

Ponencia: “Trayectorias de democratización del derecho a la propiedad en Bolivia”

Área de trabajo: Participación, representación y actores sociales

Sub-área: Acción colectiva y mecanismos de participación política en América Latina I

Autora: Milena González Piñeros¹

Un proceso de democratización implica la participación social en discusiones de política pública, en temas fundamentales para la estructuración social, política y económica de una sociedad moderna. En Bolivia, uno de los derechos que ha estado inmerso en este debate político ha sido el derecho a la propiedad. En la definición del contenido de este derecho, se pueden trazar diferentes trayectorias que dan cuenta de una serie de cristalizaciones históricas que sirven como sustento de una forma u otra de concebir el derecho a la propiedad. Durante la Asamblea Constituyente realizada en Bolivia como el principal escenario de democratización, se puede observar unos antecedentes que dieron origen a un momento de crisis orgánica que facilitó esta redefinición del contenido del derecho, unas demandas sociales de diferentes actores sociales que incidieron en el contenido de dicho derecho, y el uso reiterado de otros mecanismos de participación, como el referéndum, para ratificar y legitimar el contenido de dichos acuerdos. Esta ponencia dará cuenta de estos tres elementos centrales en la comprensión de la interrelación de un derecho dentro de un proceso democrático.

Haciendo una mirada retrospectiva al proceso de democratización que Bolivia vivió desde 1982, año en que el país sale de un largo período dictatorial, este proceso ha estado

¹ Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador), Magíster en Economía social de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina), Magíster en Investigación social interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Colombia), Candidata al Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina).

Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en el Instituto Ambrosio Gioja de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Argentina).

Correo: milegonpi@gmail.com, milenagp@conicet.gov.ar

caracterizado por una fuerte participación social que ha tomado tanto los rumbos de la democracia formal como las vías sustantivas para interponer sus reclamos ante el Estado. Zegada (2004) propone una caracterización desde escenario reciente de la democracia boliviana planteando tres momentos claves, que van a ser útiles a la hora de comprender las dinámicas contemporáneas. Plantea Zegada:

“Un primer momento (1982–1985) se puede caracterizar como de amplia participación social y de articulación predominante de la democracia con la libertad de expresión y los derechos humanos; un segundo momento (1985 – 2000), de consolidación institucional, en que se dio prioridad a la articulación democrática con una gobernabilidad entendida como la consecución de pactos interpartidarios para lograr estabilidad y aplicar planes y políticas; y, finalmente, una tercera fase en que se produce la crisis y el influjo del proceso político y la emergencia de nuevos referentes que cuestionan aspectos centrales del funcionamiento del sistema.” (29)

Una de las características que va sostenerse en esta periodización es la participación social como motivador de los cambios institucionales, en particular en el campo de la promulgación de nuevas regulaciones. En este capítulo se analiza cómo los actores sociales impulsan una demanda como fue la convocatoria de la Asamblea Constituyente, en medio de un contexto crítico, como manifestación de una forma de democratizar, la cual hace parte de la sociedad boliviana. Para ello se presentan los antecedentes que dieron origen a una crisis orgánica en el país debido a la implementación del modelo neoliberal. Así mismo, dentro de este escenario de conflictividad social, se estudian las diferentes demandas sociales, en especial las relacionadas con el derecho a la propiedad. Finalmente, se estudia otro mecanismo de participación democrático que ha sido empleado reiteradamente cuando se da un debate social muy polarizado y que no puede ser resuelto por otros medios.

3.1. Antecedentes de la crisis orgánica

Durante la década del noventa Bolivia estuvo sumergida en un clima de protestas y movilizaciones sociales debido al deterioro en las condiciones de vida de la mayoría del

país². Este deterioro estuvo asociado a la implementación del Consenso de Washington, lo que se tradujo en grandes procesos de privatizaciones. Como en otros países de América Latina, el periodo neoliberal en Bolivia³ se enmarca en los años 1985 y 2005, para Wandeley (2009) el Decreto 21060 marca el rumbo económico y social del país:

“Se abandona el modelo de capitalismo de Estado, dejando al sector privado la responsabilidad de realizar las inversiones productivas mientras el Estado asume el rol de regulador y garantizador de la estabilidad macroeconómica y de promotor de inversiones públicas en salud, educación, saneamiento básico e infraestructura. Con el decreto 21060, también conocido como la Nueva Política Económica, la inversión privada y la apertura e integración de la economía al exterior se constituyen en las nuevas bases del crecimiento económico. Este período se divide en dos etapas: la primera orientada al reequilibrio macroeconómico (1985-1993) y la segunda de reformas estructurales (1993-1999).” (Wandeley, 2009:31)

En medio de este escenario neoliberal, surge un nuevo ciclo de movilizaciones sociales que cuestionan y resquebrajan el orden político y económico vigente. Para Chávez y Mokrani (2007) “Las marchas de indígenas de Tierras Bajas a la sede de gobierno desde la década del noventa, la Guerra del Agua, los bloqueos y movilizaciones indígenas de abril-septiembre-octubre de 2000 y junio-julio de 2001, y la acción social frente a la masacre de febrero de 2003 señalan los momentos de desmoronamiento de más de una veintena de años de hegemonía neoliberal sobre el régimen social boliviano” (Chávez, 2007: 108)

Si bien la movilización social e indígena siempre ha sido una constante histórica, es en la década del noventa donde se intensifican las protestas y las movilizaciones, especialmente en Cochabamba, El Alto y el Chapare; dichas manifestaciones se caracterizaron por la exigibilidad de los derechos vinculados con las necesidades esenciales y la defensa de los

² Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 1998 la población en estado de pobreza alcanzaba 5 millones de personas, que representaban al 62% de la población total, 5 años después, la población empobrecida ya era de 5,8 millones de personas, y el porcentaje de pobreza era del 64,3%.

³ La economía boliviana optó por la implementación acelerada del modelo neoliberal en cabeza del bloque liberal conformado por cuatro grandes sectores: el sector petrolero controlado por la inversión extranjera; el sector de la agroindustria dedicado a la producción de soja; el sector de la minería mediana con explotaciones en Potosí, La Paz y Oruro; y el sector de la banca privada (Banco de Crédito, Banco Nacional de Bolivia, Banco Mercantil). Entre 1985 y 2003, el bloque neoliberal de poder administraba anualmente 1.366 millones de dólares que representaban el 16% del flujo monetario anual (Vicepresidencia, 2008)

recursos naturales, los movimientos sociales e indígenas se consolidaron en una *multitud*⁴ capaz de tejer redes de movilización colectiva al punto de disputar el poder con las clases tradicionales. Para Zibechi (2007) durante esta década en América Latina surgen nuevas formas de movilización social caracterizadas por ser movimientos populares, no centralizados, basados en redes cotidianas, e invisibles a los ojos del poder; con estas características surgen *nuevas generaciones de luchadores sociales* que logran que todas las autoridades económicas y políticas fueran interpeladas⁵.

