación con el resto de la sociedad, en términos de intercambio y complementariedad.

La Constitución establece, además, que el ideal debe corresponder con las regiones biogeográficas del país, bajo el supuesto de que en cada una de ellas ese límite está determinado por la propia naturaleza. Esta definición permite ubicarse en la misma base conceptual de la discusión sobre la propiedad mediana y empresarial, aunque con principios socioeconómicos y políticos diferentes, por supuesto.

El debate, en ambos casos, tanto en el de la propiedad empresarial como en el de la pequeña propiedad, consiste en determinar si son las condiciones naturales las que determinan las características de la producción, o si el conocimiento local y externo, las técnicas y tecnologías, propias o introducidas, se ajustan a las definiciones de superficie sobre la propiedad de la tierra. En el fondo, un determinismo político-técnico o un determinismo naturalista.

Si se interpreta las posibilidades del cuerpo normativo, un aspecto al parecer evidente es que donde comienza la pequeña propiedad, en su límite inferior, termina el límite superior de la posesión minifundiaria.

El límite entre la pequeña propiedad y la propiedad minifundiar tiene que ver con el horizonte económico que establece la Constitución para la pequeña propiedad:

Artículo 397.

II. La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena-originario-campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades.

Se podría definir a la pequeña propiedad como el espacio al que tiene acceso una familia, ya sea en régimen comunitario o individual, de uso productivo en actividades agrícolas, pecuarias y forestales, destinada a producir bienes para el autoconsumo, el mercado, o para ambos. Se caracteriza por la ocupación intensiva de la fuerza de trabajo familiar y una superficie suficiente para la reproducción, conservación y mejora de los sistemas ecológicos.

Como se puede ver, en la definición sustantiva del tipo de propiedad, tanto pequeña como comunitaria, se continúa acentuando la función social y política antes que la función económica. Una formulación más afín y coherente con los propios retos que luego establece la Constitución boliviana resaltaría de manera complementaria y articulada la relación entre función social y función económica.

Hay que prestar especial atención al horizonte político de la Constitución boliviana cuando establece el pluralismo económico. En términos generales, el documento indica que el Estado privilegia la orientación del sistema económico hacia la pequeña y mediana propiedad y la producción comunitaria; entonces, está claro que el minifundio no tiene cabida en la política pública, a no ser como una problemática a resolverse con la dotación de nuevas tierras.

Esa noción de pequeña propiedad como horizonte inferior de la política pública y de la norma constitucional se refuerza en los artículos de la Constitución que regulan la subdivisión de la propiedad agraria. Nótese que el artículo 400 establece que las propiedades mayores no podrán subdividirse en superficies menores a la superficie

máxima de la pequeña propiedad, en tanto que la pequeña propiedad, con este mismo principio, resulta indivisible.

Artículo 400.

Por afectar a su aprovechamiento sustentable y por ser contraria al interés colectivo, se prohíbe la división de las propiedades en superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad reconocida por la ley, que, para su establecimiento, tendrá en cuenta las características de las zonas geográficas. El Estado establecerá mecanismos legales para evitar el fraccionamiento de la pequeña propiedad.

Con el principio y la doctrina de la Constitución, se puede decir que existe un acuerdo generalizado. Sin embargo, es en el establecimiento de los parámetros por tipo de propiedad, exceptuando el límite superior de la propiedad empresarial,¹¹ donde se disputan distintas percepciones, intereses y orientaciones que dificultan disponer de legislación y normativa complementaria en el corto plazo. Se está ante una situación donde la diversidad de criterios puede paralizar una intervención estatal oportuna.

8. Determinación de la superficie a considerarse minifundio

En este punto, el simplificar el alcance de los conceptos –conceptos al fin– puede ayudar mucho a generar interpretaciones y políticas alternativas, con el riesgo evidente de perder riqueza y complejidades particulares, ya sean territoriales, sociales, culturales o políticas, entre otras.

Como está planteado el debate, cualquier consideración teórica y descriptiva que se haga sobre el minifundio o cualquier otra clasificación agraria que confluya en superficie, tendrá que iniciar o terminar con una unidad de medida.

