

Segunda Reforma Agraria

Una historia que incomoda

Gonzalo Colque
Efraín Tinta
Esteban Sanjinés



Segunda edición



Segunda Reforma Agraria

Una historia que incomoda

Segunda Reforma Agraria

Una historia que incomoda

Gonzalo Colque

Efraín Tinta

Esteban Sanjinés



TIERRA cuenta con el apoyo institucional de:

Pan Para el Mundo - Servicio Protestante para el Desarrollo (PPM-SPD)
Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO)

Colque, Gonzalo; Tinta, Efraín; Sanjinés, Esteban
Segunda Reforma Agraria: Una historia que incomoda
La Paz: TIERRA, 2016.

XII; 254 p.; cuadros; gráficos; mapas

DL: 4-1-729-16

ISBN: 978-99974-821-9-8

REFORMA AGRARIA / LEY INRA / SANEAMIENTO /
PROPIEDAD AGRARIA / TITULACIÓN DE TIERRAS / BOLIVIA

© TIERRA, 2016

Primera edición enero de 2016

Segunda edición marzo de 2016

Editor: TIERRA

Calle Hermanos Manchego N° 2566

La Paz – Bolivia

Tel: (591) 2 243 2263

Fax: (591) 2 211 1216

Email: tierra@ftierra.org

Sitio web: www.ftierra.org

Cuidado y edición: Floriana Soria Galvarro

Diseño y diagramación: TIERRA

Fotografía: Diario El Deber

Impresión: Editora Presencia S.R.L.

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación	1
Prólogo a dos manos	3
Introducción	15

Capítulo 1

La Reforma Agraria: debates e implicaciones 29

1. Preliminares	29
2. Implicaciones políticas de las reformas agrarias	33
3. La reforma agraria y la diferenciación campesina.....	39
4. Dilemas sobre tipos y tamaños de la propiedad agraria	42
5. La reforma agraria integral	46
6. El significado de la reforma agraria en tiempos del neoliberalismo.....	48
7. ¿La reforma agraria es relevante y posible hoy?.....	52

Capítulo 2

Antecedentes y contexto:

breve repaso de la reforma agraria boliviana 59

1. Factores detonantes de la Reforma Agraria de 1953	59
1.1 El debate político previo a la reforma agraria	59
1.2 Las movilizaciones indígenas antes de 1952.....	63
1.3 La estructura agraria anterior a 1953	69
2. La promulgación de la Ley de Reforma Agraria	70
2.1 El carácter ideológico de la ley agraria de 1953	71
2.2 El desarrollo del Capitalismo de Estado planificado en 1953.....	73
2.3 El decaimiento de la reforma agraria.....	76
3. Debate de la nueva ley de tierras de 1996	78
3.1 Caracterización del debate sobre la Ley INRA.....	84

4. La aprobación de la Ley INRA de 1996.....	87
4.1 La Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.....	91
5. Una ley de tierras híbrida.....	92

Capítulo 3

La institucionalidad agraria: del CNRA al INRA.....	95
1. El diseño institucional de 1953.....	95
1.1 La afectación de tierras basada en acuerdos.....	97
1.2 Las excepciones para la afectación.....	100
1.3 La restitución de la comunidad indígena en el marco de la reforma agraria.....	101
1.4 La dotación como medio para la distribución de tierras..	101
2. La institucionalidad agraria creada con la Ley INRA.....	102
2.1 La renovada estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria	102
2.2 El INRA como brazo ejecutor del proceso agrario.....	108
2.3 El saneamiento de la propiedad agraria.....	109
2.4 El saneamiento en territorios indígenas.....	114
3. Procedimientos para la distribución de tierras	116
3.1 La distribución de tierras fiscales vía dotación	116
3.2 La adjudicación	119
4. Procedimientos para la redistribución de tierras.....	119
4.1 La reversión	120
4.2 La expropiación.....	122
5. La Judicatura Agraria como instancia jurisdiccional	126
Recapitulación	127

Capítulo 4

Resultados del proceso agrario 1996-2014	131
1. Superficie objeto de saneamiento.....	132
2. El saneamiento en sus inicios	136
2.1 La priorización de las TCO de tierras bajas	136
2.2 Cooperación internacional y empresas de saneamiento...141	
2.3 CAT-SAN: áreas catastrales predefinidas.....	148

3. Los primeros diez años de saneamiento 1996-2006.....	153
3.1 Grado de avance del proceso de saneamiento	153
3.2 Tipos de propiedad tituladas y beneficiarios.....	155
3.3 Principales tendencias del proceso agrario.....	158
4. El periodo de la Reconducción Comunitaria 2007-2009	162
4.1 Grado de avance del proceso de saneamiento	163
4.2 Tipos de propiedad tituladas y beneficiarios.....	167
4.3 Principales tendencias en el periodo	169
5. Los últimos años del proceso 2010-2014	173
5.1 Grado de avance del proceso de saneamiento	175
5.2 Tipos de propiedad tituladas y beneficiarios.....	179
5.3 Principales tendencias en el periodo	181
6. Balance final: 1996-2014.....	184
6.1 Grado de avance del saneamiento	185
6.2 Tipos de propiedad tituladas	190
6.3 Beneficiarios de la segunda Reforma Agraria	192
7. ¿Cambia la desigual estructura agraria?.....	196

Conclusión

Segunda Reforma Agraria: una historia que incomoda	211
---	------------

Bibliografía.....	227
--------------------------	------------

Anexos	241
---------------------	------------

Sobre los autores	253
--------------------------------	------------

Lista de cuadros

Cuadro 1. ¿Reforma agraria dirigida por el Estado o asistida por el mercado? comparación de elementos claves.....	50
Cuadro 2. Demandas por tipo de propietario antes de la promulgación de la Ley INRA.....	85
Cuadro 3. Cambios en el SNRA 1953-1996.....	104
Cuadro 4. Composición de la instancia política (CNRA-CAN) .	105
Cuadro 5. Variaciones en el proceso de verificación de la propiedad agraria.....	111
Cuadro 6. Cambios en el proceso de reversión de la tierra.....	121
Cuadro 7. Cambios en el proceso de expropiación de la tierra ..	125
Cuadro 8. Superficie objeto de saneamiento por depto.....	136
Cuadro 9. Solicitudes de TCO interpuestas con anterioridad a la Ley INRA	139
Cuadro 10. Áreas catastrales identificadas por INYPSA (1997) ...	150
Cuadro 11. Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación 1996-2006	155
Cuadro 12. Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación 2007-2009	164
Cuadro 13. Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación 2010-2014	175
Cuadro 14. Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación 1996-2014	185
Cuadro 15. Beneficiarios del saneamiento y titulación según grandes grupos de tipos de propiedad.....	194
Cuadro 16. Resultados de saneamiento en la 'zona de expansión' agroindustrial de Santa Cruz (1996-2014)	201

Lista de gráficos

Gráfico 1. La institucionalidad agraria creada con la Ley de Reforma Agraria de 1953	97
Gráfico 2. La institucionalidad agraria creada con la Ley INRA..	103
Gráfico 3. Comparación del peso proporcional al interior del CNRA y la CAN	107

Lista de mapas

Mapa 1. Áreas catastrales CAT-SAN identificadas (1997).....	152
Mapa 2. Propiedades agrarias tituladas en el periodo 1996-2006	157
Mapa 3. Propiedades agrarias tituladas en el periodo 2007-2009	166
Mapa 4. Propiedades agrarias tituladas en el periodo 2010-2014	178
Mapa 5. Propiedades agrarias tituladas 1996-2014	187
Mapa 6. Resultados de saneamiento (1996 - 2014) en la 'zona de expansión'	199
Mapa 7. Apropiación paulatina de las tierras de BOLIBRAS (1987-2010)	208
Mapa 8. BOLIBRAS: áreas tituladas	209

Siglas y acrónimos

ABT	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra
ANAPO	Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOLIBRAS S.A.	Empresa Agrícola Ganadera Bolivia-Brasil
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAINCO	Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz Bolivia
CAN	Comisión Agraria Nacional
CAD	Comisión Agraria Departamental
CAO	Cámara Agropecuaria del Oriente
CAT-SAN	Catastro Integrado al Saneamiento
CEJIS	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CIRPAS	Central Indígena Reivindicativa de la Provincia Ángel Sandoval
CNA	Censo Nacional Agropecuario
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CONFEAGRO	Confederación Nacional de Agricultura de Bolivia
COPNAG	Central de Organizaciones de los Pueblos Nativos Guarayos
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CPE	Constitución Política del Estado
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DANIDA	Agencia Danesa de Desarrollo Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FEGASACRUZ	Federación de Ganaderos de Santa Cruz
FES	Función Económico-Social
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FONDIOC	Fondo para el Desarrollo de los pueblos Indígena Originario Campesinos
FS	Función Social
FSB	Falange Socialista Boliviana
FSUTCTK	Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Tupak Katari
GIS	Sistema de Información Geográfica, por su sigla en inglés
GPS	Sistema de Posicionamiento Global, por su sigla en inglés
IDT	Instituto Departamental de Tierras
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
INTI	Instituto Nacional de Tierras
INYPASA	Grupo independiente de ingeniería y consultoría multidisciplinaria orientado a la gestión integral de todo tipo de proyectos, en todo el mundo
KADASTER	Catastro y Registro de Holanda
LAF	Ley Agraria Fundamental
MACA	Ministerio de Asuntos Campesinos
MAS	Movimiento Al Socialismo
MDRAyMA	Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y de Medio Ambiente
MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MST	Movimiento Sin Tierra
NDF	Fondo Nórdico de Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAN	Partido Agrario Nacional
PCB	Partido Comunista de Bolivia

PIR	Partido de Izquierda Revolucionaria
PNAT	Proyecto Nacional de Administración de Tierras
POR	Partido Obrero Revolucionario
RUB	Registro Único de Beneficiarios
SAN-SIM	Saneamiento Simple
SAN-TCO	Saneamiento Tierra Comunitaria de Origen
SNRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria
SUNIT	Sistema Único de Información de la Tierra
TAN	Tribunal Agrario Nacional
TAP	Tribunal Agroambiental Plurinacional
TCC	Tierra Comunitaria Campesina
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TGN	Tesoro General de la Nación
TICH	Territorio Indígena Chimán
TIM	Territorio Indígena Multiétnico
TIOC	Territorio Indígena Originario Campesino
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure
TIS	Territorio Indígena Sirionó
TIWM	Territorio Indígena Weenhayek
UE	Unión Europea
UPA	Unidad de Producción Agropecuaria
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, por su sigla en inglés
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Presentación

La publicación de este libro, *Segunda Reforma Agraria: una historia que incomoda*, coincide con los 25 años de actividades ininterrumpidas de la Fundación TIERRA. Es una grata coincidencia porque, además, la temática de este texto refiere a uno de los objetivos centrales de la institución: contribuir al entendimiento de las reformas agrarias, sus dinámicas, tendencias y consecuencias.

Este trabajo examina los alcances de la Ley 1715, más conocida como Ley INRA, aprobada en 1996 luego de más de cuatro años de discusión. Esta ley de tierras cierra el ciclo de cinco décadas de reforma agraria que comenzó en 1953 y abre un nuevo ciclo agrario (1996 en adelante) dirigido a revertir el acaparamiento y la caótica privatización de las tierras fiscales del oriente y la Amazonía. Para ello, la nueva normativa adoptó como mecanismo operativo el denominado “saneamiento de la propiedad agraria” a aplicarse por diez años (1996-2006), plazo que luego fue extendido hasta 2017. Son casi dos décadas de vigencia de esta segunda Reforma Agraria y una inquietud obvia es conocer si todo esto está provocando cambios en la desigual estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia.

El libro expone historias que incomodan de muchas maneras. Incomoda el mismo título que lleva el trabajo. El ciclo inaugurado en 1996 pocas veces ha sido considerado como una verdadera segunda Reforma Agraria debido a que, en términos legales, tiene hilos de continuidad con la histórica Reforma Agraria de 1953 y, en términos políticos, tanto los gremios corporativos como los movimientos sociales del campo han resistido su aplicación, con excepción de los pueblos indígenas de las tierras bajas y su defensa de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Este trabajo reconstruye varias de

las narrativas que se han tejido y, en ese sentido, no será necesariamente del agrado de los distintos sectores, actores y gobiernos involucrados. En este estudio se presta especial atención a los rasgos distintivos de este proceso agrario, su contexto histórico, marcos jurídicos, hitos, orientación y mecanismos de implementación.

La Fundación TIERRA agradece a todos quienes coadyuvaron y han hecho posible esta investigación. Los autores se han nutrido de trabajos de investigación, talleres internos de discusión de la institución y de una colección documental especializada que TIERRA ha reunido en más de dos décadas de trabajo especializado en temas agrarios y rurales. Nuestro agradecimiento muy especial a Pan Para el Mundo-Servicio Protestante para el Desarrollo (PPM-SPD) que desde el nacimiento de TIERRA hace posible nuestro trabajo. Nuestro reconocimiento a la Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO). Del mismo modo, nuestra gratitud con todas las agencias que apoyan y creen en nuestro esfuerzo.

Fundación TIERRA

La Paz, diciembre de 2015

Prólogo a dos manos

*Cristóbal Kay**

El título y en especial el enigmático subtítulo invitan a la lectura y plantean varias interrogantes. ¿A quiénes incomoda esta historia? Quizás a los que incomoda al principio no son los mismos a los que incomoda más tarde. ¿Se darán por aludidos aquellos a los que esta historia incomoda o debería incomodar?

Este libro es el análisis más completo, detallado y actual del impacto que ha tenido la Ley INRA de 1996 o la ‘Segunda reforma agraria’ sobre el desarrollo de la economía y sociedad rural de Bolivia. Una pregunta central a la cual los autores tratan de responder es en qué medida dicha ley ha cambiado la desigual estructura de la tenencia de la tierra. ¿Las transformaciones provocadas por la Ley INRA con sus modificaciones posteriores realmente han conducido a una reforma agraria, o sea, a una redistribución de la propiedad de la tierra de los terratenientes a los campesinos? Los autores tratan de responder a esta pregunta central reflejando en su respuesta la complejidad que implica y su profundo conocimiento de la realidad agraria y campesina del país. Los autores presentan de forma precisa y lo más completamente posible la evidencia empírica para responder a esta y otras preguntas. Pero no entregan respuestas fáciles sino que invitan a la reflexión sobre temas fundamentales para el futuro del país.

* Profesor Emérito del *International Institute of Social Studies* (ISS), de la Universidad Erasmus (Rotterdam, Países Bajos) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador. Catedrático investigador asociado del *Department of Development Studies* (SOAS), Universidad de Londres.

La revolución mexicana con su reforma agraria paradigmática inició ya hace un siglo atrás el ciclo de las reformas agrarias en América Latina que tuvo su mayor expresión en las décadas de 1950 a 1970 con la 'primera' reforma agraria en Bolivia y las reformas agrarias en Guatemala, Cuba, Chile, Perú y Nicaragua, sólo para nombrar algunas. También el continente vivió algunas trágicas contra-reformas agrarias para los campesinos y trabajadores del campo demostrando el poder de las clases dominantes que defienden sus privilegios, incluso con las armas. Y no es de sorprender ya que las reformas agrarias más profundas crean cambios radicales y a veces también revolucionarios en la sociedad rural.

Lo notable de este libro es que analiza la problemática de la reforma agraria desde la perspectiva actual en la que predomina la globalización neoliberal. Ello implica que el significado y debate sobre la reforma agraria tiene hoy en día características diferentes a las que tuvo en el pasado. Además surgen nuevos temas en relación a las reformas agrarias tales como los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas, los asuntos ecológicos, los desafíos de los complejos agroindustriales y el extractivismo.

Este libro también se distingue por analizar la problemática de la reforma agraria en Bolivia insertándola en los debates más generales sobre la cuestión agraria desde una perspectiva histórica y teórica. Así el lector se encontrará con Marx, Kautsky, Lenin, Chayanov, Shanin, los 'campesinistas' y 'descampesinistas' o 'proletaristas' latinoamericanos, Bernstein, McMichael, van der Ploeg, Borras Jr., sólo para nombrar algunas de las personalidades que hicieron contribuciones fundamentales a los estudios sobre las reformas agrarias y el desarrollo del capitalismo en el campo.

Después de un siglo de reformas agrarias en América Latina se puede concluir que muchas de las promesas y esperanzas que desataron sólo se cumplieron parcialmente o simplemente no se cumplieron. Incluso las dinámicas posteriores a las reformas

agrarias condujeron en muchos casos a nuevos procesos de concentración de la tierra y exclusión social. Este libro también nos advierte sobre este peligro en Bolivia y nos invita a reflexionar para evitar que el país siga esta ruta.

*Miguel Urioste**

La publicación de este libro salda una deuda de la Fundación TIERRA con sus lectores. Ofrece un análisis completo y minucioso de los logros y desaciertos del proceso agrario 1996-2014 y conduce a participar de un debate teórico conceptual sustentado en el análisis de datos y estadísticas actualizadas. Permite una lectura informada, bien respaldada en evidencias que esclarecen cómo el agronegocio y el neoextractivismo –con apoyo del Estado– han logrado reconfigurar las formas de acceso, tenencia y uso de la tierra en la historia contemporánea boliviana.

Ha sido escrito por tres especialistas en el tema agrario: Gonzalo Colque, economista; Efraín Tinta, geógrafo y Esteban Sanjinés, abogado; quienes trabajan en la Fundación TIERRA hace más de una década. Son jóvenes profesionales que no vivieron en carne propia las movilizaciones sociales y debates políticos y parlamentarios para la aprobación de la Ley INRA hace más de dos décadas. No están contaminados por el afecto o el desafecto, por la militancia política o por vivencias personales; son intelectuales comprometidos con las causas de los pueblos indígenas y campesinos. Esta es una de las virtudes de este trabajo que ahora comentamos.

El libro comienza discutiendo los distintos enfoques conceptuales de las reformas agrarias en el mundo y en América Latina y

* Especialista en desarrollo rural y reforma agraria, investigador de la Fundación TIERRA.

plantea una pregunta difícil de responder. ¿La reforma agraria es relevante y posible hoy a inicios del siglo XXI? Nos recuerda que el debate ha sido obscurecido desde organismos multilaterales y bilaterales que ahora prefieren hablar, por ejemplo, de “gobernanza de la tierra”, un verdadero eufemismo. Desde esas miradas tecnocráticas, el mismo concepto de reforma agraria quedaría descalificado, como cosa del pasado. Pero en este libro vemos la pertinencia de este concepto para encarar el problema de la tenencia inequitativa de la tierra.

A fines de los años ochenta del siglo pasado, en el contexto del surgimiento y expansión del agronegocio de la soya en el Cono Sur de América Latina, los primeros países en instalar el modelo de producción a gran escala y exportación de materias primas agropecuarias fueron Brasil y Argentina. Particularmente el modelo sojero –en la década de 1990– comenzó a rebalsar hacia los países vecinos como Paraguay, Uruguay y Bolivia. Los terratenientes bolivianos se dieron cuenta del enorme valor de la tierra y se apresuraron a expandir sus propiedades de forma ilegal; los inversionistas reclamaron “seguridad jurídica” con más fuerza.

Con base en títulos fraguados, procesos jurídicos amañados y violentándose las normas surgieron enormes latifundios especulativos en el oriente que lograron acumular alrededor de 20 millones de hectáreas de tierras. Este acaparamiento corrupto se exacerbó durante las dictaduras militares de Hugo Banzer Suárez y Luis García Meza. Estos desmanes de las élites y las denuncias de corrupción en el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) desde los movimientos sociales y centros de investigación como Fundación TIERRA, explican el surgimiento en 1996 de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

En esa misma época tomaron fuerza las legítimas demandas de los pueblos indígenas de tierras bajas para ser reconocidos como ciudadanos con igualdad de derechos en la construcción de la sociedad y del Estado boliviano. Las marchas y protestas de este importante sector de la población boliviana fueron el escenario en

el que reivindicaron su derecho al reconocimiento sobre sus territorios indígenas y recursos naturales, demandas que –finalmente– fueron incluidas en la Ley INRA. Por su parte, los campesinos de tierras altas que habían logrado la restitución de sus tierras con la Reforma Agraria de 1953, constataron que la expansión de sus cultivos ya no era posible debido a la alta fragmentación, la baja productividad de los suelos y la erosión. La expulsión migratoria y el abandono de tierras fueron incrementándose. En este marco, algunos líderes campesinos de occidente con discursos radicalmente indianistas se aferraron a una propuesta de exclusión étnica (proyecto de Ley INKA) y acabaron marginándose del debate nacional sobre la necesidad de una nueva reforma agraria.

Los autores del libro sostienen que la segunda reforma agraria iniciada en 1996 no fue redistributiva. Si bien anuló una parte de los derechos propietarios ilegítimamente adquiridos, por otro lado acabó consolidando las formas de propiedad preexistentes. Mientras en 1953 el Estado tenía la capacidad de afectar derechos propietarios, restituir tierras a las comunidades y dotar tierras, a partir de 1996 estas facultades quedaron supeditadas a mecanismos de mercado y a controles institucionales. Es recién el año 2006 con la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que el Estado recupera su atribución de revertir derechos de propiedad mediante resoluciones administrativas.

La parte central del libro desglosa los resultados del proceso agrario en tres períodos entre 1996 y 2014. Quienes aplican la Ley INRA en el primer periodo (1996-2005) son paradójicamente aquellos que la habían combatido, especialmente desde la región oriental. Al influjo de la fuerte presencia de la cooperación internacional, especialmente de los países nórdicos, en ese periodo se priorizó la titulación de los territorios indígenas en áreas fiscales sin afectar el acaparamiento de tierras latifundiaras. En esta etapa el saneamiento no llegó a las empresas dedicadas al agronegocio ni a los especuladores de tierras, al contrario, ocurre un abandono paulatino del espíritu de la ley y una acentuada orientación del saneamiento hacia el catastro.

En el segundo periodo (2006-2009), mediante la Ley de Recondición de la Reforma Agraria, el proceso se orientó prioritariamente a la afectación de las grandes propiedades. Esta reforma legal representó el hito más importante para recuperar y apuntalar los postulados revolucionarios de la reforma agraria boliviana. Por ello, en ese período ocurre un rechazo organizado de las élites del oriente que se movilizan para frenar su aplicación. No cabe duda que la aguda polarización política que vivió Bolivia en ese tiempo fue estimulada por el rechazo a esta Ley. Los terratenientes no querían que sus intereses y privilegios fueran afectados en favor de los pueblos indígenas del oriente y menos aún en beneficio de probables asentamientos de campesinos del occidente. Paralizar la reforma agraria en curso fue la condición *sine qua non* que impuso esta elite para dar curso a la aprobación de la Constitución. En la negociación parlamentaria del nuevo texto constitucional se introdujo una serie de elementos que desvirtuaron el carácter redistributivo que estaba presente en la versión consensuada. En el referéndum dirimitorio de la CPE del año 2009 se hizo una pregunta respecto del tamaño máximo de la propiedad de las haciendas. Ganó abrumadoramente el tamaño máximo de 5.000 hectáreas pero lo que no se socializó al momento del referéndum fue que la ley no se aplicaría retroactivamente y que –en otro artículo añadido– la nueva CPE garantizaba el latifundio asociativo mediante la conformación de empresas con un número ilimitado de socios, cada uno con 5.000 hectáreas. Fue una colosal concesión gubernamental en favor de la expansión del agronegocio. Hoy en día la gran mayoría de los ciudadanos de Bolivia aún ignoran que el latifundio asociativo está autorizado por la CPE.

Entre los años 2010-2014, se paralizó el saneamiento y titulación de los territorios indígenas y se aceleró la titulación especialmente en las tierras bajas en favor de medianas y grandes empresas en las zonas estratégicas de expansión de la frontera agrícola. En ese periodo se titularon las tierras más productivas del país tanto para ganadería como para cultivos extensivos, y el gobierno y la agro empresa construyeron laboriosamente el “Pacto Productivo”, cristalizado parcialmente en la “Cumbre Agropecuaria”

de 2015, que tiene el objetivo de lograr que en el mediano plazo Bolivia forme parte de la liga mayor de productores de soya, imitando lo hecho por el Paraguay en la última década. Es la triple alianza entre Estado, capital y agroempresa.

En el balance final del proceso (1996-2014) el libro muestra que en términos de superficies tituladas los principales beneficiarios han sido los pueblos indígenas que lograron la consolidación de cerca de 23 millones de hectáreas en derechos propietarios colectivos de Tierras Comunitarias de Origen. Por otra parte, según los datos de saneamiento y titulación de tierras existirían casi nueve mil propiedades comunarias (títulos de propiedad colectivos o pro indiviso, que no son TCO) que han recibido derechos sobre más de nueve millones de hectáreas, lo que significa el 22,5 por ciento del total titulado en el país. Es una cifra enorme que estaría agrupando a muy diversos actores como las colonias menonitas y japonesas, propietarios individuales de 500 hectáreas en la Amazonía, comunidades tradicionales de las zonas andinas y comunidades nuevas de asentamientos colectivos en las tierras bajas del oriente y Amazonía, y hasta “comunidades fantasmas”. En el texto no queda claro que el concepto de “propiedad comunaria” no es equivalente a las comunidades que tienen personería jurídica reconocida por la Ley de Participación Popular. Un análisis más detallado de la categoría “Propiedad Comunaria”, o la construcción de subcategorías, es una tarea pendiente, una vez que el INRA entregue la información estadística desagregada. Por ahora es una especie de bolsa de gatos de todos los pelajes.

Durante las últimas dos décadas no se han promovido significativos asentamientos humanos y esto tiene distintas explicaciones. Por un lado, las funciones del Instituto Nacional de Colonización (INC) que fueron formalmente asignadas al INRA, en la práctica no se tradujeron en programas de colonización dirigidos por el Estado. Al mismo tiempo, el contexto macro económico de libre importación de alimentos, devaluación de las monedas de los países vecinos, inclemencias climáticas, falta de caminos vecinales y de sistemas de riego, desestimulan la agricultura de base campe-

sina y disminuyen la presión campesina por la tierra. Los campesinos están cada vez más abandonando el campo porque no es rentable ser agricultor familiar.

Los líderes de los movimientos rurales han sido cooptados por el gobierno-Estado mediante la profusión de proyectos, bonos, subsidios, fondos públicos y empleos estatales. Los campesinos en Bolivia no son ahora una clase combativa como lo fueron en el pasado porque –desde el Estado– han sido reducidos a una condición de rentistas permanentes y electores leales. Por eso, no hay ahora un sujeto popular revolucionario que reivindique la lucha agraria por la tierra y demande una reforma agraria redistributiva.

La gran incongruencia de la última década fue que en medio de tanta abundancia de dinero y relevante presencia indígena en el Estado no se ha eliminado el latifundio en el oriente ni se ha consolidado la agricultura familiar campesina. Esta ha sido una década perdida para el desarrollo rural. Las tierras con alto potencial productivo siguen siendo controladas por los pequeños grupos del agro-poder y no han pasado ni pasarán a manos de campesinos e indígenas.

La principal recomendación de este libro es que –ante la creciente presión del agronegocio por los recursos naturales y la reconcentración de la propiedad de la tierra con efectos tan nocivos en el medio ambiente– el proceso agrario se debería paralizar y reformular sus estrategias, mecanismos y objetivos en las áreas de expansión de la frontera agrícola. Para lograr esto, los autores señalan que es indispensable registrar y regular los capitales corporativos que controlan la renta agraria en el país. También recomiendan recuperar el legado del Instituto Nacional de Colonización y fortalecer las capacidades estatales para promover nuevos asentamientos humanos en favor de campesinos sin tierra.

La lectura de este libro incomodará a los defensores del *status quo*, a los terratenientes que promueven el agronegocio, a los gobernantes que creen que la reforma agraria ya terminó, a los funcio-

narios del Estado convertidos en burócratas que perdieron de vista el sentido estratégico de los cambios, a los líderes campesinos e indígenas que se acomodaron en el disfrute efímero del poder estatal y también a la cooperación internacional que busca contribuir a la reducción de la pobreza rural pero sin apostar por la equidad en la tenencia de la tierra. Es una radiografía nítida que invita al debate y que podría dar luces para renovar liderazgos desde el campo popular.

Introducción

Consideraciones iniciales

Las reformas agrarias que aún están vigentes en los países en desarrollo difieren sustancialmente de las versiones originales que cambiaron la historia de muchas naciones contemporáneas. En el contexto de América Latina, nos referimos a las históricas reformas agrarias que emergieron a principios del siglo XX como consecuencia de las luchas campesinas que tenían por meta la abolición de los regímenes latifundiaros y de las haciendas semif feudales. De forma paralela, los pobres rurales perseguían la recuperación de las tierras que habían sido usurpadas a sus antepasados desde la época colonial. Siendo más precisos, las históricas reformas agrarias tenían por objetivo la ‘restitución de tierras’, es decir, la reposición o devolución de las tierras a sus propietarios históricos mediante el uso del poder del Estado para la ‘afectación’ de las haciendas latifundiaras¹. Sobre todo los gobiernos nacionalistas llevaron adelante este tipo de reformas pro-campesinistas, no solo por convicción propia sino porque casi siempre estaban presionados por las revueltas rurales –incluso milicias campesinas– para la toma de las haciendas².

-
- 1 El término “afectación” fue introducido en la Ley de Reforma Agraria de 1953 con el objetivo de establecer la potestad jurídica por la cual el Estado interrumpía la propiedad sobre la tierra por una causal previamente identificada. Según la norma, la causal para la afectación era la existencia de una gran extensión de tierra que permanecía inexplorada o estaba siendo explotada de manera deficiente, percibiendo una renta fundiaria basada en la explotación semifeudal de campesinos (Decreto Ley 3464, arts. 12, 34, 36).
 - 2 Frente al fenómeno de acumulación de tierras que se acentuó en América Latina a inicios del siglo XX, varios países de la región implementaron procesos de redistribución de tierras. Estos procesos de reforma agraria cronológicamente tienen la siguiente secuencia: México (1910), Bolivia y Guatemala (1953), Cuba

En Bolivia, la Reforma Agraria de 1953 es uno de los hitos históricos más importantes. Aunque existen distintas versiones que atribuyen el origen y la autoría de este proceso al gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), las mismas no están libres de controversias y, en contraposición, varios estudios sostienen que las constantes revueltas de indios y tomas violentas de las haciendas son los hechos principales que en realidad precipitaron la aprobación del Decreto Ley 3464 del 2 de agosto de 1953, seguido por el Decreto Supremo 3471 del 27 de agosto (Antezana 1969; Soliz 2012). Esta ley declaraba que el Estado no reconocía el latifundio rural inexplorado o explotado deficientemente ni el régimen feudal de terratenientes que obtienen rentas agrarias explotando a campesinos en condición de siervos o colonos (Decreto Ley 3464, art. 12).

De esta manera, los levantamientos de siervos y colonos contra los terratenientes, junto al nuevo marco legal e institucional aprobado a inicios de la década de los cincuenta, dieron lugar a la casi inmediata anulación del trabajo servidumbral en las haciendas y a un proceso efectivo de redistribución y restitución de tierras. Asimismo, el gobierno del MNR promovió políticas agrarias complementarias a favor de la masificación del acceso a la educación básica en el sector rural, el voto universal a favor de los “excolonos” y la formación de los sindicatos agrarios de campesinos en comunidades de exhacienda. El Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) se encargó de consolidar el derecho de propiedad privada sobre las tierras confiscadas a los hacendados al declarar a los campesinos como propietarios a través de la entrega de miles de “títulos ejecutoriales”, de propiedad privada y colectiva, firmados cada uno por el Presidente de Bolivia.

El mecanismo principal de intervención legal –es decir la ‘afectación’ de las haciendas latifundiarias– tenía características y procedimien-

(1959), Venezuela (1960), Chile (1965), Perú (1969), Nicaragua (1979) y Brasil (1985). Hasta fines del siglo XX, en otros países como Uruguay, Argentina y Paraguay no se implementaron reformas agrarias de carácter redistributivo (Chonchol 2003, 207-213).

tos bastante claros. Al respecto, Jemio (1973, 13) explica que entre 1953-1956, el trámite se realizaba en tres planos: i) las Juntas Rurales trabajando en terreno para conciliar conflictos, ii) los Jueces Agrarios definiendo derechos en sentencia de primer grado, y iii) el CNRA como instancia máxima de decisión tomando conocimiento de las apelaciones y vigilando la aplicación de la ley. Más tarde, este procedimiento agrario fue revisado debido a las formulaciones jurídicas que entrañaban procesos morosos y sobre todo por revestir características propias de un pleito judicial ordinario. El mismo autor señala que a partir de 1956 se incorporaron algunas modificaciones de importancia tales como la eliminación de las Juntas Rurales y su sustitución por Juzgados Agrarios Móviles. Dentro de esta nueva etapa, el procedimiento comenzaba con la solicitud del Secretario General de la comunidad campesina directamente ante el Juez Agrario, pidiendo la afectación de las tierras de hacienda; luego la mencionada autoridad judicial emitía notificaciones para la audiencia entre el hacendado y los campesinos. También a la par el Juez Agrario ordenaba el levantamiento de un plano circunstanciado a cargo de los topógrafos del CNRA. Luego de la audiencia –si acaso se llevaba a cabo con la presencia física de algún hacendado presto a defender sus tierras ante la comunidad campesina organizada y movilizada– el Juez dictaba la sentencia, misma que pasaba al control del CNRA para, por último, preparar el proyecto de Resolución Suprema y los títulos ejecutoriales para la firma del Presidente³.

Décadas más tarde este proceso agrario entró en decadencia básicamente porque en las regiones altoandinas no había más haciendas que abolir ni más tierras que redistribuir entre campesinos. Los trámites de ‘afectación’ se estancaron hacia mediados de 1960 en las instancias finales del CNRA y el Ministerio de Asuntos Campesinos (MACA). La inestabilidad política de los años de dictadura

3 A menudo el procedimiento jurídico señalado no era más que una mera formalidad para legalizar lo que en los hechos ya se había dado: la toma física de las tierras de haciendas por parte de los trabajadores campesinos. En muchas regiones del país, los hacendados huyeron precipitadamente abandonando sus propiedades y, en tal situación, la audiencia entre las partes simplemente no podía tener lugar para negociar la repartición de tierras.

(1960-70) también afectó para que los títulos ejecutoriales fueran abandonados en la bandeja de documentos por firmar del despacho del Presidente. Los trámites agrarios inconclusos se acumularon a la espera de la Resolución Suprema que se requería para la extensión de los títulos ejecutoriales. Urioste (2005, 2) en su trabajo “La reforma agraria abandonada” sintetiza esta crisis en estas palabras: “la Reforma Agraria había sido abandonada y nadie sabe cuándo terminó. Quedó arrinconada en los archivos de algunas oficinas, en medio de papeles, miles de expedientes y sin voluntad política ni orientación”⁴.

A principios de los años noventa, la Reforma Agraria de 1953 dejó de tener vigencia debido a que el gobierno de Jaime Paz Zamora ordenó la intervención del CNRA y del Instituto Nacional de Colonización (INC). La comisión interventora paralizó el funcionamiento de estas dos instituciones agrarias, intentó reordenar la caótica situación pero al cabo de unos meses optó por generar las condiciones necesarias para la formulación y adopción de una nueva ley de tierras⁵. Nueva en el sentido de que introdujo varias disposiciones novedosas pero en términos jurídicos no fue una ley abrogatoria⁶ de la histórica ley dictada el 2 de agosto de 1953, es decir no anuló totalmente su vigencia. Así, la nueva versión de la reforma agraria boliviana tuvo lugar a partir de 1996 con la aprobación de la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

4 El agotamiento hacia la década de los ochenta del proceso agrario que comenzó en 1953, además de traducirse en el abandono estatal de los procesos administrativos y trámites de titulación de tierras, tiene entre sus principales causas la ilegal apropiación de las tierras del oriente boliviano por parte de grupos de poder relacionados con el poder político y los gobiernos dictatoriales (Soruco, Plata y Medeiros 2008; Urioste y Pacheco 2001). A este punto volveremos varias veces en el cuerpo central de este trabajo.

5 La intervención del CNRA y del INC fue ordenada mediante el Decreto Supremo 23331 el 24 de noviembre de 1992 y duró hasta 1996 cuando se aprobó la Ley 1715. La denuncia pública de la dotación irregular del latifundio denominado “Bolibras” fue el factor desencadenante para la intervención.

6 En términos jurídicos, ‘abrogación’ es dejar sin efecto o vigencia la totalidad de una ley mediante una disposición de igual o mayor jerarquía.

La Ley 1715 de 1996 –más conocida como Ley INRA– introdujo procedimientos de reconocimiento de derechos de propiedad agraria distintos a los mecanismos utilizados en el pasado. El procedimiento de 1953 bien podría denominarse proceso de “afectación y restitución” pero el nuevo mecanismo procedimental llegó a denominarse formalmente como “saneamiento” de la propiedad agraria. En términos legales, se entiende por tal a un conjunto de procedimientos de carácter técnico-jurídico temporal, centrados en la revisión de la legalidad de los títulos de propiedad, el ordenamiento de su registro y catastro, identificación de todas las dobles dotaciones, tráfico de tierras y todas aquellas situaciones de ilegalidad en el derecho de propiedad (Ley 1715, art. 64). Aunque la Ley INRA ratificaba entre sus principales objetivos los principios rectores de la Reforma Agraria de 1953 –por ejemplo, el concepto de Función Social (FS) y el histórico eslogan “la tierra es de quien la trabaja”–, tenía en la parte operativa un complejo diseño técnico-jurídico orientado principalmente al registro catastral de las propiedades agrarias. El proceso de “saneamiento” carecía de una clara y directa relación con la facultad del Estado, a través del INRA, de implementar una política de reforma agraria expresamente dirigida a revertir y expropiar tierras de la gran propiedad (Urioste 2009; Lavadenz 1995). Sin lugar a dudas, esta falta de conexión entre el procedimiento técnico-jurídico y el poder jurídico-político del Estado de recuperar el control sobre las tierras de gran extensión obstaculizó el proceso de distribución y redistribución de tierras. En consecuencia, aminoró de forma considerable –sino anuló– el carácter revolucionario y transformador que preserva una parte de la ley de tierras de 1996⁷. Esta faceta de desconexión entre objetivos declarados y el procedimiento establecido es uno de los temas que nos interesa explorar con detenimiento en este trabajo.