Como ejemplo del impacto generado por estas movilizaciones, el caso de El Alto propone varios aspectos centrales en este proceso frente al derecho a la propiedad. Siguiendo a Zibechi (2007), El Alto es considerado como municipio boliviano con una especial composición e historia que fue uno de los escenarios de transformación en el campo político. El Alto, es una *ciudad india* que en el año de 1986 fue declarada ciudad según las formalidades jurídicas, está conformada principalmente por sectores populares que incluye población migrante, indígenas aymaras y comerciantes. En estas condiciones surge un movimiento social en el que confluye la cultura aymara y una herencia sindicalista fuerte proveniente del movimiento minero, de esta confluencia surgen las Juntas Vecinales que protagonizaron las más fuertes rebeliones en contra de la política de privatización del gas en 2003, que se traduce en un conflicto por quién es propietario de dicho recurso.

En octubre de 2003, las Juntas Vecinales son el gobierno barrial, lo que implica una nueva dimensión de lo público a partir de un ejercicio de fuerza social; las juntas han sido consideradas como *estructuras de identidad territorial, redes de fidelidad, organizativas, solidaridad e iniciativas* (García citado por Zibechi). En esta forma social de organización social y política, las decisiones son *tomadas por vecinos en microgobiernos barriales*. (Mamani citado por Zibechi), las cuales incluyen opciones que van desde “*ocupar y*

⁴ Michael Hardt ha sido quien ha extendido el concepto de multitud al escenario boliviano: “Creo que el gran desafío del *laboratorio* boliviano es crear una *multitud* capaz de tomar decisiones políticas como un actor autónomo, el de inventar una forma de gobernar en la que la multitud tenga el poder de su autodeterminación y el de crear un proceso constituyente multitudinario. Ese es el ambicioso papel de Bolivia en el mundo hoy” (Hardt, 2010: 74).

⁵ Zibechi en su análisis intenta responder la pregunta por cómo se movilizan los sectores populares heterogéneos en las periferias actualmente? Cuáles son esos rasgos novedosos de estos movimientos? Qué efectos ha logrado proponer en las nociones de lo público, de la política, del estado.

defender los territorios barriales” hasta “poner en práctica la relación social cotidiana cara a cara entre todos” (Zibechi, 2007: 40). Un aspecto que llama la atención es su capacidad de organización rápida y sin jerarquía, que según el autor está sustentada en una red de relaciones, en un tejido social histórico, con una alta politización y con lazos de confianza: “En la vida cotidiana las relaciones de vecindad, de amistad, de compañerismo, de compadrazgo, de familia son organizaciones de la misma importancia que el sindicato, el partido, hasta el propio Estado” (Zibechi, 2007: 47).

En este sentido, el caso de El Alto no es otra cosa que una *comunidad*⁶, entendida como una forma de organización social que se diferencia de la forma tradicional de la asociación en la que prima la lógica de la racionalidad instrumental y el institucionalismo; mientras que en la forma comunidad se tienen en cuenta las relaciones subjetivas donde la persona es el fin en sí misma. Sin embargo, esta estructura social ancestral que logró impactar la vida política en Bolivia no está aislada, plantea una serie de relaciones con el Estado como el principal significante de lo público.

Esta forma de hacer y entender la política en El Alto, se sumó a una multitud de fuerzas sociales que impulsaron el llamado al debate social por una transformación nacional centrada en la reforma constitucional. En esta multitud se encontraron movimientos tradicionales concentrados en el sector sindical (la Central Obrera Boliviana, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos, el Consejo de Federaciones Campesinas de los Yungas, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia), a quienes se integraron los nuevos/antiguos⁷ actores de la escena política (la Confederación de los Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, la Federación de Juntas Vecinales El Alto, la Coordinadora del Agua y el Gas, la Federación Departamental de

⁶ En este sentido, Antonio Negri propone una definición de lo común como “esta capacidad de asumir en las propias manos las condiciones biopolíticas de la propia existencia, del propio modo de trabajar (...) Lo común es siempre construido por un reconocimiento del otro, por una relación con el otro que se desarrolla en esa realidad” (Negri, 2012; 186)

⁷ Si bien el accionar político de los pueblos indígenas, así como el de las organizaciones de vecinos, es presentado en Bolivia como novedoso debido al impacto cultural y mediático que han logrado tener, en especial durante el proceso constituyente, es necesario notar que en realidad se trata de fuerzas sociales de una larga historia y trayectoria. Al respecto, véase Rivera (1984).

Regantes de Cochabamba), quienes impusieron gran parte del liderazgo y a partir de los cuales surgieron las propuestas de transformación, entre estas las concernientes al derecho a la propiedad colectiva con raíces profundas en la cosmovisión indígena:

[...] no había pasado eso desde 1899, en época de la guerra federal. Los indios nunca habían tenido tanta posibilidad de presión y de contra-poder como lo estamos viendo hoy... En Bolivia, es por demás evidente que pese a los profundos procesos de mestizaje cultural, aún no se ha podido construir la realidad de una comunidad nacional [...] es por demás claro que Bolivia es en rigor una coexistencia de varias nacionalidades y culturas regionales sobrepuestas o moderadamente articuladas (Prada *et ál.*, 2005: 157).

Esta movilización de las estructuras sociales y políticas más antiguas en el país, con identidad campesina e indígena simultáneamente, donde lo indígena no sólo tiene una connotación étnico-cultural sino también nacional, se constituyó en el indicador del movimiento de la sociedad (Gutiérrez, 2002). Este movimiento de lo social buscó un punto de fuga, buscó en el campo del derecho la posibilidad de transformar no sólo las condiciones actuales de la población boliviana sino que le apostó una ruptura con las estructuras y relaciones coloniales.

Para Gramsci, este desplazamiento de las estructuras sociales que afecta al sistema legal y que se abre paso como una posibilidad de cambio radical en la organización política y jurídica de la sociedad no es otra cosa que una crisis orgánica (Gramsci, 1931). En Bolivia esta crisis orgánica se concentró en un pedido: la reforma de la Constitución de 1967 y la convocatoria a la Asamblea Constituyente como mecanismo participativo y democrático para elaborar la nueva Constitución. En este mismo sentido, Elster señala que “casi siempre se escriben las nuevas constituciones después de una crisis o de circunstancias excepcionales de algún tipo [...]. Por mucho [...] el vínculo entre crisis y creación constitucional es muy fuerte” (1995: 370). Es así como la crisis y sus manifestaciones en los diversos ámbitos tienen una vinculación estrecha con los pedidos sociales de reforma de la Constitución, en otras palabras se trataría entonces, de una búsqueda de los movimientos sociales e indígenas por la desconstitucionalización de un orden establecido, apelando al uso de la constitucionalización de nuevo orden social.