En la legislación agraria que estuvo vigente desde 1953 hasta 2009, el límite inferior de la pequeña propiedad variaba según región y según

¹¹ En el caso de Bolivia, la propiedad empresarial se limitó constitucionalmente a cinco mil hectáreas, aunque con algunos dobleces que permiten propiedades mayores. En todo caso, el solo hecho de establecer el límite, y refrendarlo con participación de la población, ha generado una frontera moral muy importante, retornando al Estado, ante la opinión pública, la capacidad de tomar decisiones sobre un recurso tan importante.

uso del suelo, desde tres hectáreas en terrenos vitivinícolas de los valles hasta ochenta hectáreas en zonas ganaderas del Chaco.¹² Se podía suponer que bajo el límite inferior de la pequeña propiedad se consideraba el minifundio, aunque la ley incluía la categoría de ‘solar campesino’, el espacio de la vivienda en sentido amplio, que no tenía una delimitación muy nítida de superficie.

Otras aproximaciones más recientes han intentado definir unidades “viables” económica y socialmente; por debajo de su límite inferior se supondría una situación de minifundio. Se puede encontrar consideraciones de lo más variadas, aunque por lo común se indica superficies de cinco, diez e incluso cincuenta hectáreas como unidades mínimas de pequeña propiedad para sostener los principios de producción y reproducción de los sistemas agrarios. Hay que agregar que en la mayoría de los casos las superficies consideradas en estos sistemas de clasificación abordaban solamente las tierras aptas para los cultivos anuales y su combinación con la ganadería doméstica.¹³

Desde el presente ensayo se quiere provocar la búsqueda de definiciones prácticas y razonadas, por lo que se expondrá un enfoque alternativo aprovechando que la Asamblea Legislativa, a febrero de 2011, aún no había iniciado la discusión sobre la reclasificación agraria.

Una primera constatación es que la economía campesina indígena, en lo que hace exclusivamente a la superficie cultivada, y por tanto a la clasificación de pequeña propiedad establecida en la Constitución Política del Estado, en la actualidad se desarrolla mayoritariamente en el rango de tres hectáreas cultivadas.

En el cuadro 1 se observa una muestra representativa para Bolivia realizada por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) sobre los ingresos familiares anuales, que incluye familias campesinas indígenas, en tierras colectivas e individuales. Los datos mantienen en esencia las consideraciones que hacen a la producción del grupo estudiado, reiterando un uso intensivo de mano de obra familiar en contraposición a la primacía y uso de la maquinaria.

Cuadro 1. Superficie cultivada por familias campesina indígena según región

Rango (en hectáreas)	Mojos	Valles	Chaco	Altiplano norte	Norte Amazónico	Guarayos	Promedio general
0 - 1	37.7%	43.5%	24.9%	82.5%	23.3%	22.7%	45%
1 - 2	45.1%	26.6%	36.2%	12.8%	38.8%	20.5%	28%
2 - 3	12.3%	14.0%	19.8%	3.0%	20.4%	11.4%	13%
3 - 4	1.6%	7.2%	7.9%	0.9%	10.7%	12.5%	6%
4 - 5	2.5%	2.4%	6.8%	0.4%	2.9%	5.7%	3%
5 - 10	0.8%	4.8%	3.4%	0.4%	3.9%	9.1%	2%
10 ó +	0.0%	0.5%	1.1%	0.0%	0.0%	5.7%	2%

Fuente: CIPCA 2009, borrador del estudio IFA 2007.

Sobre la base de los datos del gráfico 1 y de los siguientes gráficos es necesario hacer dos con-

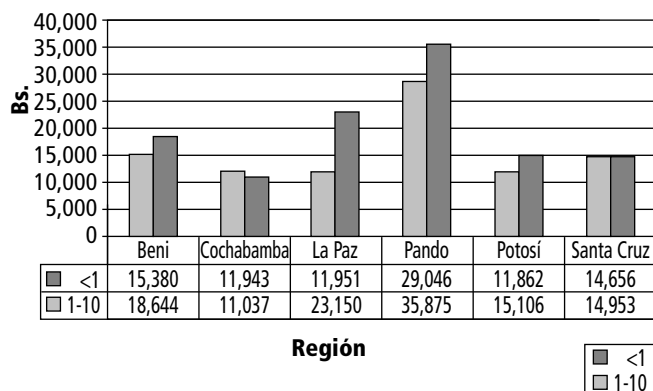
sideraciones: por una parte, que el tamaño de la superficie cultivada y su correlación con los ingresos de las familias campesinas indígenas no son directamente proporcionales; por otra parte, que la productividad por región biogeográfica posiblemente no es lo suficientemente distinta como para merecer clasificaciones diferenciadas en cada uno de los tipos de propiedad, al menos si se toma distancia de las consideraciones histórico-naturalistas de los sistemas productivos en los que se basan los modelos de clasificación discutidos habitualmente.