Además de las diferencias y contrastes en cuanto a mecanismos procedimentales adoptados en la primera y segunda versión de la reforma agraria boliviana, ambas difieren por los sucesos sociales

7 Diez años más tarde, en 2006, el procedimiento de saneamiento fue modificado por la Ley 3545 con el objeto de simplificar los pasos y hacer más expeditos los procesos de reversión y expropiación.

y políticos que crearon entornos históricos específicos. Mientras en la primera etapa la ley agraria legalizó la ocupación de facto de las tierras de haciendas por parte de los campesinos altoandinos y su distribución fue dirigida y auto-organizada por ellos mismos –que además las trabajaban en condiciones de servidumbre–, la Ley INRA de 1996 más bien fue un intento desde el Estado por tomar control e intervenir técnica y jurídicamente las tierras latifundiarias (muchas de ellas sin uso productivo y por tanto latifundios especulativos sin capital invertido ni trabajadores) controladas por las élites regionales en las tierras bajas de Bolivia. Mientras la ‘restitución’ legal de tierras consignada en la Ley de 1953 era prácticamente una mera formalidad sobre un hecho consumado de ocupación y el control efectivo de las tierras por parte de los campesinos en circunstancias tales que los hacendados no tenían opción ni poder de defenderse, la Ley INRA se propuso la intervención técnica y legal como primer paso y la conclusión de la titulación como segundo paso para recién identificar tierras fiscales disponibles y distribuirlas a favor de campesinos e indígenas sin tierra y con poca tierra.

Lo cierto es que la situación social y política de 1996 no estaba en condiciones de recrear el escenario revolucionario de 1953. En primer lugar, las propiedades latifundiarias no estaban ocupadas por los campesinos sino, al contrario, los grupos de poder agrario tenían sólido control sobre las mismas. En segundo lugar, las tierras en disputa geográficamente estaban lejos de las comunidades campesinas minifundiarias, específicamente en el oriente boliviano donde los grandes propietarios durante y luego de la discusión de la Ley INRA desplegaron múltiples mecanismos de resistencia ante la intención del Estado de aplicar el saneamiento, verificar la “función económica social” (FES) y recién entregar títulos de propiedad. La propia normativa definía que la redistribución de las tierras recuperadas (si acaso esto sucedía) sería posible sólo después de la conclusión del saneamiento y titulación de las propiedades latifundiarias. Es decir, los pequeños propietarios de origen campesino e indígena tenían que esperar la legalización de las medianas y grandes propiedades para conocer cuánta tierra había sido recuperada por el INRA para fines redistributivos (Reglamento de la Ley INRA, art. 94). Todo esto te-

nía una implicación de suma importancia: si hubiese surgido algún cuestionamiento posterior sobre las tierras legalizadas (por ejemplo, un rechazo popular a los recortes considerados insuficientes por una comunidad campesina o indígena), cualquier acto de oposición jurídica sería extemporáneo.

La resistencia a la Ley de 1996 por parte de las élites del agro temerosas principalmente de los principios rectores de carácter transformador (la dimensión política), en realidad no hizo otra cosa que entorpecer todavía más la recuperación legal de tierras mediante el ya engorroso mecanismo de saneamiento (la dimensión técnica). A esto se debe sumar el hecho de que el sector campesino no estaba movilizado, ni ejerciendo presión o acción directa para la ocupación de las tierras⁸. Además, la penetración de intereses y capitales transnacionales creó nuevos poderes económicos para el control de las tierras productivas. Esto significa que, además, el saneamiento de tierras fue un intento por aplicar procedimientos altamente judicializados en tiempos de expansión del capitalismo agrario. Las fuerzas globales han sido decisivas para definir rápidamente quién acumula el excedente económico en las tierras bajas y cuáles son los sectores que se capitalizan con el auge del agro mecanizado. En los hechos, la expansión de la agricultura a gran escala ocurrió a través de la ampliación de la frontera agrícola a costa del bosque primario y sin necesidad de saneamiento o titulación de tierras. La puesta en producción de esas tierras se impuso como un hecho concreto que ocurrió por encima de la tentativa legal de poner en cuestión la propiedad de tierras, esclarecer, distribuir y volver a reconocer derechos de propiedad.

Aunque el saneamiento de la propiedad agraria fue concebido como un recurso de aplicación temporal (entre octubre de 1996 y octubre de 2006), al concluir este periodo fue ampliado legalmente en dos ocasiones. La primera ampliación fue por siete años (2006-2013) y

8 A diferencia de los campesinos de tierras altas, los pueblos indígenas de tierras bajas organizados en la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), jugaron un rol activo y decisivo para exigir el reconocimiento de territorios indígenas bajo la modalidad de titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

la segunda por cuatro años adicionales (2013-2017). Estas modificaciones legales han sido aprobadas por el gobierno con la finalidad de extender el trabajo de saneamiento hasta concluir la titulación de todas las propiedades agrarias de Bolivia. Estos consecutivos cambios son evidencias concretas de las dificultades y obstáculos que confronta el INRA para llevar adelante una reforma agraria que en tiempos actuales sea capaz de anular o afectar significativamente la estructura agraria dual de minifundio y gran propiedad. La aplicación del mecanismo de saneamiento por un periodo prolongado de casi dos décadas es otra señal de la pérdida del carácter transformador que se lee en los postulados centrales de la Ley 1715 de 1996 y la Ley 3545 de 2006. A pesar de estas evidencias y señales, este mecanismo no fue sometido a una revisión crítica para cambios significativos, excepto las modificaciones parciales introducidas en 2006 mediante la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria con la finalidad de acelerar, ante todo, la protección jurídica de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

Con frecuencia las distintas evaluaciones del saneamiento se han reducido a la presentación de los resultados cuantitativos y sus tecnicismos. Cada una de las diferentes gestiones de gobierno, casi siempre de forma sesgada, se atribuyó para sí la mayor cantidad de hectáreas tituladas y saneadas en los informes de administración de tierras y el mayor número de títulos ejecutoriales firmados por el Presidente de turno. La repetición descriptiva de informes oficiales con cifras por departamentos, tipos de procedimientos o modalidades de titulación a menudo inconsistentes, no sólo acabó complejizando la comprensión de los cambios agrarios que estaban ocurriendo en terreno sino que cada vez tiende a convertirse en una representación en papeles excesivamente alejada de la realidad agraria, sus dinámicas y trayectorias.

La Ley INRA de 1996 ha cumplido dieciocho años de vigencia (1996-2014) y sigue siendo la principal normativa para la administración de los derechos de propiedad de la tierra en Bolivia. Como hemos explicado, su mecanismo técnico-jurídico difiere sustancialmente del formulado en 1953 aunque, por otro lado, prácticamente mantiene

intacto el postulado declarativo e histórico de lucha frontal contra la tenencia inequitativa de la tierra. Esta discontinuidad y continuidad ha expuesto a muchos agraristas al dilema de si estamos o no frente a una segunda Reforma Agraria. Si se evalúa los resultados en el sentido de que no se perciben grandes transformaciones de la desigual estructura agraria que se preveían en los objetivos de la Ley INRA, la tendencia es a señalar que no estamos frente a una segunda Reforma Agraria. Pero si prestamos mayor atención no a los objetivos y principios rectores sino a los mecanismos operativos y procedimientos (saneamiento en lugar de “afectación y restitución”), estamos sin lugar a dudas frente a un nuevo ciclo. En este texto optaremos por el denominativo de segunda Reforma Agraria, no porque tengamos interés en enfatizar algún particular impacto positivo, sino para destacar que definitivamente estamos frente a un nuevo ciclo de revisión del 100 por ciento de las propiedades agrarias y frente a una ley de tierras que entra en vigencia dentro de un contexto contemporáneo de transformaciones agrarias. Por un lado, está la consolidación de la agroindustria a gran escala que controla la mayor parte de las tierras cultivadas en Bolivia y, por otro lado, está la realidad de la mayoría rural compuesta por campesinos e indígenas quienes a menudo aparecen en los reportes estatales como los principales beneficiarios de la titulación de tierras, aunque ello contraste con el deterioro continuo del modo de vida de este sector⁹. Todo esto implica múltiples procesos en curso de transformaciones agrarias, tensiones acentuadas entre la ley y los hechos, entre las lógicas de producción campesina y la producción para el mercado, además de las diferenciaciones campesinas que emergen con fuerza

9 Por ejemplo, una de varias explicaciones oficiales con respecto a que la titulación de tierras favorece a las mayorías rurales en desmedro de los grandes propietarios, se puede ver en un artículo reciente, “La tercera es la vencida” (Fernández 2014b). Su autor señala que “Bolivia tiene una superficie de 109,6 millones de hectáreas (MM Ha) y el área sujeta al proceso de saneamiento de tierras es de 106,7 MM Ha; cuando la reforma concluya, el sector empresarial posiblemente consolide alrededor de 15 MM de Ha (hasta la fecha tiene 5,8 MM Ha en propiedad); e indígenas, originarios, campesinos, interculturales, afrobolivianos y otros pequeños propietarios poseerán alrededor de 60 MM Ha (de las cuales ya tienen registradas a su favor 41 MM Ha)”.

cuando coexisten modos de producción campesina y capitalista. En definitiva, es un nuevo ciclo agrario en un contexto diferente.

Preguntas centrales

Bajo estos planteamientos iniciales, cabe formularse una serie de preguntas. i) ¿Cuáles son los rasgos distintivos de esta segunda Reforma Agraria en términos de orientación y mecanismos de implementación?, ii) ¿Cuáles son los hitos claves, las fuerzas que operan y los resultados en dieciocho años de aplicación de la ley de tierras de 1996? Más importante aún, iii) El saneamiento en particular y la reforma agraria en general ¿aún son mecanismos válidos para modificar las relaciones sociales rurales en el escenario actual de transformaciones agrarias que más bien están dirigidas por fuerzas e intereses económicos globales? En este marco de inquietudes, el propósito de este trabajo es explorar posibles respuestas a estas preguntas, de esa manera, entender los componentes centrales de la estructura agraria boliviana contemporánea y –desde una mirada propositiva– promover la discusión y revisión de las políticas de tierras.

Se pueden identificar varias razones para justificar estos propósitos que nos planteamos para el presente trabajo pero mencionaremos dos que nos parecen las más importantes. La primera razón es que Bolivia no está al margen de los procesos de (re)primarización de la agricultura que acontecen en varios países en desarrollo y que tienen fuerte impacto sobre el sector campesino e indígena, es decir entre los productores a pequeña escala. Probablemente estos procesos no tendrían relevancia en un otro país que esté encaminado hacia la industrialización de su economía pero ciertamente este no es el caso boliviano. Los campesinos e indígenas que no poseen suficientes tierras cultivables no tienen muchas alternativas productivas ante la expansión y el predominio de la agroindustria en el oriente boliviano –cada vez más controlada por capitales transnacionales– que expone a los pobres rurales a condiciones de fragilidad y acentúa más su situación de marginalidad y subordinación. En consecuencia, muchos de los campesinos parcelarios e indígenas tienen opciones económicas muy restringidas o casi nulas para convertirse en trabajadores asalariados

(proletarización en términos marxistas), por tanto sin otra alternativa que seguir cultivando las pequeñas propiedades marginales y seguir vendiendo su mano de obra en mercados informales y temporales. La segunda razón es que el modelo boliviano de tenencia de la tierra y producción agropecuaria tiene problemas estructurales de provisión para el mercado interno de alimentos libres de modelos de sobreexplotación de la tierra, uso de agroquímicos y semillas transgénicas. Las múltiples medidas estatales aunque a veces circunstanciales, subvenciones a productores y consumidores con recursos de la renta del gas, concesiones políticas a favor del sector agroexportador y otras medidas similares; están por ahora compensando los desajustes cíclicos en la disponibilidad y acceso a alimentos pero no van a resolver el problema alimentario a mediano y largo plazo. Bolivia teniendo potencial agropecuario para abastecer de alimentos su mercado nacional, corre el riesgo de enfrentar consecuencias dañinas que emergen por el aumento significativo de un modelo agrario nacional orientado al mercado externo y, a su vez, depende cada vez más de las importaciones de alimentos.

Apuntes metodológicos

En términos metodológicos, encarar las temáticas definidas para este trabajo requiere una perspectiva macro con énfasis en la revisión histórica de los antecedentes y hechos que rodearon a la emergencia de la ley de tierras de los años noventa. En el proceso de recopilación de información y fuentes bibliográficas, hemos privilegiado por igual la parte cualitativa y la cuantitativa. Y aunque no fue sistemático, el trabajo se enmarcó dentro de un enfoque de “método mixto o combinado”, es decir, hemos prestado particular atención a la recopilación, análisis e integración de la información cuantitativa con la cualitativa en una sola unidad de análisis (Creswell y Plano Clark 2007). El énfasis estuvo en utilizar la información disponible para la interpretación de los distintos momentos entre el periodo 1996-2014.

Es importante mencionar algunas limitaciones de este estudio. No se recolectó información primaria específica para esta publicación pero si hemos utilizado un extenso listado de materiales y apuntes

de investigación recopilados por la Fundación TIERRA como parte de su permanente trabajo de seguimiento a la implementación de las normativas agrarias y del proceso de titulación de tierras desde hace más de dos décadas. Esto incluye estudios de caso, memorias de reuniones y seminarios y otros documentos no publicados. También este trabajo se ha alimentado de algunos talleres de discusiones con los colegas de la Fundación TIERRA y varias conversaciones semi-estructuradas con agraristas y actores clave involucrados en varios momentos del proceso y desde diferentes ópticas. La información cuantitativa sobre los resultados de saneamiento y titulación de tierras proviene de las memorias e informes del INRA de distintas gestiones. La información sobre la titulación de tierras es dispersa y los soportes físicos y digitales varían desde publicaciones y memorias con contenido sustancioso hasta simples diapositivas con información general. También en más de una ocasión el INRA nos ha facilitado información sobre los avances en el saneamiento y titulación de tierras. Esta institución agraria es la fuente de información oficial para cualquier trabajo sobre estos temas pero también sería deseable para el futuro la difusión de datos mucho más desagregados y consistentes para así facilitar cualquier análisis más minucioso y con cruce de variables. La puesta a disposición del público de la información sobre titulación de tierras es una obligación legal y sigue siendo una tarea pendiente a superar para el Estado boliviano¹⁰.

Estructura del texto

El primer capítulo está dedicado a establecer el marco analítico sobre qué se entiende por reforma agraria, cómo ha cambiado este concepto a lo largo de los años y cómo se relaciona con diferentes perspectivas

10 Al momento de la publicación de este trabajo, tampoco se cuenta con los resultados del tercer Censo Nacional Agropecuario (CNA) que se realizó en octubre y noviembre de 2013 con el objetivo de “captar, procesar y difundir información sobre la estructura productiva del sector, así como sobre la estructura organizacional y la distribución de las tierras”. La escasa disponibilidad de información y acceso a la misma es uno de los obstáculos más importantes que enfrenta todo investigador en temas agrarios y rurales.

y proyectos políticos. En esta sección retomamos uno de los debates que podría resultar interesante para el contexto contemporáneo sobre si la reforma agraria debería estar “dirigida por el Estado” o “asistida por el mercado”. También hacemos énfasis en cuáles son las complejidades y los nuevos elementos que motivan a preguntarnos qué tipo de reforma agraria es posible hoy en día.

El segundo capítulo está dedicado a la revisión de los antecedentes y el contexto social, económico y político en el que emerge la Ley INRA de 1996. El énfasis está en las fuerzas que legitimaron el nuevo ciclo agrario (lucha contra el (neo)latifundio, el reconocimiento de territorios indígenas), la influencia de los postulados de 1953, la emergencia de las políticas neoliberales en los años noventa y las presiones sistemáticas de los organismos internacionales para su adopción en todos los ámbitos, incluyendo el sector agrario.

El capítulo tres está dedicado a examinar la institucionalidad agraria 1996-2014 desde una mirada jurídica y también histórica. Incluye los temas centrales que hacen a la institucionalidad agraria, los mecanismos de reconocimiento de derechos agrarios, reformas e hitos. En general, en esta sección se pretende mostrar la transición que se produjo desde la visión agrarista de 1953 hacia la visión agroambiental en la construcción de la institucionalidad agraria a partir de la incorporación de políticas de sostenibilidad ambiental en la Constitución Política del Estado de 2009.

El capítulo cuatro ofrece un examen detenido del proceso de saneamiento de tierras en términos de información cuantitativa sobre los resultados de la titulación de tierras, a lo largo de los dieciocho años. Se distingue tres principales momentos e hitos (1996-2006, 2007-2009 y 2010-2014) y en cada parte se hacen caracterizaciones parciales sobre la estructura agraria conforme se aplican gradualmente los mecanismos de saneamiento y titulación de la propiedad agraria. Mientras el capítulo anterior analiza la cuestión legal, esta sección se focaliza en los resultados de la titulación. Cabe advertir que aquí no se pretende reconstruir, rellenar los vacíos o rebatir la información oficial del proceso de saneamiento y titulación, tarea

que está a cargo del INRA. El propósito de esta parte del trabajo es integrar las estadísticas agrarias disponibles (esforzándonos en presentar datos consistentes) con la parte analítica que además de lo legal, abarca los ámbitos sociales, políticos y económicos.

La última sección de conclusiones está dedicada a profundizar la discusión de temáticas emergentes de los planteamientos presentados en las secciones precedentes. Aquí retomamos varios planteamientos de esta sección introductoria y del primer capítulo sobre el marco analítico para responder a las preguntas centrales. También exploramos algunos de los temas pendientes de la reforma agraria recapitulando los principales hallazgos, argumentos e identificando posibles implicaciones para el debate y futuros trabajos.

Capítulo 1

La Reforma Agraria: debates e implicaciones

1. Preliminares

En la sección introductoria hemos empezado señalando que en América Latina y particularmente en Bolivia la “reforma agraria” nació asociada a las históricas luchas campesinas para la abolición de haciendas y restitución de las tierras usurpadas. Sin embargo, este término tiene una connotación mayor debido a que como concepto, la “reforma agraria” estuvo asociada con el papel de los Estados de países en vías de desarrollo para impulsar programas de desarrollo económico de alcance nacional y el rol productivo que la tierra (y los campesinos) debía jugar para el mismo propósito¹. De hecho, existe una larga tradición de discusiones agrarias conocidas como la “cuestión agraria” que surgió hacia inicios del siglo XX, a partir del debate Lenin-Chayanov en torno a interrogantes como ¿cuál es y cuál debería ser la contribución de la agricultura a los programas de industrialización?, ¿cuál es el tamaño óptimo de la unidad productiva agrícola?, ¿qué tamaño de tierra debería poseer la familia campesina?, ¿acaso había lugar para el campesinado en el proyecto leninista de transición al socialismo basado en una agricultura ‘científica’ y a gran escala? (Sánchez de Puerta T. 1990; Bernstein 2009). Sin duda, todas estas preguntas sobre qué hacer

1 También es común el uso del término “reforma agraria” para referirse a cuestiones relativas a cualquier “ley de tierras”, de modo que ambos se utilizan con frecuencia como términos intercambiables. En este texto vamos a utilizar estos términos en la misma línea, aunque sin perder de vista que el concepto de reforma agraria es más amplio o integral y tiene relación con cambios de carácter estructural en la tenencia de la tierra y sistemas de producción agropecuaria. Por otro lado, la “ley de tierras” es algo más específico y limitado al abordar la problemática de la tenencia de la tierra, su distribución, redistribución y titulación (Cox y otros 2003).

con la tierra y el productor rural o cómo el agro puede contribuir al desarrollo económico entrañaban distintas alternativas de reforma y reparto de la tierra. En la Rusia de 1928-1933 triunfó la corriente leninista que impuso la colectivización de la tierra que años más tarde resultó en uno de los mayores fracasos socialistas, provocando la desaparición y muerte de millones de campesinos rusos por inanición y confinamiento en campos de trabajo forzados (Miglioli 1934).

Para el caso de los países de reciente formación del Sur, la idea de que el Estado debería ser el principal ‘motor’ de desarrollo surgió con fuerza después de la Segunda Guerra Mundial y con la independización del poder colonial de varios países asiáticos, latinoamericanos y africanos. La meta inmediata fue la reestructuración y vigorización de la economía de las sociedades emergentes. Para ello, la reforma agraria fue imaginada como una intervención estatal directa para reformar el sector agrario atrasado y redistribuir la propiedad de la tierra; en consecuencia, también pretendía redefinir quién o quiénes deberían controlar la renta agraria. Estas intervenciones más inclinadas –pero no exclusivamente– a consolidar la propiedad de la tierra a favor de medianos y grandes productores, y de forma marginal a campesinos, todavía son consideradas de carácter estratégico para promover la industrialización de la economía nacional de los nuevos Estado-naciones. En las recientes décadas, por ejemplo, las reformas agrarias que se implementaron en países asiáticos son valoradas como experiencias de transformaciones agrarias que efectivamente contribuyeron a la equidad en el sector rural e industrialización de las economías nacionales (Jacobs 2013; Kay 2002).

En contraste, en el contexto de América Latina, las reformas agrarias han tenido una connotación menos conectada a las necesidades de transformación económica pero mucho más cercana a corregir injusticias sociales en el sector rural. Los cambios revolucionarios en México (1910), Guatemala (1953), Cuba (1959) o Bolivia (1953) tenían como objetivo principal eliminar la explotación y opresión del campesinado por parte de terratenientes. Las redistribuciones o repartos de tierras han sido reformas que fundamentalmente coadyuvaron a enmendar injusticias sociales exacerbadas. Los distintos gobiernos

se vieron obligados a intervenir y entregar tierras a los campesinos ante la ola de revueltas rurales, conflictos sociales y políticos. El reparto se produjo sin un claro consenso sobre si esa “campesinización” aceleraría o frenaría el desarrollo de la agricultura (Kay 1998; Llambí I. y Pérez C. 2007). Donde hubo mayor convergencia es en el hecho de que las reformas agrarias latinoamericanas de mediados del siglo XX no han tenido un mayor o al menos un impacto significativo sobre los procesos de industrialización de los países de América Latina (Kay 2002; Urioste y Kay 2005).

Este tipo de reformas agrarias latinoamericanas, es decir de carácter redistributivo, implicaban necesariamente la confiscación de las propiedades de los grandes propietarios o terratenientes, algo que fue posible mediante el uso del poder coercitivo del Estado enfrentado a las élites agrarias y acompañado por políticas de compensaciones parciales; casi siempre estas reformas han tenido lugar en respuesta a levantamientos y revueltas campesinas². Un proceso de estas características supone cambios en la estructura agraria que favorecen el acceso a la tierra de los pobladores rurales pobres sin o con poca tierra. En realidad, los cambios favorecen la propiedad o tenencia de la tierra por parte de quienes la trabajan efectivamente (por ejemplo los casos colombiano, mexicano y boliviano). De esa manera, este tipo de transformaciones incentivaron la formación de medianos propietarios de la tierra y pequeñas propiedades con un control más directo sobre el uso de la misma. La producción y las relaciones con el resto de la sociedad también mejoraron. En otras palabras, las reformas agrarias redistributivas serían revolucionarias porque empoderan al campesinado, alteran las relaciones de poder

2 Los programas de reforma agraria llevados a cabo mediante el uso de fuerza coercitiva de los Estados han sido condenados duramente en los años noventa por aquellas corrientes neoliberales que impulsaron contra-reformas vía mercados. Por ejemplo, Herrera, Riddle y Toselli (1997, 65) consideraron que las reformas agrarias del periodo 1960-1980 “deben ser evaluadas como fracasos, aún si su desempeño económico se considera como costos para el bienestar social de las poblaciones rurales. En lugar de reducir la pobreza rural, generalmente la han hecho compartir con otros más. Los servicios e insumos subsidiados que formaban parte de los programas de reforma agraria en raras ocasiones ayudaron a los beneficiarios”.

preexistentes y recomponen las estructuras de 'clase' dando un rol más protagónico al sector mayoritario de las sociedades rurales.

Sin embargo y a pesar de esta primera imagen que tenemos sobre la reforma agraria, todavía todo esto es motivo de debate y polémica hasta la actualidad principalmente porque no hay consenso sobre si la reforma agraria es un concepto político de tipo revolucionario. Las controversias surgen porque, en la práctica, las reformas agrarias han respondido a una amplia gama de situaciones históricas e intereses políticos de los partidos y gobiernos de turno. Las reivindicaciones de los campesinos gozaron de una alta legitimidad especialmente cuando las tomas y ocupaciones de las grandes propiedades fueron provocadas por la formación de sistemas productivos inhumanos cuya renta provenía de formas inaceptables de explotación laboral de la mayoría rural desposeída. Digamos que cuando los cambios se originan desde las luchas sociales se trata de reformas agrarias "desde abajo". En contraposición, estarían aquellas experiencias o iniciativas que han sido dirigidas "desde arriba", es decir por gobiernos intervencionistas y autocráticos –muchos de ellos gobiernos autoritarios como en Zimbawe en 1979, Cuba en 1959, Perú en 1968– cuyas acciones arrojaron resultados más bien ambiguos y en algunos casos a favor de quienes tenían vínculos con el poder político³. Además, no se debe perder de vista aquellas reformas agrarias que han sido implementadas por influencia y presión directa de los Estados Unidos en el periodo de la "guerra fría" en países en vías de desarrollo con el objetivo político de apaciguar revueltas rurales y evitar el crecimiento del descontento social para así controlar la emergencia de posibles movimientos "socialistas" desde el campo (Taiwán o Tailandia son algunos de los casos más relevantes).

En América Latina, los movimientos pro reforma agraria se desvanecieron hacia finales de los años sesenta del siglo pasado, luego de

3 Una conclusión distinta se puede encontrar en Albertus (2015) "Autocracy and redistribution: The Politics of Land Reform". Este trabajo sostiene que las redistribuciones de tierras más significativas se han dado bajo gobiernos autocráticos antes que bajo gobiernos democráticos.

que en muchos países se logró repartir o restituir las tierras del régimen hacendal a favor de las poblaciones campesinas e indígenas (FAO 2004; Chonchol 2003). Una de las razones para la decadencia de los movimientos campesinistas de los años setenta y ochenta fue la emergencia de crudas represiones militares dirigidas por gobiernos dictatoriales ligados al agro-poder. La aguda crisis económica de la región en esos años también influyó en el deterioro de las instituciones públicas que estaban encargadas de administrar y reestructurar la tenencia inequitativa de la tierra.

Sin embargo y de forma sorpresiva, los programas de reforma agraria retornaron a la escena pública en los años noventa, en forma de nuevas políticas de tierras y otras complementarias de dotación de servicios e infraestructura básica para el campo. El retorno inesperado no fue casual porque se produjo en pleno periodo de implementación de reformas neoliberales bajo el manto del “Consenso de Washington”. El Banco Mundial se convirtió en promotor de nuevas leyes de tierras con el objetivo de atenuar la exacerbación de la pobreza rural pero sobre todo para abrir nuevos mercados de tierras en las zonas con alto potencial para la agricultura comercial de exportación (Borras Jr. 2007). Pero como veremos más adelante, este retorno alteró de forma sustancial el significado original y revolucionario del concepto de la reforma agraria e introdujo nuevos mecanismos y procedimientos técnico-jurídicos para la titulación de tierras que no conducen a reformas agrarias de carácter redistributivo.

2. Implicaciones políticas de las reformas agrarias

Las reformas agrarias han sido parte inseparable de las luchas políticas de control del poder estatal y proyectos políticos de transformación estructural de los Estados. Para muchos estudiosos, el objetivo político de las reformas agrarias no fue otro que el quebrantar el poder de los terratenientes, especialmente en tiempos y sociedades donde la agricultura jugaba un rol económico preponderante y ocupaba a una proporción muy importante de la

población⁴. También era parte de los cálculos de políticos en función de gobierno y partidos políticos contrincantes para ganar mayor legitimidad entre la población votante (campesinos y sectores populares) al apoyar y reivindicar la demanda por el acceso a la tierra de los movimientos campesinos. En las sociedades contemporáneas donde la población rural todavía sigue siendo significativa en términos electorales, estas prácticas políticas persisten. El reconocimiento del voto universal que irradió durante la última mitad del siglo XX de alguna manera está vinculado al renovado interés político por los pobladores rurales y comunidades indígenas. Entre los recientes procesos políticos, más o menos resulta fácil identificar las estrategias electorales y promesas de justicia social para los campesinos que tienen por finalidad última establecer alianzas entre el poder político y los campesinos pobres sin o con poca tierra.

Todavía hablando de forma general, se puede decir que al menos dos macro-proyectos políticos históricos tienen relación directa con la reforma agraria. En primer lugar, podemos situar los proyectos de transformación del agro para promover la formación de pequeños y medianos productores agropecuarios. Este tipo de proyectos de desarrollo ha sido objeto de especial atención y desconfianza de parte de gobiernos socialistas-ortodoxos. Recelosos de la posibilidad de la emergencia de un campesinado de peso –una clase social capaz de desplazar a los obreros y proletarios de los centros urbanos– los socialistas y comunistas vieron con preocupación la persistencia del campesinado (la clase no revolucionaria). Los habitantes del campo eran considerados como una potencial amenaza política para la clase gobernante y para los proyectos de formación de Estados socialistas bajo la “dictadura del proletariado” (es decir el trabajador urbano que tiene conciencia de clase y de lucha). Por esta razón, los planes socialistas de colectivización de la agricultura de Rusia (incluso de China) no sólo tenían como meta la acumulación de excedentes eco-

4 Desde que se ampliaron los derechos políticos a poblaciones rurales, como el derecho al sufragio o voto universal, los partidos políticos y gobiernos prestaron especial atención a las poblaciones campesinas por su peso decisivo y hasta mayoritario en las elecciones generales y regionales.

nómicos extraídos del sector agrario para impulsar la industrialización de las economías nacionales sino que también fueron estrategias para consolidar su autoridad y la del partido de los obreros sobre el campesinado y así controlar políticamente la emergencia de campesinos ricos y movimientos populistas (Lewin 1968; Meurs 1999).

En contraste, en América Latina el proyecto campesinista ha tenido estrechas relaciones con algunas corrientes marxistas. El escaso desarrollo industrial no coadyuvó a la formación de un proletariado pujante, al contrario, el campesinado perseveró y se alimentó de las luchas anticoloniales de los amerindios. En tales circunstancias resultaba lógico el auge de ideas sobre que los campesinos e indígenas debían ser los actores centrales (o al menos aliados imprescindibles) para la revolución socialista. En esa perspectiva, los proyectos de reformas agrarias redistributivas eran fundamentales para el empoderamiento del campesinado. José Carlos Mariategui (1894-1930) es el pensador marxista indigenista más influyente que se ocupó del “problema del indio”, uno de los grandes problemas nacionales de Perú y Bolivia. Según Alonso (2008, 136), Mariategui consideraba que para redimir moral y materialmente al indio, la propiedad de la tierra era fundamental porque él “puede ser indiferente a todo, menos a la posesión de la tierra”. Analizando la realidad peruana, este pensador concluiría que la reforma agraria al menos debía tener dos componentes: i) en las zonas habitadas por los indios, la expropiación de grandes propiedades a favor de los mismos para así formar una clase emancipada de trabajadores del agro, y ii) en las zonas de agricultura comercial, la nacionalización de las haciendas y grandes propiedades latifundiaras como parte central de “una política social de nacionalización de las grandes fuentes de riqueza” (Mariategui, 2007 [1928], 83).

En segundo lugar, mencionemos los macro-proyectos políticos de corte nacionalista. Bajo este esquema, nos referimos a los políticos y gobiernos nacionalistas que adoptaron temprana y rápidamente los programas de reforma agraria como parte integral de sus planes de gobierno. El razonamiento era que las reivindicaciones campesinas –sobre todo aquellas de carácter étnico y los movimientos

anti-coloniales—, facilitaban de forma considerable la formación de una amplia base social de militantes movilizados para avivar los sentimientos de patriotismo. En este escenario de búsqueda de una inmensa masa de campesinos patriotas, la redistribución de tierras no tenía por objeto principal el aumentar la renta agraria o desarrollar una agricultura de base campesina sino que el reparto de tierras cumplía un papel instrumental para crear alianzas políticas duraderas entre el Estado nacionalista y los campesinos beneficiarios de tierras. También tenían similar fin otras reformas rurales complementarias de carácter social y político (por ejemplo el voto universal o la educación básica)⁵. Precisamente esto ocurrió en Bolivia con la Reforma Agraria de 1953 que hizo posible la formación de una contundente militancia campesina y base electoral (los campesinos quechuas y aymaras) que sostuvo el proyecto político del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) por mucho tiempo y llevó al poder a los líderes de este partido, en múltiples ocasiones y a lo largo de casi cinco décadas de la historia boliviana (1950-2000). En este esquema nacionalista, los campesinos no tienen el rol de generar y aumentar la renta agraria para el crecimiento económico de la economía en general sino que los proyectos nacionalistas combinan sin dubitaciones la cooptación de campesinos beneficiarios de pequeñas parcelas de tierra con las políticas de protección y fomento de la agricultura comercial a gran escala. Mientras la pequeña propiedad rural se traduce en poder político, la agricultura a gran escala se traduce en poder económico. Ambos tipos de poderes son de interés de los gobiernos.

Los macro-proyectos políticos y sus conexiones con reformas agrarias expresan y reflejan complejas interacciones de carácter social, económico y político que tienen lugar cuando se modifica la tenencia de la tierra o, más aún, cuando se modifica la producción, productivi-

5 El reclutamiento obligatorio de jóvenes campesinos para el servicio militar ha sido también una política estatal cercana a los programas de distribución de tierras para avivar los sentimientos de patriotismo. En Bolivia, la Constitución Política del Estado de 2009 ratificó el servicio militar obligatorio. Es sabido que los jóvenes del campo son quienes se enlistan mayormente, y están expuestos al adoctrinamiento militar para elevar sus sentimientos de patriotismo.

dad y distribución de la renta agraria. Tiene implicaciones sumamente complejas de discernir que hasta hoy siguen motivando agudos debates entre agraristas, políticos y académicos sobre, por ejemplo, cómo clasificar las reformas agrarias. Aunque es posible encontrar varias alternativas de categorización, podemos señalar dos elementos o características que reciben mayor atención a la hora de ensayar tipificaciones de las distintas reformas agrarias que han tenido lugar hasta el día de hoy. Estas dos características serían: i) la naturaleza de las motivaciones gubernamentales para impulsar cambios agrarios y ii) el alcance real de los programas de redistribución de tierras. Privilegiando la atención en estas dos características, Putzel (1992) señala que las reformas agrarias, de forma amplia, pueden clasificarse en tres: “revolucionarias”, “conservadoras” y “liberales”.

Para este autor, las reformas agrarias ‘revolucionarias’ están asociadas a la erupción de nuevos regímenes políticos para la expropiación de las tierras de las grandes propiedades, mismas que han sido distribuidas casi de inmediato entre campesinos, sea de forma colectiva o individual. En consecuencia, este tipo de cambios agrarios acaban modificando sustancialmente la estructura agraria, traspasando la tierra de grandes a pequeños propietarios. Uno de los argumentos que los Estados utilizaron para expropiaciones de este tipo es que éstos tienen la titularidad del dominio originario de la tierra y recursos naturales y, bajo la primacía de este principio, proceden a confiscar tierras a los terratenientes, sin compensación, aunque recientemente las confiscaciones están asociadas a compensaciones mínimas. La confiscación forzada de tierras a menudo estaba acompañada por la imposición legal de límites al tamaño de la propiedad de la tierra con el objetivo preventivo de evitar futuras reconcentraciones en pocas manos.

En contraposición a los cambios agrarios de tipo ‘revolucionario’, las reformas agrarias ‘conservadoras’ no generan cambios. Aunque las intervenciones del Estado se caracterizan por el despliegue de complejos mecanismos técnicos y jurídicos, en realidad están diseñadas para mantener intactas las relaciones desiguales de poder en el sector agrario. No afectan el poder económico preexistente de los terratenientes. Los mecanismos judicializados sustituyen a los procedimientos de ca-

rácter confiscatorio y a las expropiaciones que estaban justificadas por el derecho de dominio originario de los Estados. Pero para responder a las exigencias de los movimientos campesinos, los gobiernos que adoptan reformas agrarias ‘conservadoras’ implementan programas de protección, consolidación y creación de pequeñas propiedades antes que la ‘medianización’ de las grandes propiedades latifundiaras. Jacobs (2013) señala que, por ejemplo, a menudo los gobiernos compran tierras de los grandes propietarios para luego distribuir las entre pequeños grupos de familias campesinas. La compensación tiene lugar a precio de mercado de modo que ya no es la clásica expropiación. En estas circunstancias, los gobiernos en realidad no ejercen el poder del Estado de confiscar grandes extensiones de tierras concentradas que generan injusticias sociales o que son utilizadas para explotar en condiciones inaceptables la fuerza de trabajo de los campesinos pobres y sin tierras. Se mantiene el *statu quo* en el campo.

Por último, están las reformas agrarias ‘liberales’. Tendrían un carácter todavía más ambiguo que las reformas ‘conservadoras’ porque, al mismo tiempo que buscan la consolidación de grandes propiedades agropecuarias privadas, también pretenden mejorar las condiciones de vida de los campesinos. Las políticas ‘liberales’ no cuestionan el régimen inequitativo en la tenencia de la tierra. Este tipo de programas apoyan fuertemente la individualización de la propiedad de la tierra, la ampliación del mercado de tierras y el acceso al crédito para los pequeños productores, tanto para la producción comercial como para adquirir tierras. La versión ‘neoliberal’ de los programas ‘liberales’ de reforma agraria irrumpió con fuerza en los años noventa con el objetivo (casi siempre implícito) de incentivar la formación de la agricultura comercial a gran escala como parte integral de la liberalización de las economías nacionales. La función económica asignada a los grandes propietarios es la generación de divisas a través de la agro-exportación. Estas versiones recargadas también han sido denominadas ‘reformas agrarias asistidas por el mercado’, tema al que retornaremos más adelante.

De esta manera, se pueden ensayar varias otras maneras de tipificación de las reformas agrarias. Sin embargo, esta caracterización

–además de que ayuda a problematizar los distintos procesos históricos– también se constituye en una herramienta analítica útil para evaluar, con cierta certeza, cuestiones clave como cuánta tierra pierde el terrateniente y cuánta tierra llegan a controlar los sectores rurales mayoritarios (campesinos, pequeños parcelarios) y las comunidades indígenas en situación de vulnerabilidad y minoría.

3. La reforma agraria y la diferenciación campesina

La posibilidad de la formación de un agro sin terratenientes, más bien dominado por medianos productores y campesinos parcelarios que producen excedentes para el mercado, ha sido el fin último que perseguían las reformas agrarias ‘revolucionarias’. Es casi una utopía a la vez porque es el imaginario de una sociedad rural sin desigualdades ni clases sociales. Ello implica aceptar un supuesto central: los campesinos ante todo son grupos homogéneos en términos socioeconómicos y con el tiempo su composición no sufrirá grandes cambios. Esta forma de concebir el campesinado tiene afinidad con la escuela de Chayanov que considera que la emergencia de diferencias entre campesinos ricos y pobres es provisional y temporal. Los chayanovianos entienden que entre los campesinos no surgen diferenciaciones socioeconómicas de forma significativa y permanente. Reconocen que si bien existen procesos de diferenciación interna entre unos que se hacen más ricos y otros más pobres, estos procesos son transitorios y con el tiempo no dan lugar a la polarización de la sociedad campesina de un modo tal que campesinos empobrecidos lleguen a ser sometidos al poder de los campesinos ricos (Chayanov 1987; Shanin 1990).