Dicho proceso de desconstitucionalización y de reconstitucionalización sólo es posible en la Asamblea Constituyente como escenario de debate y refundación de Bolivia, y como oportunidad para diseñar una forma de cogobierno multicultural que respetara el derecho a la propiedad privada, por un lado, y reconociera el derecho la propiedad colectiva, por otro. Ello supuso un desafío interesante que se realiza dentro de un escenario legal como es la definición de la Constitución del país a partir del uso estratégico de una institución jurídica en función de una demanda social⁸.

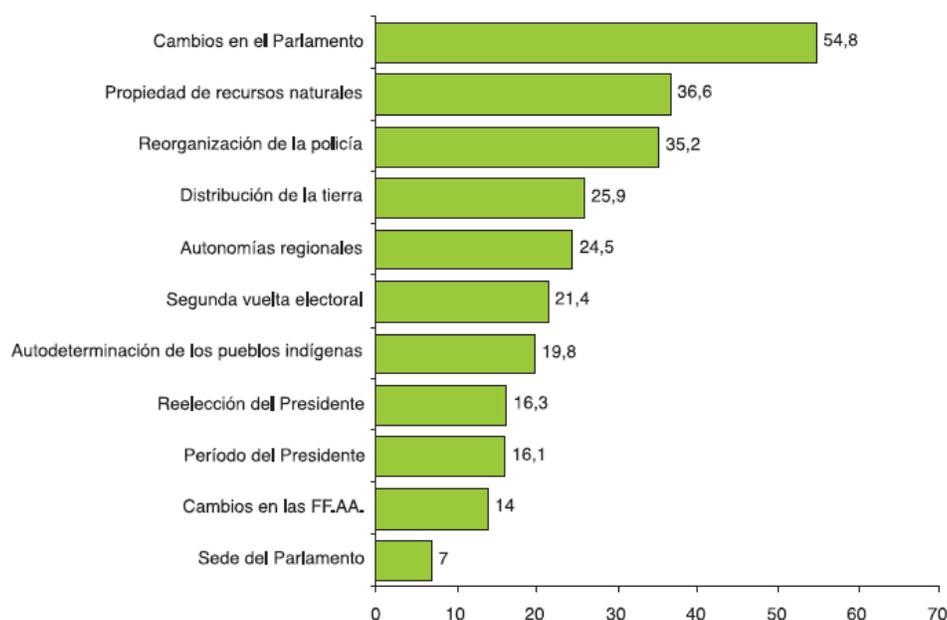
3.2. Las demandas sociales de todos los actores

Uno de los temas latentes, antes y durante el periodo asambleario, fue la discusión sobre el contenido y los alcances del derecho a la propiedad; en los análisis sobre los repertorios de los movimientos sociales (García *et ál.*, 2008a) así como en la incidencia de los conflictos sociales en el crecimiento económico (Evia *et ál.*, 2008) se puede observar que dentro del conjunto de demandas exigidas por la sociedad boliviana durante la década del noventa, la propiedad como derecho se posicionó como uno de los temas que requería ser modificado en la Constitución de 1967. Reivindicaciones como la nacionalización de los hidrocarburos, la expropiación, la necesidad del cambio de normas y leyes, la territorialidad indígena, la sustitución de la Ley INRA, la reversión de tierras improductivas, el uso tradicional del agua, fueron entre otras las reclamaciones que delinearon los aspectos claves del derecho a la propiedad. Estos aspectos lograron un lugar en la agenda pública cuando la Asamblea Constituyente entró en vigencia, esto se explica porque la declaratoria misma de la constituyente fue la demanda social central en la que los movimientos sociales e indígenas se concentraron para instalar el diálogo nacional. (Ver Anexo 3: Repertorios de los movimientos sociales en Bolivia).

⁸ La institución jurídica puede ser interpretada desde varios marcos teóricos. Uno de estos marcos analiza a la institución jurídica como un conjunto de reglas jurídicas identificadas mediante criterios racionales propios del positivismo jurídico. Otro marco estudia la institución vinculada con un conjunto de relaciones que corresponde a los intereses de las clases dominantes propio del derecho burgués. Mientras en la teoría jurídica crítica, la institución jurídica encierra la doble función de instrumento de regulación social y de potencia transformadora de la sociedad.

Ante la posibilidad política y jurídica de pensar y proponer un país que pueda asumir los retos del presente y el futuro, la sociedad boliviana se puso en la tarea de elaborar y discutir propuestas en los temas centrales sobre los que se cimentaría la Constitución como la máxima expresión del acuerdo social. Como se observa en el siguiente gráfico, existía una variedad importante de temas – problema para ser abordados en la Asamblea Constituyente. La propiedad de los recursos naturales como la distribución de la tierra abarcan el 62,5% del interés sobre los debates de la Asamblea.

Cuadro: Temas para la Asamblea Constituyente



(Fuente: Cultura política y democracia en Bolivia, Corte Nacional Electoral, 2004)

La modificación de la Constitución de 1967 incluyendo las modificaciones hechas en 1994⁹, ya no eran suficientes como base de los acuerdos entre la sociedad boliviana y el Estado. Por tanto, cada vez y con más fuerza, la Asamblea Constituyente se perfiló como la principal demanda de los movimientos sociales e indígenas, en donde se llevará a cabo el proceso de desconstitucionalización del derecho a la propiedad. Por tal razón, es importante

⁹ En esta reforma se incluye el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en donde se incluye también la protección de sus territorios y de la naturaleza. Dicho cambio fue ocasionado por la vigencia del Convenio 169 de la OIT, en donde los países se comprometieron a mejorar la situación de los pueblos indígenas.

conocer y analizar cuáles fueron las pretensiones de estos movimientos con respecto a la desconstitucionalización del derecho a la propiedad. Para lograr este objetivo, el análisis de las demandas sociales e indígenas se presenta en tres bloques: las exigencias planteadas por el Pacto de Unidad como plataforma política que integró a las organizaciones sociales e indígenas bolivianas, el conjunto de propuestas presentadas a la Asamblea Constituyente las cuales fueron archivadas por la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autónomo REPAC, y las demandas presentadas por personas y agrupaciones en los Encuentros territoriales convocados en desarrollo de la Asamblea.

- Las exigencias del Pacto de Unidad:

El Pacto de Unidad¹⁰ es uno de los espacios más importantes de articulación a nivel político que se gestó en 2006; en este espacio confluyen organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores con el objetivo de preparar un documento que recoja de manera colectiva una serie de propuestas encaminadas hacia la Asamblea Constituyente (Ver Anexo 2: Texto del Pacto de Unidad). Este documento político se convierte en la plataforma que integra a diferentes sectores, tradicionalmente excluidos de las dinámicas democráticas, pero que ante la fuerza y la contundencia de sus propuestas, lograron un lugar significativo en los debates constituyentes.