¹² Los datos que se obtenían con estos parámetros sin duda abren una brecha muy grande en la distribución de la tierra y las consecuencias internas de este criterio: “de los 550 mil minifundistas campesinos bolivianos, sin embargo, hay importante márgenes de diferencia en el tamaño de la propiedad. Desde los que poseen hasta cincuenta hectáreas como máximo en algunas zonas de colonización del oriente, hasta los campesinos del borde del lago Titicaca o del valle de Cochabamba, cuyas tierras no alcanzan a una hectárea” (Urioste 1986: 21). Otro dato que arroja el II Censo Nacional Agropecuario de 1984 es que 214,437 unidades agropecuarias poseían menos de cinco hectáreas; éstas ocupaban el 1,43% de la superficie asignada en propiedad con un promedio de 1.5 hectáreas por unidad (UDAPE 2005: 4).

¹³ Como alertamos en otra oportunidad, la reflexión sobre la superficie de TCO y zonas con área forestal es distinta; la dejamos de lado porque no está en el centro de la discusión sobre el minifundio.

¿CÓMO ENTENDER EL MINIFUNDIO EN EL CONTEXTO BOLIVIANO?

Gráfico 1. Ingreso familiar anual (IFA) por región y rango de superficie cultivada



Fuente: CIPCA, elaboración con datos del estudio IFA 2007.

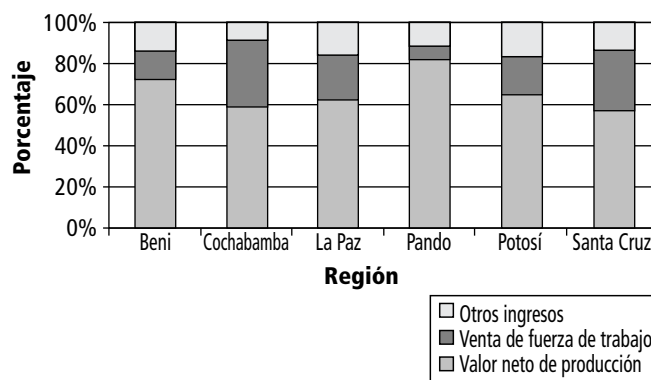
No se está afirmando que la superficie cultivada sea un dato irrelevante, lo que se busca demostrar es que es necesario disponer de estudios y análisis más exhaustivos.

De todas maneras, con la muestra del gráfico 1 se puede decir que, a excepción del altiplano paceño, donde a mayor superficie reporta mayores ingresos, en los otros lugares se requiere alguna explicación. En el caso de Cochabamba, y parcialmente de Potosí, se puede indicar que los que reportaron menor superficie cultivada en su mayoría disponían de riego, producto de los proyectos que viene trabajando CIPCA en los municipios estudiados. En otros lugares, especialmente en Beni, Santa Cruz y Pando, los ingresos no son progresivos a la superficie; esto tiene que ver con rendimientos y otros factores. Cabe indicar que en este caso los ingresos forestales, caza y pesca son importantes; pero eso no se ve en el cuadro porque se aboca a la superficie cultivada.

Es necesario tener en cuenta que la mayoría de estos datos se ha recogido en familias establecidas en régimen comunitario; eso quiere decir que, además de las parcelas cultivadas, esas familias tienen acceso, muchas veces, a otros recursos que complementan sus ingresos.

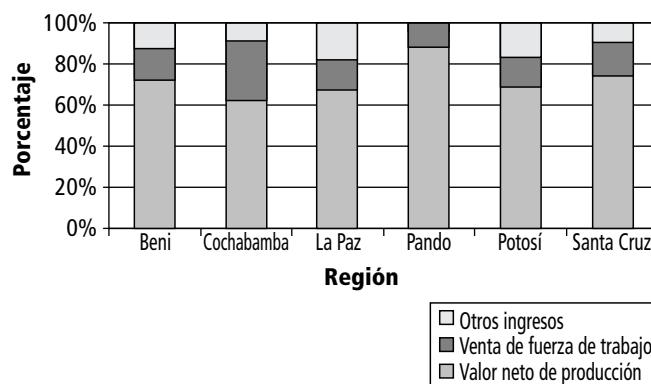
De manera complementaria, en los gráficos 2 y 3 se puede apreciar que a mayor superficie cultivada menor es la importancia de la venta de fuerza de trabajo y los otros ingresos extraprediales. Esta consideración, que puede ser obvia, es importante tomarla en cuenta ya que corresponde a la discusión del minifundio funcional, por una parte, y por otra a la lógica de complementación de ingresos, que es muy común en la economía de los bolivianos, más aun en la rural.