En contraposición a Chayanov, la escuela marxista postula que los procesos de diferenciación campesina son parte de dinámicas que responden a los procesos de expansión capitalista que inevitablemente acabarán minando las bases de cualquier sociedad campesina igualitaria. Una de las implicaciones que deriva de este tipo de análisis es que el campesinado no es compatible con el capitalismo, por tanto, no hay lugar para la coexistencia. Sustentados en estas posiciones, hasta el día de hoy muchos ‘marxistas ortodoxos’ son enemigos de cualquier tipo de reforma agraria y particularmente de la reforma agraria

redistributiva que apuesta abiertamente por preservar las formas de producción campesina. Apoyados en interpretaciones dogmáticas de los escritos de Marx, sostienen que el campesinado como clase social desaparecerá, de modo que sería inútil y redundante cualquier intento por entregar y distribuir tierras para preservar pequeñas unidades económicas. Por supuesto, esta corriente de pensamiento ‘descampesinista’ ha sido contestada y criticada ampliamente por los campesinistas y/o chayanovistas. Estos últimos sustentan sus argumentos en evidencias recientes sobre la persistencia de esta sociedad rural en el mundo contemporáneo. En definitiva, aunque algunos aún creen en la necesidad de la desaparición del campesinado para dar paso a la industrialización y modernización, recientemente varias renovadas discusiones –incluso en el propio seno del pensamiento marxista– están generando nuevos marcos analíticos para reconsiderar las posturas iniciales de los ‘descampesinistas’, ante el hecho concreto de que en muchos países pobres y en desarrollo, los campesinos continúan persistiendo en un número significativo a pesar del avance del capitalismo agrario (Kay 2002; 2009).

La clásica formulación de Lenin sobre la diferenciación campesina señala que los campesinos no pueden ser considerados como una sola clase social sino que es posible identificar al menos tres categorías: campesinos acomodados, medianos y pobres. Señala que los primeros practican una agricultura mercantilista de tipo capitalista puesto que la extensión de la tierra en producción supera el tamaño que una familia puede trabajar sin acudir a jornaleros asalariados. Por otro lado, los campesinos medianos más bien representan un estado transitorio e inestable debido a que los ingresos agropecuarios son algo inferiores a las necesidades de gasto, por tanto, la acumulación de excedentes es limitada. Finalmente los campesinos pobres se caracterizan por no cultivar o cultivar poca tierra y en consecuencia están obligados a trabajar adicionalmente como peones para sus pares que se encuentran en mejor situación (campesinos medianos y acomodados) o venden su fuerza de trabajo en actividades no agrícolas, es decir, según este análisis comienzan a entrar en la fila del proletariado (Cortés y Cuéllar 1986). En esta formulación descansa el enunciado clásico de que los intereses socioeconómicos son dife-

renciados y contradictorios y conllevan una dinámica interna que provoca una trayectoria de cambios donde sólo unos pocos llegan a convertirse en campesinos acomodados y la mayoría en campesinos pobres que están obligados a vender su fuerza de trabajo.

Si todo esto fuera así, algunos dilemas para los tomadores de decisiones sobre reformas agrarias son ¿quién o quiénes deberían beneficiarse con la redistribución de tierras?, ¿deberían ser los campesinos con poca tierra o los sin tierra, es decir, quienes ya están en las filas del proletariado obteniendo la mayor parte de sus ingresos trabajando en tierras ajenas o en otros sectores de la economía? En el contexto boliviano, ¿debería darse más tierra a los campesinos consolidados como productores para el mercado o a los campesinos pobres que mayormente se ganan la vida en actividades no agrícolas y trabajan la tierra a ‘medio tiempo’? En gran medida, las respuestas dependen de las premisas subyacentes en cuanto a si el deterioro de la mayoría rural es señal de desarrollo económico que depara un mejor futuro para los campesinos pobres o es una simple manifestación más bien propia de las sociedades de pequeños productores que se resisten a su desaparición.

La influencia de quienes sostienen y creen que la diferenciación campesina continúa después de la redistribución de la tierra ha quedado reflejada en algunas políticas preventivas que fueron adoptadas en la legislación agraria de varios países. Por ejemplo, en Bolivia las restricciones legales de no dividir, no embargar ni vender la pequeña propiedad campesina y tierras comunales responden al objetivo de impedir la reemergencia de las dinámicas de acumulación de la tierra mediante despojos directos o indirectos (Merlo 2008). Esta previsión legal que rige en las comunidades andinas supone que sin tales restricciones, los campesinos parcelarios estarían frente a tendencias de diferenciación divergente y brechas crecientes de desigualdad socioeconómica. Pero también está la posibilidad de que la ausencia de tales procesos de diferenciación –algo que parece predominar en las comunidades tradicionales– sea una evidencia que apoye la explicación chayanoviana, es decir, que son sociedades rurales que no tienden a dividirse en clases sociales. Este es uno de los tantos temas cuyo abordaje excede los alcances de este texto.

Pero también existen otras realidades rurales donde a pesar de que rigen previsiones legales anti-reconcentraciones de tierra, existen procesos agrarios que se caracterizan por acumulación y despojo de tierras. Por ejemplo, esto ocurre en aquellas regiones con tierras más fértiles y de mayor valor productivo –como en Santa Cruz o el norte de La Paz– donde los cambios agrarios en curso son desfavorables para los campesinos pobres (Castañón 2015). Un elemento cada vez más decisivo para la exacerbación de las diferenciaciones –no sólo al interior del campesinado sino entre todos los sectores del agro– es la penetración agresiva de capital y tecnología; en muchos casos son capitales transnacionales que toman control sobre la tierra y la cadena de producción, transformación y comercialización (Urioste 2012; McKay y Colque 2015).

4. Dilemas sobre tipos y tamaños de la propiedad agraria

Además de las discusiones arriba abordadas, las reformas agrarias se han enfrentado a varios otros dilemas, entre los cuales dos son relevantes para el debate de los cambios agrarios contemporáneos.

La primera cuestión es acerca de la discusión sobre si debería favorecerse la creación de propiedades individuales/familiares o propiedades colectivas. Dentro de los debates socialistas de los primeros años del siglo pasado, la propiedad individual y la persistencia del campesinado eran dos cuestiones incómodas que requerían ser encaradas con claridad para el avance del proyecto político transformador hacia el socialismo y luego al comunismo. La pregunta clave para ellos era ¿cómo debería estar organizada la agricultura socialista? El dilema consistía en que si bien la reforma agraria redistributiva parecía ser un mecanismo eficiente para dejar atrás el régimen feudal y así acelerar la transición hacia el socialismo, este cambio a su vez creaba todas las condiciones necesarias para el empoderamiento del campesinado. Esta posibilidad incomodaba especialmente a quienes consideraban al campesino como una burguesía en potencia, como un actor social conservador que, llegado el momento, estaría dispuesto a defender su nueva situación empoderada, por tanto, sería un obstáculo para los planes tipo leninistas: la formación de grandes propiedades agrarias (cooperativas y granjas estatales),

supuestamente más eficientes que la pequeña propiedad campesina. Por ello, para los seguidores del socialismo el campesinado fue y todavía sigue siendo considerado solamente como un aliado transitorio y subordinado al proletariado (el actor mimado de los socialistas revolucionarios) quien en última instancia tenía el rol histórico de liderizar la revolución de los trabajadores (Bernstein 2010).

Aunque el debate sobre la cuestión agraria y el rol del campesinado tiene avances, también es un campo de análisis complejo e inconcluso. En los tiempos de auge de proyectos socialistas de inicios del siglo XX, la colectivización de la agricultura tomó fuerza y se impuso como parte de la revolución socialista. Hoy, es inevitable asociar este tipo de experiencias con los desastrosos experimentos de colectivización de la agricultura llevados a cabo por Stalin en la década de 1930 en la hoy desaparecida Unión Soviética. La creencia era que la colectivización resolvería dos problemas de una sola vez: extendería el control político del Estado sobre los campesinos y daría solución al problema de la baja productividad que se atribuía a la agricultura a pequeña escala (Miglioli 1934).

Después de la fallida experiencia soviética, los proyectos de colectivización de la agricultura no han desaparecido del todo y continúan como intentos puntuales, a menor escala y con menor protagonismo estatal. Las múltiples iniciativas por promover sistemas cooperativos con mayor control y autogestión de los propios campesinos hoy en día son parte de los programas de reforma agraria en los países en situación de transición del socialismo a la economía de mercado, como serían los países del Este de Europa o incluso el muy reciente caso cubano (Spoor y Visser 2001). En el contexto boliviano, una variante llamativa de la colectivización rural es la propuesta de Félix Patzi (2014), quien plantea instaurar un tipo de propiedad colectiva sobre las empresas agroindustriales de las tierras bajas para que de esta manera el excedente económico esté sujeto al control también colectivo y se distribuya entre todos los trabajadores involucrados. No es una propuesta de colectivización de propiedades campesinas sino de toma colectiva de propiedades agroindustriales. En cualquier caso, el debate sigue vigente entre los activistas e intelectuales

que pretenden promover propiedades colectivistas controladas por los propios campesinos e indígenas y, por otro lado, quienes entienden que en la realidad rige una dinámica de generalización de propiedades de carácter individual y a pequeña escala. Desde luego que la discusión es más compleja que esta esquemática, simplificada y dicotómica representación pero es útil para destacar que las respuestas que se ensayan no siempre tienen argumentos sólidos y esta es una de las razones del debilitamiento de las recientes iniciativas de reforma agraria.

Hacia finales del siglo pasado, la propiedad colectiva ha vuelto a la escena con aires renovados dentro de los recientes programas de titulación de tierras. Difiere de la noción anterior que enfatizaba en la concepción del espacio geográfico como aquel espacio susceptible de explotación agrícola. Surge bajo la forma de “territorialidad” o “territorio indígena”, estrechamente vinculado a las formas culturales de apropiación material y simbólica de las tierras que no solamente brindan soporte económico para la subsistencia sino soporte para la pervivencia y desarrollo de una vida rural en comunidad (Hernández y Libardo 2004). En las leyes de tierras siguen figurando como una forma de propiedad colectiva pero tienen una connotación más amplia que la mirada agrarista de la tierra y el espacio. La adopción de instrumentos internacionales de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) influyó decisivamente en el reconocimiento y demarcación de espacios territoriales en forma de hábitat de comunidades indígenas y grupos étnicos en situación de minoría (Díaz-Polanco 2006). Los programas de titulación de tierras de las últimas dos décadas en varios países de América Latina (Colombia, Brasil, Perú o Bolivia) ampliaron su área de acción al reconocimiento legal y delimitación de territorios indígenas, campo en el que existen resultados significativos en los últimos años aunque no está claro si tales espacios delimitados protegen o amenazan de algún modo la supervivencia de pueblos indígenas.

El segundo tema gira en torno al tamaño óptimo de la unidad agrícola. ¿Cuál debería ser? Es decir, si debería promoverse la tenencia y

producción a gran escala o por el contrario la agricultura a pequeña escala. Como ya se mencionó, en la era de las colectivizaciones de inicios del siglo pasado predominó la convicción de que la ‘economía a escala’ –las ventajas en términos de reducción de costos que resultan de la producción a gran escala– se presentaba cuando la explotación agrícola se producía en grandes superficies de tierra bajo procedimientos homogenizados y mecanizados, tal como ocurre en el sector industrial con producción en cadena (fordismo). Kautsky (1974 [1899]) en su trabajo “la cuestión agraria” había señalado que aunque la economía a escala permitía el uso de tecnologías avanzadas haciendo que la agricultura de grandes dimensiones resulte necesariamente más efectiva que la familiar o campesina, esta última sobreviviría a pesar de la expansión de la agricultura capitalista debido a que los campesinos estarían dispuestos a aceptar ‘bajos niveles de consumo’ y realizar ‘trabajo excesivo’ (Alavi y Shanin 1982). Van der Ploeg (2008; 2013) y otros estudiosos cercanos a la escuela de Chayanov relacionan estas últimas manifestaciones campesinas con el concepto de ‘autoexplotación’ para señalar que la agricultura a pequeña escala es, a fin de cuentas, más productiva que las grandes propiedades. El argumento central de esta corriente pro campesinista es que las familias utilizan más intensiva y diligentemente su propia fuerza laboral cuando trabajan en sus propias tierras, además de prestar mayor atención al cuidado de sus cultivos. La aceptación o no de estos razonamientos tiene implicaciones muy importantes porque se convierten en argumentos centrales tanto para los promotores de reformas agrarias redistributivas como para quienes piensan distinto al creer que las mayores tasas de rendimientos agrícolas y mayor nivel de producción sólo son posibles en unidades comerciales a gran escala.

En Bolivia, el desafío de encontrar respuestas a estos y otros dilemas agrarios sigue en pie. Y más todavía, los nuevos problemas globales (crisis ambiental, energética, alimentaria y financiera) han reavivado el interés general por conocer a profundidad qué tipo de propiedad y cuál escala es la adecuada para producir más alimentos, con mayores rendimientos pero a la vez también de forma sostenible y reduciendo la brecha de desigualdad entre los grandes y pequeños propietarios

de la tierra. En este contexto actual más complejo, también cobra importancia renovada la necesidad de evaluar cómo la productividad agrícola es afectada por factores físicos como el tipo de suelos, tipos de cultivos, acceso al riego y a los mercados, tecnología e infraestructura productiva. Por todo esto, la re-emergencia de la reforma agraria tiene relevancia y, al parecer, sigue siendo un componente clave a la hora de definir la implementación de programas de redistribución de tierras. También hoy es más evidente que el acceso a la tierra (la reforma de la tierra) no es una condición suficiente sino que es y debería ser un componente más de un paquete integral de políticas agrarias que engloben tenencia de la tierra, políticas relativas a los sistemas de trabajo y programas de producción agropecuaria.

5. La reforma agraria integral

La asociación del concepto de reforma agraria con la simple redistribución de tierras ha sido criticada tempranamente. Shanin (1990), Van der Ploeg (2013) y Sánchez de Puerta T. (1990) son algunos de los autores que se encargan de explicar que Chayanov ya diferenciaba en sus tiempos lo que en términos actuales podríamos denominar ‘reforma o reparto de la tierra’ y ‘reforma agraria integral’. Lo primero en alusión a procesos de distribución de la tierra y lo segundo en referencia a un reordenamiento más amplio y sistemático de las relaciones sociales del sector agrario. El estudioso ruso más destacado de la economía campesina pensaba que las pequeñas explotaciones campesinas –limitadas por el tamaño de la tierra que una familia podía trabajar– no eran eficientes a esa escala, y que debían unirse en forma de cooperativas y a las economías regionales. En su análisis, la agricultura campesina no alcanzaba su nivel de productividad máxima, en consecuencia, no era una unidad productiva “racional”. De ahí que Chayanov habría rechazado el eslogan más utilizado por el movimiento campesino de “la tierra para quién la trabaja”, frase que si bien exteriorizaba una reivindicación ‘moral’ del campesinado, por otro lado, afianzaba la formación de unidades productivas agrícolas de tipo familiar que no tenían dimensiones óptimas ni suficientes para alcanzar mayores niveles de producción y productividad (Van der Ploeg 2013).

A pesar de las permanentes preocupaciones por complejizar el significado y alcance de la reforma agraria, la distribución y redistribución de la tierra no han dejado de ser los instrumentos centrales. En América Latina la dominación de la Corona Española influyó fuertemente para mantener hasta la actualidad una mirada de la cuestión agraria centrada en la tierra. Muchas de las tierras pertenecientes a las naciones y pueblos preexistentes a la colonia fueron ‘encomendadas’ a los españoles y la titularidad de estas concesiones estaban registradas en el Archivo General de Indias en Sevilla y en las oficinas coloniales de Derechos Reales de Lima, Buenos Aires o Caracas, según la sede de los virreinos de esa época (Macías y Nogales 1972). La titularidad era concedida por el Rey de España. De ahí proviene la tradición que se conserva hasta hoy de que la distribución de tierras concluye con la entrega de títulos de propiedad agraria o títulos ejecutoriales firmados por el Presidente o autoridades estatales de alto rango y su correspondiente registro en las oficinas públicas de “Derechos Reales”⁶.

La necesidad de adoptar programas de reforma agraria como instrumentos de desarrollo económico y social impulsó la adopción de componentes adicionales al reparto de tierras para que garanticen un crecimiento agropecuario acelerado. Uno de estos componentes son los servicios de extensión rural para facilitar acceso a implementos agrícolas, capital de operaciones, capacitación técnica, organización o fortalecimiento de comunidades, entre otros. A inicios de la década de los sesenta, la CEPAL ya planteaba la urgencia de una ‘reforma agraria integral’ que contemple obras públicas de mejoramiento de infraestructura agrícola (riego, carreteras, almacenes, silos, mejora de viviendas campesinas, escuelas), investigación y extensión, cré-

6 Es llamativa la contradicción que existe en Bolivia entre la entrega de títulos de propiedad agraria a modo de reconocimiento definitivo de bienes de propiedad privada absoluta y la disposición legal que señala que la propiedad de la tierra es relativa y su conservación depende del cumplimiento de la Función Económico-Social (FES) y Función Social (FS). Es decir, la propiedad de la tierra es relativa y no definitiva o absoluta. Entonces, ¿cuál es el valor del título ejecutorial?, ¿corresponde su inscripción en Derechos Reales del mismo modo que otros tipo de bienes de dominio absoluto como bienes inmuebles, tierras urbanas, automotores, etc.?

dito y subsidios, industrialización rural, cooperativas campesinas (CEPAL/FAO 1991). Los programas de colonización para la expansión de la frontera agrícola o de reagrupamiento de minifundios en unidades de producción más eficientes también han sido considerados como componentes complementarios. Pero no toda la discusión de la última mitad del siglo pasado gira en torno a la búsqueda de mayor productividad y producción. Estaba la preocupación por una mejor redistribución de los ingresos agropecuarios y para ello se sugería el establecimiento de sistemas de salarios mínimos para el campo o sistemas de previsión y seguro social (ibíd.).

La reforma agraria integral si bien amplía la mirada desde lo agrarista hacia los componentes sociales y económicos del desarrollo rural, no parece haber sido una propuesta de desarrollo del sector agrario orientada hacia una producción de base campesina y familiar. La aparición de la “revolución verde” como la idea dominante desencadenó la formación de regímenes alimentarios basados en la siembra de cultivos con semillas mejoradas bajo sistemas de monocultivo, uso de grandes extensiones de tierra, grandes cantidades de agua, fertilizantes, plaguicidas y otros agroquímicos. Estas técnicas superaron rápidamente en productividad y rendimiento a las tradicionales formas de cultivo a pequeña escala (McMichael 2012).

6. El significado de la reforma agraria en tiempos del neoliberalismo

Las políticas neoliberales que emergieron a inicios de la década de 1980 han alterado sustancialmente no sólo la agenda de las políticas agrarias y de desarrollo sino el significado y concepto histórico de la reforma agraria. Dado que para esta nueva corriente el Estado es considerado un actor secundario que debe replegarse de la economía y limitar su rol a facilitar la expansión del libre mercado, el término “reforma” fue asociado más bien a las tareas de desmantelamiento de las instituciones públicas, desregularización del mercado laboral, transferencia de empresas públicas a manos privadas y privatización de casi todos los servicios públicos (Jacobs 2013; Borrás Jr. 2007;

Bretón 2007). En el sector agrario, las políticas de esta nueva corriente se tradujeron en programas de catastro y titulación de tierras que preferentemente consoliden la seguridad jurídica de propiedades privadas e individuales para así impulsar el desarrollo de mercados de tierras. En este esquema, si el libre juego de las reglas del mercado lleva a la economía a su máxima eficiencia, entonces no había razones para excluir a la agricultura de esta lógica.

El Banco Mundial (BM) se constituyó en uno de los organismos internacionales más influyentes para promover las denominadas 'reformas agrarias asistidas por el mercado'. Este organismo diseñó la mayoría de los programas de titulación de tierras implementados en los países en desarrollo desde los años ochenta (Borras Jr. 2007). En términos generales, el reconocimiento legal de los derechos de propiedad agraria dejó de ser un mecanismo de redistribución de tierras para convertirse en una herramienta utilitaria a los fines de privatización y liberalización de la economía en el sector rural y agrario. Las leyes de tierras favorecieron la producción agropecuaria orientada a la exportación de materias primas agrícolas bajo el argumento de generar mayor movimiento económico, ampliación de mercados internacionales y diversificación de la economía nacional.

En pocos años, el repliegue del Estado desde el sector agrario y rural tuvo graves consecuencias para el campesinado pobre. Este sector sufrió rápidamente las consecuencias de los nuevos programas neoliberales al quedar empobrecido y desplazado por la agricultura comercial capitalizada (Urioste 1987; Pérez 2014; 2015). En los noventa, cuando los altos costos sociales de los programas neoliberales eran difíciles de seguir ignorando, los gobiernos de esta tendencia introdujeron algunas variantes orientadas a mejorar la productividad de la tierra, la eficiencia de la economía campesina y su competitividad en el mercado. Por supuesto que estos intentos por conformar productores campesinos económicamente racionales beneficiaron sólo a grupos reducidos o, dicho de otra manera, los programas de libre mercado no pudieron ofrecer soluciones incluyentes para la mayoría de los pobres rurales.

Cuadro 1

¿Reforma agraria dirigida por el Estado o asistida por el mercado? comparación de elementos claves

	Características en la teoría		Características del caso boliviano (Ley INRA de 1996 y Ley 3545 de 2006)
	Dirigida por el Estado	Asistida por el mercado	
Políticas directrices	<i>Reversión, expropiación y redistribución según criterios de equidad y justicia social.</i>	<i>Voluntariedad y reglas de juego del mercado. Que no sean forzadas ni impuestas por el Estado.</i>	<i>No se restringe el mercado de tierras que rige según el Código Civil. Existen limitaciones para propiedades colectivas y comunitarias. 1996: Reversión por incumplimiento de la FES y expropiación por 'necesidad pública'. 2006: Mayor campo de acción para la reversión y expropiación para fines de redistribución de la tierra.</i>
Beneficiarios	<i>Dirigida por la oferta. El Estado decide quienes serán los beneficiarios. Riesgo de selección de beneficiarios 'incorrectos' por razones políticas.</i>	<i>Dirigida por la demanda. Los programas de titulación benefician sólo a los 'interesados' en el agro, con capacidad de pago.</i>	<i>La dotación de tierras fiscales solo es posible en forma de propiedad colectiva y es preferencial para las comunidades indígenas del lugar que tienen demandas de tierra insatisfechas.</i>
Mecanismos operativos	<i>Manejados por el Estado y el nivel central. Bajo nivel de transparencia y control social. Son cuestionados por ser burocráticos.</i>	<i>Descentralizados y privatizados. Se argumenta que hay alto nivel de transparencia, control y eficiencia.</i>	<i>1996: 'Saneamiento' con participación de empresas privadas. Fue anulado en 2007. Después de 2006 surgen propuestas a favor de mayor descentralización del INRA para mayor eficiencia en resolución de conflictos, saneamiento y titulación.</i>
Mercado de tierras	<i>Es considerado distorsionador de la equidad en el acceso a la tierra. Hay restricciones para la transacción de las pequeñas propiedades. La titulación de tierras no es imprescindible.</i>	<i>Asignación de tierras mediante los mecanismos de mercado. Es más eficiente y tiene mayor impacto para aumentar la producción. La titulación de tierra es deseable.</i>	<i>La Ley de 1996 crea la Superintendencia Agraria con roles de regular los precios de adjudicaciones de tierras fiscales. Aunque la figura de adjudicación nunca se aplicó, posteriormente fue eliminada de la normativa. En 2006 se establece el registro obligatorio de las transacciones de compra y venta de las tierras tituladas, que tampoco se aplicó.</i>
Crédito y financiamiento	<i>Créditos concesionales y facilidades de financiamiento asistidas por el Estado.</i>	<i>Preferencia por créditos e inversiones privadas porque resultan en mayor crecimiento económico, por lo tanto, reducción de la pobreza.</i>	<i>La asistencia estatal a los pequeños productores y programas de asentamientos humanos es nula o mínima. En el gobierno de Evo Morales se crearon fondos de apoyo a los productores mediante EMAPA. Apoyo estatal según necesidades de provisión de alimentos en el mercado interno y control de precios.</i>
Programas post-reforma agraria	<i>Las unidades productivas se establecen después de los programas de distribución de tierras. Apoyo en la provisión de servicios básicos.</i>	<i>Asistencia técnica y extensión de servicios agropecuarios privatizados. Los modelos de catastro descentralizados son más eficientes.</i>	<i>Los programas de asentamientos previstos en la normativa no se implementan o son experiencias puntuales. La ley de tierras prevé descentralizar el catastro de tierras a los gobiernos municipales una vez concluido el saneamiento.</i>

Fuente: elaboración propia con base en Borrás 2007, Deininger y Binswanger 1999, Hernaiz y Pacheco 2000, Ley 1715 de 1996 y Ley 3545 de 2006.

La Ley INRA de 1996 se discutió, diseñó y aprobó en pleno periodo de supremacía de las corrientes neoliberales y reformas orientadas a la liberalización de la economía. Por lo tanto, 'la reforma agraria dirigida por el Estado' que prima en las versiones revolucionarias tenía al frente su enfoque competidor: 'la reforma agraria asistida por el mercado'⁷. Es llamativo que la ley de tierras resultante, aunque ratificaba los objetivos rectores y el espíritu transformador de la Reforma Agraria de 1953, provocó respuestas de rechazo de amplios sectores del movimiento campesino. Las resistencias campesinas estaban guiadas por el temor de que la nueva ley de tierras sería una extensión más de las políticas dominantes de ese momento, tanto así que ni los enunciados de "tierra para quien la trabaja", ni la exigencia de Función Económico Social (FES) para las grandes propiedades convencieron a los campesinos.

A nivel internacional, el Movimiento Sin Tierra (MST) de Brasil es una de las organizaciones más importantes y que más tempranamente (1985) se lanzó a la lucha para exigir la redistribución de tierras bajo la consigna de "reforma agraria por la ley o por la fuerza" (Meszaros 2013). Es una reacción social como consecuencia y respuesta a los programas de distribución de tierras bajo mecanismos de mercado. Con la creación de "Vía Campesina" en 1994, la red de organizaciones campesinas, indígenas y activistas se internacionalizó, movilizándose alrededor del mundo, ocupando tierras, boicoteando en las esferas internacionales las políticas de liberalización de los mercados e impulsando alternativas autogestionarias y de soberanía alimentaria para enfrentar los retos de la producción agrícola, servicios y apertura de mercados para los pequeños propietarios (Patel 2009). Esto significa que las ideas provenientes de la reforma agraria asistida por el mercado no solo cambiaron el significado de 'reforma' sino que también provocaron movimientos contemporáneos de resistencia campesina.

7 El resultado de la colisión de estos dos enfoques no ha sido desmenuzado a profundidad en los estudios agrarios bolivianos a pesar de su importancia para explicar uno de los procesos de titulación de tierras con más vigencia entre los países de la región. En este trabajo, la intención es avanzar en esta línea aunque sea de forma preliminar.

En los últimos años, los movimientos campesinos han incorporado en su agenda de luchas temas relativos a los fenómenos agrarios recientes como el acaparamiento de tierras (*land grabbing*) por parte de capitales transnacionales interesados en el agronegocio como una manera ágil y lucrativa para incrementar las ganancias capitalistas (Borras Jr. y otros 2011; Urioste 2012; Colque 2014). En este nuevo escenario, las voces críticas se han multiplicado debido a que algunos movimientos campesinos consideran que las reformas agrarias vigentes son incluso instrumentos facilitadores de la expansión del acaparamiento de tierras y sistemas de monocultivos a gran escala para la exportación. Esto significa que los marcos normativos de titulación de tierras en realidad estarían operando o siendo útiles para facilitar la incursión de capitales extranjeros en países que tienen todavía recursos naturales sin mercantilizar, no solo para el control de la tierra sino para el control privado de la cadena de transformación, transporte y comercialización de los *commodities* agrícolas.

7. ¿La reforma agraria es relevante y posible hoy?

Después de este breve balance sobre las implicaciones –cambiantes en el tiempo– de la reforma agraria, llegamos a la pregunta de si esta política y concepto histórico tiene relevancia y significado para la actualidad y el futuro. La duda surge en muchos círculos porque si bien persiste una significativa proporción de población rural que vive en pequeña propiedad, este sector rural cada vez juega un rol menos importante como productor y proveedor de alimentos tanto para los propios hogares campesinos como para el resto de la población urbana. Además, una parte importante de los ingresos rurales no proviene de la agricultura. Entonces ¿para qué insistir con entregar más tierras a los campesinos e indígenas? En este escenario muchos dudan sobre la necesidad y utilidad de activar y poner en marcha nuevas reformas agrarias para aumentar el control campesino sobre las tierras productivas. La creciente migración campo-ciudad, el envejecimiento rural, la feminización del campo, la pluriactividad y la importancia de los ingresos no agrícolas –al igual que el deterioro de los sistemas de producción tradicionales intensivos en ‘trabajo

pesado'– hacen que el agro a pequeña escala sea cada vez menos determinante en las estrategias de vida de los campesinos (Colque, Urioste y Eyzaguirre 2015; Fundación TIERRA 2013; 2014).

En el caso de Bolivia es claro que esta nueva realidad rural explica en parte la fragmentación y debilitamiento de las luchas campesinas exigiendo nuevas reformas agrarias. A diferencia de las revueltas y levantamientos históricos, las movilizaciones actuales no son tales sino corrientes de resistencia que no se masifican y no tienen en sus planes la toma física de grandes propiedades rurales. Por supuesto, existen varios casos de tomas de tierras y asentamientos ilegales que después de un tiempo se convierten en exigencias de legalización y titulación, sin embargo, estos casos siguen siendo marginales. De cualquier forma, los intereses globales crecientes por la agricultura ante los problemas planetarios de inseguridad alimentaria, elevación de los precios de materias primas y nuevos usos alternativos de la tierra (biocombustibles), están motivando la re-emergencia de la discusión sobre qué tipo de reforma agraria es necesaria y posible hoy, no solo para promover justicia social sino para lidiar con la conjunción de múltiples problemas. La producción a pequeña escala no solo es deseable por razones de justicia agraria sino como una alternativa ante la insostenibilidad económica y ambiental de los modelos agrícolas mecanizados y dependientes de combustibles fósiles escasos.

Para los países en desarrollo como el nuestro, al menos dos desafíos merecen atención. Uno, la población rural dependiente de la actividad agropecuaria a pequeña escala es aún una proporción significativa. En términos de proyecciones demográficas este sector social no muestra tendencias de desaparición en el corto y mediano plazo. Según el Censo de 2012, el 32 por ciento de la población boliviana es rural y, en números absolutos, tiende a mantenerse en el mismo nivel o incluso con un leve incremento, que seguirá esa tendencia al menos hasta el año 2025 (CEPAL 2004).

Estas proyecciones parecen contradecir las predicciones fatalistas de desaparición del campesinado. Esto significa que los programas

de reforma agraria y la revitalización de las formas de vida campesinas e indígenas parecen seguir siendo tareas imprescindibles, de interés social y prioritarias para cerrar la brecha de desigualdad, pero ¿en qué términos?

El segundo desafío está relacionado con el creciente poder de los capitales transnacionales en la agricultura de exportación que está cambiando la correlación de fuerzas entre los actores agrarios, el sentido de la lucha por la tierra y las relaciones de poder entre el Estado y los grupos de poder agrario⁸. Además, la exposición sin protección de la agricultura doméstica a los mercados internacionales es otro factor que limita las posibilidades de defensa de las formas de producción campesina debido a que las estrategias empresariales de maximización de lucro a través de prácticas como el *dumping* (fijación de precios bajos de los bienes importados para sacar de la competencia a los productores nacionales) o el uso masificado de semillas transgénicas acaban subordinando y debilitando a las economías campesinas.

Además, en nuestro país y en el mundo, ninguna discusión sobre la reforma agraria contemporánea puede eludir el problema medioambiental que es otra cuestión global que merece atención prioritaria. La presión social y económica por la puesta en producción de áreas aún sin explotación agrícola y pecuaria, inevitablemente se traduce en la invasión y mercantilización de los diversos ecosistemas –principalmente bosques primarios y territorios indígenas– que cumplen importantes funciones ambientales y sociales. Este tipo de presiones para la expansión de la frontera agrícola, en general ocasionan resistencias y reacciones por parte de los movimientos ambientalistas y comunidades indígenas. Y es que las tensiones entre tierra para explotación económica y tierra en calidad de áreas protegidas por razones ambientales no son fáciles de superar ni conciliar.

8 El reciente acuerdo entre el gobierno boliviano y el sector empresarial de Santa Cruz para la ampliación de la frontera agrícola de tres a trece millones de hectáreas en los próximos diez años es una muestra de los profundos cambios políticos que está provocando la expansión del agronegocio.

Quienes promueven reformas agrarias ‘revolucionarias’ o redistributivas sostienen que si los campesinos tienen suficiente tierra fértil, es poco probable que invadan tierras del bosque (caso Brasil) o amplíen las tierras de cultivo degradando las zonas más frágiles (caso Bangladesh) (Jacobs 2013). Pero si los campesinos viven de la explotación de tierras marginales y pequeñas parcelas poco productivas, es muy probable que se presente una mayor degradación y sobre-explotación de las mismas, además de la exacerbación de la pobreza y marginalidad rural. Estos argumentos son componentes centrales que sustentan iniciativas y dinámicas convergentes hacia la promoción de la agricultura sostenible y la producción orgánica basada en formas de producción y organización familiar-campesina. Pero no se puede perder de vista que aunque los campesinos e indígenas estén a favor de la protección de los recursos naturales, en un último balance, ellos no estarán al margen de las presiones económicas que ejerce el agronegocio para su expansión y mercantilización de la agricultura familiar, especialmente bajo la figura de “agricultura por contrato”.

Lo que queremos decir es que la relevancia de cualquier reforma agraria en el mundo actual está condicionada a un abordaje temático más amplio que rebase la clásica concepción agrarista. Además de cuestiones de suma importancia como la degradación ambiental, un tema conexo es el reconocimiento legal de los territorios indígenas en el marco de programas de titulación y distribución de tierras. Son territorios que aunque gozan de protección legal en calidad de hábitats de pueblos indígenas y/o ecosistemas protegidos por razones ambientales y estratégicas, no están libres de presiones externas ni de intereses de mercantilización de los recursos naturales. Los Estados juegan cada vez más un rol ambivalente, por un lado, aprobando marcos legales de reconocimiento y protección de territorios de dominio colectivo y aprovechamiento exclusivo de recursos naturales renovables por parte de los pueblos indígenas pero, por otro lado, reteniendo para sí derechos de regulación y control para intervenir y levantar mega-obras, infraestructuras y centros de explotación de recursos naturales a nombre del interés mayor y del desarrollo nacional. El hecho es que cualquier programa de reforma agraria con-

temporánea ya no puede concebir la tierra solo como un factor de producción agrario, cuyo uso mayor sea la explotación económica sino existen múltiples usos y fines competitivos.

En suma, la importancia de la reforma agraria radicará en la recuperación de su concepción original como una política que es parte central del papel del Estado para impulsar programas de desarrollo pero además promover alternativas económicas con claras responsabilidades ambientales. La ampliación conceptual para abandonar el enfoque puramente agrarista es ineludible para incorporar temas de preocupación actual. En Bolivia y al igual que otros países 'extractivistas' de la minería e hidrocarburos, los gobiernos han prestado una atención marginal al sector agrario no comercial. Los modelos extractivistas no han sido sostenibles ni suficientes para generar excedentes económicos y mayor igualdad social basados en el uso sostenible de los recursos naturales y transferencia de excedentes a otros sectores económicos, por ejemplo, para un hipotético desarrollo industrial. La importancia creciente que tiene el extractivismo de los recursos naturales no renovables habría motivado incluso el abandono de los esfuerzos históricos por reducir sustancialmente la dependencia de las exportaciones y por aminorar la dependencia de las importaciones para el abastecimiento de alimentos (Gascón 2010). Es muy probable que Venezuela sea el caso más representativo de cómo el modelo de sobreexplotación de materias primas puede devastar la producción propia de alimentos. Este país es uno de los principales productores de petróleo en el mundo pero tan sólo tiene 12 por ciento de población rural y, en consecuencia, importa más del 70 por ciento de los alimentos (ibíd.).

Debido a estas y muchas otras implicaciones, la discusión informada sobre los contenidos y fines de la reforma agraria contemporánea es una cuestión ineludible. Pero también es evidente que el escenario político, económico y social no sólo es complejo sino marcadamente distinto en comparación con la realidad de hace cuatro o cinco décadas. Esto implica nuevos desafíos incluso para repensar el marco conceptual que generaba argumentos y sustento para los programas de titulación y distribución de tierras. Las contradicciones entre el

extractivismo y el reconocimiento legal de territorios indígenas que contienen recursos estratégicos, también son nuevos elementos a incorporar en la discusión. El concepto de reforma agraria aun goza de legitimidad y aceptación para provocar cambios en la desigual estructura agraria pero si se implementa mediante mecanismos dirigidos a mantener el *statu quo*, solo favorecerá a los intereses económicos del capitalismo agrario en expansión.

Capítulo 2

Antecedentes y contexto: breve repaso de la reforma agraria boliviana

En este capítulo vamos a repasar de forma sucinta los antecedentes políticos, sociales y económicos de la reforma agraria boliviana. Inicialmente vamos a revisar los hechos políticos y sociales que rodearon la emergencia de la Reforma Agraria de 1953, posteriormente identificaremos algunas tendencias que marcaron el desarrollo económico del sector agrario para luego contextualizar la discusión de la Ley INRA de 1996 y su posterior desarrollo. No vamos a detenernos en profundizar el análisis de la formación de la institucionalidad agraria debido a que este es el tema central del siguiente capítulo.

1. Factores detonantes de la Reforma Agraria de 1953

La Revolución Nacional de 1952 fue un hecho decisivo para la reforma agraria, pero no fue el único factor activador porque lo ocurrido en 1953 es más bien el punto de llegada de una serie de hechos sociales y políticos previos que se originaron en las reiteradas revueltas indígenas de larga data, en un momento económico y político particular.

1.1 El debate político previo a la reforma agraria

Un hecho trascendental como el cambio del régimen agrario semi-feudal de la Bolivia del siglo XIX y la primera mitad del XX, no puede ser más que el desenlace de la acumulación de fuerzas sociales y su reflejo sobre el pensamiento de su tiempo. Soliz (2015) advierte que la reforma agraria fue una idea que estuvo presente en el debate político desde varios años antes de la Revolución de 1952. Señala que ya en 1920 intelectuales de izquierda influenciados por

las transformaciones socialistas que tuvieron lugar en la Unión Soviética, propusieron una reforma agraria de alcance nacional como un paso transitorio hacia al socialismo.