En materia del derecho a la propiedad, el Pacto de Unidad plantea dos grupos de propuestas: las vinculadas con el régimen de tierra y territorio, y las relacionadas con los derechos. Sobre las propuestas del régimen de Tierra y Territorio, se centran en un cuestionamiento abierto de los efectos del régimen agrario de los últimos 50 años basado en instituciones como la Reforma Agraria, la Constitución de 1967 y la Ley INRA; en dichas instituciones se privilegió “la propiedad individual y la mercantilización de la tierra, lo que

¹⁰ Las organizaciones que hacen parte del Pacto de Unidad son: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia – CSUTCB, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia – CIDOB, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia – CSCB, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia, “Bartolina Sisa” - FNMCB-BS, el Concejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu – CONAMAQ, la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz – CPESC, el Movimiento Sin Tierra de Bolivia – MST, la Asamblea del Pueblo Guaraní – APG y la Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños de Beni – CPEMB.

condujo a una extrema desigualdad en su distribución, a la injusticia social y el atraso económico en general del país”. (Pacto de Unidad, 2006: 13). En ese sentido el Pacto dirige sus propuestas a dos focos: las tierras colectivas comunitarias y la tenencia individual de la tierra, las cuales se basan en el principio básico que establece el “dominio compartido” entre el pueblo y el Estado sobre la tierra:

“a) El apoyo constitucional a las tierras colectivas-comunitarias se expresa por cuanto éstas son autoadministradas por la autoridad, sea de los territorios, sea de las comunidades campesinas. Además todas las tierras fiscales serán distribuidas de forma colectiva. Estos principios inducen a las comunidades campesinas, en las cuales prevalecen las propiedades de familias individuales, a incorporar las tierras tituladas a la administración comunal y superar así el minifundio.

b) La tenencia individual de tierras, si bien es reconocida por el Estado, está sujeta a cumplir condiciones y obligaciones que son más severas que las actualmente vigentes. Se mantiene al trabajo como fuente para acceder y conservar la propiedad, así como el cumplimiento de la FES; sin embargo, a ésta se agrega la obligación de cumplir con las normas ambientales. Respecto al latifundio, “no reconocido” en la actual CPE, éste será “prohibido”, para lo cual se pone un límite de extensiones permitidas y se prohíbe la acumulación de propiedades.” (Pacto de Unidad, 2006: 13)

En esta propuesta se inicia a percibir una concepción pluralista sobre la propiedad en la que se reconoce, por un lado el derecho a la propiedad individual con plena injerencia del Estado como ente regulador de dicha institución, y por otro se da un lugar de visibilidad y reconocimiento legal a la propiedad de las tierras colectivas – comunitarias. Como se verá más adelante, este primer vestigio de pluralismo en materia de propiedad será un avance importante en el texto constitucional de 2009.

- Las propuestas sistematizadas por la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autónomo REPAC

La sociedad boliviana se puso en la tarea de proponer diversas formas de construir el país. Ante la riqueza de opiniones en los temas estructurales del país y con el ánimo de facilitar el diálogo social, la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autónomo REPAC realizó una sistematización de propuestas para la Asamblea Constituyente. La metodología empleada en este proceso de sistematización fue tomar 80 propuestas de actores estratégicos, clasificadas en tres circuitos de interacción y

representación política: “el primer circuito considera a los partidos y organizaciones políticas con personería jurídica reconocida por la Corte Nacional Electoral (CNE) y a las instituciones de los poderes públicos establecidos. El segundo, remite a las organizaciones corporativas y movimientos sociales más importantes del acontecer político y social y; finalmente, el tercer circuito, a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la iglesia y posiciones particulares de intelectuales y ciudadanos.” (REPAC, 2006: 2)

Cuadro 1: Propuestas ordenadas por Circuitos

PRIMER CIRCUITO DE REPRESENTACIÓN	SEGUNDO CIRCUITO DE REPRESENTACIÓN	TERCER CIRCUITO DE REPRESENTACIÓN
Organismos públicos: 16 Partidos políticos y agrupaciones ciudadanas y constituyentes: 9	Movimientos sociales relevantes, pueblos indígenas, organizaciones sociales y corporativas: 29 Comités cívicos: 4 Empresarios: 3	Posiciones individuales: 8 ONGS: 9 Iglesia y/o Otros: 2
25 PROPUESTAS	36 PROPUESTAS	19 PROPUESTAS
TOTAL: 80 PROPUESTAS		

(Fuente: REPAC, 2006)

Adicionalmente a esta clasificación por circuito de representación, la REPAC ordenó las propuestas en ocho ejes temáticos, lo que a su vez se ubicaron en dos partes: una dogmática y otra programática.

Cuadro 2: Sistematización por eje temático

CAMPO ESTRUCTURAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	EJES TEMÁTICOS	CONTENIDOS BÁSICOS
PARTE DOGMÁTICA	1. PRINCIPIOS Y VALORES CONSTITUCIONALES	Bases y consensos normativos generales de reconocimiento mutuo entre miembros de la comunidad política.
	2. DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS	Establecimiento de la estructura básica de la sociedad a partir del reconocimiento de una clasificación y jerarquía de derechos, deberes y garantías.
	3. ESTRUCTURA DEL ESTADO	Definición de la arquitectura de organización del Estado, poderes públicos reconocidos y mecanismos procedimentales de funcionamiento.
PARTE ORGÁNICA	4. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS	Organización territorial y funcional de la estructura de poder del Estado. Niveles de organización territorial y régimen de

		descentralización de atribuciones y competencias.
	5. RÉGIMEN SOCIAL	Definición de responsabilidades y roles del Estado y actores, en la garantía de derechos sociales.
	6. TIERRA, TERRITORIO, MEDIO AMBIENTE Y BIODIVERSIDAD	Definición de responsabilidades y roles del Estado y actores en el uso y aprovechamiento de recursos naturales.
	7. RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS	Definición de responsabilidades y roles del Estado y actores en el uso y aprovechamiento de recursos naturales estratégicos como hidrocarburos, agua, forestal y minero.
	8. RÉGIMEN ECONÓMICO	Definición de responsabilidades y roles del Estado y actores en la garantía de derechos económicos.

(Fuente: REPAC, 2006)

Siguiendo estos dos criterios de clasificación, las propuestas relacionadas con la propiedad se concentran en la parte dogmática en dos partes: Principios y valores constitucionales, y Derechos; mientras que en la parte orgánica se ubican en: Tierra y territorio, Recursos Naturales, y Régimen económico.

En la parte dogmática la propiedad es definida como un derecho económico, en particular la propiedad privada la cual debe ser compatible con el equilibrio ecológico ambiental; dicha propuesta fue presentada por el CIDOB (REPAC, 2006: 11). En el apartado sobre los derechos de los pueblos indígenas en el territorio, las propuestas básicas se concentran en 3 ítems: el derecho al territorio, los derechos sobre la tierra y el territorio, y el derecho a la propiedad colectiva de la tierra y el territorio.