Gráfico 2. Composición del ingreso familiar en cultivos de menos de una hectárea



Fuente: base de datos de CIPCA 2007.

Gráfico 3. Composición del ingreso familiar en cultivos entre una a diez hectáreas



Fuente: base de datos de CIPCA 2007.

Los datos y ejemplos expuestos tienen la finalidad de mostrar la sensibilidad de los indicadores, que podría ser útil para determinar la superficie mínima de la pequeña propiedad. Por ejemplo, si se tomara como criterio que los dueños de las pequeñas propiedades deben ser autosuficientes en su alimentación y que deben generar exclusivamente sus ingresos con sus unidades productivas, los mínimos tendrán que ser abundantes; pero a su vez éstos tendrán que confrontarse con las posibilidades reales de su aplicación en cada una de las regiones del país, tomando siempre en cuenta que la tierra es un recurso limitado y finito.

Desde el punto de vista de este artículo, es necesario y urgente continuar realizando mayores estudios. Sin embargo, es poco probable que antes del censo agropecuario, e incluso con éste, se tenga la suficiente cantidad de información y su procesamiento oportuno como para resolver el

mandato constitucional de la reclasificación de la propiedad agraria.

Para poder atender la urgencia de la reclasificación y determinar la superficie mínima de la pequeña propiedad se debe responder a un criterio ágil porque, como se ha visto en el ejercicio anterior, el camino de los ingresos y las regiones biogeográficas puede resultar tan complejo que finalmente puede generar mayor debate que acciones concretas; y si se lograra un consenso, éste tendría un horizonte histórico determinado, lo que generaría sistemáticas revisiones y por tanto un estado permanente de incertidumbre.

Con el razonamiento de la superficie cultivada (ver cuadro 1), de los ingresos familiares (ver gráficos 1, 2 y 3) y los datos de los que se dispone sobre la titulación hasta diciembre de 2009 (ver cuadros 2, 3, 4 y 5) se puede hacer el ejercicio de delimitar la pequeña propiedad en su límite inferior de una hectárea; en consecuencia, toda propiedad menor sería considerada minifundio. Hay dos argumentos para sustentar el límite mínimo de la pequeña propiedad en una hectárea.

El primero es que diversos estudios han determinado que la superficie promedio inferior cultivada por una familia campesina es escasamente superior a una hectárea (sin considerar por supuesto las áreas de uso colectivo, tierras en descanso, bosque, fuentes de agua, etc.). Dentro del rango de una a diez hectáreas cultivadas se puede considerar que se reproducen las condiciones y cualidades de producción campesina indígena, otra vez teniendo en cuenta las limitaciones y virtudes que ésta tiene, principalmente el uso de la mano de obra y la baja incorporación de insumos externos.

El segundo argumento es que de los diversos aprendizajes del proceso de saneamiento, uno que se puede rescatar es que el criterio adoptado debe ser muy práctico, de manera que se convierta en una herramienta útil para la orientación de las políticas públicas y la orientación de la demanda de los distintos sujetos relacionados con la tierra.¹⁴

Luego de estos ejercicios generales se puede ir afinando la clasificación de la propiedad agraria con respecto a los criterios de sostenibilidad y la inmensa variedad de formas de complementariedad entre el espacio domesticado con cultivos y animales y el aprovechamiento y cuidado de los recursos naturales comunitarios que rodean el ámbito familiar.

9. Datos que pueden orientar en la toma de decisiones

Siguiendo la reflexión anterior, si se optara por establecer como minifundio en todo el país a las superficies menores a una hectárea, y tomando en cuenta el total de la superficie a la que tiene acceso una familia (y no sólo el área cultivada), se puede anticipar los siguientes resultados y sus consecuencias.

Como se puede ver en los cuadros 2 y 3, según los datos que se dispone, provistos por el INRA en enero del 2009 –los más representativos para este tipo de análisis, dada la información existente en Bolivia–, si se tomara como base una hectárea, hay que considerar que el 27% de los actuales propietarios individuales se encontraría en una situación de minifundio, la gran mayoría ubicada en Cochabamba, Chuquisaca y Tarija.¹⁵

14 La complejidad del proceso de saneamiento ha extendido los procedimientos y los conflictos a periodos innecesariamente largos y costosos (Guzmán 2008).

15 Los datos corresponden al INRA (30 de enero de 2009), elaborados para debatir la reclasificación agraria propiciada por el viceministerio del área.

¿CÓMO ENTENDER EL MINIFUNDIO EN EL CONTEXTO BOLIVIANO?