En 1932, Alfredo Sanjinés publicó el texto “La reforma agraria en Bolivia” cuyo contenido constituye una abierta propuesta de revisar la estructura agraria nacional. El texto puso en la agenda pública un tema que hasta entonces se consideraba perturbador. Su autor consideraba que los dos grandes problemas de Bolivia residían en el acaparamiento de tierras en pocas manos y el estancamiento de la agricultura (Sanjinés 1932). En contraposición al planteamiento de Sanjinés, en 1937 la Falange Socialista Boliviana (FSB) presentó su “Programa Político” en el cual propugnaba la implementación de una reforma agraria con el fin de independizar económicamente al “indio”, para posteriormente ejecutar un plan de educación que lo habilite para el trabajo técnico. Esta postura de FSB fue el primer intento político para visibilizar al indígena como propietario individual de la tierra y a la vez como masa trabajadora para el desarrollo del modelo de producción capitalista (Barrenechea 2007).

El debate político sobre la cuestión agraria continuó en ascenso luego de la Guerra del Chaco (1932-1935), cuando los gobiernos militares de corte socialista (David Toro y Germán Bush) promovieron la modificación de la Constitución Política del Estado (1938), introduciendo el concepto de la propiedad de la tierra como un bien privado pero condicionada al cumplimiento de la Función Social. En esta Constitución se incluyó el denominado “Régimen campesino” que reconocía –un hecho sin precedentes– la existencia legal de las comunidades indígenas, desafiando así los principios liberales que regían en el país desde 1880 (Soliz 2015).

En la década de 1940 el debate fue todavía más intenso en torno a la problemática de la tierra entre los partidos políticos de corte izquierdista recientemente creados: el Partido de Izquierda Revolucionaria (PIR), el Partido Obrero Revolucionario (POR) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Como producto de estas discusiones, en 1944 los representantes de esas tiendas polí-

ticas presentaron ante el Congreso una propuesta de modificación del régimen agrario de la Constitución introduciendo tres aspectos: i) el derecho de los campesinos a organizarse en sindicatos; ii) la protección de los colonos que estuvieran trabajando en sus parcelas por más de tres años para que no fueran desalojados sin previa indemnización; y iii) un plan de promoción de las comunidades a partir de la conformación de cooperativas. Esta propuesta fue rechazada debido a la férrea resistencia de la llamada “Sociedad Rural Boliviana” que aglutinaba a los sectores más conservadores de ese tiempo (ibíd.).

Ese mismo año, el MNR presentó por separado su “Proyecto de reformas constitucionales” para instituir un “régimen agrario campesino” en el que proponía la creación de la categoría “campesino” como un tipo de propietario encargado de trabajar la propiedad rural. Para ello consideraba necesario reconocer la existencia de la propiedad privada subrayando que este tipo de propiedad era susceptible de otorgarse tanto a privados como a colectividades. Para favorecer al campesino, el MNR propuso la adopción de salvaguardas y protecciones para la propiedad comunitaria y la pequeña propiedad. También propuso la afectación del latifundio improductivo (Barrenechea 2007). De esa forma la redistribución de tierras quedó planteada como una acción posible pero bajo la figura de la expropiación, es decir con resarcimiento económico a los afectados. El término ‘campesino’ surge como denominativo de clase pero con una perspectiva de integración del “indio” al Estado que según la visión del MNR debía transitar a un modelo capitalista. Aunque este partido político no se atrevió a plantear explícitamente una reforma agraria, los contenidos de este proyecto constituyen una fuente relevante de lo que sería la ley de 1953.

Dos años antes de la Reforma Agraria (1951) el Partido de Izquierda Revolucionaria (PIR) publicó un documento denominado “Consideraciones generales y bases para la Reforma Agraria” en el que sostenía que el proceso agrario debería contemplar la afectación de los latifundios improductivos y su reparto entre los campesinos pobres. Con ese contenido redistributivo, el PIR propuso que la propiedad

agraria tenga una extensión máxima por persona, sea ésta de tipo individual o colectiva, y que el campesino debería tener el derecho a un mínimo de tierra. Según este proyecto el Estado tenía la tarea central de impulsar la organización de cooperativas agrícolas y granjas colectivas, además de apoyar a las comunidades indígenas con insumos técnicos para modernizar sus sistemas productivos (ibíd.). En el manifiesto, la construcción de una base socio económica campesina no se cuestiona pero se advierte que el campesino debería integrarse a un modelo de producción colectivo-cooperativo dirigido desde el Estado, es decir, a imagen de la colectivización de la tierra en los países socialistas. Asimismo, se propone establecer límites a la tenencia de la tierra como una forma de crear distintos tipos de propiedad agraria. Según Soliz (2015) la propuesta del PIR en apariencia plantea la abolición de las relaciones de propiedad existentes pero en la práctica se pierde en referencias técnicas para resolver “mágicamente” el problema de acceso a la tierra. Esta aproximación es una evidencia de que las propuestas de los intelectuales de la época sobre la reforma agraria eran poco concretas y distantes de los principios de expropiación y redistribución de la tierra.

Apenas unos meses antes de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1953, el Partido Comunista de Bolivia (PCB) publicó su “Tesis Agraria del Partido Comunista”. Sostenía que la reforma agraria debía considerarse, en lo fundamental, como un proceso de confiscación y distribución de la tierra de los terratenientes a los campesinos pobres. Para lograr ese objetivo las organizaciones campesinas pobres sin tierra –que eran consideradas como la masa crítica– deberían asumir la tarea. En relación al objeto de la confiscación para la distribución únicamente deberían considerarse las tierras latifundistas con el fin de liquidar la propiedad feudal y crear la propiedad campesina de la tierra (Barrenechea 2007). La idea central en la propuesta del PCB era la redistribución de tierras a través de la ‘reversión’ de los latifundios lo que implicaba una diferencia sustancial con las propuestas previas que se limitaron a la ‘expropiación’ –previa indemnización– de los latifundios. Esta propuesta fue poco conocida y se diluyó por la poca contundencia de sus argumentos teóricos.

Tal como afirma Soliz (2015) en general las propuestas políticas en torno a la cuestión agraria que fueron debatidas antes de 1953 no avanzaron más allá de planteamientos que solamente buscaban mejorar las relaciones entre patrones y colonos. En general, los argumentos giraban sobre el ‘problema del indio’ pero sin proponer cambios estructurales al modelo agrario vigente. En esas condiciones el debate político fue estancándose, por lo que el impulso decisivo para las transformaciones reales tuvo que llegar desde otro ámbito: el movimiento indígena y su lucha por la restitución de tierras usurpadas.

1.2 Las movilizaciones indígenas antes de 1952

Las movilizaciones indígenas por la tierra tienen directa relación con las luchas libertarias en contra de la colonia española. Estas insurrecciones no cambiaron mucho luego de instaurarse la república ya que lejos de promover la integración del indígena al Estado liberado, la nueva clase dominante promovió una serie de normas con el fin de despojar las tierras indígenas (Gotkowitz 2011).

El denominado ‘Decreto de Trujillo’ del 8 de abril de 1824, promulgado por Simón Bolívar, establecía que todas las tierras reconquistadas deberán pertenecer a los nuevos Estados liberados de la colonia que tenían la potestad de entregarlas a los ciudadanos en igualdad de condiciones y derechos. Este enfoque liberal priorizaba la tenencia individual de la tierra sobreponiéndola a la propiedad comunal. Un año más tarde, en julio de 1825, Simón Bolívar fijó los términos del reparto individual de tierras a los indígenas y la venta en subasta de las tierras sobrantes. Si bien este decreto no se aplicó en Bolivia, refleja la percepción y el proyecto político que tenían los libertadores (Barrenechea 2007).

Durante la presidencia de José Ballivián (1841-1847), el Ministerio de Hacienda emitió un instructivo a los prefectos de los departamentos recientemente creados determinando que los originarios debían considerarse como una especie de “enfiteusis” (poseedores) sujetos al pago de cierta cantidad de dinero al dueño del dominio

directo (el Estado) por el usufructo de la tierra. Si bien no se trataba de una ley, sus consecuencias fueron definitivas pues este instructivo sirvió de base jurídica-conceptual para la promulgación de posteriores normas (ibíd.).

La Ley de Exvinculación de tierras del 5 de octubre de 1874, promulgada durante la presidencia de Tomás Frías, regulaba la sustitución de la propiedad colectiva del ayllu por la propiedad individual. En otras palabras, declaraba legal la extinción del ayllu con el fin de parcelar su territorio, individualizando la propiedad comunal a través de la entrega de títulos individuales. Esta norma ordenaba la creación de “mesas revisitadoras” con el supuesto objetivo de resolver los conflictos de posesión y otorgar títulos de propiedad, pero, en la práctica creó las condiciones materiales fundamentales para la instauración de la hacienda. La aplicación de esta norma fue expedita por más de 60 años y modificó drásticamente la tenencia de tierras en el país. “Se calcula que cerca de 100.000 campesinos comunarios fueron afectados con los decretos de confiscación de alguna u otra forma, con deudas, pagos o la suspensión de sus derechos sobre la tierra” (Damonte 2011, 46).

Si bien la resistencia indígena fue instantánea, fue brutalmente reprimida por el Estado que desplegó al recientemente creado ejército nacional para acallar las protestas indígenas. La represión dio lugar a la emergencia de movilizaciones de ‘indios’ menos provocadoras. En 1880 aparecieron los denominados “Apoderados Generales”, cuya principal labor fue buscar resquicios legales que permitieran a los indígenas neutralizar los efectos adversos de la Ley de Exvinculación. Este movimiento estaba conformado por autoridades originarias (*Jilacatas, Mama jilacatas, Jilanqus, Mallkus, Mama mallkus, Curacas*, etc.) de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba. Feliciano Espinosa y Diego Cari Cari fueron sus primeros representantes. Los Apoderados representaban a las *markas*, *ayllus* y comunidades indígenas frente al Estado. Sin embargo, estas acciones fueron insuficientes para detener los procesos de expropiación de tierras comunales (Gotkowitz 2011).

Casi 20 años más tarde y en una coyuntura de guerra interna que ponía en entredicho el modelo de Estado republicano, aparece el programa agrario de Zarate Willka de 1899, presentado durante la presidencia de José Manuel Pando. Este programa surgió como efecto de las insurrecciones indígenas que buscaban recuperar sus territorios expropiados a través de la insurrección armada. Según afirma Condarco (2011), este plan subversivo si bien no tuvo efectos inmediatos sembró la semilla de la reforma agraria. Planteaba los siguientes puntos:

- Restitución de tierras a los ayllus
- Conversión de las fincas de gamonales en comunidades
- Subordinación de la clase dominante a las naciones originarias
- Conformación de un gobierno indígena
- Reconocimiento de Zarate Willka como autoridad política del Estado
- Traje oficial de bayeta, obligatorio para todos
- Desconocimiento de la autoridad de José Manuel Pando

La reivindicación indígena fue hábilmente neutralizada por un pacto promovido por el Estado que consiguió el apoyo de los indios para resolver la naciente demanda federalista del país a cambio del reconocimiento de sus territorios. Y como es conocido, una vez resuelto el problema interno, el pacto fue traicionado y la demanda indígena enterrada junto a su líder.

Hacia 1920 la lucha por autonomía regional de Jesús de Machaca marcó un nuevo hito en el proceso de reivindicaciones territoriales indígenas, pues por primera vez la demanda indígena procuraba avanzar del solo reconocimiento del territorio hacia el autogobierno indígena. Surgió entre las revueltas indígenas tanto en zonas de hacienda como en los ayllus y comunidades originarias del altiplano. Se creó así un clima propicio para la gestación del gobierno comunal de Jesús de Machaca (Choque y Ticona 1996). Las intenciones comunales para la retoma de las instancias político-administrativas por la vía violenta fueron discutidas públicamente en los distintos cabildos comunales que proponían hacer de esa asamblea popular

la máxima instancia del poder político. La pretensión emancipadora creció muy rápidamente entre los habitantes de la zona altiplánica por lo que la Prefectura del departamento de La Paz no tuvo más remedio que aceptar la legalidad del “Título general de tierras comunarias” de la marka de Jesús de Machaca. Este reconocimiento de su territorio ancestral significó un triunfo sin precedentes pues fue el sustento jurídico para la constitución del primer gobierno comunal que, si bien carecía de atribuciones reconocidas por el Estado, tenía una gran legitimidad social (ibíd.).

Este reconocimiento promovió también un cambio en el enfoque de las reivindicaciones indígenas puesto que enarboló las banderas de la inclusión de los indígenas en las estructuras políticas del Estado. Como efecto, en 1927 Bolivia vio el surgimiento de una nueva etapa política con la inusitada candidatura de Manuel Chachawayna a un curul dentro del Congreso Nacional de la República. Oriundo de Achacachi, de la provincia Omasuyos del departamento de La Paz, era considerado como un “indígena inteligente” que al saber leer y escribir reunía las condiciones prescritas para la ciudadanía (Ticona 2003). Este hecho, promovido por el llamado “Partido Nacionalista” liderizado por Hernando Siles, sin duda tenía el objetivo de fundar una imagen renovada de un partido político que a la larga le permitiera ganar las elecciones camarales, por lo que la presencia de un personaje indígena aymara oriundo de Achacachi era sobre todo simbólica; no obstante, esta incipiente apertura política tuvo consecuencias más que significativas en el devenir de la historia nacional (Condarco 2011).

El 8 de agosto de 1930 se creó la “Sociedad de la República del Kollasuyo” durante la presidencia de Hernando Siles. Esta sociedad inició sus actividades bajo la coordinación de Eduardo Leandro Nina Quispe y tenía fines reivindicativos de las causas indígenas. En poco tiempo, esta institución se convirtió en el centro generador de ideas revolucionarias con un fuerte ingrediente indigenista, a este centro acudían principalmente autoridades originarias (jilacatas) y representantes de los distintos ayllus. Su importancia en la transformación del Estado fue fundamental ya que contribuyó de manera de-

cisiva a la creación de una escuela indigenista. En esta misma línea, el 2 de agosto de 1931 se creó la “Escuela Ayllu de Warisata” que fue un proyecto desarrollado por Elizardo Pérez y Avelino Siñani, con el principal objetivo de rescatar la cultura originaria, ligarla a la educación y de esa forma perpetuar lo indígena (Choque y Ticona 1996).

Ya en las postrimerías de la Revolución Nacional, el 10 de mayo de 1945 se instaló el primer Congreso Indigenal con el apoyo del presidente Gualberto Villarroel. Este evento sin precedentes en la historia nacional es minuciosamente analizado por la historiadora Laura Gotkowitz (2011) quien afirma que por sus connotaciones sociales e históricas el Congreso Indigenal es un hito para el movimiento indígena porque por primera vez se reunieron 1.500 representantes de haciendas y comunidades procedentes de todas las regiones de Bolivia para discutir sus reivindicaciones. Según señala la historiadora, las deliberaciones dieron como resultado cuatro decretos promulgados por el presidente Villarroel que fueron leídos el último día del Congreso. “El primero exigía la supresión o remuneración de los trabajos o servicios no agrícolas que los hacendados exigían de los colonos [...]. El segundo abolía el pongueaje y el mitanaje. El tercero demandaba escuelas en las propiedades rurales (pero sin hacer referencia a escuelas para comunidades indígenas). Y el cuarto instituía la preparación de un código laboral agrario[...].” (Gotkowitz 2011, 291).

La relevancia de los decretos radicó no sólo en su contenido sino sobre todo porque fueron anunciados en el mismo Congreso. Si bien los decretos no hacían referencia a la eliminación de las haciendas o a la redistribución de la tierra, el mensaje era contundente y afectaba directamente los intereses de los hacendados quienes plantearon una férrea oposición desde la “Sociedad Rural” (actualmente la Confederación Agropecuaria del Oriente) con el fin de frenar la aplicabilidad de las normas, a esa acción se sumaron una serie de críticas desde el sector político que terminaron por deslegitimar su objetivo. En todo caso el Congreso Indigenal fue un evento que impulsó una agenda propia entre los líderes indígenas, que la usaron para articular sus reivindicaciones en torno a la tierra convirtiéndose en un poderoso instrumento político contra el poder de los ha-

ciudadanos y las autoridades provinciales en el área rural (Soliz 2015). Para Antezana (1969) el Congreso Indigenal marca el momento en el que los indígenas acumularon conciencia de clase para que su lucha no se reduzca a mejorar sus condiciones de trabajo o salario, es decir a “mejorar sus condiciones de esclavitud”, sino para acabar con la opresión colonial y tomar directamente la dirección de la lucha política, rechazando así el tutelaje político de los terratenientes a través del Partido Agrario Nacional (PAN). La clase terrateniente empoderada intentó en un último esfuerzo ‘pacificar el campo’ deteniendo y encarcelando a los caudillos indígenas que habían participado en el Congreso Indigenal de 1945 que pedía tierra y libertad para los indios.

La reacción ante estos hechos fue contraria a la esperada por los pacificadores ya que el país pasó de un estado de agitación a un estado de franca insurrección contra el Estado, donde ya no se exigía una reforma agraria por decreto y por medios pacíficos sino la ‘revolución agraria a la manera india’ (ibíd.). En las vísperas de la Reforma Agraria de 1953, el campo estaba marcado por agitaciones, violencia, sublevaciones, asesinatos y saqueos. Los agentes políticos del MNR recorrían el campo de extremo a extremo para organizar a los indios y consolidar el objetivo político de revolución agraria (abolición de la servidumbre y toma de tierras) antes que simples reformas o transformaciones superficiales de distribución de tierras o educación técnica para los jóvenes.

La rebelión campesina se convirtió en un suceso incontenible que tuvo su epicentro en Cochabamba, en la región de Colomi (noviembre de 1952) donde miles de indios forzaron e incendiaron casas de haciendas. Los acontecimientos de Colomi se reprodujeron luego en Tarata y Vila Vila donde se dieron verdaderos combates entre indios y el ejército (Barrenechea 2007). Estos acontecimientos concluyeron con la toma de Ucureña a raíz de un conflicto por el despojo de predios a los colonos de la finca lo que originó la movilización de miles de campesinos, esta vez con milicias rudimentariamente armadas, que obligaron al Prefecto del departamento a ordenar la devolución de los predios arrebatados.

El desenlace de este hecho fue fundamental para el movimiento indígena. Los sucesos ocurridos en Ucureña trascendieron del ámbito local al plano regional y nacional como un episodio inspirador para todos los indios del país (Plata 2014). En esas circunstancias la reforma agraria era un hecho incontenible que ya no podía posponerse.

1.3 La estructura agraria anterior a 1953

La reforma agraria también tiene directa relación con la estructura económica vigente en ese momento y su vínculo con la opresión de los indígenas cuyas bases materiales habían sido reducidas a la mínima expresión. Tal como afirma Paz (2009) para 1950 coexistían la hacienda, la comunidad indígena y las propiedades familiares, en una compleja interacción mediada por relaciones feudales en la mayoría de las haciendas; una cierta 'economía cerrada' en las comunidades indígenas; una 'pequeña producción libre' en propiedades parcelarias; y formas productivas de transición.

El sistema dominante era la hacienda de los patrones que obtenía la renta agraria en base a la explotación de los indígenas y de las tierras usurpadas (ibíd.). Esto significaba una enorme desigualdad en contra de los indios y provocó la división de la población rural en dos clases sociales, por un lado, los 'patrones', es decir la clase terrateniente de blancos y mestizos y, por otro, los 'colonos o peones' integrados por los indígenas andinos quienes eran explotados en condiciones de servidumbre cuasi feudal. Las haciendas operaban usufructuando la fuerza de trabajo indígena a través de la prestación de trabajo gratuito (pongueaje) y el control de los mecanismos de intermediación de productos agrícolas (Hernáiz y Pacheco 2000). Ahora bien, según explica Paz (2009) la distribución de las relaciones productivas variaba según región e importancia económica. En el altiplano (La Paz, Oruro y Potosí) persistían dos formas de relación productiva; la principal era la comunidad indígena que, según los datos de Censo de población de 1950, ocupaba más del 50 por ciento de la superficie censada en esos departamentos. Conviviendo con esta relación productiva prevalecía la 'servidumbre' en el 35 por

ciento del área censada con 2.832 haciendas. Los llamados productores libres abarcaban únicamente el 7 por ciento de la zona. En la zona de los valles (Chuquisaca, Cochabamba y Tarija) la estructura agraria era diferente. En el 57 por ciento de la superficie censada en esta zona se asentaban 4.266 haciendas que eran manejadas bajo condiciones serviles de producción. En contrapartida, en el 28 por ciento de tierras habitaban 35.063 pequeños productores campesinos. Por último, en la zona de los llanos (Santa Cruz, Beni y Pando) el 60 por ciento de la superficie total estaba en manos de 8.224 propietarios individuales; por otro lado, las haciendas disponían de 2,2 millones de hectáreas (ibíd.). En la zona de los valles la presión sobre los indígenas era constante y la hacienda los sometía de forma inhumana y quizá este fue el factor crucial para que en esta zona se hayan gestado las condiciones para la rebelión campesina en el preludio de la reforma agraria.

2. La promulgación de la Ley de Reforma Agraria

Ante la insurrección indígena, el 20 de marzo de 1953 el entonces presidente de la República Víctor Paz Estensoro se vio obligado a organizar la Comisión de Reforma Agraria presidida por Hernán Siles Suazo y conformada por destacados intelectuales (la mayor parte correligionarios del PIR) con la misión de elaborar un proyecto de ley de reforma agraria que responda al problema social que poco a poco se había tornado incontrolable. El 25 de julio de 1953 la Comisión entregó el proyecto de “Ley de Bases de la Reforma Agraria” que mostraba el trabajo desarrollado y que en lo fundamental recogía los principios de las reformas agrarias de México, Guatemala y China. Unos meses después el gobierno tomó la propuesta y la promulgó como Decreto Ley, introduciendo algunas modificaciones de detalle, en Ucucreña el 2 de agosto de 1953 en homenaje al día del indio (Maldonado 1974).

La Reforma Agraria de 1953 fue sobre todo el resultado de levantamientos campesinos que promovieron la toma de tierras latifundistas en los valles y el altiplano de Bolivia. Estas revueltas fueron guiadas por ideales nacional-socialistas que estaban muy presentes

en el contexto internacional. Pero la radicalidad de la revuelta duró poco ya que, de alguna manera, fue controlada políticamente por el Estado a través de la promulgación de la ley y la organización de milicias campesinas del MNR. Esta norma reguló el procedimiento para la afectación de latifundios y la redistribución de tierras bajo la premisa de que “la tierra es de quien la trabaja”. Asimismo, sentó las bases teóricas para que el campesino se transforme en un actor productivo aunque solo como parte complementaria de un modelo capitalista de producción agroindustrial.

La Ley de Reforma Agraria de 1953 fue promulgada con la promesa de liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios personales gratuitos; y una vez liberados, proporcionarles tierras expropiando para ello a los latifundistas y a quienes tenían en exceso o que se beneficiaban de una renta absoluta, no proveniente de su trabajo personal. Esta ley se presentó como el modelo normativo que permitiría restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas y cooperar en la modernización de sus cultivos. En lo que se refiere al sistema productivo entonces vigente, se dijo que la ley sería una herramienta para estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y abriendo posibilidades de crédito (Decreto Ley 3464, considerandos).

2.1 El carácter ideológico de la ley agraria de 1953

Arturo Urquidí¹ en su monografía entregada a la Comisión de Reforma Agraria destaca que la economía capitalista subsistía en todos los tipos de propiedad, en menor o mayor grado, ya que sin excepción la propiedad rural se caracterizaba por producir mercancías

1 Arturo Urquidí Morales, fue uno de los personajes que más influenció en la reforma agraria. De formación marxista, participó en los principales debates por construir una corriente socialista y en la fundación del PIR en 1940. Integró la Comisión de Reforma Agraria, que dio sustento al decreto que promulgó la Ley de Reforma Agraria de 1953.

que luego se transformaban en dinero. En esa lógica el campesino que no era dueño de los medios de producción perdía toda relación con la tierra, se desarraigaba de ella y se convertía en un peón. Pero –según el autor– a pesar de esa desventaja se imponía la necesidad de impulsar el modelo de producción agroindustrial a fin de que las fuerzas productivas adquieran mayor desarrollo. Para Urquidí era forzoso que la ley de tierras reconozca “el carácter progresista del capitalismo en el campo no sólo porque aumenta las fuerzas productivas sino porque crea la base clasista necesaria para el avance al socialismo” (Urquidí 1953, 204).

La afectación, la redistribución y la restitución de tierras comunales fueron los aspectos que le dieron el carácter revolucionario al proceso convirtiéndolo en un hecho sin precedentes en la historia nacional. No obstante, los preceptos de corte social y redistributivo insertos en la Ley de Reforma Agraria fueron incluidos gracias a la presión que ejercieron los voceros campesinos que estaban inmersos en el debate político de ese momento y que de alguna forma representaban al Partido de Izquierda Revolucionaria (PIR), quienes lograron introducir su visión que contrastaba con el enfoque capitalista que el partido gobernante (Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR) pretendía darle al proceso de reforma agraria (Almaraz 2015).

Entonces, la emancipación del pongo (que es el objetivo más destacado del proceso de reforma agraria) en el fondo buscó liberar mano de obra del régimen hacendal para que pueda estar disponible para las nacientes empresas agrícolas. De esa forma, con la reforma agraria se nutriría a las empresas agropecuarias de mano de obra y desde el Estado con capital y tecnología con el fin de que las mismas puedan abastecer el mercado interno y externo y así dar paso a la industrialización del agro (Soruco, Plata y Medeiros 2008). Luego, la reforma agraria como proyecto político, más allá de generar las condiciones para la redistribución de la tierra, sentó las bases de un propósito desarrollista de largo aliento que buscó materializarse a través de la modernización la agricultura, especialmente en el oriente.

En otro eje, la movilidad social y la inserción de capital al agro fueron dos pilares de ese proyecto nacional que reconoció la necesidad de impulsar corrientes de inmigración extranjera (por ejemplo las colonias menonitas) y de migración interna de los campesinos andinos hacia el oriente, bajo el argumento de generar una racional distribución demográfica, lograr la unidad nacional y la vertebración económica del oriente con el occidente del territorio boliviano.

2.2 El desarrollo del Capitalismo de Estado planificado en 1953

La reforma agraria se desarrolló en un escenario donde la construcción de un modelo capitalista de Estado basado en la propiedad estatal de las minas, a través de COMIBOL, era la principal estrategia nacional. Paralelamente se buscó montar un modelo capitalista agroindustrial, tarea nada fácil dado que existía un campesinado vigoroso y radicalizado que exigía transformaciones sociales (Toranzo 2015). Es por eso que el proceso tuvo que equilibrar, al menos en lo normativo, las visiones de desarrollo con las aspiraciones reivindicativas sociales. Sin embargo, en los hechos, este supuesto contrapeso no tuvo los resultados esperados sobre todo en los objetivos sociales, pues al final la reforma agraria fue ejecutada a medias y en general siguió el enfoque propuesto por el MNR que visualizaba un capitalismo muy parecido al clásico capitalismo inglés; es decir, descampesinización, migración hacia las ciudades y, por lo tanto, despliegue de la proletarización campesina (ibíd.).

El campesino era visto principalmente como mano de obra futura de una probable industrialización. Por eso, al margen de la entrega de títulos de propiedad, no interesaba el desarrollo de políticas agrarias para favorecer al campesinado emergente. Para el MNR, las transformaciones ocurridas en la década de 1950 buscaban la edificación de dos tipos de burguesía: la clásica burguesía industrial y, paralelamente, la burguesía agropecuaria afincada en el oriente boliviano.

Ahora bien, un modelo productivo moderno y de corte capitalista no podía afincarse en el occidente del país porque además de las

serias restricciones ecológicas y productivas, los campesinos liberados estaban organizados en milicias y, en los hechos, habían logrado una hegemonía política, social y territorial sólida. Por otro lado, en el oriente del país las condiciones eran óptimas, la demanda interna de productos como el azúcar, el arroz y el algodón era favorable y no existía presión sobre la tierra por lo que las haciendas estaban intactas y en condiciones inmejorables para su expansión. Habiendo entendido así, el Estado invirtió en infraestructura (la carretera Cochabamba-Santa Cruz), créditos y programas de colonización con el propósito de potenciar la agroindustria cruceña (Soruco 2008).

En este proyecto de capitalismo agrario, la colonización era un punto importante y tenía como objetivo promover corrientes de migración interna de la población concentrada en el altiplano hacia el oriente, para incorporarla a la actividad agrícola como asalariados y trabajadores baratos para el desarrollo de nuevas áreas de producción. El plan de repoblación del agro de las tierras bajas buscaba diversificar la economía nacional estimulando el surgimiento de industrias agropecuarias y forestales que luego permitan aumentar el ingreso nacional. Era un proyecto político ambicioso por lo que la colonización no sólo fue una política social para atenuar las pugnas por el acceso a la tierra en el altiplano y valles, sino también una alternativa económica para estimular y promover corrientes inmigratorias que sean capaces de establecer industrias y la formación de mano de obra calificada en nuevas zonas del oriente del país (Decreto Ley 3464).

El proceso colonizador tuvo sus primeros avances en la década de 1940 cuando el Servicio Agrícola Interamericano comenzó a operar en Bolivia. A partir de ese momento se impulsaron colonizaciones piloto al norte de La Paz (Caranavi) y en Cochabamba (Chapare). Posteriormente, entre 1952 y 1956 se promovió la creación de estaciones experimentales en Santa Cruz, Riberalta y el Rancho experimental Ganadero del Beni (Soliz 2015, 252).

Formalmente la colonización empezó en 1958. Ese año el Servicio Nacional del Reforma Agraria adquirió la facultad legal para la do-

tación de tierras en zonas de colonización. Se dispuso que las tierras entregadas de forma individual –independientemente de su tipo– debían ser transferidas vía compra-venta. Hasta junio de 1965 el proceso terminó de ordenarse con la creación del Instituto Nacional de Colonización (INC). La ocupación de tierras baldías fue entendida como un punto importante para el potenciamiento de la mano de obra agrícola en el oriente por lo que se priorizó la ocupación de los territorios poco poblados del departamento de Santa Cruz. La repartición de propiedades individuales en esa región duró cerca de 35 años. En este periodo destacan dos proyectos: la zona de expansión y la zona de colonización. Ambas zonas fueron ocupadas por campesinos, ganaderos y grandes propietarios de tierras; pero también, se asentaron inmigrantes japoneses y colonias menonitas (Colque 2014).

Durante el proceso de ocupación de las zonas de colonización el mayor beneficiario fue el sector de grandes propietarios y la entrega de tierras fue acompañada por un fuerte respaldo financiero estatal que canalizaba dinero público y créditos/donaciones internacionales a través de préstamos productivos individuales administrados por el Banco Agrícola de Bolivia. El nivel de inversión pública llegó a tal punto que, entre 1955 y 1984, del total de los recursos planificados para la agricultura boliviana, Santa Cruz recibió el 37 por ciento (Soruco 2008). La cesión de créditos fue un proceso exitoso que duró hasta la década de 1980 de forma expedita. Este periodo representa el punto más alto en el proyecto de Capitalismo de Estado que empezó en 1953. Pero comenzó a declinar en 1985 a partir de la mora en la cartera agropecuaria que escaló cifras inmanejables sobre todo en Santa Cruz que era el departamento más deudor con el 73 por ciento de monto total (ibíd.).

Para marzo de 1991, el Banco Agrícola de Bolivia tenía más del 75 por ciento de su cartera en mora y pérdidas acumuladas que excedían los 73 millones de bolivianos, situación financiera insostenible para el país, por lo que el Estado decidió cerrar esta instancia financiera marcando un quiebre en el proyecto modernizador del agro. A esta ruina se sumó el hecho de que la pequeña producción

campesina del altiplano y los valles, así como de las zonas de colonización, cubría la demanda alimentaria del país en un orden del 70 por ciento, lo hacía a precios por debajo de su valor y era sometida a la explotación de rescatadores y usureros que le quitaban sistemáticamente las posibilidades de ganancia (Paz 2009, 168). En este escenario, las condiciones de vida del campesino no habían mejorado y el proceso de transformación del modelo agrario nacional quedó empantanado.

2.3 El decaimiento de la reforma agraria

Los planes ambiciosos del MNR de descampesinización, industrialización y desarrollo del capitalismo agrario en las tierras bajas, no resultaron como se esperaba y sus alcances son más bien relativos. Soliz (2015, 234) al evaluar la reforma agraria sostiene que para 1990 “el impacto que tuvo en las transformaciones de las condiciones socioeconómicas del área rural fue escaso y el objetivo de integrar al campesino al mercado y a la nación tuvo un éxito relativo”.

Para Fausto Reinaga² la Reforma Agraria de 1953 fue la conclusión victoriosa de 400 años de lucha por recuperar las tierras robadas a los indios por los blancos mestizos. Según su análisis, fue una conquista india, donde mineros y fabriles se aliaron a los indios para imponer la reforma agraria junto a la nacionalización de las minas. No era un regalo del MNR sino más bien la consumación de una serie de hechos sangrientos donde miles de indios ofrendaron sus vidas (Reinaga 1970). Sin embargo, el rol protagónico de los campesinos fue relativizado al momento de escribirse el texto de la ley ya que el enfoque final si bien priorizó la visión transformadora de la estructura de la tenencia de la tierra, apostó por un modelo modernizador capitalista guiado no tanto por los postulados sociales de la ley, sino por las políticas de un gobierno nacionalista que privilegiaba notablemente los objetivos que promovían la construcción de un modelo

2 Fausto Reinaga es el pensador e intelectual indianista más importante de Bolivia. Sus obras son consideradas fundamentales para entender el pensamiento ideológico de los movimientos indigenistas de Bolivia.

de Capitalismo de Estado. Entonces, en los hechos, la trascendencia de la acción indígena quedó relegada y no tuvo mayor relevancia.

Para Reinaga la reforma agraria que devino gracias a los fusiles victoriosos del 9 de abril de 1952, también fue la construcción de la trampa del “blanco” para engañar al “indio”, prueba de ello sería la obligación de obtener un Título Ejecutorial, algo que se convirtió en el argumento legalista para extorsionar económica y moralmente al indio quien fue obligado a autenticar el derecho sobre su *sayaña* dentro en un proceso administrativo-judicial injusto.

Sobre la afectación del latifundio, Reinaga planteó que fue una argucia del blanco para salvaguardar los intereses del terrateniente pues al indio le dieron las peores tierras, reservando para el latifundista las mejores, declarándolas inafectables y que fueron consolidadas bajo la figura de propiedades medianas y empresas agroindustriales. De esa forma, la denominada “Marcha al Oriente” favoreció sólo a los nuevos terratenientes debido a que los indios que se asentaron en aquellas tierras fueron abandonados a su suerte y quedaron a merced de las empresas agropecuarias. “La tierra es de la nación por lo que el indio debe pagar por haber recibido su *sayaña*, y sólo tiene derecho a subsistir por lo que únicamente puede acceder a la tierra en una extensión no mayor al mínimo vital” (Reinaga 1970, 303). Con estos argumentos Reinaga sostiene que la Reforma Agraria de 1953 fue un acto jurídico, no cumplió con los intereses históricos, económicos y políticos de los indígenas.

Sobre la distribución de tierras en las décadas de 1970 y 1980, Urioste (1997) describe que desde la década de 1970 el proceso estuvo marcado por graves niveles de corrupción que facilitaron el surgimiento de grandes propiedades agrarias en las tierras bajas del oriente. Según destaca el autor, en un proceso que duró dos décadas (1980 y 1990) más de 11 millones de hectáreas se concentraban en 7.000 propiedades mayores a 5 mil hectáreas, mientras que en el lado andino 800.000 hectáreas eran ocupadas por unos 250.000 agricultores con predios inferiores a 20 hectáreas. Asimismo, afirma que las grandes propiedades productivas eran sujetas a un intenso tráfico de tierras

haciendo que unas 500.000 hectáreas de tierras fértiles del oriente del país estén en manos de empresarios extranjeros (ibíd.).

La desazón campesina indígena y el relativo éxito en la redistribución de la tierra marcaron un punto de inflexión en la década de los años noventa, que sumado a otros acontecimientos de orden político promovieron la decadencia de la reforma agraria que condujo a la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y la posterior derogación de la Ley Agraria de 1953.

3. Debate de la nueva ley de tierras de 1996

Luego de 39 años de aplicación de la Ley de Reforma Agraria, en octubre de 1992, el diputado Miguel Urioste hace pública una escandalosa denuncia de dotación ilegal del fundo denominado “Bolibras”³ destapando el caso más significativo de una serie de anomalías que estaban ocurriendo en el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA). Estos hechos determinaron la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) a partir de la promulgación del DS 23331 de 24 noviembre de 1992 (Hernáiz y Pacheco 2000).

Para Urioste y Kay (2005) las razones por las cuales el proceso de reforma agraria se estancó –requiriendo por lo tanto un radical golpe de timón– fueron básicamente dos: i) el crecimiento demográfico y la subdivisión de propiedades en muy pequeñas parcelas de tierra que permitieron la aparición de minifundios económica y técnicamente insostenibles en la región andina y valles del país, y ii) en la región del oriente, el Chaco y la Amazonía, los gobiernos permitieron un sinnúmero de transferencias de tierras ilegales a facciones políticas del gobierno principalmente del gobierno militar de Banzer (1971-1978) y de García Meza (1980-1981). Posteriormente, el CNRA acabó legalizando muchas de estas propiedades.

3 Sobre el caso Bolibras, ver el capítulo 4, recuadro 1, página 205.

Para Hernáiz y Pacheco (2000, 166), las causas de la intervención del CNRA fueron: i) la falta de información estadística y geográfica que muestre el grado de distribución de la tierra, lo que provocaba la duplicidad en las demandas, superposiciones en las dotaciones y adjudicaciones, anomalías en la titulación, concentración en la propiedad y latifundio, comercio ilegal de tierra y el loteamiento clandestino; ii) el incremento de las denuncias de abandono injustificado dando lugar a reversiones dolosas y fraudulentas; iii) las deficiencias y falta de coordinación interinstitucional; y iv) la falta de claridad en las jurisdicciones y competencias del Estado en relación al otorgamiento de concesiones forestales, áreas protegidas, reconocimiento de territorios indígenas y conservación del medio ambiente.

Por su parte, Lavadenz⁴ (1995, 127-128) señala que el origen de la intervención de la institucionalidad agraria fue: i) la deficiente aplicación de la Ley de Reforma Agraria y las normas de colonización; ii) la politización en la toma de decisiones; iii) el establecimiento de mecanismos perversos para la reversión de tierras; iv) la excesiva burocratización en los procedimientos que en el caso de la dotación implican un juicio; v) la carencia conceptual en temas como uso de suelo, uso de la tierra, ordenamiento territorial, explotación racional de los recursos naturales; vi) el conflicto de competencias institucionales; vii) la arbitrariedad e irracionalidad en la política de distribución de tierras bajo el errado concepto de colonización; viii) la falta de criterios técnicos y ausencia de la planificación en la distribución de tierras, lo que generó una sobreposición en los diferentes usos de la tierra; ix) la distorsión en los mercados de tierras, mercados ya existentes, no creados por el Estado, sino que se dan como un fenómeno natural en los países; x) la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra que afecta tanto al poseedor como al propietario; xi) la distribución inequitativa de tenencia agraria generada sobre todo en los últimos veintisiete años de la reforma agraria que originaron acaparamiento de tierras o neolatifundio; y finalmente xi) el deficiente marco institucional, con muchos problemas de corrupción.