Cuadro 3: Propuestas Derechos pueblos indígenas y propiedad

PROPUESTA	PROPONENTE
Mantener el Art. 171 en su integridad	CIDOB
Modificar la denominación de “territorio plurinacional” Dotación igualitaria para las naciones indígenas, originarias y campesinas, titulación comunitaria, gestión autónoma de su territorio, que debe ser inembargable, inalienable, indivisible, intransferible, imprescriptible e inextinguible. Acuerdo para traslado y desplazamiento en desastres naturales e indemnización o dotación de otra área de igual valor y con derecho titulado.	Pacto de Unidad, CPESC
Derecho a la unidad, delimitación y titulación de sus territorios	CPESC
Derechos originarios sobre las tierras y territorios que tradicionalmente ocupan	Capítulo de DDHH

A la propiedad colectiva de la tierra y el territorio, la indemnización por desplazamiento forzado, gestión del territorio con visión integral, promoción de políticas territoriales según sus prácticas y conocimientos en beneficio de la sociedad nacional y su desarrollo	
---	--

(Fuente: REPAC, 2006: 14)

Con respecto al tema de la tierra y el territorio, dentro del grupo de propuestas analizadas existen dos grupos claramente definidos; por un lado las propuestas que abogan por no modificar las condiciones y las garantías que la ley tiene definidas para la propiedad, se podría decir que son propuestas de tipo conservador; por otro lado están las proposiciones presentadas por los pueblos originarios, indígenas y campesinos que buscan una ruptura con la normatividad anterior.

Cuadro 4: Propuestas sobre Tierra y Territorio. Primera tendencia

PROPUESTA BÁSICAS	
Las propuestas coinciden con el debate actual del tema tierra y territorio. En general se sugiere dar valor constitucional a la plataforma operativa de la Ley INRA, integrando algunas nociones de cambio sin llegar a modificar los fundamentos técnicos y reglamentarios que aportan al problema nacional de tierras.	
PROPUESTAS	PROponentes
Dominio de la tierra y el territorio	Partidos políticos: MNR, ADN Agrupaciones ciudadanas: PODEMOS Mesas CARITAS Santa Cruz
El dominio original de la tierra y el territorio el corresponde al Estado, supeditado al mandato ciudadano	
Se otorga al Estado la responsabilidad de representar los intereses y derechos colectivos y responder a las necesidades y demandas del pueblo boliviano	
Régimen agrario	
Las propuestas mantienen la esencia del Régimen Agrario de Bolivia. Aunque se introducen algunos aspectos que complementan en unos casos y modifican en otros, se mantienen las causas de los conflictos actuales sobre el acceso, tenencia y derecho propietario de la tierra	
Funciones del Estado	
Responsabilidad del Estado para administrar y fiscalizar la tierra y el territorio, de acuerdo al contenido de la actual CPE	
La responsabilidad del Estado sobre la administración y fiscalización de la tierra y el territorio, se da a través del INRA y la Superintendencia Agraria	
Deberes y derechos de la sociedad	
En la mayoría de las propuestas se presenta de manera general el tema de los derechos y deberes de la sociedad relativos a la tierra y el territorio	
Reconocimiento y garantía jurídica de la propiedad según la clasificación vigente en el saneamiento y titulación agraria	
Tenencia, acceso y distribución de la tierra	
El trabajo es el principio fundamental para la tenencia y derecho propietario de la tierra, para toda forma de propiedad agraria	
Introducción de criterios tales como productividad, competitividad y sostenibilidad como complemento al principio del trabajo.	
Latifundio	
Se reconoce el latifundio en tanto sea productivo	
Minifundio	
Reagrupación y reconfiguración de las propiedades minifundistas, para la conformación de unidades productivas viables	

(Fuente: REPAC, 2006: 53)

Cuadro 5: Propuestas sobre Tierra y Territorio. Segunda tendencia

PROPUESTA BASICAS	
Las propuestas pueden ser agrupadas en torno a un eje central cuya plataforma es precisamente la configuración del problema de tierra y territorio en sus contextos sociales particulares, articulado a una demanda mayor por reivindicación social y cultural, hecho que fortalece la posición, con una población mayoritaria que se cohesiona en torno a la misma, sugiriendo cambios concretos a la estructura normativa, reglamentaria, política e institucional del tema tierra y territorio	
PROPUESTAS	PROPONENTES
Dominio de la tierra y el territorio	<p>Ayllus La Paz, Organizaciones Indígenas originarias, Campesinas y de Colonizadores hacia la Asamblea Constituyente, CIOEC, Mujeres a la Asamblea Constituyente, Organizaciones Indígenas Chiquitana, Jach'a Suyu Pacajaqi Qhara Qhara, Nación Kallawaya, Nación Uru, CAOP, UNIBAMBA, MAS.</p>
Noción de derecho originario de los pueblos indígenas y originarios y comunidades campesinas, para reclamar el dominio de la tierra y el territorio, integrando los recursos naturales y aspectos culturales tradicionales de usos y costumbres vinculados al concepto de territorio.	
Representaciones indígenas y campesinas como titulares para ejercer el dominio de la tierra y el territorio	
Estado y representaciones indígenas y campesinas como titulares para ejercer el dominio de la tierra y el territorio	
Régimen agrario	
Modificación del actual Régimen Agrario, en función a nociones y principios que reflejen la realidad de los diferentes contextos del país.	
La función del estado se enmarca en la administración de la tierra y el territorio según criterios de equidad, justicia y participación ciudadana, enfatizando en las necesidades de los grupos sociales tradicionalmente excluidos.	
Eliminación del INRA y al Superintendencia Agraria, reemplazadas	
Deberes y derechos de la sociedad	
Las tierras de pueblos indígenas, originarios y campesinas son de dominio	
Las tierras de pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas son inembargables, intransferibles, imprescriptibles.	
La tierra es administrada según normas, usos y costumbres de los pueblos y naciones que la habitan con el apoyo del Estado plurinacional.	
Tenencia, acceso y distribución de la tierra	
Introducción de criterios relativos al uso tradicional del suelo, valor social y natural de la tierra, valores sociales tradicionales, criterios de equidad, justicia y reconocimiento de lo cultural, para justificar la tenencia, acceso y distribución de la tierra	
Introducción de criterios tales como productividad, competitividad y sostenibilidad como complemento al principio del trabajo.	
Definición de tierra y territorio.	
Latifundio	
No se reconoce el latifundio bajo ninguna forma.	
Reversión y redistribución de tierras latifundistas entre poblaciones indígenas y originarias y comunidades campesinas que no tengan o sea insuficiente	
Minifundio	
Reagrupación y reconfiguración de las propiedades minifundistas, para la conformación de unidades productivas viables.	