Cuadro 2. Número de propiedades por rango de superficie y departamentos

Departamentos	Propiedad individual					Total	Porcentaje
	< 1 Ha	1-10 Ha	10-500 Ha	500-5,000 Ha	> 5,000 Ha		
Beni	8	15	1,118	94	20	1,255	17.0
Chuquisaca	3,844	4,190	2,995	90	1	11,120	15.3
Cochabamba	12,823	14,286	9,642	3	0	36,754	50.6
La Paz	659	2,327	5,505	41	3	8,535	11.8
Oruro	41	10	19	0	0	70	0.1
Pando	31	40	571	38	1	681	0.9
Potosí	9	13	29	0	0	51	0.1
Santa Cruz	336	1,914	8,558	366	45	11,219	15.5
Tarija	1,797	706	368	50	1	2,922	4.0
Total general	19,548	23,501	28,805	682	71	72,607	100.0
% rangos	26,9%	32,4%	39,7%	0,9%	0,1%	100,0%	

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Cuadro 3. Superficie en hectáreas por rango de superficie y departamento

Departamentos	Propiedad individual					Total	Porcentaje
	< 1 Ha	1-10 Ha	10-500 Ha	500-5.000 Ha	> 5.000 Ha		
Beni	3	95	82,492	212,194	181,753	476,537	14.4
Chuquisaca	1,268	15,548	313,446	123,514	5,924	459,701	13.9
Cochabamba	4,186	71,502	175,685	7,539	0	258,912	7.8
La Paz	268	10,683	132,485	54,420	22,435	220,291	6.7
Oruro	14	33	1,020	0	0	1,067	0.0
Pando	17	147	95,233	53,637	5,080	154,114	4.7
Potosí	2	65	2,227	0	0	2,295	0.1
Santa Cruz	159	10,149	541,187	654,303	424,221	1'630,019	49.3
Tarija	440	2,738	32,744	62,648	6,974	105,544	3.2
Total	6,358	110,961	1'378,520	1'168,255	646,387	3'308,481	100.0
% rango	0.2%	3.4%	41.6%	35.3%	19.5%	100.0%	

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Lamentablemente, no se pudo depurar de la base de datos la doble y triple titulación en pequeñas parcelas. De todas maneras, en la mayoría de los casos la agregación de éstas no parece resolver el problema de fondo, aunque a nivel agregado algunos podrían más bien ser considerados como pequeños propietarios.

Con esta salvedad, que podría ser trabajada más detalladamente a la hora de determinar una política pública, según este razonamiento y tomando en cuenta que no todos los propietarios individuales son campesinos indígenas, un cuarto de la población campesina se encontraría en tránsito a la descampesinización o requeriría conseguir mayor superficie para concentrarse en su unidad productiva rural.

Por otra parte, en el caso de las tierras colectivas, en sus categorías de tierras comunitarias campesinas y tierras comunitarias de origen, se

puede apreciar un conjunto de fenómenos que habrá que tomar en cuenta. En el análisis de los cuadros 4 y 5 es posible asumir que todas aquellas propiedades tituladas como comunitarias, menores a diez hectáreas, corresponden a espacios de uso comunitario, como por ejemplo escuelas, lugares de ferias o canchas deportivas; se puede decir que son centros comunales de servicio dentro de un contexto de titulación individual, lo que da pie a explicar la idea de que la comunidad campesina indígena no necesariamente corresponde a formas de titulación colectiva; existen ambos tipos.

Por otra parte, es evidente que existen comunidades y tierras comunitarias de origen tituladas en las que su población se encuentra en una situación de minifundización; por ejemplo aquellas que reportan entre diez y quinientas hectáreas. Más aun, es posible que en este grupo todavía no

HABLEMOS DE TIERRAS

se tenga registrada la mayoría de las comunidades que se encuentran en este rango de superficie. Hay que tomar en cuenta que en muchos casos las comunidades que no tienen expectativa de ampliar su superficie, principalmente por su colindancia con otras comunidades, y que no consideran tener conflictos internos graves, aún no

han acudido al INRA para iniciar su proceso de saneamiento.

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, hay aspectos de la propiedad colectiva que no se ha estudiado adecuadamente y en la mayoría de los casos se ha quedado con la apariencia.

