

Para una reconducción efectiva de la Reforma Agraria Ocho nuevas modificaciones a la Ley INRA



Las autoridades del actual gobierno han emprendido una serie de iniciativas de modificación a la Ley INRA y demás disposiciones en materia agraria que están siendo objeto de análisis y debate por parte de los parlamentarios. Este conjunto de propuestas, llamada Revolución Agraria, apuntan a que el cumplimiento de la Función Económico Social sea el mecanismo central para conservar el derecho propietario de la tierra, que el saneamiento sea un instrumento veraz y confiable para transparentar el derecho propietario, que la reversión sea un procedimiento expedito y que no atente a la seguridad jurídica. Sin duda, son medidas necesarias pero insuficientes. Para que todo este proceso se traduzca en una verdadera Reforma Agraria, es necesario que las modificaciones contemplen además otros puntos. La Fundación TIERRA entiende que los siguientes puntos merecen incluirse dentro de las modificaciones a la Ley INRA.

1. Latifundio

El gobierno propone suprimir el latifundio mediante la reversión de aquellas tierras que no cumplen con la Función Económico Social y que ésta será verificada directamente en el campo. Es decir que, ya no son suficientes el pago de ínfimos impuestos y los planes de ordenamiento predial. La Ley INRA dentro de sus disposiciones transitorias indica que las extensiones de la propiedad agraria son las que están en la Ley de Reforma Agraria de 1953 en tanto el Poder Ejecutivo no establezca otra disposición. Esto significa que el tamaño máximo permitido para una propiedad en el oriente hasta hoy, es de 50.000 hectáreas. Lo que implica exclusión de los pequeños agricultores y concentración de tierras.

Propuesta

Es urgente la reclasificación de los tamaños máximos de las propiedades agrarias. Es ineludible que esta modificación a la Ley INRA incluya un nuevo límite a la extensión máxima de la empresa agropecuaria en una superficie no mayor a las 10.000 hectáreas, aplicable a propiedades ganaderas o mixtas (para el caso de propiedades agrícolas el límite establecido continúa siendo de 2.000 hectáreas). Sin esta medida, el latifundio y la concentración de tierras subsistirán bajo la forma de “latifundios por extensión”.

2. Función Económico Social

De acuerdo a la actual norma, el incumplimiento de la Función Económico Social en la Mediana Propiedad y la Empresa Agropecuaria da lugar a la reversión de tierras al Estado sin ningún pago. Pero no existen disposiciones expresas para su aplicación permanente una vez que el saneamiento haya concluido. La propuesta del gobierno para hacer efectivo este postulado es vincularlo más estrechamente con el proceso de saneamiento.

Propuesta:

Para garantizar el permanente uso equitativo y sostenible de la tierra, después del saneamiento debería siempre exigirse los Planes de Ordenamiento Predial y el pago del Impuesto sobre la tierra. Estos mecanismos, que además contienen criterios de declaración jurada, deben ser revisados y actualizados permanentemente.

3. Función Social

La Función Social prevista para Pequeñas Propiedades tiene un tratamiento difuso. La propuesta de modificación indica que las Pequeñas Propiedades que no cumplan la Función Social serán expropiadas previo el pago de una justa indemnización para su dotación a la comunidad, pero ¿cómo se verifica el incumplimiento de la Función Social? La actual Ley dice que la Función Social se cumple cuando se reside en el campo y se trabaja la tierra, pero no hay delimitación temporal. ¿Se revierte después del abandono por tres años consecutivos como indica la Ley de Reforma Agraria?, ¿Cuándo hay abandono? Ante tal vacío podrían surgir grandes conflictos en las comunidades.

Propuesta:

Es necesario incluir en las modificaciones a la Ley que la expropiación a favor de la comunidad por incumplimiento de la Función Social procede recién después del abandono por 5 años consecutivos, previo un procedimiento establecido con la participación de cada comunidad

4. Impuesto sobre la tierra

Todo impuesto constituye una contribución económica de las unidades productivas en favor del Estado para atender la provisión de bienes y servicios públicos a la colectividad. En esa medida, es correcto y necesario que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria paguen impuestos municipales por la propiedad de la tierra de acuerdo a su dimensión económica y productiva. Pero el impuesto sobre la tierra fue distorsionado. El gobierno de Banzer en 1997 dispuso la modificación de la ley tributaria para que la base imponible para la liquidación de los impuestos sea la que establezca cada propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble agrario sin tomar en cuenta las inversiones en el predio (Art. 4, inc. I Ley N° 1715). Por si fuera poco, Sánchez de Lozada volvió a modificar la Ley N° 843, estableciendo que el pago de impuestos por la tierra se determinará aplicando una alícuota de apenas el 0.20% en la gestión 2004 y de 0.25% en las gestiones posteriores. En consecuencia, los impuestos por la tierra son ahora irrisorios.

Veamos un ejemplo. Un propietario de 1.000 hectáreas que en el mercado cuestan 500.000 dólares americanos (es el caso del valor de mercado de las tierras en Cuatro Cañadas, en Santa Cruz) en el mejor de los casos declara como base imponible el 30% de su valor real, esto es, 150.000 \$us. Con la Ley 843 sin modificaciones en el año 1996 llegaba a tributar al Municipio la suma anual de 1.580 \$us pero con la modificación ahora sólo paga 375 \$us, es decir que se ha hecho una reducción del 420%. En otras palabras, esto significa que el impuesto actual por una hectárea es de apenas 3 bolivianos por año. Esta abusiva evasión impositiva no puede continuar en detrimento de la capacidad recaudadora municipal.