(Fuente: REPAC, 2006: 55)

- Las demandas presentadas en los Encuentros Territoriales

Durante la Asamblea Constituyente, una de estas estrategias para retomar el sentir nacional en torno al derecho a la propiedad, así como sobre los demás aspectos de la agenda de cambio, fue la realización de *Encuentros territoriales* organizados por cada una de las 21 comisiones; dichos encuentros se llevaron a cabo en los nueve departamentos, tanto en zonas urbanas como rurales, con la finalidad de facilitar que personas, organizaciones e instituciones presentaran públicamente sus reflexiones, comentarios y propuestas sobre los temas analizados por cada Comisión. Por ejemplo, en la Comisión XV sobre desarrollo rural productivo, agrario y agroindustrial, se agruparon en 9 ejes temáticos de acuerdo a los artículos constitucionales a modificar: sobre *el uso de la tierra* que modificaría el artículo 165 de la Constitución de 1967, se presentaron 34 propuestas por actores tan diversos como la Prefectura de Oruro, Mujeres a la Constituyente, PODEMOS, Pacto por la Unidad, CIDOB, CIOECP, el Comité Cívico de Camiri, el Consejo preautonómico de Santa Cruz, entre otros.

De las propuestas presentadas, la Comisión propuso como principal principio agrario “la Tierra es para quien la trabaja” como condición para el acceso y mantenimiento de la propiedad agraria; así mismo se incluyeron otros principios como sobre el uso de la tierra: Productividad, Sostenibilidad, Sustentabilidad, Equidad, Justicia, Integralidad, Prohibición del latifundio y minifundio, Equidad de género, Función Económico Social y Ambiental, Eficiencia, Racionalidad. Estos principios fueron definidos a partir de su mención en todas las propuestas sistematizadas. (Comisión XV, 2007)

Otro eje temático debatido en la Comisión XV fueron las *formas de organización para la producción y desarrollo comunitario, individual y empresarial*; este debate tenía como objetivo reformar los artículos 168 y 171 de la Constitución de 1967 donde se estableció que el Estado es el encargado de planificar y fomentar el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas y de las cooperativas agropecuarias, así como se reconocen los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas vinculados a los recursos naturales, cultura y personalidad jurídica; al respecto se presentaron 19

propuestas¹¹ las cuales incluyeron al debate elementos como: la inclusión de las formas agroecológicas de producción, el reconocimiento de la iniciativa privada como forma productiva, el respeto por las diversas racionalidades económicas, el reconocimiento del derecho a la integralidad de la tierra, la promoción de la propiedad social y la reciprocidad como forma productiva, el desarrollo de la economía bajo los principios de equidad social, solidaridad humana, respeto y armonía con la naturaleza, la constitución de una sociedad pluralista que garantice en la ley la igualdad entre empresarios, pequeños productores y comunitarios para promover el desarrollo, entre otras. De estas propuestas, la Comisión decidió proponer cuatro artículos:

- “El Estado fomentará la organización de estructuras asociativas productivas, agroecológicas
- El Estado desarrollará una economía bajo los principios de equidad social, sustentabilidad, sostenibilidad humana, con identidad y soberanía alimentaria con respeto y armonía a la naturaleza (RRNN)
- El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas, campesinas, asociaciones comunitaria cooperativas conforme a la Ley y protegerá y promoverá toda forma de asociación comunitaria en el sector agropecuario.
- El régimen económico se fundamentará en una economía social, comunitaria, con iniciativa privada, donde el Estado estimulara la actividad productiva del país, donde se respeta y equilibra las diversidades de racionalidad económicas que fortalezcan la economía.” (Comisión XV, 2007)

¹¹ A la Comisión XV llegaron propuestas de actores sociales como: la Comunidad Hardeman, Marcelino Llave Guevara de la Circunscripción 56, la Central Sindical Única de Comunidades Campesinas de la Provincia Arce, Sergio Reyes de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho, la Organización Indígena Chiquitina OICH, la Cumbres Social de Jóvenes Indígenas, Originarios, Organizaciones, Movimientos Juveniles y Jóvenes bolivianos, hacia la Asamblea Constituyente, la Federación Única de Trabajadores de Pueblos Originarios de Chuquisaca, la Organización de Mujeres Líderes “Más que Vencedoras”, Salustiano Romero como secretario de Relaciones del Sindicato Agrario Churquis, la Centralia Provincial Tarabuco – Carrillo Calizaya, de los Distritos 6, 7, 8 14 de la C-25 del Departamento de Cochabamba presentadas por algunos asambleístas representantes de la zona, la Asociación Federativa Integral de Productores Agropecuarios de los Cintis, las Mujeres presentes en la Historia: Mujeres en la Asamblea Constituyente, entre otros.

En la Comisión IX que abordó los temas de autonomías, descentralización y organización territorial se registraron en total 415 propuestas durante la realización de los 9 encuentros territoriales previstos en los meses de marzo y abril de 2007.

Cuadro 6: Propuestas presentadas en la Comisión IX

DEPARTAMENTO	PROPUESTAS RECIBIDAS	PARTICIPANTES	FECHA DE REALIZACIÓN (2007)
1 PANDO	32	494	13 y 14 de marzo
2 LA PAZ	34	220	16 y 17 de marzo
3 CHUQUISACA	23	71	20 y 21 de marzo
4 POTOSI	38	309	23 y 24 de marzo
5 ORURO	52	345	25, 26 y 27 de marzo
6 COCHABAMBA	36	582	29 y 30 de marzo
7 SANTA CRUZ	67	487	31 marzo, 1 a 3 de abril
8 TARIJA	93	1.115	10 y 11 de abril
9 BENI	40	587	13 y 14 de abril
TOTAL	415	4210	21 encuentros

(Fuente: elaboración propia con base en los datos de la sistematización de la Comisión IX, 2007)

El conjunto de propuestas recibidas en esta Comisión sirvió de insumo para que los y las asambleístas redactaran los informes sobre el proyecto de artículos que se debatirían en audiencia pública; como la Comisión estaba integrada por un número proporcional entre dos bancadas: una oficialista identificada con la posición del Movimiento Al Socialismo MAS y otra de oposición en la que se aliaron los representantes de los demás partidos¹². La discusión de esta Comisión que se vincula con el tema del derecho a la propiedad se refiere a la distribución de competencias territoriales del gobierno nacional hacia las entidades territoriales, en particular hacia los departamentos que poseen en su territorio recursos naturales como hidrocarburos, gas y minerales, los cuales han sostenido los ingresos públicos. La disputa entre las dos bancada se sitúa entre quienes defienden el derecho de uso de dichos recursos a cargo del gobierno nacional como el principal redistribuidor de las utilidades en programas sociales (la posición del MAS) y quienes exigen que el derecho de

¹² Podemos Poder Democrático Social, Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR, Autonomía Para Bolivia APB, Alianza Andrés Ibáñez AAI, Movimiento AYRA, Movimiento Originario Popular MOP.

uso debe ser responsabilidad de cada departamento, en este caso los departamentos de la media luna boliviana donde están ubicados las principales zonas de explotación de dichos recursos (la posición de los demás partidos).