4 Isabel Lavadenz fue la interventora del Consejo Nacional de Reforma Agraria y una de las principales gestoras de la Ley INRA.

En suma, la causa común habría sido la inapropiada aplicación de la ley, que produjo distorsiones e ilegalidades en el proceso como tal y facilitaron la conformación de un modelo dual e inequitativo de la tierra. Lavadenz, quien fuera interventora del CNRA-INC entre 1992-1996, difiere del resto en su evaluación. Señala que la Ley de Reforma Agraria de 1953 establecía mecanismos “perversos para la reversión de tierras” y que sus resultados no generaban seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra (ibíd.). Esta observación resulta relevante porque no sólo se trata de una reflexión más sobre la aplicación de la ley sino más bien es una crítica al enfoque que tuvo la reforma agraria desde su concepción. Su valoración se refuerza cuando indica que el mercado de tierras fue una realidad en esa época pero que estaba siendo distorsionado por insuficiencias de la ley. La mirada de Lavadenz tiene relevancia para el análisis porque jugaría un rol clave en la elaboración de la propuesta de un proyecto de ley para sustituir la norma agraria de 1953.

El primer intento de modificación de la ley de tierras se dió en 1984 cuando el sector campesino, a la cabeza de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos (CSUTCB), formalmente presentó un anteproyecto de ley denominado Ley Agraria Fundamental (LAF). Como instrumento reivindicativo, la propuesta campesina planteó profundizar el proceso iniciado en 1953 bajo dos premisas: i) hacer del trabajo personal de la tierra la base del derecho a la propiedad de la tierra, y ii) reencaminar el proceso agrario con una visión comunitaria y asociativa que supere las formas capitalistas que habían logrado imponerse. Desde el punto de vista del sector campesino y de los intelectuales que apoyaron la elaboración de esta norma (como Xavier Albó, Silvia Rivera y Victor Hugo Cárdenas), el trabajo personal ligado al control comunal permitiría una mejor organización del proceso productivo generando puestos de trabajo en actividades agropecuarias que absorbieran el crecimiento de la población en edad de trabajar, evitando el desempleo y la migración campo-ciudad. En esta propuesta la acción económica campesina era central, por eso planteaba que el apoyo estatal debería centrarse en las unidades de producción campesina otorgándoles asistencia financiera, asesoramiento técnico, tecnología, insumos y

todo lo demás que les permita un desarrollo óptimo de la producción (Proyecto de la Ley Agraria Fundamental 1984).

Asimismo, la propuesta hacía referencia a la necesidad de reconocer el derecho de cogestión técnico-administrativa de las empresas e instituciones públicas descentralizadas del sector y de proyectos de desarrollo rural, permitiendo y fomentando el ejercicio de los valores comunitarios y la expresión en sus lenguas y culturas propias. Esta revolucionaria propuesta fue presentada formalmente al Congreso Nacional, pero no tuvo los efectos esperados pese a su legitimidad social. Su aprobación no progresó en el Parlamento.

El año 1993, el gobierno nacional decidió encomendar a una comisión especial la elaboración de un proyecto de ley que modificara la norma agraria de 1953. El texto empezó a diseñarse en el marco de “un trabajo de cooperación técnica financiera entre el gobierno de Bolivia y el Banco Mundial, que había observado con especial interés el proceso de intervención al CNRA e INC” (Hernáiz y Pacheco 2000, 169). La propuesta fue bautizada como Proyecto Nacional de Administración de Tierras, más conocido por su sigla PNAT, y fue elaborado por un equipo conformado por consultores del Banco Mundial y miembros de la comisión interventora al CNRA. Para el año 1995, la primera versión del proyecto estaba lista y planteaba como principal objetivo “brindar seguridad jurídica a los propietarios de la tierra, construir una estructura de tenencia más equitativa y ofrecer un marco institucional transparente, despolitizado y eficiente” (Lavadenz 1995, 130).

La búsqueda de seguridad jurídica se convirtió en la esencia del proyecto de ley, lo que marca una diferencia importante con la ley de 1953 y con el anteproyecto de LAF del sector campesino. Mientras estas últimas tenían por meta la recuperación de tierras latifundistas para su redistribución, el proyecto más reciente privilegiaba la consecución de seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra. El PNAT propuso: i) asegurar la propiedad de la tierra que ya estaba ocupada, independientemente de su origen; ii) generar procesos de distribución de tierras en zonas donde se establezca la existencia de tierras baldías; y

iii) crear una institucionalidad despolitizada y, por tanto, eficiente que permita ordenar los datos consolidados en un sistema catastral (ibíd.).

Para alcanzar los objetivos planteados, se concibió un procedimiento para la regularización de los derechos de propiedad denominado “Saneamiento de la propiedad agraria”⁵. El saneamiento fue una acción que para la década de 1990 ya tenía algunas experiencias concretas a cargo del Banco Mundial en Nicaragua, Guatemala y en el Estado de Recife-Brasil. Dadas sus características técnicas y jurídicas, el procedimiento fue utilizado en esas zonas de América Latina principalmente para el relevamiento de información de campo relacionada a la propiedad de la tierra con el fin de mantener actualizado un sistema de catastro rural.

En los países mencionados se buscaba consolidar los derechos a la propiedad de la tierra y otorgar seguridad jurídica sobre la tenencia como elementos clave para resolver la problemática agraria. El argumento fue que los derechos de propiedad consolidados incentivan a las familias a invertir y mejorar las condiciones para el acceso al crédito; asimismo, facilitan la transferencia de tierras a bajo costo mediante el arrendamiento y ventas facilitando así la reasignación de las tierras. Para lograr el objetivo propuesto se definió como puntos importantes: i) la regulación del mercado de tierras y la reforma agraria asistida por el mercado; ii) la liberación del mercado de arrendamiento de tierras; iii) la consolidación de los derechos de propiedad y seguridad de la tenencia de la tierra; iv) el impuesto a la tierra como elemento regulador; y v) el reconocimiento de otras formas de acceso a la tierra (Garoz, Alonso y Gauster 2005).

5 Flores (2006) señala que en la norma se adoptó el término de “saneamiento” de tierras en lugar del término “catastro”, debido a la imagen adversa de la sociedad respecto al significado de este último término. Por otro lado, una de las primeras menciones del término “saneamiento” se produce en febrero de 1993, cuando Gremville Barns, consultor del Banco Mundial, presenta su ponencia sobre “perspectivas del catastro y el instituto de tierras”. Señala que “[e]s necesario verificar los planos individuales en el campo y verificar el nombre de sus propietarios. Como el nombre de este proceso, en inglés, es *verifications*, voy a utilizar la palabra saneamiento para referirme a la regularización de la situación legal sobre los predios” (Barns, 1993, 157).

La titulación individual de tierras era un punto convergente para la transformación del modelo de tenencia. Para ello, se consideró como una condición elemental la reforma institucional para mejorar el funcionamiento del registro de la propiedad. Asimismo, se subrayó la importancia del reconocimiento de la posesión de tierras del Estado como una manera efectiva de otorgar derechos seguros. El reconocimiento de tierras estatales requería de la implementación de mecanismos de resolución de conflictos formales. Por otro lado, se suponía que el reconocimiento de tierras tradicionales permitiría legalizar derechos territoriales consuetudinarios, sujetos al establecimiento de reglas y mecanismos internos, con el fin de solucionar conflictos internos y externos (ibíd.).

Con esos antecedentes, dentro del PNAT, el saneamiento fue concebido como una herramienta procedimental para la regularización del derecho a la propiedad de la tierra. Siendo más específicos, digamos que se trataba de un programa de catastro legal que se aplicaba consolidando las propiedades ya existentes. Considerando la irregular situación de la tenencia de la tierra, lo más adecuado hubiese sido anular todos los derechos de propiedad ilegalmente obtenidos en la zona oriental del país, pero el criterio que se impuso mediante el saneamiento fue que “no sería justo y que históricamente podría ser muy mal juzgado e, inclusive, perjudicial hacer un borrón y cuenta nueva sobre los problemas de tenencia de la tierra” (Lavadenz 1995, 131).

Entonces, la regularización vía saneamiento, significaba generar los medios para que los potenciales propietarios de la tierra obtengan documentos actualizados y legales. Además, las herramientas tecnológicas como el uso del sistema de posicionamiento global (GPS) permitirían un registro técnico mucho más preciso. Según los gestores de este proyecto, la seguridad jurídica brindaría mejores condiciones para incorporar a los propietarios y demandantes a un mercado de tierras más normalizado, por tanto, generando mejores condiciones de desarrollo rural (ibíd., 132).

Respecto a la distribución de tierras, el PNAT proyectó que las tierras fiscales disponibles deberían estar reservadas para asentamien-

tos humanos nuevos (colonización) en el marco de un plan de ordenamiento territorial. La condición básica era que las nuevas tierras sean resultado de la aplicación del saneamiento; es decir primero se tenían que regularizar los derechos de propiedad preexistentes y después identificar las tierras disponibles para programas de distribución. De esta manera, el saneamiento se convirtió en la máxima aspiración dentro del nuevo ciclo agrario. Además, era necesario dotar de “normas claras para evitar que sean cambiadas en el tiempo, de acuerdo a ciertos intereses, y para garantizar que el proceso de saneamiento sea un proceso seguro y transparente, en sí mismo” (ibíd., 133). Con ese objetivo se proyectó la incorporación del proceso de saneamiento en la nueva ley de tierras. La nueva norma en principio fue denominada Ley del Instituto Nacional de Tierras (INTI), incluía temas regulatorios para hacer efectivo el saneamiento, además del marco institucional que permitiría la edificación de las nuevas instancias públicas agrarias. Para diciembre de 1995, el proyecto de ley estaba concluido y fue remitido al Congreso Nacional para su consideración y aprobación final.

3.1 Caracterización del debate sobre la Ley INRA

La década de 1990 estuvo marcada por los siguientes factores: i) el reciente traslado del eje productivo nacional hacia los llanos orientales, ii) la apertura del país a mercados internacionales de productos agroalimentarios, iii) el aumento de la tendencia de abandono del campo por parte de los pequeños productores no rentables hacia la ciudades incrementando significativamente la migración, el multiempleo y la informalidad laboral, iv) polarización excluyente entre organizaciones sociales y productivas altamente politizadas en sus reivindicaciones sectoriales y sin escenarios de diálogo y concertación, y v) una mayoritaria población indígena que marca una diferenciación étnica excluyente (Urioste y Pacheco 2002, 67-68).

En ese contexto, las demandas de los actores sociales eran disímiles y respondían a intereses sectoriales con sus propios argumentos, reivindicaciones y propuestas. El siguiente cuadro muestra esa información.

Cuadro 2

Demandas por tipo de propietario antes de la promulgación de la Ley INRA

Tipo de propietarios	Características	Demandas
<i>Indígenas de las tierras bajas del llano oriental y la Amazonía</i>	<i>La población indígena alcanza un total de 154.996 indígenas correspondientes a 30 pueblos. Las poblaciones indígenas fueron ignoradas sistemáticamente por los diseñadores de políticas públicas y recién hace dos décadas que sus demandas encuentran alguna respuesta. Estaban combativamente movilizados en protestas públicas y marchas que lograron amplia solidaridad ciudadana.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de territorios indígenas comunitarios con derecho exclusivo al uso de todos los recursos naturales. • Autonomía de gestión político-administrativa, al amparo del Convenio 169 de la OIT (homologado a Ley de la República).
<i>Indígenas-campesinos de altiplano y valles</i>	<i>Es una población mayoritaria quechua y aymara constituida por pequeños propietarios parcelarios empobrecidos, organizados en sindicatos y ayllus, asentada en el altiplano y valles del país. Este mayoritario sector, protagonista principal de la Reforma Agraria de 1953, actualmente tiene una fuerte influencia sindical y política de las organizaciones de campesinos productores de hoja de coca excedentaria.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor acceso a recursos en una combinación de formas de propiedad de derecho comunitario y familiar (ambas privadas). • Acceso gratuito a nuevas tierras especialmente en el área de expansión de la frontera agrícola en el oriente. • Rechazo abierto al mercado de tierras y reversión de los latifundios improductivos del oriente para que éstos vuelvan a propiedad del Estado y sean redistribuidos gratuitamente a campesinos sin tierra o con acceso insuficiente a esta.
<i>Campesinos, pequeños propietarios, colonizadores</i>	<i>Es una población de origen quechua-aymara, asentada en nuevas áreas tropicales. Beneficiarios del componente de colonización de la Reforma Agraria entre los años sesenta y setenta, por lo general excedentarios y con conducta semi-empresarial.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho propietario familiar privado. Dotación gratuita de nuevas tierras de colonización del Estado. • Irrestricta libertad de compra-venta de sus tierras. • Rechazo al mercado de tierras para poder seguir siendo sujetos de dotaciones gratuitas.
<i>Empresarios pequeños, medianos y grandes</i>	<i>Este sector está constituido por productores dedicados principalmente a cultivos de exportación, particularmente caña de azúcar, algodón y especialmente soya, con tecnología intensiva y mecanizada, asentados en el oriente boliviano.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado libre de tierras (plena seguridad en su derecho propietario, defensa de invasiones de terceros: campesinos, otros empresarios y de especuladores de tierras). • Disminución del impuesto a la propiedad de la tierra. • Eliminación de las facultades dispuestas por la Constitución Política del Estado para la reversión y expropiación de tierras que no cumplan su Función Económico-Social.
<i>Latifundistas propietarios de tierras no trabajadas</i>	<i>Sector encubierto en organizaciones de productores y en movimientos cívico-regionales, con gran poder de negociación política.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad inmediata en su derecho propietario mediante una disposición legal expedita que "saneará" automáticamente sus títulos de propiedad otorgados por la Reforma Agraria. • El paso del concepto de derecho de propiedad pleno al concepto de derecho propietario absoluto. • Eliminación de prerrogativas del Estado para la reversión y expropiación. • Rechazo de cualquier forma de pago de impuesto a la propiedad de la tierra.

Fuente: Urioste y Pacheco 2002, 72-73.

Cada actor tenía una visión sectorial, sin embargo, es posible encontrar algunos elementos comunes. Los campesinos y los colonizadores demandaban la dotación de nuevas tierras y se oponían al libre mercado. Por otro lado, los empresarios y los latifundistas demandaban la eliminación de todo tipo de control sobre la propiedad de la tierra y bajo esa consigna aspiraban a eliminar de la ley los mecanismos de reversión y expropiación por considerarlos atentatorios a la propiedad plena; asimismo, rechazaban el pago de impuestos que gravan la propiedad de la tierra. Quienes tenían una agenda particular eran los pueblos indígenas de las tierras bajas, para ellos la demanda era puntual y clara: acceso pleno al territorio y autonomía.

Aunque las distintas agendas fueron discutidas en el seno de cada organización, los niveles de incidencia fueron variados al momento del debate político sobre el contenido de la nueva ley de tierras. A diferencia de lo ocurrido en 1953, el sector campesino representado por la CSUTCB, estaba sumido en conflictos internos político-partidarios que afectaron su capacidad de propuesta, movilización y negociación de demandas frente al Estado. La dirigencia nacional no tenía canales fuertes de comunicación y representación con las estructuras organizativas de base. Las federaciones departamentales y subsectoriales –como la federación de productores de coca del trópico de Cochabamba, la federación de colonizadores, o la federación de mujeres campesinas– mantenían altos grados de autonomía con respecto a la organización matriz. En medio de estas dificultades del sector campesino prácticamente no había capacidad de incidencia en la agenda pública y política (Fernández, Pacheco y Schulze 1991; Urioste y Pacheco 2001).

El debilitamiento del movimiento campesino era un asunto que ya venía afectando a su organización desde hace más de una década y produjo el surgimiento de otras plataformas reivindicativas como la Confederación de Colonizadores de Bolivia. Los pueblos indígenas de tierras bajas formaron organizaciones propias como la Confederación Indígena del Oriente Boliviano, la Central de Pueblos Indígenas del Beni y la Asamblea del Pueblo Guaraní (ibíd.). Las

organizaciones indígenas de las tierras bajas habían adquirido una fuerza social inusitada en Bolivia, amparadas en una coyuntura internacional muy favorable para el reconocimiento de los derechos indígenas⁶. Esta privilegiada situación les permitía tener capacidad de representación, liderazgo e incluso legitimidad en sus planteamientos. Fue así que los pueblos indígenas de tierras bajas organizados en la CIDOB conquistaron su derecho de participación política plena en los ámbitos de discusión de la nueva ley agraria, con una agenda reivindicativa propia que contenía argumentos sólidos y propuestas legítimas. Los defensores de los indígenas oficiaban como representantes en el Congreso Nacional para promover la consolidación de los derechos territoriales.

En síntesis, los actores que influyeron en la promulgación de la nueva ley de tierras estaban compuestos, por un lado, por un sector empresarial y conservador y, por otro, por organizaciones campesinas e indígenas con agendas sectoriales, donde las propuestas fragmentadas de los andinos contrastaban con la claridad de las demandas de los indígenas de las tierras bajas. Los representantes políticos estaban también divididos y con enfoques diferenciados entre propugnadores de los principios fundamentales de la Reforma Agraria de 1953, los defensores de los pueblos indígenas y los representantes de la empresa agropecuaria con una visión mercantilista del agro.

4. La aprobación de la Ley INRA de 1996

De muchas maneras, el proyecto de ley (Ley INRA consensuada) no era más que el reflejo de las múltiples tendencias e intereses. Internamente el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada pugnaba por diversas opciones, desde la creación de un mercado libre de tierras hasta la eliminación del latifundio. Pero todas las posturas coincidían en que el saneamiento debía ser la herramien-

6 En la década de 1990, la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, también conocida como Convenio 169 de la OIT, que precede la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, se convirtió en un documento fundacional de la agenda indígena.

ta operativa y procedimental para lograr los objetivos de la ley. En medio de este debate, no había claridad sobre cómo incorporar y operativizar el saneamiento de las demandas territoriales de los sectores indígenas (Soliz 2015, 254).

En la mesa de discusión se establecieron tres frentes. Los empresarios, quienes desde el principio de la negociación se oponían a la ley por considerar que la revisión de los derechos a la propiedad de la tierra suponía un riesgo real para quienes poseían propiedades de forma ilegal o especulativa. Los campesinos y colonizadores, quienes bajo el liderazgo de Román Loayza se oponían a la promulgación de la ley porque la percibían como una herramienta neoliberal destinada a privatizar la propiedad de la tierra. Finalmente, el sector indígena con una agenda bien consolidada en torno a la titulación de los territorios indígenas que, además, ya habían sido reconocidos por decreto durante el gobierno de Jaime Paz Zamora a inicios de la década de 1990 (ibíd.). El gobierno nacional dirigía y operaba con apoyo de asesores, equipos políticos y técnicos. Fue central el papel del Poder Ejecutivo y Legislativo, la interventora del CNRA-INC, la comisión redactora de la ley y otros. La discusión central duró más de 18 meses, este largo proceso mostraba que no era posible llegar a un consenso pleno sobre el contenido de la ley.

El 18 de octubre de 1996 en medio de beligerantes protestas y marchas de apoyo, el vicepresidente de la República, Víctor Hugo Cárdenas, promulgó la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Había sido aprobada en el Parlamento con el mínimo de quórum. Y como era de suponerse, dentro del objeto de la ley se establecieron dos aspectos: i) montar una nueva institucionalidad agraria y ii) regular el proceso de actualización de los derechos de propiedad (Ley 1715, art. 1). El componente más fuerte por los efectos que tuvo luego fue la regularización de los derechos a la propiedad de la tierra a través del proceso de saneamiento⁷.

⁷ Las características y procedimiento del saneamiento de tierras serán revisados en el capítulo siguiente.

La ley estableció que la actualización de los derechos de propiedad tenía que concluirse en diez años (ibíd., art. 65). Sin embargo –debido a varios factores analizados en el capítulo cuatro– al cabo de ese plazo los resultados fueron exiguos. Para el año 2006, el 70 por ciento del territorio nacional aún no había sido incorporado al proceso y la redistribución de la tierra era casi inexistente. Las razones por las que el proceso de saneamiento no alcanzó su objetivo pueden analizarse desde distintos ángulos. Una razón fue que el establecimiento de la nueva institucionalidad agraria terminó siendo un proceso lento, lleno de factores inesperados y con poco respaldo estatal, lo que repercutió en que el saneamiento de la propiedad agraria –por lo menos en los primeros cinco años– se haya ejecutado sin normas ni procedimientos claros y eficientes⁸.

Pacheco (2001) sostiene que la Ley INRA en su primera versión no contribuyó sustancialmente en la comprensión y solución del minifundio y el latifundio. Asimismo, sostiene que la norma fue insuficiente porque no trazó mecanismos para la regularización del mercado de tierras, no definió la naturaleza del latifundio moderno que va más allá del tamaño y no proyectó procedimientos para la reversión de dobles dotaciones lo que constituye la base de la actual concentración de la tierra. En relación a los procesos de división improductiva de la tierra, señala que la ley no contenía mecanismos específicos que permitan evitar la dinámica del minifundio, no distinguía elementos de articulación entre los programas de asentamientos humanos y la población excedentaria identificada luego del saneamiento, y no avanzó en la solución de la división de la propiedad en comunidades indígenas y campesinas.

Al problema procedimental se sumaba el hecho de que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que era la instancia encargada de llevar adelante el proceso de saneamiento, no logró afirmarse institucionalmente y sus sostenibilidad económica era altamente dependiente de la cooperación internacional. Los fondos interna-

8 Los resultados del proceso del saneamiento serán analizados en detalle en el capítulo siguiente.

cionales (Banco Mundial, DANIDA, de los Países Bajos entre otros) estaban condicionados en su mayor parte a determinados intereses y únicamente podían ser utilizados según los acuerdos consignados en los convenios de cooperación. En las zonas donde la cooperación no tenía interés (por ejemplo valles y altiplano), no existían recursos financieros de modo que el saneamiento avanzó lentamente y a costa de los beneficiarios quienes tenían que pagar por la regularización de sus papeles sobre la tierra. Durante los primeros diez años, el saneamiento fue “terciarizado” y las empresas privadas se ocupaban de recopilar información relativa al cumplimiento de la Función Económico-Social. Esta delegación a privados de las funciones del INRA generó una serie de distorsiones ligadas a la mala aplicación de ley.

En los primeros años de vigencia de la nueva ley de tierras, el gobierno introdujo modificaciones que facilitaban la regularización de las medianas y grandes propiedades sin dependencia y vinculación al objetivo redistributivo de la reforma agraria. El cambio más significativo fue el realizado al inicio de la gestión democrática del presidente Hugo Banzer, el año 1997, por presión de los gremios empresariales corporativos del oriente (CAO, ANAPO, CAINCO, FEGASACRUZ). La modificación consistió en nuevos procedimientos de cálculo de alícuotas, introduciendo el concepto de ‘autoavalúo’ y reducción de tasas para la liquidación del impuesto que grava la propiedad rural. En los hechos se eliminó el impuesto a la tierra y se desnaturalizó el mecanismo de verificación del cumplimiento de la Función Económico-Social, lo que condujo a la ausencia de argumentos legales y prácticos para recuperar tierras improductivas.

Para el año 2000 las críticas en torno a la ley de tierras tomaron forma sobre un común denominador: la Ley INRA no pudo cumplir con sus objetivos y no fue capaz de encaminar la esperada redistribución de tierras a favor de campesinos e indígenas. Bajo esta percepción, se iniciaron varias movilizaciones sociales que junto a otras demandas como la nacionalización de recursos naturales y oposición a la venta del gas, exigían el cambio de la ley. Estas movilizaciones tuvieron su punto más alto con la quinta marcha indígena denominada “Para la

defensa histórica de los territorios indígenas, la modificación de la Ley INRA y la autodeterminación de nuestros pueblos”. Con estos antecedentes, la modificación de la ley de tierras tuvo lugar el año 2006, con el inicio del primer gobierno del presidente Evo Morales y bajo el liderazgo de su primer viceministro de tierras, Alejandro Almaraz (Radhuber 2008, 85).

4.1 La Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria

Las movilizaciones sociales ocurridas entre los años 2000 y 2006 apuntalaron la propuesta política del Movimiento al Socialismo (MAS) para la modificación de la Ley INRA. Una vez que el MAS asumió el poder a inicios de 2006, su principal ideólogo para la elaboración de una nueva política de tierras, Alejandro Almaraz, preparó una ley modificatoria con el fin de consolidar las conquistas territoriales de los pueblos indígenas y campesinos e introducir nuevas herramientas operativas para que el saneamiento sea un verdadero instrumento redistributivo de la tierra (Almaraz 2015).

La aprobación parlamentaria de las reformas a la Ley INRA el año 2006 –en un momento en que el MAS no tenía mayoría de votos en el Senado Nacional– fue un proceso altamente conflictivo entre el partido de gobierno y las élites terratenientes que se atrincheraron en los comités cívicos de tres departamentos (Santa Cruz, Beni y Pando). La discusión de los nuevos contenidos transcurrió en medio de un clima de conflicto político que tuvo su punto más álgido cuando la mayoría de los representantes de la región oriental ante el Congreso Nacional abandonaron la sesión camaral. Ante este hecho, el Presidente de esa instancia actuó hábilmente en términos políticos convocando a los senadores suplentes para completar el quórum necesario por ley para aprobar las reformas a ley de tierras (Radhuber 2008). El 28 de noviembre del año 2006, se aprueba la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que modifica la Ley 1715 o Ley INRA de 1996.

5. Una ley de tierras híbrida

Hasta aquí hemos hecho una breve revisión de los antecedentes y contextos que acompañaron la reforma agraria. Ahora, para el cierre de este capítulo vamos a subrayar algunos aspectos de importancia para vislumbrar las aspiraciones y percepciones de los principales actores del agro en torno a este proceso.

Para los indígenas de tierras bajas, la promulgación de la Ley INRA representó una verdadera conquista porque lograron incorporar todo un aparato normativo y operativo para el reconocimiento y protección de los derechos de acceso y uso de sus territorios bajo la figura de Tierra Comunitaria de Origen (TCO)⁹. Este reconocimiento se hizo sobrepasando incluso lo estrictamente agrario, dándole una connotación político administrativa al considerar al territorio como un espacio de reproducción social, económica y cultural. En la Ley INRA, la TCO tiene relación no sólo con la propiedad colectiva sino además con la posibilidad de uso de la tierra de acuerdo con usos y costumbres. De esa forma, el territorio tiene el potencial de constituirse en la base material y colectiva y en una precondition para cualquier otro derecho como ser el ejercicio de los derechos culturales, un idioma originario, un gobierno local y otros (Romero 2003 citado por Radhuber 2008, 99). Sin embargo, la norma no tenía alcances ni contemplaba mecanismos para la gestión efectiva del territorio y esto en parte ocasionó que los territorios indígenas no hayan podido avanzar más allá de la titulación colectiva.

Para el sector agroindustrial, la Ley INRA es un instrumento repetitivo en contra de las grandes propiedades empresariales independientemente del gobierno de turno. Las reacciones negativas fueron constantes sobre todo de parte de FEGASACRUZ, CONFEAGRO, ANAPO y otras que calificaron y califican a la norma de

9 La nueva Constitución Política del Estado de 2009 sustituye este denominativo vigente desde 1996 por Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC). Sin embargo, en este texto utilizamos con mayor frecuencia el término TCO por ser más conocido y aceptado entre los pueblos indígenas.

confiscatoria y atentatoria a la seguridad alimentaria del país. Los argumentos más publicitados para establecer la ilegalidad plantean que la ley quebranta la CPE y la tradición jurídica boliviana (Sanjinés 2013). El sector agroindustrial sostuvo de forma reiterada que la norma transgrede la seguridad jurídica pues permite la revisión de los derechos a la propiedad de la tierra en el saneamiento y después del saneamiento para determinar si corresponde la reversión de las tierras (Zambrana 2007 citado por Radhuber 2008, 127). No obstante, y desde el diseño de la ley, los representantes políticos de los sectores empresariales encontraron repetidamente maneras y mecanismos para relativizar el contenido de la ley. Durante el debate inicial y la elaboración de la ley incorporaron mecanismos de legalización del derecho a la propiedad, incluso reconociendo la posibilidad de legalizar derechos sobre la tierra para quienes sin documentos de origen demuestren una posesión pacífica y continua anterior a 1996. Asimismo, promovieron que en el diseño final se incluya todo un apartado normativo que permite apelar las resoluciones del INRA ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN), disposición que les brinda un espacio de lucha jurídica para someter a revisión todos los actos administrativos en torno al saneamiento, la reversión y la expropiación.

Para el sector campesino la promulgación de la Ley INRA fue motivo de pesadumbre. Luego de publicada la ley corrió el rumor de que la revisión de los títulos de propiedad a través del saneamiento tenía el objetivo de crear un sistema actualizado para el cobro de impuestos. Se dijo también que la ley buscaba eliminar la comunidad campesina con el fin de crear propietarios individuales que en adelante se convertirían en contribuyentes. Estas apreciaciones carecen de contenido porque la norma expresamente establece una serie de salvaguardas de protección para la comunidad y la pequeña propiedad, y la exención del pago de impuestos que grava la propiedad agraria. Este sector se declaró enemigo de la ley. Estas dudas se disiparon con el tiempo y muchas comunidades y dirigentes de base comprendieron la necesidad de sanear sus tierras, proceso que aunque no les habilita a acceder a más tierras, al menos ayuda a consolidar sus derechos de propiedad y resolver conflictos internos.

Para los colonizadores ahora llamados “interculturales”, la ley fue mucho más favorable ya que estableció la posibilidad de reconocer derechos de propiedad a pequeños propietarios si cumplían una Función Social, que en palabras sencillas significa vivir de la tierra y en el lugar. Asimismo, en la primera etapa se establecieron procedimientos para la dotación preferente de tierras para campesinos a través de procesos de dotación y adjudicación. Sin embargo, desde la promulgación de la Ley 1715, el sector reclama que se haya limitado el acceso a la tierra únicamente a poseedores anteriores a 1996, poniendo fin a los procesos de colonización espontánea. Ahora su lucha se centra en el reconocimiento de nuevas tierras fiscales.

En resumen, la Ley INRA fue motivo de discusiones, movilizaciones, críticas y debates de toda índole. Como señalan Deere y León (2000, 220) la “Ley INRA es una combinación inusual de principios neoliberales y de justicia social”. La razón de todo esto es que se trata de una norma híbrida que incorpora diferentes enfoques, intereses y luchas políticas e ideológicas sin llegar a un asentimiento pleno. Se trata de una norma que aborda un tema complejo, de forma heterogénea y entrelazando posiciones en muchos casos contrapuestas. Su valoración requiere un análisis más cuidadoso que la simple calificación de revolucionaria, liberal, conservadora o neoliberal. Esta es la tarea que nos proponemos en los siguientes capítulos.

Capítulo 3

La institucionalidad agraria: del CNRA al INRA

En esta sección vamos a mostrar cómo están conformadas y cuáles son las atribuciones y competencias de las instituciones agrarias creadas a partir de la Ley de Reforma Agraria de 1953. A continuación, revisaremos los cambios ocurridos con la aprobación de la Ley INRA de 1996. Finalmente, analizaremos las modificaciones en la estructura institucional que ocurrieron con la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria el año 2006.

1. El diseño institucional de 1953

La Ley Agraria de 1953 determinó la creación del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA). Esta instancia gubernamental se estructuró a la cabeza del Presidente de la República y, por debajo de esa autoridad, se ubicó al Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA). En un escalón menor a los Jueces Agrarios y más abajo a las Juntas Rurales e Inspectores Rurales (Decreto Ley 3464, art. 162). El Presidente de la República y el CNRA tenían un rol eminentemente político, su principal función consistía en dar lineamientos sobre el proceso agrario y, en último término, aprobar sus resultados. El Presidente de la República en persona tenía que firmar todos y cada uno de los títulos ejecutoriales que el Estado otorgaba.

Las Juntas Rurales estaban encargadas de promover la afectación de tierras y lo hacían organizadas en brigadas móviles. Una Junta Rural tenía jurisdicción provincial y estaba compuesta por cinco miembros: una persona nombrada por el Presidente de la República quien oficiaba como presidente; una autoridad local (sub prefecto, alcalde municipal); un representante del sindicato agrario de la sección, un representante del núcleo campesino sujeto a procesos de afectación;

y el último integrante era nombrado en función de las necesidades específicas de cada zona. Las Juntas Rurales, a petición o denuncia de cualquier campesino o trabajador de una hacienda o a denuncia de los inspectores rurales, estaban encargadas de iniciar el proceso de afectación de aquellas tierras calificadas como latifundiarías.

Los actos de las Juntas Rurales se refrendaban ante los Jueces Agrarios quienes tenían como principal función la tramitación de los títulos de propiedad luego de afectarse las haciendas o cuando se solicitaba la dotación de nuevas tierras (ibíd., art. 166). Los jueces agrarios tenían atribuciones judiciales específicas que les permitían decidir sobre la legalidad o ilegalidad de un proceso de afectación de tierras y su posterior titulación¹. Las motivaciones políticas primaron para la elección de los jueces ya que eran elegidos por el Presidente de la República y no por el Poder Judicial. Territorialmente, los Juzgados Agrarios estaban radicados en todos los departamentos de Bolivia, pero el número de asientos judiciales variaba en función del peso poblacional de cada región y el número de provincias existentes².

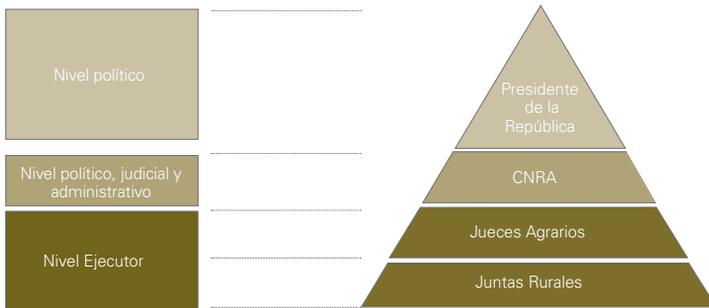
El CNRA se conformó con representantes del Estado (Ministerio de Asuntos Campesinos, Ministerio de Economía Nacional, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización) y representantes de las organizaciones sociales reconocidas en ese momento (Central Obrera Boliviana, Federación Rural Bolivia y Federación Nacional Campesina). Esta instancia actuaba como tribunal de apelación, consecuentemente podía confirmar o revocar las resoluciones emitidas por los jueces agrarios. En estos actos, no primaban necesariamente aspectos de orden jurídico pues se trataba también de una instancia donde se tomaban decisiones políticas. Además de controlar la actividad jurisdiccional, el CNRA se encargaba de conceder títulos de propiedad, organizar sistemas de cooperativismo, autorizar cré-

1 Las atribuciones judiciales son facultades concedidas mediante una disposición legal por la cual los jueces agrarios tenían potestad para decidir.

2 La Ley de Reforma Agraria de 1953 estableció la siguiente distribución: 17 asientos judiciales en La Paz; 15 en Cochabamba; 15 en Potosí; 10 en Santa Cruz; 8 en Chuquisaca; 6 en Beni; 6 en Oruro; 5 en Tarija; y uno en Pando (Decreto Supremo 3471, art. 14).

ditos agropecuarios y planificar programas de colonización interna, asimismo, se constituyó en la máxima instancia de decisión de controversias por el acceso a la tierra (ibíd., art. 163).

Gráfico 1.
La institucionalidad agraria creada con la Ley de Reforma Agraria de 1953



Fuente: elaboración propia.

1.1 La afectación de tierras basada en acuerdos

La “afectación” se concibió como el instrumento jurídico más importante para la recuperación de tierras pues a través de este se podía revocar el derecho a la propiedad latifundiaria. Esta herramienta estaba concebida como el medio principal por el cual el Estado redimía su “dominio originario” sobre la tierra para luego redistribuirla entre los campesinos³.

La acción de afectar latifundios se realizaba *in situ* con la participación de los involucrados (propietario de la hacienda, trabajadores campesinos y miembros del sindicato agrario del lugar) y tenía por objetivo redefinir los derechos de propiedad. Sin embargo, la re-

3 Para darle sentido a este instrumento, la ley definió el concepto de “latifundio” como la gran propiedad agraria corporativa en manos de personas particulares que por su estructura impedía una distribución equitativa de la tierra entre la población rural (Decreto Ley 3464, art. 30).

construcción de los derechos a la propiedad de la tierra debía realizarse promoviendo –en primera instancia– la conciliación entre hacendados y campesinos. La toma de tierras por la fuerza estaba considerada como una acción extrema. La conciliación fue planteada como una característica importante del proceso de afectación de tierras que se aplicó dinámicamente entre los años 1950 y 1960.

Si entre los interesados no se llegaba a un acuerdo, los Jueces Agrarios estaban encargados de “intimar” a las partes a que lleguen a un arreglo antes de que sea el Estado quien determine la forma de redistribución de las tierras latifundiaras. La razón por la cual se privilegiaba la conciliación tenía relación con la intención de los ideólogos de la ley de no eliminar por completo a los ex hacendados, pues consideraban que ellos proveían de alimentos al país y los campesinos no estaban en condiciones de sustituirlos completamente en ese papel (Decreto Ley 3464, Considerandos). Bajo esta idea, se presumía que la permanencia de las haciendas era necesaria pero no en toda su extensión, por lo que se definió que al menos debían consolidarse medianas propiedades a favor de los hacendados afectados⁴. Para afianzar este criterio la ley estableció que la mediana propiedad era inafectable por lo que únicamente podían redistribuirse las superficies sobrantes entre los campesinos que trabajaban para las haciendas (Decreto Ley 3464, arts. 31 y 33).

Una vez emitida la intimación de los Jueces Agrarios el proceso quedaba a cargo de las Juntas Rurales. Dada la particular forma de ejercer sus funciones, estas Juntas se constituían en verdaderas comisiones móviles de trabajo de campo. Su labor consistía en identificar las zonas afectables y luego convocar a una audiencia en la que propietario y campesino “procuren en vía conciliatoria un acuerdo directo”. Este arreglo debía definir la zona y extensión afectable, el establecimiento de poblados, la fijación del área escolar, los caminos y el costo de

4 La mediana propiedad es un tipo de propiedad reconocida en la Ley de 1953. Su extensión varía de acuerdo a la zona. En el altiplano tiene un rango de 80 a 350 ha; en los valles de 50 a 200 ha; en las tierras bajas de 500 a 2.500 ha (Decreto Ley 3464, art. 18).

la afectación que tenía que ser pagado por los campesinos (Decreto Supremo 3471, art. 43)⁵. Los acuerdos conciliatorios promovidos por las Juntas Rurales constituían la base jurídica sobre la cual se fundaban las resoluciones para la redistribución de tierras a favor de los campesinos, pero también fijaban los detalles sobre la consolidación de tierras a favor de los ex hacendados (ibíd., art. 14). En caso de no existir un acuerdo, la Junta Rural podía emitir un fallo por el cual determinaba la forma de redistribución de la tierra. Este fallo era presentado ante el Juez Agrario, quién resolvía la legalidad del proceso y para ello emitía una Sentencia Judicial que homologaba el acuerdo.