Cuadro 4. Propiedad colectiva: propiedades según rango de superficie y departamento

Departamento/rango de superficie	<1	1 a 10	10.01 a 500		500.01 a 5,000		Más de 5,000		Total
	Comunitaria	Comunitaria	Comunitaria	TCO	Comunitaria	TCO	Comunitaria	TCO	
Beni	-	2	51	-	86	3	21	23	186
Chuquisaca	53	22	20	-	78	4	16	12	205
Cochabamba	569	388	319	-	35	-	4	4	1,319
La Paz	75	57	78	1	52	15	12	16	306
Oruro	-	-	2	1	7	13	4	21	48
Pando	1	2	10	-	67	-	146	3	229
Potosí	-	4	9	1	30	20	9	35	108
Santa Cruz	30	54	132	2	139	7	25	30	419
Tarija	26	8	16		27	-	5	4	86
Total	754	529	637	5	521	62	242	148	2,898
%	26	18	22	0	18	2	8	5	100

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Cuadro 5. Propiedad colectiva, superficie en hectáreas por rango de superficie y departamento

Departamento/rango de superficie	<1	1 a 10	10.01 a 500		500.01 a 5,000		Más de 5,000		Total
	Comunitaria	Comunitaria	Comunitaria	TCO	Comunitaria	TCO	Comunitaria	TCO	
Beni		19	6,961	-	200,712	7,350	190,080	3'756,086	4'161,208
Chuquisaca	15	75	3,192	-	166,621	10,513	190,387	302,662	673,465
Cochabamba	202	1,646	19,101	-	47,001	-	37,582	474,844	580,376
La Paz	25	234	12,192	58	82,211	47,649	192,719	1'542,490	1'877,578
Oruro			734	268	18,433	30,557	37,942	1'183,782	1'271,716
Pando	1	13	1,611	-	189,235	-	1,964,348	433,260	2'588,468
Potosí		14	2,203	238	64,380	59,834	100,807	1'582,904	1'810,380
Santa Cruz	7	231	13,676	446	273,660	14,687	337,678	3'609,118	4'249,503
Tarija	5	28	3,056	-	53,080	-	62,283	142,204	260,656
Total	255	2,260	62,726	1,010	1'095,333	170,590	3'113,826	13'027,350	17'473,350
%	0	0	0	0	6	1	18	75	100

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Lo importante aquí es dejar establecido que en las propiedades comunitarias también se puede encontrar situaciones de minifundización, por lo que es necesario considerar que habrá en esos casos nuevas demandas por acceso a tierra.

Si se recurre a la imaginación, con el propósito de establecer metas de corto plazo en lugar de esperar que concluya el proceso de saneamiento y las largas discusiones sobre la reclasificación de la propiedad agraria, se puede razonar de la siguiente manera: al momento se ha titulado 19,548

unidades de menos de una hectárea. Como esto corresponde solamente a propiedades individuales se supondrá que al menos se duplicaría la cifra si se considera propiedades comunitarias; es decir, resultarían 39,096 unidades minifundiarias. Si se considera que esta cifra, deducida del proceso de saneamiento, representa un tercio de lo que existirá al culminar el saneamiento (se asume que faltarían dos tercios por sanear), entonces se puede esperar que el total de minifundios, tanto en propiedad colectiva como individual, ascienda

a un total de 117,228 familias.¹⁶ Si se asume que un promedio razonable para la pequeña propiedad en buenos suelos es de tres hectáreas, entonces se puede esperar una demanda de 351,864 hectáreas de tierras cultivables. A esto habrá que agregarle las tierras de otros usos, que bajo el principio de organización comunitaria pueden tener dinámicas, ahora sí, diferenciadas en cada región y pueblo indígena, originario y campesino.

Vista en términos globales, una demanda de medio millón de hectáreas parecería ser perfectamente atendible en el corto plazo. Y si se asume que no todos los minifundistas requerirían tierra, por alguna de las características que se describe en el minifundio funcional, entonces esa demanda sería incluso menor. Pero por otra parte, si se agrega la demanda de los asalariados rurales y de las familias sin tierra que desean retornar a las actividades rurales, fácilmente se podría estimar que la cifra estimada líneas arriba se podría duplicar si se tratara de atender al conjunto de los bolivianos que requieren voluntariamente acceder a tierras para reconvertir su actividad económica principal.

Finalmente, el límite de la demanda de tierra estará determinado por las oportunidades que encuentre la población en otras áreas laborales. En la medida que no se concreten mejores opciones, la población legítimamente seguirá requiriendo, y presionando, por establecer o mantener una pequeña parcela de tierra como su único seguro de vida, por llamarlo de alguna manera; y ése es el caso de Bolivia.