Esta disputa por la autonomía como uno de los ejes transversales del derecho a la propiedad de los recursos naturales, refleja una vez, la relación dialéctica de dos bloques históricos que se están presentes tanto en las demandas sociales presentadas en los encuentros territoriales, como en los proyectos de informes presentados por las bancadas en la Comisión. De esta convivencia de fuerzas antagónicas en espacios sociales informales como en espacios jurídicos formales, se obtuvo una síntesis histórica sobre el derecho a la propiedad que propone por un lado la posibilidad de un ejercicio reflexivo en el que cada bloque se siente identificado como una parte de esta definición que a la vez es una unidad; y por otro, esta unidad que define el contenido y los alcances del derecho a la propiedad, es el marco legal y político en el que se desarrollará el proceso económico del país.

En este sentido, la Asamblea Constituyente como escenario privilegiado de la democracia representativa, logró ser una instancia de democracia participativa al posibilitar la realización de estrategias como los encuentros territoriales, en la que se habilitaron diálogos políticos donde los actores sociales presentaron sus propuestas, inquietudes y demandas con respecto a las dimensiones del derecho a la propiedad, cuestión que se había evidenciado antes a pesar de contar con toda una serie de normas para tal fin¹³.

Estos tres grupos de propuestas sobre el derecho a la propiedad dan cuenta de la diversidad de posturas en la sociedad boliviana sobre el tema, ni siquiera en los bloques que integran agrupaciones con intereses similares se puede observar una postura homogénea sobre cuáles deberían ser las dimensiones de este derecho. Esta diversidad y pluralidad en la comprensión de la propiedad como derecho es un reflejo de la misma composición plurinacional de la que está hecha Bolivia, y por tanto invita a pensar una noción de este

¹³ En este sentido Raúl Bustillo, experto constitucionalista dice: “Hay un conjunto de leyes que se han dictado en los últimos veinte años: participación popular, Ley de municipalidades, Convenio 169, la Ley 2150 de unidades políticas administrativas, que de un modo u otro, regulan y facilitan que la representación social sea asimilada por la estatalidad” (Loayza, 2007)

derecho que se amplia y que logre incluir todas las dimensiones y las características que en razón a todas las voces que participaron en este proceso, que materialice esta nueva reconstitucionalización del derecho a la propiedad.

3.3. El Referéndum, otro mecanismo de participación

El referéndum es considerado como un mecanismo de democracia directa y semidirecta. En Bolivia fue reconocido en 2004, junto con la Asamblea Constituyente y la Iniciativa Legislativa Ciudadana, como formas de ampliación de la participación política a través de la ruptura del monopolio partidista, que significaron un avance en la consolidación de la institucionalidad y la apertura del sistema (Zegada, 2004), como manifestaciones de una democratización más acorde con la sociedad boliviana.

Durante esta última etapa en la historia boliviana, el uso del referéndum como mecanismo de participación democrática, ha sido empleado en situaciones de alta conflictividad social y donde se ha discutido el contenido del derecho a la propiedad. A continuación se analizan tres episodios donde se puede evidenciar el uso de este mecanismo: en 2003 por la exportación del gas, en 2007 por el debate sobre las autonomías y el manejo de los recursos naturales, y en 2009 por la aprobación del artículo 398 que limitaba la propiedad, el cual no fue consensuado en la Asamblea.

El primer episodio ocurrió en octubre de 2003, cuando un grupo significativo de movimientos sociales e indígenas se opusieron a la iniciativa del presidente Sánchez de Lozada de exportar gas a Estados Unidos; para dar solución democrática a este conflicto, los movimientos propusieron la realización de un referéndum para que la mayoría definiera el tema de la venta de los recursos naturales. La respuesta del Presidente Sánchez fue negativa e incrementó el uso de la fuerza para disolver las protestas. La presión social creció tanto que el Presidente tuvo que renunciar y el tema del gas fue aplazado.

El segundo episodio se dio en 2007, cuando simultáneamente con la elección de los y las asambleístas, se realizó el referéndum sobre las autonomías departamentales en el que se

pretendía que la ciudadanía¹⁴ definiera si cada unidad territorial debía contar con una autonomía administrativa, económica y financiera, similar a la reconocida a los pueblos indígenas. Este punto es fundamental en la estructuración del derecho a la propiedad en Bolivia ya que en el centro del debate se encuentra la pregunta por quién debe administrar los recursos públicos, en especial los provenientes de los recursos naturales. Por tanto, no es casual que este referéndum se realice en la misma fecha que la convocatoria a la Asamblea, ya que estas dos coyunturas hacen parte del mismo contexto en el que se está discutiendo los lineamientos del derecho a la propiedad con respecto a sus límites, tanto en la esfera pública como en la privada.

La pregunta del Referéndum sobre autonomías departamentales fue la siguiente:

“¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, de dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que las autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económico-financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?” (Corte Nacional Electoral, 2006)

Ilustración 1: Resultados del referéndum sobre autonomías

(Fuente: Corte Nacional Electoral, 2006)

Los prefectos y comités cívicos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija fueron los principales impulsores de las autonomías, quienes consolidaron la oposición contra las propuestas de gobierno de Morales¹⁵. Entre sus principales demandas se incluían: “la consolidación de la

¹⁴ Esta noción de ciudadanía con capacidad de acción y decisión política dista mucho de los ciudadanos a los que se refiere Silvia Rivera: “Hasta la Revolución de 1952, solo habían dos categorías de seres humanos: los bolivianos y los indios. Los indios no eran bolivianos, eran sub-ciudadanos, eran sub-humanos. Después de 1952, hubo una ciudadanía de segunda clase”. (Loayza, 2007)

¹⁵ “Evo llega al poder después de la epopeya de octubre de 2003, cuando el pueblo aymara se subleva contra el gobierno neoliberal de Gonzalo Sánchez de Lozada, le dice no señor, el único recurso natural, no

elección directa del prefecto, el paso de las competencias en la toma de decisiones de las políticas departamentales a las prefecturas, el cambio del sistema de asignación de los recursos en función a la generación de ingresos de cada departamento, la incorporación de un sistema de fondos de compensación solidarios con los departamentos más pobres, la administración de los recursos generados por algunos impuestos (el más polémico era el de hidrocarburos), y el traspaso de las competencias de agencias descentralizadas” (Dehesa, 2008: 62). En síntesis, en este escenario de participación ciudadana se ventila nuevamente un debate histórico sobre la distribución de competencias territoriales para la administración de los recursos nacionales, en otras palabras se actualizan las disputas históricas sobre quién es el propietario de dichos recursos.

El tercer episodio en el que se evidencia el uso del referéndum en temas vinculados con el derecho a la propiedad ocurre finalizado el periodo constituyente. Luego de todo tipo de estrategias para frenar las votaciones de los informes, finalmente el 9 de diciembre de 2007 se logró la aprobación del Proyecto de Constitución. Sólo un artículo no cumplió con el porcentaje de votación para su aprobación, se trata del artículo 398 que tiene como finalidad limitar la propiedad agraria, en otras palabras este artículo buscaba restringir el derecho a la propiedad privada de la tierra que durante siglos ha estado concentrado en pocas familias¹⁶.