Completada la labor del Juez, el proceso pasaba a conocimiento del CNRA con el fin de que confirme, modifique o revoque la Sentencia. Sorteada esta instancia, el expediente pasaba al despacho del Presidente para que sea él quién apruebe todos los actuados a través de una Resolución Suprema que daba lugar a la emisión del Título Ejecutorial⁶ a favor de los campesinos y del hacendado afectado.

5 El pago por la afectación es un punto relevante en el proceso establecido en la Ley de 1953 por lo que será retomado más adelante.

6 El título de propiedad constituía el documento más importante de todo este proceso ya que acreditaba el dominio de una persona sobre la tierra. Este documento oficial se denominaba “ejecutorial” puesto que su emisión constituía la finalización del proceso, no existía ninguna acción jurídica posterior que pudiera ser aplicada con el fin de invalidar su existencia legal. Esta protección a la propiedad privada fue incorporada en la misma Constitución Política del Estado de 1967 estableciendo que “[l]os títulos ejecutoriales son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el registro de Derechos Reales” (CPE 1967, art. 167). Los títulos podían ser: individuales, colectivos y en lo proindiviso; asimismo, en estos documentos se establecía el tipo de concesión bajo la cual se entregaba la propiedad de la tierra que podía ser: dotación, consolidación y adjudicación. Se establecía también la superficie entregada y la ubicación del predio con la descripción de los colindantes. Con esos datos se preparaba el título exponiendo en la parte final del documento la siguiente leyenda: “Por tanto: Cumplidos como se hallan los requisitos y trámites legales exigidos por los decretos-leyes 03464 y 03471 de 2 y 27 de agosto de 1953, respectivamente, a nombre de la nación le expido el presente título ejecutorial y ordeno a cuantos lo vieran reconocer a su beneficiario como a único y absoluto dueño de las tierras que se le conceden guardándole las garantías y seguridades que las leyes la acuerdan” (Hernández y Pacheco 2000, 164).

1.2 Las excepciones para la afectación

La afectación no fue una acción general. Es decir, no fueron intervenidas todas las grandes propiedades que en ese momento existían. La excepción se resguardaba en la figura de “inafectabilidad”. En principio la inafectabilidad fue un mecanismo que permitía reconocer derechos de propiedad a comunidades originarias y medianas propiedades que se acogían al proceso redistributivo de manera pacífica y concertada (Decreto Ley 3464, art. 33). Posteriormente, el DS 3817 de 26 de agosto de 1954 amplió esta salvedad incluyendo a las haciendas agrícola-ganaderas, bajo el supuesto de que existían “propiedades agropecuarias con ganado de raza importado que necesitaban ser reconocidas con suficiente extensión de tierra con el fin de que puedan incrementar y desarrollar la actividad ganadera”⁷. Era un “reconocimiento a la inversión”, por lo que estaban habilitados para solicitar la inafectabilidad aquellos empresarios agropecuarios que estaban en condiciones de demostrar la existencia de trabajo con capital suplementario⁸. La disposición benefició principalmente a propietarios individuales del oriente boliviano identificados como empresarios agropecuarios medianos y grandes. Fue así que se legalizaron haciendas que fueron poseídas con anterioridad a la reforma agraria, la mayor parte ubicadas en lugares alejados en el oriente boliviano y que en ese momento no tenían alto valor económico⁹.

En suma, la institucionalidad jurídica agraria estaba diseñada no sólo para recuperar tierras latifundistas con el fin de entregarlas –vía dotación– a pequeños campesinos, sino también para legalizar –vía consolidación e inafectabilidad– los derechos de propiedad de medianas y empresas agropecuarias.

7 DS 3817, Segundo Considerando.

8 La solicitud debía presentarse al Ministerio de Asuntos Campesinos, instancia encargada de remitir la petición al CNRA que a su vez formulaba una Resolución Suprema disponiendo la titulación del predio. Luego, era el Juez Agrario el encargado de hacer cumplir la disposición ordenando la delimitación de la propiedad que fue reconocida como inafectable (DS 3817 de 26 de agosto de 1954, artículo único).

9 Para más datos sobre la colonización del oriente ver Soruco, Plata y Medeiros 2008.

1.3 La restitución de la comunidad indígena en el marco de la reforma agraria

Como una forma de reconocer los derechos indígenas desconocidos desde la colonia, la ley estableció la restitución de tierras indígenas pero sólo si los interesados eran capaces de probar su existencia anterior al primero de enero de 1900. Para el efecto se dispuso que la demanda de restitución de una determinada comunidad indígena sirviera de argumento jurídico para la afectación de la tierra. No obstante, se dispuso que, por encima de la tierra solicitada para la restitución de comunidades, debía privilegiarse la dotación de tierras a favor de campesinos si es que existiese una demanda campesina ya planteada (Decreto Ley 3464, arts. 42, 43 y 44). El criterio para favorecer al productor campesino fue que en ese momento se consideraba al campesinado (y no a la comunidad) como un actor primordial para el desarrollo de las fuerzas productivas del país (Urquidí 1953, 205). Además, las tierras restituidas debían ser explotadas de forma colectiva pero respetando las parcelas poseídas individualmente por colonos o pegujaleros (Decreto Ley 3464, art. 46). Bajo ese criterio, al interior de la comunidad podían y de hecho coexistían derechos colectivos e individuales.

1.4 La dotación como medio para la distribución de tierras

La dotación fue el mecanismo por el cual se distribuían tierras del Estado (tierras fiscales) a personas individuales. Según la norma agraria de 1953 todos los bolivianos mayores 18 años sin distinción de sexo podían ser sujetos a la dotación de tierras si demostraban su intención de dedicarse a labores agrícolas bajo la condición de que en el término de dos años implementen y demuestren trabajos agrícolas (Decreto Ley 3464, art. 77). En estos casos los beneficiarios eran llamados “colonos” y únicamente podían acceder a tierras en extensiones iguales al tamaño máximo fijado para la pequeña propiedad.

Para el caso de los campesinos mayores de 18 años o viudas con hijos que estaban sometidos laboralmente a las haciendas, la dota-

ción fue expedita y directa. Con la promulgación de la ley fueron considerados propietarios de las parcelas que ocupaban por lo que en estos casos se afectaban las tierras sin necesidad de declararlas tierras fiscales (ibíd., art. 78). Al igual que en el caso de los colonos, la extensión de tierra dotada no podía sobrepasar el tamaño máximo fijado para la pequeña propiedad. Ahora bien, para la entrega de tierras se preveía la figura de “compensación equivalente” que fue un mecanismo por el cual se asignaban tierras teniendo en cuenta la calidad del suelo, por lo que era posible que una persona tenga varias parcelas dentro de una comunidad y reconocidas en un mismo título individual (ibíd., arts. 98 y 99).

A través de la dotación también podía favorecerse a los extranjeros quienes tenían derechos de acceso a tierras fiscales en los mismos términos que los colonos nacionales con el solo requisito de cumplir con los trámites inmigratorios.

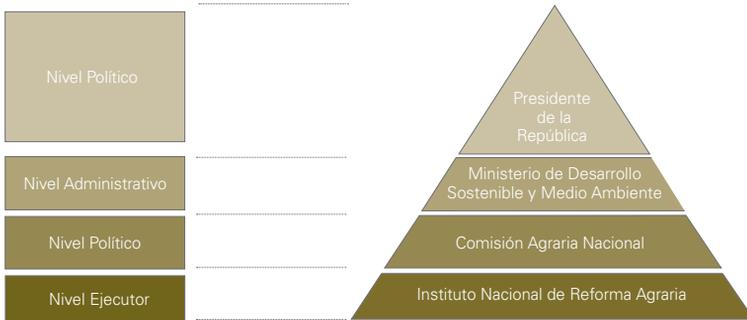
2. La institucionalidad agraria creada con la Ley INRA

La aprobación de la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en 1996, modificó la institucionalidad agraria y los procedimientos explicados arriba. La intervención del CNRA y del INC en 1992 dio por concluido el funcionamiento del SNRA y los procedimientos de afectación, restitución, distribución y dotación de la tierra vigentes por cuatro décadas. La intervención implicaba el rediseño de la institucionalidad agraria y de los procedimientos de distribución y redistribución de la tierra, tarea que sería encarada entre 1992 y 1996.

2.1 La renovada estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria

La reorganización del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) se produjo a partir de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria el año 1996. La estructura que se aprobó se representa en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. La institucionalidad agraria creada con la Ley INRA



Fuente: elaboración propia.

Aunque la institucionalidad agraria anterior fue criticada por su perfil presidencialista (el Presidente de la República como el máximo decisor y firmante de cada uno de los títulos ejecutoriales), en la nueva estructura las funciones del Presidente no variaron en gran medida. Se mantuvo en el ámbito político como la cabeza del SNRA y como la única autoridad estatal con capacidad de firmar los Títulos Ejecutoriales de propiedad¹⁰. Por debajo del Presidente estaban el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (actualmente denominado Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras). Un peldaño más abajo y como órgano de control social y conducción estratégica del proceso, la Comisión Agraria Nacional (CAN). Finalmente el brazo ejecutor, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

La comparación de cambios institucionales se presenta en el siguiente cuadro:

¹⁰ La continuidad de esta formalidad fue apoyada por el sector indígena, algunas comunidades campesinas y propietarios individuales, que exigían que quien firmara sus títulos fuera el Presidente en persona para así garantizar su pleno derecho.

Cuadro 3.
Cambios en el Servicio Nacional de Reforma Agraria 1953-1996

Instancias	Estructura del SNRA durante la vigencia de la Ley de R. A. de 1953	Estructura del SNRA durante la vigencia de la Ley INRA de 1996
Cabeza del sector	<i>Presidente</i>	<i>Presidente</i>
Control estatal	-----	<i>Ministerio del Área (Desarrollo Sostenible)</i>
Órgano de decisión política y control social	<i>Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA)</i>	<i>Comisión Agraria Nacional (CAN)</i>
Unidad ejecutora del proceso de revisión de derechos sobre la tierra	<i>Juntas rurales y jueces agrarios</i>	<i>Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)</i>
Institución encargada de generar procesos de asentamientos humanos	<i>Instituto Nacional de Colonización (INC)</i>	<i>Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)</i>
Instancia de control jurisdiccional del proceso de revisión de los derechos de propiedad	<i>Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA)</i>	<i>Tribunal Agrario Nacional (TAN)</i>
Instancia judicial	<i>Dirección General del Trabajo y Justicia Campesina</i>	<i>Tribunal Agrario Nacional (TAN)</i>

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996.

La incorporación en 1996 del Poder Ejecutivo (a través de un ministerio) dentro de la estructura del SNRA como actor con facultades fiscalizadoras y capacidad de incidencia sobre las políticas públicas agrarias, supone un cambio cualitativo importante debido a que, en gran medida, llegó a restringir las funciones de la CAN. Esta Comisión que fue creada en lugar del CNRA, asumió la responsabilidad de proyectar políticas agrarias, elaborar propuestas de leyes y recomendar acciones relacionadas con temas de propiedad de la tierra; además de recibir reclamos y sugerencias de las organizaciones sociales y solicitar la suspensión o exoneración de autoridades (Ley 1715, art. 11). Pero la Comisión dejó de tener el rol administrativo del CNRA relacionado con la conclusión de procesos de titulación de tierras. La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 (Ley 3545) aunque no afectó la nueva estructura del SNRA ni el rol disminuido de la CAN, modificó la estructura interna de

esta última instancia. La ley de 2006¹¹ otorgó el control mayoritario al sector de pequeños productores del agro: campesinos, colonizadores e indígenas, dejando así en minoría a los delegados del sector empresarial del agro cruceño. El aumento de la participación de las organizaciones sociales fue rotundamente rechazado por el sector empresarial y ganadero que se volcó hacia una agresiva campaña política regionalista con ribetes “separatistas” que duró cuatro años (1996-2009). Comparativamente, los cambios ocurridos se presentan en el cuadro 4.

Cuadro 4.
Composición de la instancia política (CNRA-CAN)

	Composición del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA)		Composición de la Comisión Agraria Nacional (CAN)	
	Ley de Reforma Agraria de 1953	Ley INRA de 1996	Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006	
Representantes del Estado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Representante del Ministerio de Asuntos Campesinos 2. Representante del Ministerio de Economía Nacional 3. Representante del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización 4. Representante del Ministerio de Hacienda y Estadística 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente 2. Secretario Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente 3. Secretario Nacional de Asuntos Étnicos y Género 4. Secretario Nacional de Agricultura y Ganadería 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministro de Desarrollo Rural y Tierras 2. Viceministro de Biodiversidad 3. Viceministro de Tierras 4. Viceministro de Desarrollo Rural 5. Viceministro de Riego 6. Viceministro de Planificación 7. Viceministro de Justicia Comunitaria 8. Viceministro de Inversión Pública 	
Representantes de las organizaciones sociales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Representante de la Central Obrera Boliviana 2. Representante de la Federación Nacional de Campesinos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretario Ejecutivo de la CSUTCB 2. Presidente de la CIDOB 3. Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Colonizadores 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretario Ejecutivo de la CSUTCB 2. Presidente de la CIDOB 3. Apu Mallku del CONAMAQ 4. Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Colonizadores 5. Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa 	
Representantes de los gremios de productores agro-industriales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Representante de la Federación Rural Boliviana 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presidente de la Confederación Agropecuaria Nacional 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presidente de la Confederación Agropecuaria Nacional 2. Presidente de la Confederación de Ganaderos de Bolivia 3. Presidente de la Cámara Forestal de Bolivia 	
Total miembros	7	8	16	

Fuente: elaboración propia.

11 Esta norma, que modifica la Ley INRA de 1996, fue promulgada por el Presidente Evo Morales el 28 de noviembre de 2006. Las razones de la modificación fueron explicadas en el capítulo 2.

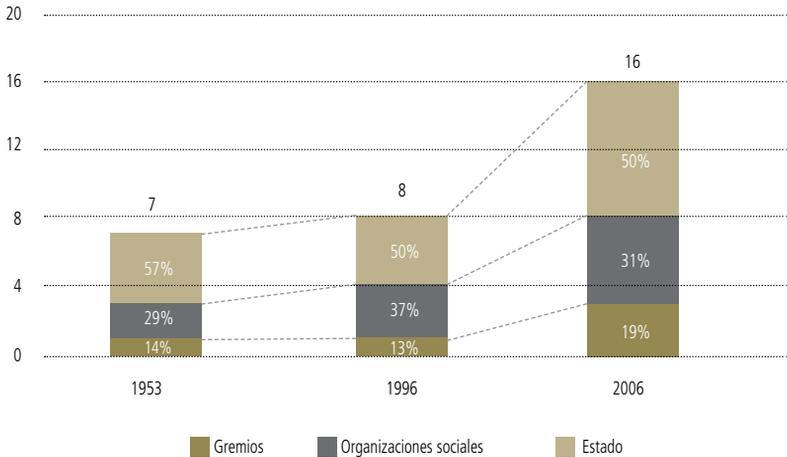
El cuadro muestra que la composición cambia de siete miembros en 1953 a ocho en 1996; pero esta situación inicial conlleva un cambio drástico en 2006 con la duplicación del número de representantes (16 miembros). Sin embargo, tomando en cuenta que esta instancia primordialmente es un órgano de debate, el número de miembros puede ser un detalle menor cuando lo más importante es la proporción entre los distintos sectores y las relaciones de poder que se balancean entre los interesados. El peso proporcional de cada sector es un factor clave al momento de la toma de decisiones.

En 1953 la participación del Estado alcanzaba el 57 por ciento, este porcentaje se reduce al 50 por ciento en 1996 y no sufre cambios en 2006. Dentro de la cuota de participación de actores no estatales, las organizaciones sociales (campesinos, indígenas, colonizadores, pequeños productores) han mantenido mayor participación frente al sector de gremios corporativos¹² (medianos y empresarios agropecuarios). Es llamativo que los cambios legales de 2006 –orientados a empoderar a los campesinos e indígenas–, redujeran la cuota de las organizaciones sociales, del 37 por ciento a 31 por ciento, dando así lugar a una mayor representación de los gremios corporativos.

La composición final, con el Estado controlando el 50 por ciento de la CAN y el resto dividido entre dos grandes sectores agrarios, es susceptible de desequilibrios si es que alguno de los sectores “pacta” con el Estado. En los hechos, las alianzas han sido permanentes y sus consecuencias se analizarán en el siguiente capítulo. En esta parte, destacaremos que los pactos no han seguido un solo patrón de comportamiento, al contrario, fueron dándose a veces entre el Estado y los gremios corporativos (durante los gobiernos liberales), y otras veces entre el Estado y las organizaciones sociales, pero sin “someter” absolutamente al que estaba fuera del pacto. Sin embargo, los pactos han sido decisivos para la aplicación del proceso de saneamiento de la propiedad agraria.

12 En este trabajo se denomina gremios corporativos a las instancias que aglutinan a los ganaderos, agroindustriales y empresarios forestales, muchos de ellos terratenientes que encubren sus intereses en estas corporaciones.

Gráfico 3.
Comparación del peso proporcional
al interior del CNRA y la CAN



Fuente: elaboración propia.

Tenemos que destacar que casi siempre los acuerdos fueron temporales y en respuesta a coyunturas y momentos políticos. Por ejemplo, la alianza entre el Estado y el movimiento campesino de 1953 reconoció una serie de derechos al campesinado (tierras, ciudadanía, voto universal, entre otros) pero no fue el único pacto ni logró impedir que, por otro lado, los gremios corporativos hayan accedido a grandes extensiones de tierras, particularmente en el oriente. Lo propio ocurrió durante la vigencia de la Ley INRA, cuando el pacto Estado-pueblos indígenas promovió la consolidación de extensos territorios en favor de los pueblos indígenas, pero al mismo tiempo, el pacto Estado-gremios corporativos facilitó la consolidación de las tierras agrícolas a favor de empresarios agropecuarios.

Cuando urgía la resolución de temas considerados de mayor importancia, las negociaciones se trasladaban, cuando menos, al ámbito parlamentario dejando así de lado el debate en la CAN. Esta situación ocurrió sobre todo para la discusión del contenido de las

normas y su aplicación concreta. Una de las razones por la que la CAN fue relegada en momentos críticos es el papel político de los gremios empresariales que al considerarse en situación de minoría y sin apoyo decisivo del Estado al interior de la CAN, optaron por trasladar la discusión a otros ámbitos políticos como el gobierno regional de Santa Cruz que en algún momento tuvo carácter separatista con la llamada “media luna” (2007 y 2009). En tales espacios, sin lugar a dudas tenían mayor peso político.

En todo caso la CAN, pese a sus debilidades, fue un ámbito de discusión bastante plural que permitió la participación de distintos sectores sobre temas específicos, especialmente durante sus primeros 10 años de vida (1996-2006). Posteriormente perdió relevancia convirtiéndose en una instancia intrascendente. Los datos oficiales acerca de la frecuencia de las reuniones y el detalle de los temas tratados en estos últimos 12 años no son de conocimiento público, pero se sabe que desde el año 2006, en más de ocho años la CAN se reunió sólo en dos oportunidades. Antes de 2006 la frecuencia de sesiones fue constante debido a la efectiva presión que ejercían las organizaciones sociales del sector indígena para el reconocimiento de sus territorios. En la última década (2006-2015) en la práctica la Comisión dejó de funcionar y, en tales circunstancias, su rol fiscalizador fue directamente asumido por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

2.2 El INRA como brazo ejecutor del proceso agrario

Las entidades ejecutoras de 1953 (Juntas Rurales y los Jueces Agrarios) fueron sustituidas por el INRA que se convirtió en la institución con suficientes competencias para la verificación del uso de la tierra y la consolidación o actualización del derecho a la propiedad. Asimismo, la Ley de 1996 le otorgó capacidades para realizar el trámite formal para la emisión de títulos ejecutoriales y, con la Ley 3545 de 2006, adquirió competencias para iniciar procesos de reversión de la tierra con fines redistributivos.

Con estas atribuciones, el INRA se constituye en un organismo técnico y jurídico que asume las tareas que antes de 1996 eran

ejercidas por las Juntas Rurales, los Jueces Agrarios y el CNRA. El INRA adquiere amplias competencias para ‘reencaminar’ el proceso de reforma agraria, adoptando como herramientas centrales el saneamiento, la reversión y la expropiación de la propiedad de la tierra. Por último, tiene la facultad de iniciar y concluir procesos de dotación de tierras aunque sólo después de la conclusión del proceso de saneamiento.

2.3 El saneamiento de la propiedad agraria

En términos legales, el saneamiento de la propiedad agraria es un procedimiento transitorio que busca regularizar el derecho a la propiedad de la tierra de todos los propietarios de fundos rurales sean estos individuales o colectivos, ya sea para uso agrícola, ganadero, forestal o de recolección. Se dice que es transitorio porque su objetivo es ordenar el registro de la propiedad agraria en un tiempo perentorio (su límite actual de ejecución es octubre de 2017). Formalmente el objeto del saneamiento es consolidar los derechos de propiedad de todos los sectores rurales (propietarios individuales, empresarios, indígenas, campesinos, colonizadores, etc.), entregando nuevos títulos o concluyendo los procesos pendientes anteriores a la intervención del CNRA. Asimismo, en el marco del saneamiento es obligatoria la anulación de los títulos de propiedad que incumplen con la Función Económico-Social (FES). Para el reconocimiento de los derechos de propiedad, la ley establece que incluso la posesión sin papeles es susceptible de reconocerse cuando se trata de poseedores que ocuparon la tierra de forma pacífica y continua con anterioridad a 1996¹³ (Ley 1715, Disposición transitoria octava).

13 La legalización de la posesión es un acto jurídico que no estaba previsto en la Ley de 1953 pero que se incluye en la Ley INRA con el fin de considerar a los propietarios de tierras que no lograron iniciar sus trámites de titulación por causa de la intervención del CNRA ocurrida en 1992. Asimismo, en esta categoría se consideran a las personas que –estando en posesión de la tierra– por distintas razones no pudieron actualizar sus documentos sucesorios. Esta medida favoreció sobre todo a los campesinos pues en general son quienes carecen de condiciones para mantener en orden sus papeles sobre la tierra; pero también a los traficantes de tierras en el oriente a partir de la expansión del cultivo de la soya.

Según establece la Ley INRA, la actualización de los derechos de propiedad depende del uso productivo que pueda demostrarse, pero si se establecen suficientes evidencias de abandono de la tierra la propiedad debe ser reintegrada al dominio del Estado por incumplimiento de la FS y la FES¹⁴. Esa acción de verificación administrativa de la FS y de la FES –que es otro de los fines del saneamiento que va más allá de la regularización del derecho de propiedad– busca nutrir un sistema de registro rural. De esa forma la gestión del proceso no concluye con la identificación de los derechos a la propiedad de la tierra sino que termina con la formación de un catastro rural.

14 Estos criterios se introdujeron en la Ley INRA con el fin de relacionar el uso de la tierra a un fin social y de esa forma concordar el contenido de la ley a lo descrito en la Constitución Política del Estado (CPE). Se determinó que la FS se cumple cuando el uso de la tierra esté destinado a lograr el bienestar de la familia campesina o el desarrollo económico de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias (Ley 1715, art. 2.I.). Por su parte, la FES de la tierra se conceptualizó como el “empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en la conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme la capacidad de uso mayor de la tierra, beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario” (ibíd.). La ley dispuso que la Función Económico-Social de la tierra debiera ser cumplida en las medianas propiedades y las empresas agropecuarias, lo que implica que los propietarios de este tipo de propiedades se obligaban a generar las condiciones para que el uso de este recurso tenga impacto económico. Entonces, la FS y FES asignan un rol a la tierra según tipo de propiedad. La FS le asigna a la propiedad un rol de protección para pequeños propietarios, campesinos e indígenas, mientras que la FES otorga un rol económico-productivo.

Durante la vigencia de la Ley de 1953 se establecía que el uso productivo de la tierra no era suficiente para conservar el derecho de propiedad si se verificaba que se mantenían relaciones servidumbres de trabajo. Con la Ley INRA, este criterio fue modificado bajo el supuesto de que la servidumbre ya había sido eliminada, por lo que únicamente restaba controlar, proteger y garantizar la explotación productiva de la tierra. Bajo este nuevo criterio, los mecanismos normativo-jurídicos de la Ley INRA buscaron actualizar los derechos de propiedad sobre la tierra a partir de la verificación de la tenencia productiva o improductiva de la tierra –sea agropecuaria, forestal y otras–vía saneamiento (Ley 1715, art. 2).

A diferencia de 1953 cuando el proceso agrario se iniciaba con la afectación, el saneamiento empieza con la verificación de la existencia de documentos de propiedad y el cumplimiento de la FS o FES para luego establecer la posible existencia de causales legales que permitan iniciar el proceso de redefinición de derechos. Como se explicó en el capítulo dos, una razón por la cual existe esta diferencia en el enfoque y verificación de derechos es que el saneamiento de la propiedad agraria fue entendido como una segunda etapa dentro de un mismo proceso: la Reforma Agraria de 1953.

Los cambios en el proceso de verificación de los derechos a la propiedad de la tierra se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.
Variaciones en el proceso de verificación
de la propiedad agraria

	Ley de Reforma Agraria de 1953	Ley INRA de 1996
Mecanismo para la redefinición de los derechos sobre la tierra	<i>Afectación</i>	<i>Saneamiento</i>
Finalidad del proceso de investigación de campo	<i>Redistribución concertada u obligada</i>	<i>Verificación de la FS y FES</i>
Objetivo mayor	<i>Expropiación de tierras latifundistas y/o de interés social</i>	<i>Regularización y perfeccionamiento del derecho de propiedad</i>
Entidad ejecutora	<i>Juntas Rurales y Jueces Agrarios</i>	<i>INRA Nacional</i>
Instancia de convalidación del trabajo de campo	<i>CNRA</i>	<i>Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)</i>
Instancia encargada de titulación	<i>Presidente de la República</i>	<i>Presidente de la República (Estado Plurinacional desde 2009)</i>
Instancia de apelación	<i>CNRA</i>	<i>Tribunal Agrario Nacional (TAN)</i>
Documento de titularidad	<i>Título Ejecutorial</i>	<i>Título Ejecutorial</i>

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en la Ley de Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996.

El saneamiento comienza con la emisión de Resoluciones Administrativas que fijan una determinada área de intervención. La primera actividad consiste en realizar el “diagnóstico del área a sanear” con el fin de recopilar todos los datos legales (expedientes, planos, etc.) existentes en los archivos del INRA y analizar el estado de los trámites de titulación. Cumplida la recopilación de información documental, el proceso pasa a la etapa de campo que significa registrar los documentos que tienen los potenciales propietarios y que demuestren la propiedad; asimismo, se verifican las mejoras existentes en el predio, para lo cual se registran los cultivos realizados, el ganado y todos los demás datos de prueba de que existe trabajo e inversión. En esta etapa también se registran a los poseedores legales que sin ningún documento cumplen la FS o FES. Los datos recopilados en el trabajo de campo se someten a una evaluación técnico-jurídica con el fin de estimar cuánta superficie debe consolidarse a favor de los interesados. Este cálculo es fundamental para establecer el porcentaje de tierra que será reconocido por el Estado a favor de cada propietario. En el supuesto caso de que el cálculo establezca que una propiedad únicamente cumple la FES en el 50 por ciento de la propiedad, la porción restante es “recortada” a través de un proceso de reversión expedito y sin mayor trámite, para luego ser declarada tierra fiscal susceptible de redistribuirse.

El cálculo del cumplimiento de la FES considera una serie de factores. Uno de ellos es el trabajo efectivo que se calcula a partir de la existencia de cultivos cuando se trata de propiedades agrícolas y de cabezas de ganado (una cabeza por cada cinco hectáreas) si se trata de propiedades ganaderas. Por ejemplo, si en una propiedad existen 300 cabezas de ganado, este número justifica la tenencia de 1.500 hectáreas (Reglamento Ley 1715, art. 170).

Concluida la etapa de campo, los datos recogidos son sometidos a una ‘evaluación de gabinete’. Aquí se consideran las áreas en descaso que generalmente son espacios de barbecho, es decir las zonas que antes de la verificación demuestran que fueron trabajadas pero que por la rotación de cultivos en ese momento están en descanso (Reglamento Ley INRA modificada, art. 171). Otro aspecto que se

considera son las áreas de crecimiento o expansión cuya extensión se calcula tomado como parámetro las superficies de las áreas efectivamente trabajadas y las áreas de descanso. Supongamos que si la suma del área trabajada y del área de descanso alcanza a 1.000 hectáreas, entonces la superficie de crecimiento será de 500 hectáreas (50 por ciento más) en el caso de medianas propiedades y 300 hectáreas (30 por ciento) cuando se trata de empresas agropecuarias.

En el caso de propiedades ganaderas, el área de crecimiento se justifica a partir de la existencia de ganado. Una cabeza de ganado que inicialmente justifica la tenencia de cinco hectáreas, al momento de considerar el área de crecimiento justifica otras cinco hectáreas más, por lo que en realidad una cabeza de ganado vacuno justifica la tenencia de hasta 10 hectáreas de tierra (Reglamento Ley INRA modificada, art. 172). Además de lo anterior, para el cálculo de la FES también pueden considerarse las denominadas servidumbres ecológicas, las áreas afectadas por desastres naturales y las superficies utilizadas bajo contratos de arrendamiento y aparcería¹⁵.

Finalmente, los resultados de la evaluación son publicados y si no hay observaciones se elaboran los proyectos de Resoluciones Finales de Saneamiento que ordenan la emisión del Título Ejecutorial de propiedad, y del registro de la propiedad en las oficinas de Derechos Reales. Tanto las resoluciones supremas y los títulos de propiedad son firmados por el Presidente¹⁶.

15 Las servidumbres ecológicas son las áreas que, mediante título ejecutorial, han sido reconocidas como espacios de protección ecológica contra desastres y catástrofes naturales. Es la previsión que ocurre durante el saneamiento y que busca justificar el cumplimiento de la Función Económico-Social de una propiedad ante una contingencia natural, siempre y cuando exista un Decreto Supremo que reglamente esa situación. Los contratos de arrendamiento y aparcería sirven para justificar el cumplimiento de la FES de un predio. El único requisito es que el contrato no sobrepase el 50 por ciento del total de la propiedad (Reglamento Ley INRA modificada, art. 178).

16 Las resoluciones del INRA en torno al saneamiento no son absolutas pues son susceptibles de apelarse en una primera instancia ante la misma institución y luego ante el Tribunal Agroambiental a través de un juicio contencioso-administrativo.

De esa forma el proceso de saneamiento en predios individuales transcurre entre actividades de campo y gabinete que son refrendadas con acciones jurídico-administrativas en busca de la consolidación de la propiedad sobre la tierra. En líneas generales este complejo y moroso proceso se mantiene vigente desde 1996 aunque fue modificado parcialmente por la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006, sobre todo abreviando algunos plazos. Actualmente el proceso de saneamiento está dirigido y ejecutado por el INRA y aunque formalmente sus acciones deberían estar vigiladas por la CAN, en la práctica está bajo el mando del ministerio del área (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras).

En resumen, el saneamiento es una herramienta multipropósito que no sólo sirve para la regularización y actualización de los derechos a la propiedad sino además para la recuperación de tierras de medianas propiedades y empresas agropecuarias que no cumplen una función productiva. Asimismo, el saneamiento es útil para la certificación de tierras fiscales a favor del Estado. Al menos tiene un triple rol aunque fue aplicado de manera desigual (tal como se explicará en el siguiente capítulo) y sin mucha convicción política para procesos redistributivos.

2.4 El saneamiento en territorios indígenas

En el caso de los territorios indígenas el proceso comienza con la denominada “demanda de tierra” que es planteada por un determinado pueblo indígena. En rigor, no es una solicitud de saneamiento porque lo que reivindican los demandantes es el reconocimiento de algo que se supone ya les pertenecía. El saneamiento se aplica para resolver conflictos de derechos con “terceros”, es decir los propietarios individuales que poseen tierras dentro o sobre partes de los territorios demandados, derechos que –según se verifique– pueden ser respetados o anulados.

Una vez admitida la demanda, el Director Nacional del INRA ordena la elaboración del Registro de Identidad Étnica, donde se establecen las características del pueblo indígena demandante, su forma de organización y ubicación geográfica, entre otras. En esta etapa se debe

recabar el Informe de Necesidad y Uso del Espacio Territorial, un documento donde se establece cuánta superficie de tierra es la necesaria para satisfacer los requerimientos territoriales del pueblo demandante. La elaboración de estos dos documentos marca una característica absolutamente relevante ya que, como nunca antes, la distribución de tierras se efectúa sobre datos que establecen necesidades territoriales para el desarrollo actual y futuro de un pueblo indígena. Este privilegio, sin precedentes en la historia nacional, es exclusivo para los pueblos indígenas y no es aplicable para los campesinos e interculturales, a quienes únicamente se les reconoce la superficie de tierra (sumatoria de las parcelas) que efectivamente ocupan y/o poseen. Tampoco las necesidades territoriales son aplicables para las comunidades y pueblos que demandan títulos bajo la modalidad de TCO en las tierras altas debido a que no existen más tierras que distribuir. Para algunos casos, la ley ha determinado la posibilidad de compensaciones de tierras en otras áreas donde existan tierras fiscales disponibles, pero esto no siempre ocurre ni es posible.

La etapa de campo del saneamiento de territorios indígenas tiene particularidades que la diferencian del saneamiento común. La principal diferencia radica en que se empieza por delimitar el perímetro de la demanda; luego se revisa los predios particulares que existen dentro de ese territorio con el fin de verificar el cumplimiento de la FES de las propiedades individuales de los “terceros”. Si se constata que el fundo privado dentro del territorio indígena cumple a cabalidad con la FES su propietario es considerado “tercero” dentro de la demanda y se le consolida toda la parcela. Pero si se establece que hay incumplimiento de la FES se procede a “recortar” las áreas que incumplen con este requisito.

Otra diferencia es que las tierras recortadas a “terceros” demandantes no son declaradas como tierras fiscales sino que pasan automáticamente al dominio de pueblo indígena demandante. La prioridad es la consolidación del espacio territorial indígena.

Concluido el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas y consolidados los derechos a la propiedad de la tierra de los terce-

ros, se procede a emitir las correspondientes Resoluciones Finales para la dotación de territorio a favor del pueblo indígena por la superficie final que –como se dijo– en general es menor a la demandada. El proceso termina con la entrega del Título Ejecutorial.

3. Procedimientos para la distribución de tierras

Distribuir tierras significa asignar derechos propietarios sobre un espacio rural a una persona jurídica o natural, de forma individual o colectiva. Los procedimientos de distribución han sido la dotación y la adjudicación.

3.1 La distribución de tierras fiscales vía dotación

La Ley de 1953 tenía un espíritu amplio. La dotación de la tierra era un derecho de todos los bolivianos que se dediquen o quieran dedicarse a las labores agrícolas, incluyendo extranjeros (Decreto Ley 3464, arts. 77, 80). La norma estableció preferencias para los campesinos que hasta entonces habían sido sometidos a un régimen de explotación feudal. El resto de los bolivianos (incluidos campesinos sin tierras, estudiantes, trabajadores desocupados, excombatientes y deudos de los caídos en la Revolución Nacional, además de extranjeros) tenía acceso a la dotación mediante procesos de colonización en la zona amazónica, oriente y norte de Bolivia (ibíd., arts. 78, 80 y 116). La dotación tenía lugar vía “adjudicación”, es decir mediante la compra de tierras al Estado aunque a un precio nominal, en verdad insignificante.

Con la Ley INRA de 1996 la figura cambió. Se dispuso que la dotación sea exclusivamente para pequeños propietarios, comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas, a título gratuito pero solamente en calidad de propiedad colectiva. El resto de los bolivianos podían adquirir las tierras fiscales de forma individual y a través de la adjudicación (Ley 1715, art. 42). A partir de 1996 la dotación tiene preferencias que deben respetarse en orden de prelación. En primer lugar están quienes residen en el lugar, luego los campesinos y al final el resto de interesados. Los migrantes altoan-

dinos se consideran la última opción (ibíd., art. 107). A diferencia de lo planteado en Ley de 1953, la Ley INRA estableció una serie de limitaciones para el acceso a la tierra para extranjeros disponiendo que bajo ningún título puedan adquirir tierras del Estado. No obstante, esta prohibición fue relativizada al establecerse que los extranjeros podían suscribir contratos de riesgo con nacionales para actividades agropecuarias (ibíd., art. 46). Hecha la ley, hecha la trampa: los extranjeros podían comprar tierras a nombre de sus socios o “palos blancos” nacionales.

La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 limitó aún más los mecanismos de dotación individual de tierras fiscales. Se privilegió la distribución colectiva a favor de indígenas y campesinos. Con ese fin, determinó que todas las tierras fiscales disponibles y las declaradas como tales con el saneamiento, serán dotadas exclusivamente a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra y aquellas que las posean insuficientemente (Ley 3545, Disposición transitoria décimo primera). El resto de los bolivianos están restringidos por mandato de la ley y no pueden acceder a tierras fiscales bajo ninguna figura jurídica.

En cuanto a los procedimientos, la Ley de 1953 establecía que la solicitud de tierras era un proceso administrativo que podía ser ejercido por cualquier boliviano o extranjero ante el Ministerio de Agricultura, presentando para tal efecto un plan de trabajo y un croquis o plano de ubicación de la tierra reclamada. Esta solicitud era revisada por la Dirección General de Colonización que emitía un informe técnico sobre la pertinencia de la solicitud. Si correspondía, el asentamiento era autorizado y luego de dos años se emitía la correspondiente Resolución Suprema para la extensión de Título Ejecutorial. En aquella época, los interesados tenían la potestad de explorar tierras baldías e iniciar el proceso de colonización. A este proceso se denominó “asentamientos espontáneos”. También existía el mecanismo de “colonización dirigida” por el Estado y desde el año 1966, este procedimiento fue controlado por el Instituto Nacional de Colonización (INC) (DL 7765 1966; Hernáiz y Pacheco 2000, 124).

Con la Ley INRA el procedimiento de dotación fue reformado buscando ‘cautelar’ o proteger los derechos adquiridos antes de 1996. Esto significa que la dotación se convirtió en una acción por separado y posterior al proceso de saneamiento. Según esta norma, la gestión se inicia en las direcciones departamentales del INRA en atención a las demandas que surjan de los pueblos indígenas originarios o comunidades campesinas, luego de concluido el saneamiento. El Director Nacional ordena la elaboración de la “Certificación de aptitud de uso de suelo” al Viceministerio de Tierras; emitida la certificación, el INRA departamental elabora el “Proyecto de resolución determinativa de modalidad de distribución de tierras”. Después, el proceso pasa a la Comisión Agraria Departamental (CAD) para la emisión de una resolución de aprobación. Solo una vez completados estos pasos, el Director Nacional del INRA tiene la potestad de emitir la correspondiente “Resolución de distribución de tierras”.