Puesto que todos los tipos de propiedad han creado situaciones de posesión de tierras que no cumplen la función social, la generación de una dinámica de redistribución podría cubrirse desde distintas perspectivas. En unos casos podrá resolverse internamente, dentro de las comunidades y tierras comunitarias de origen. En otros, necesariamente con la ubicación de nuevas tierras y la constitución de nuevos asentamientos.

Lo que sí establece la Constitución Política del Estado es que toda nueva dotación de tierras fiscales será otorgada a título colectivo, por lo que se puede anticipar la ampliación de la propiedad colectiva.

10. El complejo y alentador mundo de la propiedad comunitaria y la pequeña propiedad

Trabajar sobre el minifundio, brindarle atención, políticas y recursos significa, como se dijo en inicio, considerar un estado de tránsito, puesto que una buena parte de las familias que viven en esa situación busca profundizar su actividad y su sistema de vida en el área rural; por tanto, requiere ampliar la superficie de que dispone para gozar de una base mínima para sostener sus requerimientos alimentarios, culturales y de ingresos, además contar con una superficie suficiente para darle una mínima proyección y sostenibilidad a sus actividades.

Se debe confiar, pues, en la pequeña propiedad y –¿por qué no?– en la mediana e incluso la gran propiedad empresarial, y su equivalente en la propiedad colectiva, como el estado en el cual las familias campesinas indígenas habrían resuelto su problema de acceso a recursos y por tanto contribuirían de manera más estable a la producción de alimentos para el país, así como a la explotación sostenible de un conjunto más amplio de recursos naturales.

A diferencia del contexto que describió la teoría clásica del minifundio y la pequeña propiedad, que se basaba principalmente en la explotación de la tierra mediante cultivos de ciclo anual, hoy existe una gama mucho más amplia que debe ser incorporada al complejo económico familiar y comunal; y ahí se encuentra la posibilidad de reconceptualizar las unidades rurales.

Las unidades campesinas indígenas que mantienen entre sus características aspectos que es necesario valorar y fomentar –como la diversificación, el nivel bajo de insumos externos, el resguardo y reproducción del patrimonio genético o su relativa independencia de los grandes cambios del mercado– también enfrentan una serie de limitaciones para extender sus cultivos y por esa vía mejorar sus ingresos; el más inflexible es la mano de obra disponible.

Es necesario debatir si el fomento y el sostenimiento de este tipo de unidades campesinas indígenas significa también aceptar unos niveles elevados de pobreza en comparación con el resto de la sociedad. Eso sería inaceptable; y tampoco

16 Balderrama en su recopilación de la información de la titulación entre 1953 y 1993, establece 58,466 unidades familiares de menos de una hectárea, lo que en ese momento significaba el 21% de propietarios.

parece una buena respuesta redefinir la pobreza, o decir que quizá no son estados de pobreza desde otros acercamientos epistemológicos.

Según los enfoques de desarrollo y la responsabilidad del Estado, se está en un contexto en el que es necesario y posible incorporar las características de la producción campesina a los valores sociales universales, lo que significará también encontrar los mecanismos para que estos valores sean reconocidos económica y socialmente.

Algunos ejemplos: es cada día más sensible la relación campo-ciudad; las ciudades cada día son más conscientes de que requieren de un conjunto de recursos que se ubican o transitan por el área rural para ser consumidos finalmente en éstas (para no hablar del problema de los desechos urbanos, que es sabido dónde van a parar). En la mayoría de los casos, la población campesina indígena es indispensable para generar las condiciones de sostenibilidad en la producción de recursos, por ejemplo el agua. Muchos de los recursos paisajísticos, forestales y en general la biodiversidad dependen cada día más de intervenciones para su protección y reproducción; contrariamente al criterio común, puede resultar más eficiente el establecimiento de políticas y metas allí donde existe una sólida presencia humana.

Todo esto se puede hacer sin dejar de lado las habituales actividades productivas de la economía campesina indígena, pero sin pretender modificarlas al extremo de que pierdan sus principales características.

11. Temas a resolver

Es de esperar que se haya introducido algunos criterios para mirar de una manera complementaria el minifundio. A continuación se indica algunas acciones que podría ser pertinente ejecutar a corto plazo para ir resolviendo la correlación que el minifundio genera entre propiedad de la tierra, habitar en el área rural y reproducción de la pobreza:

- Establecer criterios nítidos para diferenciar las unidades agrarias dentro de la legislación que determine la nueva clasificación de la propiedad agraria; simplificar y establecer variaciones razonables (pequeñas) entre unidades biogeográficas.