Si bien la Asamblea Constituyente había desarrollado todas sus actividades en la ciudad de Sucre, durante la última semana de noviembre de 2007, debió cambiar su lugar de trabajo a Oruro¹⁷. Según la Resolución de Plenaria AC/PLEN/RES/0022/2007, del 9 de diciembre de 2007, se aprobó el texto de la nueva Constitución Política del Estado por votación de más de dos tercios de los miembros de la Asamblea Constituyente, y se remitió el texto del

renovable, no lo va sacar usted a USA. Como se produce una represión terrible, a partir de esa otra consigna: usted se va. Y bajo esas dos consignas, el pueblo se organiza sin caudillo, sin partido político, gracias a esa enorme capacidad organizativa que proviene de su cultura. El proceso que lleva a Evo Morales a la presidencia, no solo es un proceso sociopolítico, es un proceso cultural, sin la cultura indígena no hubiera sido posible llegar a donde se llegó.”(Entrevista a Jorge Jainés, director de cine, en Occidente, 2009)

¹⁶ En Santa Cruz se evidencia la mayor concentración de tierra: “apenas cuatro personas son dueñas de 803 mil hectáreas de tierra, casi la misma extensión que poseen 743 empresarios con predios de entre 1.000 y 1.500 hectáreas. La desigualdad es tal, que los cuatro potentados del departamento tienen 10 veces más tierra que 4.190 beneficiarios dueños de predios menores a una hectárea. (Valenzuela, 2008:16)

¹⁷ Resolución de la Directiva de la Asamblea Constituyente N. 108 de 2007

artículo 398 (definición de latifundio) al Congreso Nacional para definir su texto en Referéndum Dirimidor¹⁸. Es interesante preguntarse por qué sólo este artículo referido a uno de los tipos de derecho a la propiedad no logró el consenso necesario para ser aprobado al igual que los demás artículos y por tanto se debió recurrir a un mecanismo de democracia participativa para que la población en general decida el tema¹⁹.

La Comisión XVI de Recursos naturales renovables, tierra, territorio y medio ambiente fue la encargada de deliberar sobre el tema del latifundio²⁰. Durante las reuniones deliberativas, la Comisión aprobó en la sesión del 6 de mayo un total de 26 artículos, luego el 17 del mismo mes aprobó 8 artículos. En las sesiones del mes de junio se intentó concertar dos artículos relacionados con la propiedad pero no fue posible, así que cada uno de los sectores: mayorías y minorías, redactaron un informe el cual fue presentado en la Plenaria, como había sido establecido por el Reglamento. Como consta en el Acta de Compromisos de la Comisión, el 14 de junio se puso en discusión las posturas acerca de la limitación del derecho a la propiedad, los miembros de la comisión acuerdan: “3. Reconsiderar los artículos de tierra y territorio, de fecha del 6 de junio, tal como consta en el acta correspondiente. De no haber consenso, se someterá a nueva votación respetando el Reglamento de la Asamblea en su artículo 70” (Asamblea Constituyente, 2007:1873)

En el texto de la Constitución de Oruro, el artículo 398 sobre los límites de la propiedad agraria quedó establecido así:

Ilustración 2: Opciones para el referéndum

¹⁸ Durante la aprobación en detalle de la Constitución Política del Estado llevada a cabo en Oruro los días 8 y 9 de diciembre de 2007, se aprobaron: 410 artículos, nueve Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, una Disposición abrogatoria y una Disposición Final. Sobre el artículo 398 que aborda el tema de los límites del latifundio, fue remitido a la instancia del Referéndum Dirimidor.

¹⁹ Una de las razones podría explicarse por la situación de la tierra en el continente: “En algunos países, la concentración de la tierra es muy elevada: el índice de Gini para Guatemala es calculado en 0,84 (Velásquez 2011) y para Colombia en 0,86 (Ibáñez 2009). La concentración de este recurso es un obstáculo para el desarrollo de las reformas agrarias y la consolidación de un modelo democrático incluyente de desarrollo rural. Es importante anotar sobre este aspecto que estudios comparativos permiten observar la relación existente entre las políticas exitosas de reforma agraria y la superación de la pobreza en diferentes países (Kay 2002)”. (Coalición, 2011:13)

²⁰ La reconstrucción de las deliberaciones de esta Comisión se hizo con base en los archivos de la Asamblea Constituyente. Posteriormente fueron complementados por la información de la Enciclopedia Histórica del proceso constituyente boliviano, 2012.

Artículo 398 (opción A para el Referendo Dirimitorio)

Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder las diez mil hectáreas.

Artículo 398 (opción B para el Referendo Dirimitorio)

Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder de cinco mil hectáreas.

(Fuente: Elaboración propia con base en el texto constitucional de Oruro)

La Ley 3941 del 8 de octubre de 2008 decretó la convocatoria a este referéndum aprobatorio y dirimitorio. El 25 de enero de 2009 se llevó a cabo un referéndum que tenía dos propósitos fundamentales para cerrar el proceso de constituyente boliviano, por un lado se ratificó el contenido de la Nueva Constitución Política del Estado con un 62% de votos favorables. De los 9 departamentos que conforman el país, en 4 se hubo aprobación del texto (La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba), mientras que en 4 se impuso el “No” (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija); en el departamento de Chuquisaca se registra un empate virtual.

Sobre el referéndum dirimitorio acerca del artículo 398 de la Nueva Constitución que planteaba dos opciones, resultó ganadora la opción B que establece como límite al latifundio la cantidad de 5.000 hectáreas; dicha opción obtuvo el 78% de los votos. Uno de los logros más importantes de este proceso fue el que a través de un mecanismo de participación propio de la democracia liberal, se limitó de manera estricta el derecho a la propiedad privada, en particular de la tierra como uno de los recursos naturales indispensable para los procesos productivos. En este sentido, si se analiza este logro desde la lógica de la constitucionalización, los movimientos sociales e indígenas de Bolivia a través del proceso constituyente, pudieron desconstitucionalizar el contenido de uno de los derechos fundantes del estado liberal: la propiedad. Si bien, estos movimientos acudieron a un escenario jurídico y político para llevar a cabo esta resignificación de la propiedad como

derecho, este proceso no termina aquí: la Constitución sigue siendo un producto social en permanente disputa, que ahora se concentrará en los espacios de interpretación como las Cortes Judiciales y en los órganos del Estado encargados de las políticas públicas.

Finalmente, el 7 de febrero de 2009, en El Alto, se promulgó de la Nueva Constitución Política del Estado, y con ella Bolivia se abre a un nuevo periodo histórico donde el derecho a la propiedad ha sido reelaborado por la sociedad misma.