Propuesta:

La Revolución Agraria tiene que contemplar un incremento substancial del impuesto sobre la tierra de las empresas, la abrogación de la ley que modifica la Ley 843 y la implementación de nuevas alícuotas de impuestos en forma progresiva. Además la propuesta de modificación del gobierno contempla la expropiación de propiedades previo el pago de una indemnización al valor del mercado con el reconocimiento de las inversiones y mejoras. Esto obviamente no es coherente con la realidad del autoavalúo sin considerar mejoras que ahora el Estado permite para el cálculo de la base imponible. Una contradicción de esta magnitud puede llevar a que el gobierno convalide el pago de un impuesto insignificante y que la anunciada expropiación por causa de reagrupamiento y redistribución se convierta en una compra indirecta de tierras por parte del Estado para su posterior redistribución.

5. Tipos de propiedad

Los “tipos de propiedad” no están contemplados dentro de las propuestas de modificación. La actual norma reconoce al Solar Campesino, Pequeña Propiedad, Mediana Empresa, Propiedad Comunitaria y Tierras Comunitarias de Origen. Sin embargo, los dos últimos tipos categorizados por “sujeto de derecho” no tienen la misma jerarquía. En general, los derechos colectivos sobre la tierra han sido tratados en la Ley INRA y también en las propuestas de modificación con una visión exclusiva de las tierras bajas, desde la defensa de derechos indígenas entendidos como derechos preferenciales de minorías étnicas. La cuestión es que ninguno de los dos tipos de propiedad colectiva de la actual Ley INRA concuerda con la realidad de las comunidades del altiplano y los valles. Ahora la ley les obliga a elegir entre Pequeña Propiedad, Tierras Comunitarias de Origen o Propiedad Comunitaria de manera excluyente, cuando en realidad lo que existe en la región andina es una gama de derechos de propiedad compartidos entre la comunidad y las familias.

Propuesta:

Es necesario redefinir la Propiedad Comunitaria. En primer lugar, debe equiparársela a las Tierras Comunitarias de Origen con todos los derechos reconocidos en la Ley INRA dado que todas las tierras y los territorios de las comunidades del altiplano y los valles constituyen el espacio social, de identidad étnica, cultural y económica, con el agregado de que la organización económica implica derechos de propiedad o posesión de la tierra por cada familia, pero sin posibilidad de desvincularse de la comunidad. Lo que corresponde es que además de la titulación comunal con todos los derechos equivalentes a Tierras Comunitarias de Origen, es necesaria la titulación familiar e individual en lo pro-indiviso allá donde existan posesiones familiares conocidas y delimitadas. Este tipo de “Propiedad comunal con títulos pro-indiviso” significa el reconocimiento del dominio territorial de cada unidad comunal en cuanto a la protección y regulación de la tierra, según normas consuetudinarias concordadas con las leyes agrarias. La Ley INRA no puede continuar obligando a los comunarios a optar excluyentemente por títulos colectivos o individuales o, lo que es lo mismo, a renunciar al derecho individual o familiar a cambio de los derechos que reconoce la titulación de Tierras Comunitarias de Origen.

6. Saneamiento Interno y Titulación Sin Más Trámite

El Saneamiento Interno y la Titulación Sin Más Trámite son procedimientos que nacieron de manera separada ante la necesidad de agilizar el saneamiento de tierras en las comunidades indígenas y campesinas y las pequeñas propiedades; es decir, allá donde existe una organización social capaz de legitimar y apoyar el reconocimiento de derechos de propiedad. Hasta ahora son dos procedimientos separados, sin una explícita integración jurídica. En muchos casos el Saneamiento Interno se ha llevado adelante por iniciativa de las propias comunidades sin la participación del INRA.

Propuesta:

Además del reconocimiento legal de ambos instrumentos, es necesario integrarlos en un sólo procedimiento especial para la titulación expedita, abreviando aquellos pasos procedimentales del saneamiento convencional ya innecesarios cuando existe la participación organizada de las comunidades y sus autoridades. Esta modificación requiere de nuevas herramientas operativas y procedimentales, ya que en caso contrario, el saneamiento de tierras nunca será exitoso en el altiplano y los valles.

7. Control social y desconcentración del INRA

Es sabido que uno de los principales factores que afectó el poco avance en la titulación de tierras es la administración centralizada del INRA. Pero también es cierto que la falta de transparencia y la manipulación regional del trabajo de los niveles departamentales, ha cohibido cualquier iniciativa de desconcentración de algunas funciones administrativas.

Propuesta:

Urge un nuevo rediseño institucional que desconcentre algunas competencias técnicas y administrativas a nivel departamental y, a la par, implemente formas de control social del saneamiento de modo que el centralismo no sea sinónimo de ineficiencia y que la desconcentración tampoco sea la reproducción departamental de los mismos vicios. Menos aún, que sea cooptada por grupos de poder interesados en un saneamiento de tierras a su favor. La titulación y la revisión de las resoluciones finales de saneamiento tendrán que mantenerse necesariamente a nivel nacional para fiscalizar integralmente el proceso.

8. Concesiones forestales

El sector forestal es uno de los pocos sectores que ha avanzado en el cumplimiento de disposiciones legales. Por eso, es necesario que las nuevas modificaciones no atenten al sector forestal formalmente establecido, al mismo tiempo que es necesario mantener el derecho a la ocupación más antigua en el territorio.

Propuesta:

Si una comunidad indígena estaba legalmente reconocida antes que la concesión forestal, se debe derogar la concesión; en cambio, si la concesión se establece con anterioridad a la demanda de TCO y de comunidades indígenas, se debe favorecer la conciliación y la concertación entre ambas partes.

El momento actual es una extraordinaria oportunidad para avanzar entre todos los bolivianos en la búsqueda de una fórmula legal, idónea, que permita dar un salto positivo en la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra, para su uso productivo y sostenible en todo el país.

Fundación TIERRA

29 de octubre 2006