- Establecer, en concordancia con la Constitución Política del Estado, una diferenciación nítida entre la pequeña propiedad y el minifundio; en el último caso será necesario resolver el vacío jurídico que existe para su clasificación y para diferenciarlo de la pequeña propiedad.
- Definir la pequeña propiedad de manera que incorpore las principales características de la economía campesina indígena. Al mismo tiempo, introducir políticas y mecanismos para que esas características sean valoradas social y económicamente.
- Establecer criterios, herramientas legales, ordinarias y comunitarias que faciliten el acceso de las familias minifundiaras que así lo deseen y requieran mayor superficie de tierra y recursos, equivalentes a otros sistemas de clasificación agraria.
- Combatir el minifundio funcional como soporte para la provisión de mano de obra barata y temporaria; en muchos casos su solución no pasaría por la legislación agraria, sino más bien por la legislación laboral.
- Establecer incentivos para que las comunidades campesinas indígenas establezcan mecanismos para redistribuir internamente las tierras cuyos “propietarios” no las ocupen habitualmente y por lo tanto no contribuyan a generar articulaciones que les permita encarar acciones y decisiones productivas comunitarias.
- Fomentar discusiones en las comunidades para que encuentren mecanismos alternativos donde los derechos sociales, culturales y políticos se mantengan y se fortalezcan, y al mismo tiempo liberen la propiedad agraria para uso y usufructo de los vivientes en la comunidad.
- En la medida en que es inevitable la subdivisión de las parcelas, y por tanto el fenómeno es reiterativo, será necesario establecer también criterios, medidas e instrumentos que tengan una flexibilidad suficiente para resolver la situación de manera también continua. En esta categoría entraría la reagrupación de parcelas, la distribución de nuevas tierras, el establecimiento de nuevas comunidades en distintas regiones del país.
- El ideal sería que todos los campesinos indígenas puedan acceder a recursos suficientes,

en calidad y cantidad, para garantizar sus actividades productivas y reproductivas, económicas y culturales. En la práctica, resolver la demanda territorial en los términos de lo que se denominó originalmente “tierra comunitaria de origen” y ahora es “territorio indígena originario campesino”. En correlato, todos los campesinos con propiedad individual/familiar gozarían de extensiones que alcancen a la propiedad mediana o empresarial.

- No se debe renunciar a un modelo de abundancia de recursos, es lo óptimo para sostener la economía, principalmente indígena, pero como respuesta al fenómeno del minifundio que reproduce pobreza y enajena fuerza de trabajo a bajo costo. Es necesario concentrarse en los mínimos indispensables para resolver la demanda de un conjunto muy amplio de la población rural que vive en situaciones extremas.

Libros y otros documentos consultados

Antezana, Luis
1971 *El problema del minifundio en Bolivia*, La Paz.

Balderrama, Carlos
2002 *Estadísticas agrarias (1953-1993)*, (mimeografiado), La Paz, INRA-DANIDA.

G-DRU
2007 “La opción comunitaria de la revolución agraria: entrevista con el Dr. Alejandro Almaraz, viceministro de tierras”, en revista *Procampo*, N° 99, La Paz, Plural.

Guzmán, Ismael (coordinador)
2008 *Saneamiento de la tierra en seis regiones de Bolivia: 1996-2007*, La Paz, CIPCA.

Instituto Nacional de Reforma Agraria
2010 *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia: resultados de la reconducción comunitaria de la reforma agraria en Bolivia*, tomo I, La Paz, INRA.

Medeiros, Gustavo
2009 *El sector agropecuario: diagnósticos sectoriales*, tomo VII, La Paz, UDAPE.

Paz Ballivián, Danilo y Hernán Zeballos
2003 *Diagnóstico de la reforma agraria boliviana: 50 años después de la promulgación de la ley*, La Paz, INRA.

UDAPE
2005 *Sector agropecuario en Bolivia (1990-2004)*, La Paz, UDAPE.

Urquidí, Arturo
1990 *El feudalismo en América Latina y la reforma agraria boliviana*, La Paz, Editorial Juventud.

Urioste, Miguel
1986 *Apuntes sobre el minifundio*, La Paz, CEDLA.

Urioste, Miguel, Roxana Barragán y Gonzalo Colque
2007 *Los nietos de la reforma agraria: tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*, La Paz, Fundación Tierra.

Leyes y decretos relevantes sobre el minifundio en Bolivia

Gobierno de Bolivia: *Decreto Supremo N° 29272*, 12 septiembre de 2007.

Ley Agraria Fundamental (proyecto elaborado por la CSUTCB), 1984.

Estado Plurinacional de Bolivia: *Constitución Política del Estado*, 2009.