Los potenciales beneficiarios previamente deben estar inscritos en el “Registro Único de Beneficiarios” (RUB), que es la unidad encargada de registrar, verificar y/o depurar la lista de miembros de las comunidades solicitantes. Según dispone la ley, esta repartición tiene la atribución de seleccionar a los beneficiarios respetando las preferencias legales, el aval de las organizaciones sociales del lugar y la aprobación de las instancias estatales departamentales. Una vez seleccionados los beneficiarios, se elabora el “Programa de Asentamientos Humanos”¹⁷. Finalmente, el Director del INRA autoriza el asentamiento y después de transcurrido un año, emite la correspondiente “Resolución de dotación y titulación de tierras” en favor de los nuevos beneficiarios.

Se trata de un complejo procedimiento sometido a una serie de formalidades y pasos jurídicos que en la práctica casi no se cumplen. El Registro Nacional de Tierras Fiscales y el RUB aún están en cons-

17 Este programa debe ser hecho por el Viceministerio de Tierras y debe contener la siguiente información mínima: descripción del interés público de la acción, descripción de las condiciones socioeconómicas de la comunidad beneficiaria, posición geográfica, descripción de los medios materiales para la ejecución del plan, entidades responsables de su ejecución y cronograma para la ejecución.

trucción y la CAN prácticamente no funciona. Especialmente en los últimos años, la distribución de las tierras fiscales se da por medio de procesos altamente politizados y poco transparentes.

3.2 La adjudicación

La adjudicación es otra modalidad de distribución de tierras fiscales. La diferencia con la dotación es que bajo esta figura la tierra es entregada a “título oneroso” (Ley 1715, art. 25, inc. III), es decir que el interesado debe pagar el valor de la tierra. El procedimiento dicta que el precio para la adjudicación es el que se establece en el mercado, por lo que el valor catastral es referencial. En cuanto al tipo de propiedades que pueden ser adjudicadas la norma señala que pueden ser pequeñas propiedades, medianas, y empresas agropecuarias (Reglamento de la Ley INRA, art. 127).

La adjudicación fue un procedimiento que se utilizó con frecuencia para reconocer derechos a la propiedad de la tierra a campesinos que ocupaban tierras fiscales de forma pacífica y continua bajo el argumento legal de que estaban cumpliendo con la FS. El problema es que hubo casos donde se forzó la figura de la adjudicación y el INRA reconoció la propiedad de grandes extensiones de tierras a propietarios medianos y empresarios que se decían dueños pero sin un respaldo legal. En estos casos el conteo de ganado (“vacas voladoras”)¹⁸ fue fundamental para justificar la adjudicación.

4. Procedimientos para la redistribución de tierras

En materia agraria el término redistribución (a diferencia de distribución), significa afectar, por una causal legalmente establecida, los derechos a la propiedad de una persona para luego asignar los mismos a favor de otras personas. Los procedimientos para la redistribución son la reversión y la expropiación.

¹⁸ El término “vacas voladoras” fue utilizado para calificar al ganado que era utilizado para justificar la FES en más de un predio. Era ganado vacuno trasladado de un predio a otro incluso sin ser del mismo propietario.

4.1 La reversión

En la legislación boliviana la reversión es un mecanismo jurídico utilizado para interrumpir el derecho de propiedad sobre la tierra. Se trata de un acto jurídico previsto en la Ley INRA por el cual el Estado recupera el dominio originario de la tierra sin indemnización alguna cuando se verifica que una determinada propiedad incumple con la FES. Este mecanismo se aplica desde 1953 pero con distintos enfoques y niveles de profundidad. En todo momento fue una acción muy polémica pues siempre se discutió si la reversión es un proceso legítimo de recuperación de tierras cuando su uso es contrario a las normas establecidas, o si más bien es una acción confiscatoria o política por parte del Estado en contra de sus detractores u opositores.

Durante la vigencia de la Ley de Reforma Agraria de 1953, la reversión sólo era procedente en el caso de concesiones y adjudicaciones de tierras fiscales que no hubieran cumplido con los fines por los cuales fueron admitidas (Decreto Ley 3464, art. 67). En esta lógica, la reversión no era un mecanismo de sanción a la tenencia latifundiaria de la tierra¹⁹.

A partir de la vigencia de la Ley INRA, la reversión fue considerada como un mecanismo válido en el caso de que el uso de la tierra incumpla con la Función Económico-Social perjudicando al interés colectivo. Cuando se promulgó la Ley INRA (1996) se determinó que el perjuicio al interés común ocurría cuando una propiedad era abandonada, situación que se verificaba si existía incumplimiento de las obligaciones tributarias por más de dos gestiones consecutivas (Ley 1715, arts. 51 y 52). En el fondo, el no pago de impuesto como justificativo para activar la reversión de la tierra pretendía desincentivar la acumulación de tierras. Sin embargo, durante el gobierno de Hugo Banzer (1997-2001), la presión de los terratenientes obligó a establecer nuevos cálculos para determinar el valor de este impuesto, reduciéndolo al mínimo (Urioste y Kay 2005, 23).

¹⁹ Como sanción a la tenencia latifundiaria se aplicaba la afectación vía expropiación.

Con las reformas a la Ley INRA efectuadas en 2006, se determinó que la causal para la reversión de tierras es el incumplimiento total o parcial de la Función Económico-Social, por considerarse perjudicial al interés colectivo (Ley 3545, art. 51). Desde ese momento, el abandono de la propiedad –verificable a partir del incumplimiento de las obligaciones tributarias– dejó de ser la causal. Así, la reversión se convirtió en una herramienta válida para la recuperación de tierras a favor del Estado y para ello la ley determinó que el proceso puede activarse dentro del saneamiento o después de la titulación, es decir quedó sujeta a la verificación de la FES.

Los cambios en el procedimiento de reversión se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro 6.
Cambios en el proceso de reversión de la tierra

	Ley de Reforma Agraria de 1953	Ley INRA de 1996	Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006
Causal para la reversión	<i>Concesiones y adjudicaciones de tierras fiscales que al momento de iniciarse la reforma agraria no hubieran cumplido sus fines.</i>	<i>Abandono de la propiedad, verificable a través del incumplimiento del pago de impuestos por más de dos gestiones.</i>	<i>Incumplimiento total o parcial de la FES mediante observación en terreno.</i>
Propiedades exentas de reversión		<i>Pequeñas propiedades, comunidades indígenas originarias campesinas y territorios indígenas.</i>	<i>Pequeñas propiedades, comunidades indígenas originarias campesinas y territorios indígenas.</i>
Entidades competentes para solicitar el inicio del proceso		<i>CAD departamentales y reparticiones recaudadoras también departamentales.</i>	<i>Superintendencia Agraria, Superintendencia Forestal, Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Comisión Agraria Nacional, comisiones agrarias departamentales y organizaciones sociales agrarias, miembros de la Comisión Agraria Nacional o de las comisiones agrarias departamentales.</i>
Entidad ejecutora	CNRA	<i>INRA Departamental, a través de su Director.</i>	<i>INRA Nacional, a través del Director Nacional.</i>
Temporalidad para la denuncia		<i>Dos gestiones tributarias.</i>	<i>Dos años después de concluido el saneamiento.</i>

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en la Ley de Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996.

La reversión se ejecuta también después de dos años transcurridos desde la última verificación de la FES. El inicio del proceso es una facultad privativa del Director Nacional del INRA y se ejecuta a denuncia de una instancia competente. El procedimiento está determinado en la ley y guarda todas las previsiones para que el afectado pueda asumir defensa tanto en la instancia administrativa como en la judicial. La resolución que ordena la reversión es susceptible de objetarse pero únicamente ante el Tribunal Agrario Nacional mediante un proceso contencioso-administrativo; sin embargo, en la práctica la reversión es un mecanismo que casi no se utiliza. Esto es así porque su acción no sólo depende de previsiones y coherencia jurídica sino ante todo es el efecto de una acción política (Sanjinés 2013, 36).

La reversión también se aplica dentro del proceso de saneamiento. En este caso el procedimiento es ágil ya que el incumplimiento de la FES se establece en la etapa de campo y en la evaluación técnica jurídica. En estos casos la reversión se basa en una Resolución Administrativa que anula el Título Ejecutorial y el proceso agrario que sirvió para su obtención. La reversión puede ser sobre todo el predio o sobre una parte dependiendo de los resultados del análisis pericial del INRA (Reglamento de la Ley INRA, art. 335). La aplicación de esta forma de recuperación de tierras no tuvo los resultados esperados sobre todo porque la mayoría de resoluciones de reversión son apeladas ante el Tribunal Agroambiental Plurinacional (TAP) (creado con la CPE de 2009, antes denominado Tribunal Agrario Nacional) y terminan siendo revocadas o nulas.

4.2 La expropiación

La expropiación afecta el derecho a la propiedad por causa de utilidad pública o interés colectivo preferente, a cambio de una indemnización previa (Cabanellas 2001). En materia agraria, la expropiación es un mecanismo jurídico que fue y sigue siendo utilizado para recuperar tierras a favor del Estado y priorizar el “bien común”. Durante la vigencia de la Ley de Reforma Agraria de 1953, la eliminación del latifundio servidumbral fue por necesidad o “bien

común” (Decreto Ley 3464, art. 30), por eso la expropiación fue sinónimo de afectación. Cuando se decía que se estaba afectando una propiedad, en realidad se la estaba expropiando. Los afectados eran indemnizados con bonos de la reforma agraria que cubrían el valor catastral de la tierra intervenida. En teoría estos bonos estaban garantizados por el Estado quién efectuaba el pago al propietario y después se encargaba de cobrar el costo de la afectación a los campesinos beneficiarios (ibíd., arts. 156 y 160). De esa forma, la afectación de tierras latifundistas tenía por contrapartida los mencionados bonos. No existen datos oficiales ni confiables para señalar si esto realmente funcionó.

Con Ley INRA, el procedimiento cambió. La ley previó su aplicación cuando la propiedad no demostraba un uso productivo (FES), incluyendo la actividad agropecuaria, forestal, de investigación, eco-turismo o de protección. Bajo esa lógica, las tierras que no cumplían estos fines se consideraban pasibles a la expropiación (Ley 1715, art. 58). En cuanto al pago de la indemnización, la ley estableció que el costo debía ser asumido por el Estado, tomando como base las dos últimas declaraciones juradas del propietario sobre el impuesto a la tierra (ibíd., art. 60).

Con la Ley de 2006, el objeto de la expropiación fue modificado sustancialmente. Se estableció que las tierras con usos contrarios al interés colectivo no están sujetas a expropiación, sino a la reversión. Por tanto, la expropiación es aplicable por razones de interés colectivo (construcción de una carretera, un puente o cualquier otra obra de interés común) y no por incumplimiento de la FES (Ley 3545, art. 58). Comparativamente, los cambios procedimentales se muestran en el cuadro 7.

El elemento novedoso es que la expropiación también es un mecanismo para lograr la redistribución concertada de tierras. Es decir, el Estado, a través de la expropiación tiene la capacidad de recuperar tierras para luego entregarlas a campesinos e indígenas (Ley 3545, art. 60). A diferencia de lo que ocurría con la Ley de 1953, en la actualidad el pago de la indemnización es calculado tomando el valor del mercado. Según Urioste (2009), esta disposición legal podría

en la práctica convertir la expropiación en un proceso facilitador de compra, por parte del Estado, de tierras de los latifundistas para su distribución gratuita a los campesinos e indígenas sin tierra. Sin embargo, habrá que puntualizar que hasta la fecha no existen evidencias de procesos de expropiación de tierras para su dotación a campesinos sin tierras aunque la posibilidad está prevista en la ley.

Asimismo, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 estableció la posibilidad de expropiar pequeñas propiedades cuando están dentro de una comunidad. Esta previsión –de alguna manera– quiebra el esquema proteccionista que desde 1953 mantuvo el Estado. Tanto la Ley de Reforma Agraria de 1953 como la Ley INRA de 1996 consideraron a la pequeña propiedad campesina la unidad mínima vital y fuente de recursos de subsistencia por lo que se le otorgó protecciones (inembargable, indivisible, exenta del pago de impuestos) con el fin de augurar su permanencia. La posibilidad de expropiarla era admitida únicamente cuando se trataba de acciones que tenían como objetivo privilegiar la utilidad pública en términos tradicionales (básicamente obras de infraestructura).

Con las modificaciones introducidas el año 2006, incluso la pequeña propiedad puede ser expropiada cuando se demuestre el incumplimiento de la Función Social. Esta disposición nace como una estrategia para combatir el minifundio y la extrema fragmentación de la tierra y tiene cierto sentido si asumimos que en altiplano y valles cada vez existe una cantidad significativa de tierras en manos de “residentes”²⁰ que las mantienen subutilizadas. Pero la idea de limitar la tenencia de las tierras de residentes es compleja ya que en la actualidad este actor estaría cumpliendo “un rol fundamental en la configuración de nuevas estructuras de propiedad de la tierra y de poder de las comunidades: mayor acceso a los par-

20 Se denomina residente a la persona que nació en una comunidad pero que por diferentes circunstancias migró a la ciudad no de forma definitiva sino manteniendo una doble residencia entre la comunidad y la ciudad. Generalmente el residente vive en las ciudades pero mantiene la propiedad de la tierra que recibió como herencia.

tidos políticos, a la información, a las instituciones públicas y principalmente a la educación” (Urioste, Barragán y Colque 2007:214). En los hechos no existe ni un sólo antecedente sobre la ejecución de este tipo de expropiaciones.

Cuadro 7.
Cambios en el proceso de expropiación de la tierra

	Ley de Reforma Agraria de 1953	Ley INRA de 1996	Ley de Reconducción Comunitaria de la R.A. de 2006
Causal para la expropiación	<i>Propiedades latifundistas.</i>	<i>Incumplimiento de la FES. Reagrupamiento y distribución de tierras. Conservación y protección de la biodiversidad.</i>	<i>Utilidad pública. Reagrupamiento y redistribución de tierras destinadas a la dotación. Conservación y protección de la biodiversidad. Incumplimiento de la Función Social en pequeñas propiedades por abandono por más de dos años consecutivos.</i>
Monto indemnizatorio y forma de pago	<i>Valor catastral cuyo costo era asumido por los campesinos.</i>	<i>Valor del inmueble pagado por el Estado y de acuerdo a lo establecido por el propietario en sus dos últimas declaraciones juradas de impuestos anteriores a la expropiación.</i>	<i>Valor de mercado.</i>
Propiedades exentas de expropiación	<i>La pequeña propiedad, la mediana propiedad y empresas declaradas inafectables.</i>		
Entidades competentes para solicitar el inicio del proceso	<i>A solicitud de parte.</i>	<i>CAN y CAD. Presidente y el ministerio del área.</i>	<i>Ministerio del área Organizaciones sociales Viceministerio de Tierra y la ABT²¹.</i>
Entidad ejecutora	<i>CNRA</i>	<i>INRA Departamental, a través de su Director.</i>	<i>INRA Nacional, a través del Director Nacional.</i>

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en la Ley de Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996.

21 Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra.

5. La Judicatura Agraria como instancia jurisdiccional

Uno de los cambios más relevantes de la Ley INRA de 1996 fue la creación de la Judicatura Agraria como órgano especializado de administración de justicia agraria para la resolución de conflictos emergentes de la posesión y derecho a la propiedad de la tierra (Ley 1715, art. 30). Fue concebida como una institución independiente por lo que no es parte de SNRA. En la actualidad, esta instancia está conformada por el Tribunal Agroambiental y los juzgados agroambientales.

Las atribuciones de la Judicatura han crecido de forma ascendente. En 1996, tenía la labor de administrar justicia agraria con jurisdicción para la resolución de conflictos emergentes de la posesión y derecho de propiedad agrarios. A partir de la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria (2006) tiene competencias para resolver no solo conflictos emergentes de la posesión y propiedad de fundos agrarios, sino además conocer procesos contencioso-administrativos en materia forestal y de aguas²². Asimismo, la sala plena del Tribunal Agroambiental tiene capacidades para conocer y resolver recursos de revisión de sentencias emitidas por los jueces agrarios.

Las competencias de los Juzgados Agrarios también fueron extendidas para que atiendan interdictos de adquirir, retener y recobrar la posesión de fundos agrarios, además de conocer otras acciones (reales, personales y mixtas) derivadas de la propiedad de la tierra²³. Este desarrollo competencial supone un avance importante para la consolidación de la Judicatura Agraria logrando que aborde de manera integral el tema agrario. Sin embargo, existe una restricción: la acción de los Jueces Agrarios sólo es procedente una vez concluido el saneamiento de la propiedad agraria²⁴. Se creía que restringiendo las competencias del Tribunal Agroambiental se podían crear las

22 Ley INRA modificada por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006, arts. 30 y 36.

23 *Ibíd.*, art. 39.

24 Ley 3545, Disposición transitoria primera.

condiciones necesarias para que el proceso de saneamiento se aplique de forma más expedita pero eso no llegó a ocurrir²⁵.

En la práctica, la actividad jurisdiccional agraria fue motivo de observaciones por la lentitud de sus actos y reiteradas denuncias de corrupción (sobre todo relacionadas a la anulación de resoluciones de reversión del INRA). En descargo de esta instancia habrá que reconocer que se trata de una institución en formación, que dispone de limitados recursos económicos, por tanto sin capacidades técnicas suficientes para resolver eficientemente problemas agrarios.

Recapitulación

La columna vertebral de la institucionalidad agraria boliviana ha sido instituida con la Ley Agraria de 1953. En esa época se creó el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) dirigida por el Presidente y operativizada a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), con control sobre las acciones de los jueces agrarios, juntas e inspectores rurales. El SNRA estaba encargado de tres tareas centrales: i) eliminar la hacienda improductiva a través de la afectación o expropiación; ii) restituir y dotar tierras a los indígenas y campesinos y iii) proteger a través de la 'inafectabilidad' el desarrollo de las medianas y empresas agropecuarias, incluyendo la expansión de las haciendas de las tierras bajas mediante el traslado de mano de obra a zonas de colonización. Esta institucionalidad fue rediseñada en 1996 con la promulgación de la Ley INRA²⁶. La reor-

25 Con el fin de agilizar el proceso de saneamiento, la Ley de Reconducción Comunitaria también redefinió el marco de aplicación de las acciones administrativas determinando que los recursos administrativos tienen la única finalidad de impugnar resoluciones dictadas por el INRA que afecten los derechos de las personas, sin resolver el fondo de la cuestión planteada. Esta precisión concuerda con lo establecido en el art. 76 del Reglamento de la Ley INRA que establece que no son recurribles los actos de mero trámite; asimismo, se determinó que las resoluciones administrativas, que no definan derecho propietario, serán susceptibles de impugnación mediante un proceso contencioso-administrativo ante el Tribunal Agrario Nacional.

26 En esta recapitulación cabe puntualizar y detallar que la Ley INRA ha sido modificada en cuatro oportunidades. La primera en agosto de 2003 cuando

ganización se tradujo en la desaparición del CNRA y en su lugar se creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como instancia técnica y jurídica con competencias operativas para definir derechos de propiedad sobre las tierras. El Estado redujo su participación en las decisiones políticas del 57 por ciento al 50 por ciento (composición de la CAN).

El rediseño de 1996 mantuvo sin cambios los cinco tipos de propiedad definidos en 1953 (solar campesino, pequeña propiedad, propiedad comunaria, mediana propiedad, empresa agropecuaria) pero añadió un nuevo tipo de carácter colectivo y de suma importancia: la Tierra Comunitaria de Origen (TCO). El solar campesino, la pequeña propiedad, y las tierras colectivas fueron consideradas propiedades sujetas a protecciones (indivisibles e inembargables, entre otras) y con ciertos privilegios (exención del pago de impuestos, acceso preferente a tierras fiscales). Por otro lado, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria fueron ratificadas como propiedades empresariales que deben producir para el mercado y generar renta agraria. Una medida novedosa en el rediseño fue el reconocimiento de igualdad de derechos propietarios sobre la tierra entre hombres y mujeres, definiendo criterios de paridad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra, independientemente del estado civil de las personas.

El cambio de mayor importancia se encuentra en los mecanismos y procedimientos de revisión de los derechos a la propiedad de la

se promulgó la Ley 843 de Reactivación económica, que modificó un artículo de la Ley referido a la base imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad rural. La segunda ocurrió en noviembre de 2006 a partir de la publicación de la Ley 3501 que modificó un artículo de la Ley ampliando el plazo del saneamiento por siete años. La tercera sucedió en noviembre de 2006 a partir de la Ley 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria que modificó cuarenta artículos de la Ley INRA. La última ocurrió en octubre de 2013 cuando se promulgó la Ley 429 que nuevamente amplió el plazo de saneamiento por cuatro años más. Actualmente la Ley INRA tiene 87 artículos, 22 disposiciones transitorias, 27 disposiciones finales. En lo que se refiere a reglamento de la ley, existen dos textos: el primero publicado en mayo de 2000 mediante DS 25763 y el segundo de agosto de 2007 mediante DS 29215.

tierra. En la época del CNRA, las herramientas principales estaban compuestas por la afectación, restitución y dotación de tierras, operativizadas por jueces agrarios, juntas rurales y brigadas móviles. En la nueva etapa, los mecanismos de aplicación de la ley se traducen en un solo procedimiento denominado “saneamiento de la propiedad agraria”. El saneamiento fue concebido para materializar los múltiples objetivos de la Ley de 1996: regularizar los derechos a la propiedad de la tierra, consolidar territorios indígenas, recuperar tierras ociosas al dominio del Estado a través de la reversión, certificar tierras fiscales y distribuir las entre quienes tienen poca tierra o no la tienen, resolver conflictos por posesión y construir un catastro rural actualizado. El saneamiento consolida derechos de propiedad previa verificación del cumplimiento de la Función Social (FS) y Función Económico-Social (FES) pero –a diferencia de 1953– no es un mecanismo que impulsa la redistribución inmediata y paralela de la tierra. Tiene potencial para recuperar y recortar propiedades ‘ociosas’ para devolverlas al dominio del Estado a la conclusión del proceso técnico y jurídico. En 2006 la Ley 3545 modifica parcialmente las disposiciones legales anteriores para que el saneamiento sea más efectivo para la abreviación de plazos, recuperación de tierras, titulación de las TCO y otros.

Los procedimientos de distribución y redistribución también han sido modificados con la vigencia de la Ley INRA. Anteriormente la dotación y adjudicación de tierras fiscales prácticamente beneficiaba a cualquier persona –incluso extranjeros– que mostrase interés de trabajar la tierra y dedicarse al agro en cualquiera de sus variantes. La Ley de 1996 dispuso que la dotación sea exclusiva para campesinos e indígenas (en forma de propiedad colectiva) mientras que la adjudicación (a cambio de un pago) procedía según un orden de preferencia y con algunas restricciones para extranjeros. La Ley de 2006 modifica estas disposiciones y ordena que las tierras fiscales sean exclusivamente dotadas (y no adjudicadas) a campesinos e indígenas y obligatoriamente en forma de propiedad colectiva (TCO y propiedad comunaria), asimismo, se anuló la posibilidad de que extranjeros puedan beneficiarse con tierras del Estado.

La redistribución de la tierra opera a través de dos procedimientos clásicos: la reversión (sin pago) y la expropiación (con pago). Con la Ley de Reforma Agraria de 1953 la reversión más bien tenía un carácter regulador para las concesiones y adjudicaciones que no hubieran cumplido con los fines declarados. La tenencia latifundiaría no se revertía sino que se afectaba vía expropiación. La Ley 1715 y la Ley 3454 adoptan la reversión como un mecanismo jurídico válido para recuperar al dominio público las tierras que no cumplieran la FS y FES. No tiene carácter concluyente porque en la práctica la reversión es susceptible de objetarse ante el Tribunal Agroambiental Plurinacional mediante un proceso judicial que activa derechos de impugnación de actos administrativos en la justicia agraria. La expropiación que hasta el año 2006 se aplicaba en caso de verificación de propiedades latifundiarías e incumplimiento de la FES, en adelante se restringe a situaciones en que existe necesidad pública como el reagrupamiento y redistribución de pequeñas propiedades²⁷.

Para terminar, el SNRA condensa la institucionalidad agraria nacional, entrelaza acciones políticas, jurídicas, técnicas y administrativas. Su funcionamiento tiene algunas debilidades que tienden a empeorar como el papel tan disminuido de la CAN o la práctica reiterada de nombrar directores nacionales del INRA en calidad de interinos, en consecuencia, removibles según intereses políticos y coyunturales. El nexo débil entre el proceso de saneamiento y los procesos de distribución y redistribución está provocando que el saneamiento en curso sea errático y hasta contradictorio con los objetivos transformadores de la reforma agraria.

27 El incumplimiento de la FES deja de sancionarse con la expropiación y es directamente motivo de reversión.

Capítulo 4

Resultados del proceso agrario 1996-2014

En este capítulo vamos a presentar información y datos sobre los resultados del saneamiento y titulación de tierras en los dieciocho años de vigencia (1996-2014) de la Ley INRA de 1996. Los datos expuestos y el análisis se sustentan en información oficial sobre el proceso de saneamiento de la propiedad agraria del Instituto Nacional de Reforma Agraria y estadísticas del sector provenientes del Instituto Nacional de Estadística (INE), Viceministerio de Tierras, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) y otros.

La información disponible sobre el proceso agrario tiene varias limitaciones a pesar de los esfuerzos de algunas autoridades estatales y servidores públicos por sistematizar, documentar y presentar información validada y de forma periódica. En particular, las gestiones 2000-2005 destacan por la producción y difusión de memorias anuales del INRA con información detallada, algo que en los años recientes dejó de ser una práctica institucionalizada. Durante el primer año de gestión del gobierno de Evo Morales (2006), el nuevo Director Nacional del INRA, Juan Carlos Rojas, tuvo el acierto de preparar un informe-balance bastante completo sobre los primeros diez años de saneamiento (1996-2005). Este informe se constituyó en una especie de “línea de base” al concluir que en 10 años de saneamiento se había titulado cerca de 10 millones de hectáreas, es decir, alrededor del 10 por ciento de la meta establecida en la Ley INRA.

Otra limitación de importancia es la información incompleta y general de los censos agropecuarios nacionales realizados en el país en 1984 y 2013. Si bien los informes de 1984 han sido publicados a nivel nacional y por departamentos, la principal limitación tiene su origen en que el empadronamiento censal no se

llevó a cabo en el departamento de La Paz y algunos bolsones de las provincias de Oruro, Potosí y Cochabamba. Varios dirigentes campesinos se opusieron al censo agropecuario argumentando que no tenían conocimiento sobre los acuerdos firmados entre la Confederación de Campesinos, el INE y el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), y que además, los datos servirían al gobierno para imponerle impuestos por las tierras cultivadas y sus hatos ganaderos (INE 1984). Posteriormente, tomó cerca de 28 años la realización del tercer Censo Agropecuario Nacional que tuvo lugar en 2013. Sin embargo, hasta finales de 2015, el INE no ha entregado ni publicado los resultados del mismo, excepto algunos datos parciales. Todo esto obviamente dificulta cualquier esfuerzo por establecer conexiones, por ejemplo, entre tierras tituladas y unidades de producción agropecuaria (UPA) o sistemas agropecuarios y tipos de propiedad agraria.

Dicho esto, vamos a exponer los principales resultados de investigación del ciclo 1996-2014, dividido en tres grandes periodos: 1996-2006, 2007-2009 y 2010-2014. Dado que la idea es entender las dinámicas y tendencias que están detrás de las cifras de saneamiento, antes que pretender la exposición de los datos oficiales (competencia estatal en manos del INRA), en este capítulo privilegiaremos la integración de las estadísticas agrarias con la parte cualitativa. Sin embargo, esta necesaria aclaración no significa que hayamos descuidado la búsqueda cuidadosa de la consistencia de las cifras del saneamiento.

1. Superficie objeto de saneamiento

Con fines aclarativos, desde un inicio es importante señalar con cierto grado de detalle cuál es la extensión total de las tierras que está sujeta al proceso de saneamiento y titulación de tierras. Según los primeros informes del INRA, son 106.751.723 hectáreas en las que esta institución del Estado tiene el mandato legal de intervenir y definir derechos de propiedad. Sabiendo que el territorio boliviano abarca 109.858.100 hectáreas, resulta sencillo

constatar que la ley de tierras se aplica sobre el 97 por ciento del territorio boliviano. Es una extensión territorial por demás extensa. Sólo quedan excluidas las principales manchas urbanas, cuerpos de agua (lagunas, lagos, principales ríos), salares, cumbres cubiertas de nevados, caminos y otras demarcaciones.

La pregunta que surge inmediatamente es por qué casi todo el territorio boliviano está incluido en el proceso de verificación y titulación de derechos de propiedad agraria. Se sobrentiende que las leyes de tierras (Decreto Ley 3464, Ley 1715, Ley 3545) legislan, ante todo, derechos de tenencia privada de la tierra y territorio que cumplen alguna Función Social y económica para sus propietarios. Aunque se puede atribuir alguna utilidad económica y social a cualquier territorio al margen de sus potencialidades productivas, también es cierto que existen grandes diferencias cualitativas entre un territorio o parcela de tierra y otra. Por ejemplo, una hectárea de tierra del altiplano no equivale en valor económico y potencial productivo a una hectárea de tierra de la zona agroindustrial de Santa Cruz. A pesar de ello, al parecer cualquier superficie de tierra ha sido y sigue siendo ambicionada o pretendida por alguna persona, familia o comunidad. Además, también es cierto que en 1996 se pretendía establecer con precisión no solo propiedades privadas (individuales y colectivas) sino tierras fiscales o de dominio del Estado. El Reglamento de la Ley INRA estableció que el proceso de verificación de derechos de propiedad debería contemplar toda superficie rural con antecedentes en títulos agrarios anteriores, procesos agrarios en trámite y posesiones agrarias que hayan existido antes del 18 de octubre de 1996 (Reglamento de la Ley 1715, art. 264). Y bajo esa explicación, finalmente el INRA estableció los más de 106 millones de hectáreas como superficie objeto de saneamiento.

Sin embargo, la asociación de estos 106 millones de hectáreas con la tenencia de la tierra puede dar lugar a interpretaciones erróneas. Como es evidente, solo una pequeña parte de esas tierras tiene potencial productivo para la agricultura. Si comparamos con la superficie cultivada (2,7 millones de hectáreas según datos preliminares del Censo Agropecuario Nacional 2013, podemos constatar que la

diferencia es abismal entre ambos datos (INE 2015). Es decir, aunque el INRA interviene y reconoce derechos de propiedad sobre una superficie que comprende casi la totalidad del territorio nacional, en realidad menos del 3 por ciento de la misma es actualmente explotada en calidad de tierras agrícolas. El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT 2012), estima que las tierras con potencial agrícola alcanzarían hasta 4,8 millones de hectáreas si se suman 1,6 millones que están en barbecho y descanso, 200 mil hectáreas de terrazas agrícolas y lomas ancestrales abandonadas pero factibles de recuperarse, otras 20 mil de lomas y camellones en la zona inundable de la Amazonía y 250 mil de pastos manejados. Además, según las estimaciones del Sistema Único de Información de la Tierra (SUNIT), habrían otras 4,5 millones de hectáreas de tierras con potencial agrícola (ibíd.). De estos datos se puede concluir que la superficie total disponible de tierras para actividades agrícolas giraría en torno a 9,3 millones de hectáreas en Bolivia (4,8 más 4,5). Esto representa el 8,7 por ciento con respecto a la superficie objeto de saneamiento.

Ampliando la explicación para actividades ganaderas y según algunas estimaciones, la superficie utilizada con diferentes grados de intensidad para la actividad ganadera o pecuaria alcanzaría 24,5 millones de hectáreas, la mayor parte situadas en Beni, Santa Cruz y la región del Chaco (MDRAyMA 2005). En otras regiones existen también áreas de uso ganadero pero no son significativas. Del total mencionado, 23,8 millones de hectáreas son superficies con pastizales nativos y tan solo 703 mil hectáreas están cubiertas de pastizales cultivados. A diferencia de otros países vecinos, en Bolivia la ganadería es una actividad que todavía funciona bajo sistemas extensivos y de forma marginal como sistemas semi-intensivos e intensivos. En relación a la superficie total objeto de saneamiento, la actividad ganadera ocupa alrededor del 23 por ciento.

Entonces, sumando tierras tanto en uso como con potencial agrícola y ganadero, en Bolivia la actividad agropecuaria llegaría a ocupar 33,8 millones de hectáreas. Por supuesto que esta cifra puede variar según distintas fuentes y métodos de cálculo pero proporciona una idea bastante confiable de que solo la tercera parte de la superficie

objeto de saneamiento tiene potencial agropecuario y está directamente relacionada con los sistemas de producción agropecuaria.

La mayor parte de nuestro extenso territorio está compuesto por cobertura vegetal en delicados ecosistemas (Amazonía), extensas tierras con potencial forestal, suelos de la cordillera andina con uso productivo bastante limitado y suelos altiplánicos y chaqueños con baja fertilidad de la capa arable. Algunas de estas zonas han sido declaradas áreas protegidas o parques nacionales desde años anteriores a la Ley INRA. También sobre extensas zonas existen derechos de concesión para explotación minera y forestal. En consecuencia, la titulación de tierras no solo reconoció y reconoce derechos de tenencia de la tierra con potencial agrícola y ganadero sino también es un tipo de intervención estatal que concede y limita derechos sobre superficies de tierra que se constituyen en territorios indígenas, áreas protegidas, concesiones forestales, tierras fiscales o de dominio estatal, tierras marginales o baldías concedidas en calidad de propiedad comunitaria, entre otros.

Como veremos más adelante, los resultados del saneamiento y titulación de tierras no arrojan datos sobre cuál es la cualidad productiva de las propiedades tituladas ni sobre quién se beneficia con qué tipo de tierra y recursos naturales. Se sobrentiende que una reforma agraria debería prestar especial atención a la distribución y redistribución de aquellos recursos con potencial productivo (agrícolas y ganaderos) y, hoy en día, sin descuidar la protección y el manejo sostenible de ecosistemas frágiles, bosques, fuentes de agua y otros. Sin embargo, esto no ha sido así necesariamente; al contrario, los informes sobre titulación de tierras se concentran sobre todo en exponer y comparar tamaños de predios titulados sin tomar en cuenta si tienen mayor o menor potencial productivo o si están sujetos a protecciones y restricciones por razones ambientales.

Cuadro 8.
Superficie objeto de saneamiento por departamento

Departamento	Superficie en ha	%
<i>Chuquisaca</i>	5.102.845	4,78
<i>La Paz</i>	12.845.006	12,0
<i>Cochabamba</i>	5.486.170	5,1
<i>Oruro</i>	5.009.697	4,7
<i>Potosí</i>	10.570.658	9,9
<i>Tarija</i>	3.713.301	3,5
<i>Santa Cruz</i>	36.808.222	34,5
<i>Beni</i>	20.907.197	19,6
<i>Pando</i>	6.308.626	5,9
Bolivia	106.751.722	100,0

Fuente: elaboración propia con datos de INRA 2006b.

2. El saneamiento en sus inicios

Para entender cómo se gestó este proceso agrario y el rumbo que tomó, hace falta detenernos en los primeros años de puesta en marcha de la Ley INRA. Aunque esta ley inauguraba formalmente los trabajos de intervención en campo, en la práctica con ella nacieron varios compromisos de priorización de áreas de saneamiento en respuesta a las demandas de los distintos sectores del agro y de agentes de la cooperación bilateral y multilateral con intereses en definir el curso de las políticas públicas nacionales. Algunas regiones de las tierras bajas quedaron identificadas como zonas altamente conflictivas.

2.1 La priorización de las TCO de tierras bajas

Aunque de manera general, la Ley INRA había priorizado las demandas de los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias; el mayor compromiso político fue la titulación de los territorios indígenas de tierras bajas bajo la figura de TCO. Varios de estos territorios nacieron antes de 1996, cuando la histórica “Marcha Indígena por el Territorio, Vida y Dignidad” arribó desde la Amazonía a la ciudad de La Paz el 17 de septiembre de 1990. Seis días des-

pués, los indígenas lograron que el gobierno de Jaime Paz Zamora firmara tres decretos supremos de reconocimiento de los territorios de los pueblos Sirionó (provincia Cercado, Beni), Moxeños y otros pueblos asentados en el Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), el territorio de Chimanes, Yuracarés y Movinas en la macroregión de chimanes entre Beni y La Paz (Coca Suárez 2009). Meses después, el 9 de abril de 1992, el mismo gobierno reconoció bajo similar mecanismo los territorios Araona (norte de La Paz), Yuquis (entre Santa Cruz, Cochabamba y Beni) y Chiquitano N° 1 en la provincia Ñuflo de Chávez (Santa Cruz)¹. Un año más tarde lo mismo sucedió con el territorio Weenhayek de Tarija. Con estos antecedentes, la Ley INRA refrendó y reconoció jurídicamente esos derechos territoriales de los pueblos indígenas de tierras bajas, comprometiendo a la entidad ejecutora a iniciar con prioridad los trabajos de demarcación y emisión de títulos ejecutoriales de propiedad colectiva.

En 2001, el Director Nacional del INRA, René Salomón, explicaba las obligaciones legales que existían desde el inicio para la titulación de las TCO bajo la modalidad de "SAN-TCO". Señaló que "la Ley 1715, en sus disposiciones transitorias segunda y tercera, da especial énfasis al respeto de los Decretos Supremos que reconocen los derechos territoriales de los pueblos indígenas y determina un tiempo específico para el saneamiento y titulación de 16 demandas" (Salomón 2001, 17). Las demandas territoriales de los pueblos indígenas sumaban alrededor de 20 millones de hectáreas y el INRA había iniciado intervenciones al menos en la mitad de las mismas. En esa ocasión, Salomón explicaba que uno de los problemas consistía en las dificultades para la delimitación de los territorios indígenas y para la exclusión de productores no indígenas, llamados "terceros", quienes también tenían demandas de tierras dentro de los territorios indíge-

1 Los decretos que dan viabilidad al reconocimiento de los territorios indígenas fueron promulgados con anterioridad a la Ley INRA. Estos decretos son: DS 22611 que reconoce los espacios territoriales Chimán, Mojeño, Yuracaré y Movima; DS 22609 que reconoce el espacio territorial del pueblo Sirionó, ambos del 24 de septiembre de 1990; DS 23108 que reconoce el territorio del pueblo Araona; DS 23111 que reconoce el territorio del pueblo Yuqui, ambos del 9 de abril de 1992.

nas y exigían la consolidación de sus dominios de forma separada. En algunos casos, los “terceros” incluso habían iniciado demandas ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN) objetando los trabajos del INRA en la delimitación de los territorios indígenas y las propiedades individuales.

El inicio de la aplicación de la Ley INRA tenía estrecha relación con el mandato legal de priorizar el saneamiento y titulación de las TCO de tierras bajas. La disposición transitoria segunda de esta ley ordenó la inmediata titulación de cinco territorios indígenas: Chimán (TICH), Multiétnico 1 (TIM), Sirionó (TIS), Weenhayek (TIWM), y el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS). También otorgó al INRA un plazo de tan solo 60 días para titular otros tres territorios indígenas: Yuqui, Araona y el Territorio Indígena y Reserva de la Biósfera Pilon Lajas. En total son ocho territorios indígenas que el INRA tituló en trabajo de gabinete durante los meses que restaban del año 1996 y parte de la gestión 1997, aunque las superficies consignadas en los títulos estaban sujetas a confirmación o modificación posterior de acuerdo a los resultados de mensura en campo. Los registros del INRA señalan que en total estos territorios fueron titulados con una superficie aproximada de 2,9 millones de hectáreas y un total de 186 comunidades indígenas beneficiadas² (INRA 1998).

Adicionalmente, la Ley INRA también disponía la titulación de 16 solicitudes de Tierras Comunitarias de Origen que habían sido interpuestas ante el Estado boliviano en los años anteriores a la aprobación de la mencionada ley. Otorgó un plazo de 10 meses para la titulación de las 16 demandas. La relación de estas demandas de TCO se muestra en el cuadro 9.

2 El informe de actividades del INRA de 1998 no consigna en su listado el territorio indígena Yuqui (p.19) aunque aparece en el mapa de TCO del mismo informe. Podría ser un error de transcripción u omisión. En todo caso, el pueblo Yuqui obtuvo el título de TCO en 2003 sobre una superficie de 115.924 hectáreas.

Cuadro 9. Solicitudes de TCO interpuestas con anterioridad a la Ley INRA

N°	Nombre	Ubicación	Superficie en ha	Resolución Administrativa SAN-TCO	N° comunidades
1	Cavineño	Beni (Ballivián y Vaca Diez)	523.249	30 marzo, 1998	21
2	Chacobo-Pacahuara	Beni (Vaca Diez y Yacuma)	510.895	2 de marzo, 1998	9
3	Infrahumana-Machineri	Pando (Nicolás Suárez)	41.921	27 de febrero, 1998	2
4	Movima	Beni (Yacuma)	27.219	8 de febrero, 1992	27
5	Baure	Beni (Iténez)	505.776	13 de abril, 1998	12
6	Cayubaba	Beni (Yacuma)	651.840	10 de junio, 1998	30
7	Moré	Beni (Mamoré)	81.974	13 de abril, 1998	5
8	Joaquiniño	Beni (Mamoré)	345.507	8 de octubre, 1998	16
9	Itzonama	Beni (Iténez)	1.227.363	14 de abril, 1998	34
10	Chiquitano-Monte Verde	Santa Cruz (Ñ. Chávez y Guarayos)	1.059.964	18 de diciembre, 1997	51
	10.1 Chiquitano-Lomerío	Santa Cruz (Ñ. Chávez y Velasco)	290.788	2 de marzo, 1998	27
11	Yuracaré	Cochabamba (Chapare y Carrasco)	244.336	13 de abril, 1998	13
12	Guarayo-COPNAG	Santa Cruz (Guarayos)	2.205.370	8 de octubre, 1997	27
13	Esse Eja-Tacana-Cavineño (Multiétnico II)	Beni (Madre de Dios) y Pando (Manuripi y Vaca Diez)	441.471	25 de febrero, 1998	21
14	Mosetén	La Paz (Sud Yungas y Larecaja) y Cochabamba (Ayopaya)	101.906	8 de diciembre, 1997	6
15	Ayoreo	Santa Cruz (G. Busch, Chiquitos, Ñ. Chávez y Velasco)	196.720	22 de septiembre, 1998	4
16	Guaraní		3.291.210		184
	16.1 Guaraní Tapiete de Samayhuate	Tarija (Gran Chaco)	51.366	10 de octubre, 1997	1
	16.2 Asociación comunitaria indígena Guaraní de Aatiri (Ingre-Huacareta)	Chuquisaca (H. Síles)	26.859	29 de abril, 1999	13
	16.3 Asamblea del pueblo Guaraní Iti Kaaguasu	Tarija (O' Connor y Gran Chaco) y Chuquisaca (Sud Cinti)	216.003	27 de marzo, 1998	34
	16.4 Asociación comunitaria APG Charagua Norte	Santa Cruz (Cordillera)	227.477	31 de marzo, 1998	20
	16.5 Asociación comunitaria zona Kaami	Santa Cruz (Cordillera)	95.947	31 de marzo, 1998	15
	16.6 Asociación comunitaria zona Ipaguazu	Santa Cruz (Cordillera)	54.388	21 de noviembre, 1997	14
	16.7 Asociación comunitaria indígena Iroso	Santa Cruz (Cordillera)	1.951.782	27 de agosto, 1998	23
	16.8 Takovo	Santa Cruz (Cordillera)	272.451	18 de julio, 1997	2
	16.9 Asociación comunitaria zona Kaaguazu	Santa Cruz (Cordillera)	131.218	31 de marzo, 1998	22
	16.10 Comunidades indígenas guaraníes Machareti, Nancaroinza, y Carandaiti	Chuquisaca (Luis Calvo)	142.450	5 de mayo, 1999	14
	16.11 Charagua Sur	Santa Cruz (Cordillera)	109.590	2 de agosto, 1999	16
	16.12 Pueblo indígena guaraní de Iti y Caraparendá	Chuquisaca (Luis Calvo)	11.679	3 de marzo, 1998	10
Total			11.747.508		489

Fuente: Hernáiz y Pacheco 2000, 189.

Una tarea técnica intermedia que debía completar el INRA era la emisión de la “Resolución de Inmovilización”³ sobre la superficie de los 16 territorios indígenas demandados que alcanzaba a 13,5 millones de hectáreas. Hasta finales de 1997 había logrado inmovilizar cerca de 11,7 millones de hectáreas y restaban 1,7 millones.

En suma, revisando lo ocurrido en los primeros cuatro años de saneamiento (1996-2000) nos encontramos con un proceso agrario marcado por los trabajos técnicos y jurídicos para el reconocimiento y titulación de las TCO de la Amazonía, oriente y chaco boliviano. Los ocho territorios reconocidos por decretos supremos durante el gobierno de Jaime Paz Zamora fueron titulados sin mayor trámite y sin trabajo de campo minucioso que pudiera establecer la superficie definitiva y precisa. Los 16 territorios demandados y reconocidos por la Ley INRA también habían pasado a la etapa de saneamiento pero hasta el año 2000 solo cuatro llegaron a la etapa final de entrega de títulos de TCO: Territorio del Pueblo Guarayo (Polígono I), Territorio Ayoreo de Zapocó, Territorio Ayoreo de Tobité y Territorio Indígena Yuracaré. Estas cuatro TCO suman un total de 1,2 millones de hectáreas tituladas con trabajo de campo y de forma definitiva. Sumando a esta cifra los 2,9 millones de hectáreas de los ocho territorios reconocidos por decretos, podemos señalar que 4,1 millones de hectáreas de TCO fueron reconocidas y tituladas en los primeros cuatro años de aplicación de la Ley 1715⁴. Según un informe de la Fundación TIERRA (2011), hasta finales del año 2000, las TCO representaban el 94 por ciento de total de tierras saneadas y

-
- 3 La Resolución de Inmovilización es un acto dentro del proceso de saneamiento que determina: a) la prohibición de admitir nuevas solicitudes de dotación o adjudicación en el área; b) la obligación de impedir nuevos asentamientos de terceros; c) impedir toda expansión de la superficie efectivamente trabajada; d) precautelar el derecho de los pueblos indígenas sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en la zona; e) prever que las transferencias de predios titulados sean comunicadas al INRA; f) prohibir que se den curso a solicitudes de conversión y protección de la biodiversidad en tanto no concluya el proceso de saneamiento (Reglamento de la Ley 1715 de 5 de mayo de 2000, art. 259).
 - 4 No hay que perder de vista que las TCO tituladas por decretos supremos posteriormente fueron incluidas en los trabajos de campo y mensura para así entregar títulos de propiedad colectiva como TCO y en superficies definitivas.

tituladas. Estos datos explican por sí mismos el peso decisivo que tuvo esta modalidad de titulación de territorios colectivos en favor de los pueblos indígenas de tierras bajas, desde los primeros meses de implementación de la Ley INRA.

2.2 Cooperación internacional y empresas de saneamiento

Durante los años de intervención del CNRA y el INC (1992-1996) el Banco Mundial mantuvo una relación estrecha con el gobierno boliviano y las instituciones del Estado involucradas en la fiscalización de los procesos agrarios anteriores y en la preparación del nuevo sistema o estructura de administración de tierras. En una resolución administrativa del 23 de marzo de 1996, la Intervención del CNRA-INC destaca que “el Banco Mundial observó con especial interés el proceso de intervención al CNRA e INC y, a solicitud del Gobierno, en 1993 se inició un trabajo de cooperación técnica y financiera para la preparación del Proyecto Nacional de Administración de Tierras” (PNAT) (Gobierno de Bolivia 1995, 1).

El PNAT en realidad tenía varios componentes y su implementación fue planeada en dos fases: la primera, antes de la aprobación de la Ley 1715 de 1996, y la segunda posterior a la norma aprobada. En la etapa previa tenía por objetivo dar asistencia técnica para la adecuación y modernización de la ley de reforma agraria, ley de catastro rural, ley de registro integrado de la propiedad (derechos reales) y normas reglamentarias. Una vez aprobada la Ley 1715, el PNAT debía consolidar las reformas legales mediante la creación y funcionamiento del INRA y la ejecución del Catastro Integrado al Saneamiento (CAT-SAN) para consolidar un aproximado de 3 millones de hectáreas (ibíd.).

De esta manera, el Banco Mundial, a través del PNAT, se constituyó en el eje conductor del proceso de saneamiento, financió el proceso previo y posterior y definió las estrategias de financiamiento con fondos de la cooperación internacional. El gobierno boliviano solo dispuso de presupuestos reducidos para la aplicación de la Ley 1715. La mayor parte del financiamiento provenía de gobier-

nos europeos y agencias de cooperación internacional, en forma de créditos y donaciones.

En los primeros cuatro años, el INRA logró administrar y firmar convenios de financiamiento con varias agencias y bajo la modalidad de “canasta de fondos” (*basket fund*). El Banco Mundial otorgó un crédito de \$us 24,7 millones (Cr 2742-BO), otro de \$us 7,5 millones (Cr 27421-BO), el Fondo Nórdico de Desarrollo otorgó \$us 7,1 millones para catastrar 2,3 millones de hectáreas en áreas contiguas a las zonas CAT-SAN identificadas en el PNAT. El Reino de los Países Bajos (Holanda) apoyó con un fondo no reembolsable de \$us 8,8 millones con la condición de que el saneamiento sea ejecutado por la empresa holandesa Kadaster en el departamento de Chuquisaca. La Unión Europea (UE) también comprometió apoyo para el PNAT por un monto de \$us 4 millones. Estos recursos suman \$us 52,1 millones a ejecutarse desde 1996 y la mayoría de los financiamientos concluyeron entre 2005-2006 (INRA 2005).

El saneamiento y titulación de las TCO logró la atención de un grupo menor pero relevante de agencias de financiamiento. Dinamarca, a través de DANIDA (Agencia de Cooperación al Desarrollo de Dinamarca) se convirtió en el principal respaldo financiero para este propósito. En 1998 comprometió \$us 5,8 millones para sanear algunas de las 16 demandas de TCO que se identificaron antes de la ley. Gracias a este apoyo se iniciaron proyectos piloto en Ipaguasú (53 mil hectáreas), Monte Verde y Guarayos (400 y 500 mil hectáreas) y Tapieté (51 mil hectáreas). Poco después aprobó otros \$us 3,7 millones también para titulación de las TCO. En cofinanciamiento, el FIDA/CAF y el gobierno de Canadá, otorgaron \$us 6 millones para varias TCO de la Amazonía, principalmente TIPNIS, Territorio Indígena Chimán y Territorio Multiétnico. Estos montos suman alrededor de \$us 15,5 millones destinados para el saneamiento y titulación de TCO (Peres A. 1998).

La cooperación internacional también financió planes de saneamiento en función de algunos intereses específicos para agilizar la titulación y seguridad jurídica en regiones estratégicas. El Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó un crédito de \$us 3,5 millones para la seguridad jurídica de las tierras aledañas a la carretera corredor Santa Cruz-Puerto Suárez. YPFB-Transredes, la empresa capitalizada, otorgó \$us 1,9 millones para las propiedades agrarias donde esta empresa tenía interés por proteger servidumbres para los ductos. La Comunidad Europea destinó \$us 4 millones para sanear zonas CAT-SAN priorizadas en el trópico de Cochabamba, particularmente en áreas cocaleras. Estos montos suman \$us 9,4 millones a ejecutarse antes de 2005⁵.

Sobre el financiamiento con fondos del Tesoro General de la Nación (TGN) existe muy poca información disponible pero varias fuentes coinciden en que representaba menos de la cuarta parte del total hasta el año 2005 (INRA 2005, INRA 2006, INRA 2006b). Particularmente en los primeros cuatro años el financiamiento con fondos propios no superaba el millón de dólares y formaba parte de los convenios de préstamos y donaciones como contraparte del gobierno boliviano⁶. Entre el periodo 1996-2005 en promedio se ejecutó \$us 7,8 millones por año pero los recursos propios no sobrepasaron el millón de dólares (INRA 2006). La limitación financiera del Estado boliviano y particularmente del TGN no solo creaba alta dependencia de recursos externos sino que el INRA perdía gradualmente autonomía y capacidad propia para delinear las grandes políticas de saneamiento y titulación de tierras. Tal como vimos, los convenios firmados condicionaban el desembolso de recursos a determinados tipos de saneamiento y zonas específicas priorizadas por las agencias de cooperación y sus intereses.

5 En abril de 2005 USAID aprobó una donación de \$us 2,8 millones para el saneamiento y titulación de 80 mil hectáreas en propiedades individuales a favor de los pobladores de Villa Tunari, Shinahota, Chimoré, Puerto Villarroel y Entre Ríos (Cochabamba) (INRA 2005).

6 Entre 1996 y 2005, el INRA tenía un presupuesto de funcionamiento de \$us 78,7 millones, de los cuales \$us 8,8 millones provenían de los fondos de TGN y recursos propios del INRA y el resto de \$us 69,9 millones de la cooperación internacional y créditos externos. Esto significa que el financiamiento propio no superaba el 11 por ciento del total de recursos de funcionamiento e inversión del INRA y del proceso de saneamiento y titulación de tierras (INRA 2006).

En resumen, sobre todo en los primeros cuatro años (1996-2000) pero también en los siguientes cinco (2001-2005) el financiamiento del saneamiento y la titulación ha tenido altísima dependencia de la cooperación internacional. La mayoría de los convenios de préstamos y donaciones mencionados arriba fueron firmados para su ejecución durante los primeros diez años que estaban previstos inicialmente en la Ley INRA para concluir con el 100 por ciento de las tierras objeto de saneamiento (1996-2005). Entre los cuatro tipos de financiamiento mencionados arriba suman \$us 77 millones⁷. Analizando por destino de los recursos, se constata que el 67,6 por ciento de esta cifra eran fondos destinados a ejecutar el saneamiento en las zonas priorizadas en el PNAT, conocidas como CAT-SAN (Saneamiento Integrado al Catastro), el 20 por ciento fue destinado para la titulación de TCO y el 12,4 por ciento para saneamiento en zonas estratégicas para la construcción de la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez, ductos gasíferos y comunidades de campesinos colonizadores de la zona cocalera del Chapare. Cada agencia de cooperación bilateral (Danida, Holanda, Unión Europea, USAID) u organismo multilateral (BM, BID, CAF) tenía su propia población objetivo, según sus propios intereses y acuerdos para apoyar la implementación del PNAT.

En cuanto a las empresas privadas de saneamiento, la Ley INRA de 1996 no incorporaba ninguna disposición explícita, pero el PNAT ya preveía la participación de empresas que debían ser seleccionadas mediante licitaciones internacionales. La figura de “terciarización”, es decir la ejecución del saneamiento por empresas privadas contratadas por el INRA, aparece en la disposición final del Reglamento

7 El INRA, en el documento “Estado del Proceso de Saneamiento a 10 años de vigencia de la Ley 1715”, de 2006 señala que en 10 años (1996-2005) se habrían ejecutado \$us 83,3 millones, de los cuales el 75 por ciento fue financiamiento con recursos externos (INRA 2006b). Esta cifra es bastante consistente con las cifras mencionadas aquí y que corresponden a los compromisos de financiamiento acordados y establecidos en los primeros años de vigencia de la Ley INRA. Después del año 2001 todavía el INRA logró firmar convenios de financiamiento nuevos y ampliatorios con el Fondo Nórdico de Desarrollo (\$us 2,2 millones), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, USAID (\$us 2,8 millones), Agencia Suiza para el Desarrollo (COSUDE) y otros.

de la Ley INRA (Reglamento de la Ley 1715, art. 382) y tiene vigencia desde 1997 hasta 2006, año en que se deja sin efecto debido a las nuevas disposiciones en la Ley modificatoria 3545. Guzmán (2008, 40) en un trabajo de evaluación concluye que la terciarización habría representado alrededor de \$us 31 millones. Con algo de cautela, se puede decir que las empresas privadas contratadas ejecutaron entre el 35 y 45 por ciento de los recursos destinados al saneamiento en el primer periodo de diez años.

Las empresas privadas que participaron en el saneamiento han sido varias, nacionales e internacionales, con contratos de trabajo de gran alcance, pero también pequeñas empresas para trabajos puntuales y subcontratadas por las empresas internacionales. Un trabajo de 2007 del INRA enumera una decena de empresas: INYPSA - CADIC- DICARTU, SANEAS SRL, Open System Trading & Consulting SA, SAMCO BOLIVIA SRL, KAMPSAX SA, COLLAZOS SRL, COWI AS (inicialmente KAMPSAX), SEGOETOP y KADASTER. Las más importantes en cuanto a número de hectáreas saneadas han sido KAMPSAX de Dinamarca, la empresa holandesa KADASTER y la española INYPSA (INRA 2006; Rojas 2006). A continuación presentamos una breve revisión de cada una de éstas.

KAMPSAX es una empresa de Dinamarca de amplia trayectoria en el manejo de cartografía y sistemas de información geográfica. Ingresó a Bolivia en 1999 para realizar trabajos de CAT-SAN en el marco del PNAT y en sociedad con la empresa Boliviana GEOSERVICE comenzó a operar en distintas zonas del país. El año 2002 esta empresa fue comprada por la multinacional COWI (también empresa danesa) y continuó con los trabajos de saneamiento para el INRA hasta mediados de 2005. Según su sitio web⁸, “el proyecto KAMPSAX S.A. (COWI) tenía el objetivo de establecer el catastro, demarcación, registro y adjudicación de la propiedad rural en un área de más de 28.000 Km² [2,8 millones de hectáreas] en los departamentos bolivianos de Santa Cruz y Beni”. El contrato de trabajo con el INRA fue aproximadamente por 7,7 millones de dólares. En

8 <http://goo.gl/WpM6DQ>

agosto de 1999, se adjudicó un área de trabajo de 884.494 hectáreas en el departamento de Santa Cruz que tenía apoyo financiero del Fondo Nórdico de Desarrollo (NDF) (Pacheco 2001). Después realizó otros trabajos en la provincia Ballivián en el departamento del Beni y un par de TCO (San José de Uchupiamonas en el norte de La Paz, y la TCO de Jesús de Machaca en el altiplano paceño).

KADASTER (Servicio de Catastro y Registro Público de los Derechos Reales del Reino de los Países Bajos) es una empresa o institución pública de administración independiente y sin fines de lucro. Tiene como antecedente el ser una empresa de los Países Bajos que cuenta con una larga tradición de más de 165 años. En unos de sus documentos explica que un buen registro catastral garantiza la seguridad jurídica de la tierra y es imprescindible para fomentar el desarrollo económico y el bienestar de cualquier país (Kadaster 2000). La participación de esta empresa holandesa tiene directa relación con el financiamiento otorgado por el gobierno del mismo país y forma parte del CAT-SAN. Tiene la particularidad de haberse adjudicado todo el departamento de Chuquisaca (zona CAT-SAN) como área de trabajo. Según Juanito Tapia⁹, director del INRA, en las gestiones anteriores a 2006 “la empresa KADASTER recibió un financiamiento de la Embajada de Holanda para sanear todo el departamento de Chuquisaca para lo que se invirtió 13 millones de dólares logrando titular únicamente 436.000 hectáreas”¹⁰. En 1997, KADASTER había asumido el compromiso de sanear una extensión aproximada de 3,1 millones de hectáreas con un presupuesto de \$us 9,6 millones (Hernáiz y otros 2000). Según los datos mencionados, años después se constataría que esta empresa habría saneado tan solo 14 por ciento de las tierras con un presupuesto mayor al suscrito en el convenio inicial. De acuerdo con algunas fuentes consultadas, actualmente estaría

9 Ex Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en una entrevista a ABI 22/05/2015.

10 Todo el departamento de Chuquisaca tiene algo más de 5 millones de hectáreas como superficie objeto de saneamiento. Por tanto, la superficie saneada por KADASTER representaría solo el 8,7 por ciento.

en curso un proceso judicial sostenido por el gobierno del Reino Unido de los Países Bajos (Holanda) en contra de la empresa KADASTER por incumplimiento del contrato de saneamiento de la zona CAT-SAN de Chuquisaca. En respuesta, la empresa holandesa inició un proceso legal en contra del Estado boliviano en la Corte de Estrasburgo (Francia).

INYPESA ha sido otra empresa internacional (España) que se adjudicó trabajos de saneamiento. Es un grupo empresarial con más de cuarenta años de trayectoria que realiza servicios de ingeniería, consultoría y manejo de proyectos. Según información institucional, INYPESA ha ejecutado proyectos en más de 80 países sobre gestión de la planificación, licenciamiento, diseño, ejecución y operación, y mantenimiento de todo tipo de infraestructuras y servicios públicos. Su especialidad son los servicios de geoinformación y georreferenciación orientados a la adquisición, proceso, explotación e interpretación de todo tipo de datos geoespaciales. Esta empresa inició sus operaciones en Bolivia en 1998 adjudicándose 1,9 millones de hectáreas en áreas de saneamiento CAT-SAN definidas en el PNAT. Inicialmente trabajó en las zonas de San Julián, San Pedro, Pailón, Ipita, Gutiérrez y Lagunilla del departamento de Santa Cruz. También se adjudicó trabajos en Caranavi, Palos Blancos, Ixiamas, San Buenaventura en el departamento de La Paz. Con los años la presencia de esta empresa aumentó y luego de una década de trabajo logró sanear cerca de 2 millones de hectáreas por un costo total de \$us 7,3 millones (Rojas 2006). De esta manera, INYPESA se convirtió en la empresa de saneamiento que más hectáreas de tierra saneó con los fondos del Banco Mundial en dos zonas CAT-SAN importantes del departamento de Santa Cruz y La Paz.

Una conclusión preliminar es que el saneamiento, desde sus inicios, fue altamente dependiente de recursos externos y de la experticia en materia de catastro rural y georreferenciación de las empresas extranjeras. Esto en parte se justifica debido a que en Bolivia, después de que el CNRA perdió toda capacidad técnica y administrativa, no existían condiciones mínimas para la creación de una institucionalidad agraria capaz de desarrollar procedi-

mientos técnicos y jurídicos según los nuevos estándares internacionales como la adopción de sistemas de información geográfica (GIS) y mensuras con fotos satelitales. Las empresas extranjeras que se instalaron en Bolivia con tecnología y conocimiento importado sobre los sistemas de administración de la tierra, intentaron implementar el uso de bases de datos, sistemas de información geográfica y manejo de geo-tecnologías para la mensura de las parcelas. La transferencia tecnológica (*know-how*) era uno de los sub-objetivos planeados para la creación de empresas nacionales con conocimientos y habilidades propias y la formación de técnicos bolivianos para trabajar en el INRA (agrimensores, topógrafos, geodestas, abogados, analistas de sistemas, agrónomos, etc.). Más tarde, algunos profesionales bolivianos formarían incluso sus propias empresas de saneamiento para ser sub-contratadas por las grandes para la ejecución del saneamiento encargado por el INRA. La “tercerización” indujo a que el proceso de saneamiento fuera percibido y puesto en marcha como un mero procedimiento de catastro de tierras rurales, dejando de lado el desarrollo de procedimientos y herramientas para la verificación de la FES como el elemento crucial para activar procesos de reversión y expropiación conducentes a la redistribución de tierras.

2.3 CAT-SAN: áreas catastrales predefinidas

Aunque la Ley INRA definía como área de intervención toda la zona rural de Bolivia en una extensión territorial de más de 106 millones de hectáreas, en la práctica acabó por priorizar el proceso de saneamiento y titulación en algunas zonas o regiones del país. Como hemos señalado antes, una de las prioridades ha sido la titulación de las TCO de la Amazonía, oriente y chaco boliviano, es decir de territorios indígenas demandados en forma de propiedad colectiva por parte de los pueblos indígenas de las tierras bajas movilizados con este propósito desde principios de los años noventa. Pero las TCO no eran la única prioridad que definiría el norte y la dinámica del proceso agrario que había comenzado en 1996. Otra prioridad de mayor o igual importancia consistía en el saneamiento y titulación de tierras en áreas catastrales predefinidas desde antes de la aprobación de la Ley INRA.

Las áreas catastrales fueron definidas durante la preparación del PNAT (1992-1995). Se identificaron grandes áreas individualizadas en las que se pretendía levantar un registro completo de las propiedades agrarias con información detallada como la titularidad de cada parcela, dimensiones exactas e inscripción de las propiedades en Derechos Reales para evitar duplicidades y superposiciones. A diferencia del saneamiento regular, en las áreas catastrales el propósito fue culminar el proceso con la formación obligatoria del catastro rural legal. Cuando se aprobó la Ley INRA, esta reconoció la modalidad de “Saneamiento Integrado al Catastro” (CAT-SAN) como una de las tres modalidades de saneamiento, válida para las áreas catastrales predeterminadas¹¹. Así, el CAT-SAN quedó aceptado como una modalidad más de saneamiento ejecutado por iniciativa del INRA y fue la única modalidad que combinaba el saneamiento con el catastro legal. A diferencia del saneamiento regular, el CAT-SAN consistía en la inscripción en los registros públicos e incorporación de los productos del saneamiento al catastro legal. Según la norma, esta modalidad debía ejecutarse en áreas que anticipadamente tenían que estar definidas por el INRA con la aprobación de las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD), y bajo los siguientes criterios de priorización: i) irregularidades técnicas y/o jurídicas en trámites agrarios; ii) conflictos de derechos en las propiedades agrarias; iii) indicios de incumplimiento de la Función Económico-Social de la tierra; iv) posesiones de tierras sin título; y, v) ejecución de proyectos de interés público (Reglamento de la Ley 1715 de 5 de mayo de 2000, art. 153).

11 Las tres modalidades de saneamiento previstas por ley son el Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), Saneamiento Simple (SAN-SIM) y Saneamiento Integrado al Catastro (CAT-SAN). El primero “se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en las áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen”. El SAN-SIM es una “modalidad que se ejecuta a solicitud de parte, en áreas no catastrales o de oficio cuando se detecte conflicto de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal”. El CAT-SAN “se ejecuta de oficio en áreas catastrales (...) Se entiende por catastro legal el sistema público de registro de información en el que se hacen constar datos relativos a la propiedad agraria y derechos que sobre ella recaen, así como su superficie, ubicación, colindancias y límites” (Ley 1715).

En 1997, INYPSA, contratada con recursos del Banco Mundial para la ejecución del CAT-SAN, identificó las siguientes siete grandes áreas catastrales:

Cuadro 10.
Áreas catastrales identificadas por INYPSA (1997)

Ubicación	Superficie en ha	N° estimado de predios
A. Departamento de Santa Cruz		
1. Área de San Julián y San Pedro	874.668	875
2. Área de Pailón	528.025	250
3. Área de Yapacaní	254.359	160
4. Área de Ipita, Gutiérrez y Lagunillas	152.412	140
B. Departamento de La Paz		
5. Área de Caranavi y Palos Blancos	230.430	350
6. Área de Ixiamas	223.400	280
C. Departamento de Cochabamba		
7. Área de Puerto Villarroel	232.900	20
Total	2.496.194	2.075

Fuente: elaboración propia con base en INRA 1998.

Aunque el PNAT había estimado que el CAT-SAN abarcaría un total de 3 millones de hectáreas, el trabajo más minucioso de identificación y delimitación de las siete áreas catastrales determinó una superficie total de 2,4 millones de hectáreas, la mayor parte ubicada en las áreas de colonización de la ‘zona de expansión’ de Santa Cruz (72,5 por ciento), en segundo lugar en el norte de La Paz (18,2 por ciento) y por último en Cochabamba (9,3 por ciento)¹².

La selección de áreas catastrales de Santa Cruz destaca por su directa relación con otro proyecto del Banco Mundial que comenzó en 1991: el “Proyecto de Tierras Bajas del Este”. Esta intervención de desarrollo de la agricultura comercial desempeñó un papel estratégico para expandir la producción de soya y posteriormente consolidar

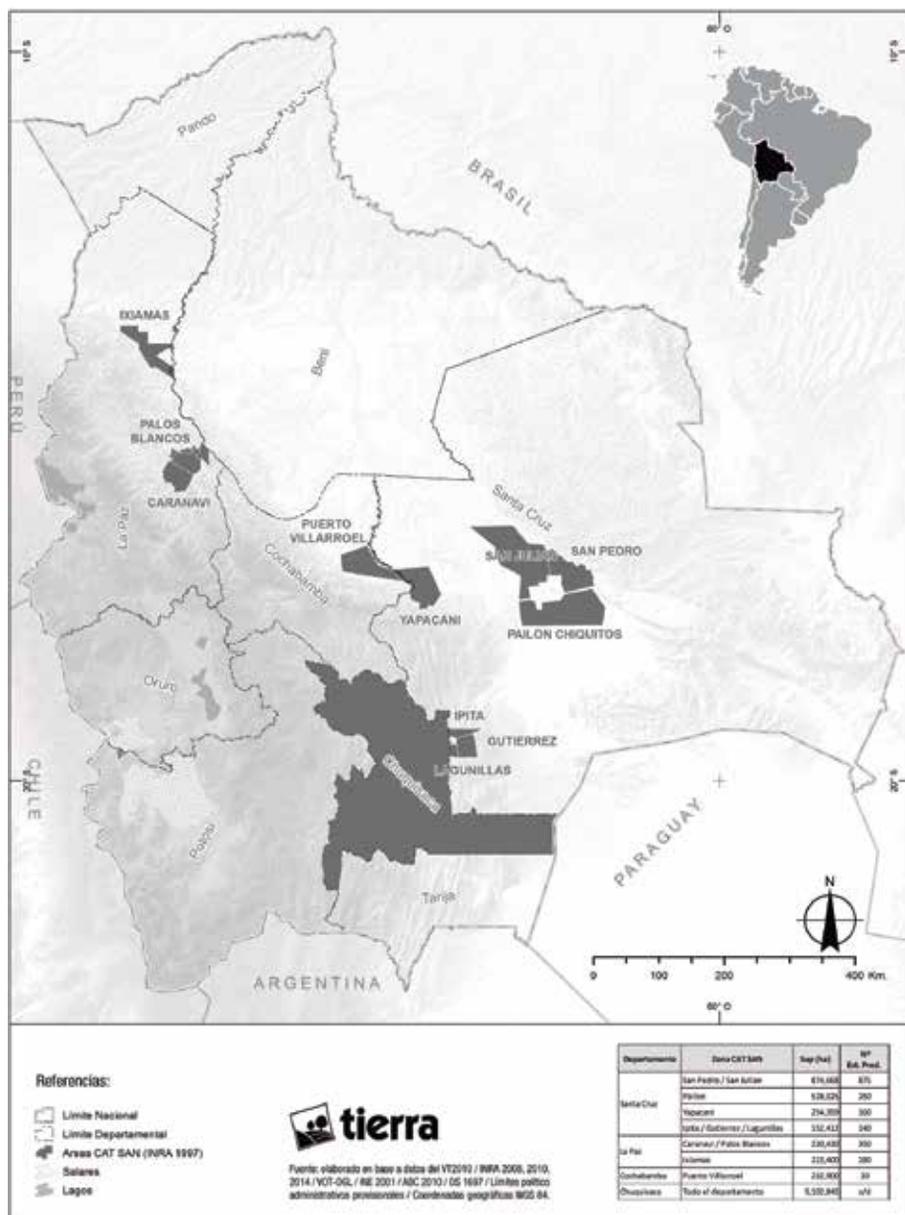
12 Estas siete grandes áreas catastrales no incluyen el departamento de Chuquisaca que después de la aprobación de la Ley INRA fue declarado área CAT-SAN, misma que fue financiada por los Países Bajos y ejecutada por la empresa KADASTER en los términos mencionados en la subsección anterior.

este modelo de producción en el oriente boliviano y particularmente en la 'zona de expansión'. En poco tiempo, los cultivos de soya y oleaginosas ocuparon miles de hectáreas de tierra usando maquinaria a gran escala, técnicas de monocultivo e insumos agrícolas importados. La asistencia técnica y financiera facilitó la introducción de nuevas formas de clasificación del uso de la tierra (tierras de cultivo, pastoreo, combinados, etc.) y diversos tipos de productores (pequeños, medianos y grandes o empresas) (Colque 2014).

La definición temprana de estas áreas catastrales no solo es evidente por su conexión directa con los planes de expansión de la frontera agrícola para cultivos comerciales de exportación sino principalmente porque se sobrepone con la mayor parte de las tierras agrícolas y zonas con alto potencial productivo de Bolivia. Haciendo un ejercicio rápido y aproximativo, podemos constatar que la extensión total de la 'zona de expansión' agroindustrial de Santa Cruz cubre 2,2 millones de hectáreas y las tres áreas catastrales (San Julián y San Pedro, Pailón y Yapacaní) alcanzan 1,8 millones de hectáreas, todas dentro del perímetro de la 'zona de expansión'. En consecuencia, las áreas CAT-SAN representan el 73,8 por ciento de la superficie total de esta zona. Por tanto no cabe duda, que uno de los propósitos con que se identificaron estas áreas catastrales como CAT-SAN era tomar control del proceso de saneamiento sobre tierras agrícolas estratégicas para la expansión del modelo del agronegocio.

Podemos concluir que la modalidad de CAT-SAN en las áreas catastrales predefinidas antes de la aprobación de la Ley INRA y durante los primeros dos años (1996-1997), por un lado, definió un tipo de intervención explícitamente subordinada a los objetivos del PNAT, esto es, "garantizar la seguridad técnica y jurídica de la propiedad agraria, bajo cualquier forma de dominio, a fin de estimular la inversión y facilitar el funcionamiento de un mercado de tierras legal" (Gobierno de Bolivia 1995, 2). El énfasis está en establecer "un sistema jurídico-institucional transparente, ágil y despolitizado", prioridad que se sobrepone a los objetivos más progresistas de la Ley INRA de anular el latifundio, la tenencia improductiva de la tierra y

Mapa 1.
Áreas catastrales CAT-SAN identificadas (1997)



redistribuirla de forma equitativa mediante procesos de expropiación y reversión. Por otro lado, la definición de grandes áreas catastrales (exceptuando Chuquisaca y otras áreas posteriores a 1997) creó una modalidad de intervención directamente dirigida a tomar control del proceso de titulación y de oficio de la mayor parte de las tierras agrícolas y con potencial agrícola de Bolivia. La zona de expansión cruceña prácticamente ha sido priorizada como zona de intervención “despolitizada” bajo la modalidad CAT-SAN y, por tanto, el proceso de saneamiento en esta región y bajo esta modalidad, buscó consolidar los derechos de propiedad preexistentes antes que iniciar una reforma agraria de carácter redistributivo.

3. Los primeros diez años de saneamiento 1996-2006

Hasta aquí hemos presentado el escenario inicial en el que se puso en marcha el proceso de saneamiento y titulación de tierras. Hemos identificado que las prioridades del saneamiento eran la titulación de TCO y de las áreas catastrales y también se presentaron datos sobre la alta dependencia del proceso agrario de los fondos de la cooperación internacional y de la experticia de empresas extranjeras de catastro. Ahora, con esta contextualización, vamos a exponer los resultados de los primeros diez años (1996-2006) del proceso agrario en cuestión.

3.1 Grado de avance del proceso de saneamiento

El plazo de diez años para el saneamiento fijado en la Ley 1715, promulgada el 18 de octubre de 1996, se cumplía exactamente el 18 de octubre de 2006. Durante este periodo de tiempo el INRA se afanó, casi desesperadamente, por poner en marcha el proceso agrario. La aprobación del Reglamento de la Ley 1715 demoró varios meses, hasta el 31 de julio de 1997, al igual que los procesos de contratación de empresas de saneamiento o la definición de procedimientos y metodologías de mensura y georreferenciación. El plazo fijado tenía cierta explicación válida debido a que el saneamiento fue concebido como un procedimiento temporal y de intervención rápida para verificar

la validez legal de los antecedentes agrarios, del cumplimiento de la Función Social y Función Económica Social de todas las propiedades agrarias de Bolivia. En los hechos, la tarea era enorme y los diez años no fueron suficientes ni para intervenir la mitad de la superficie objeto de saneamiento. La aplicación de la ley arrancó prácticamente con el gobierno de Banzer (1997 y 2001) y bajo la conducción del único director nacional titular y nombrado por el Congreso por cinco años que tuvo el INRA: René Salomón, proveniente de tradicionales familias terratenientes del oriente. El control del Tribunal Agrario Nacional (TAN) en Sucre estaba a la cabeza del Hugo Teodovich, quien durante el debate de la Ley 1715 fungió como principal asesor de los gremios y corporaciones empresariales del oriente¹³.

Entre 1996 y 2006, de los 106,7 millones de hectáreas sujetas a saneamiento, 12,4 millones de hectáreas fueron tituladas, es decir con derechos de propiedad consolidados a favor de propietarios privados, en forma de propiedades colectivas (TCO y comunaria) e individuales (pequeña, mediana y empresa). Los informes registran también que varios millones de hectáreas fueron saneadas o estaban por titular, es decir, prácticamente los trabajos jurídicos y técnicos estaban concluidos pero faltaba la emisión y entrega de títulos de propiedad firmados por el Presidente. Otros 15,9 millones de hectáreas estaban “en proceso de saneamiento”, esto quiere decir que el INRA (mediante contrato con las empresas privadas de saneamiento y con el financiamiento, control y supervisión de organismos multi y bilaterales) había iniciado trabajos de medición de las parcelas, pericias de campo, trabajo jurídico y otros. Vale decir, que en los primeros diez años, el proceso de saneamiento había concluido con la entrega de títulos sobre el 11,7 por ciento del total, 14,9 por ciento en proceso de saneamiento y el restante 73,3 por ciento eran áreas sin sanear que todavía no tenían intervención formal por parte del INRA. Estas cifras indican que el 26,6 por ciento de las tierras estaban entre tituladas, saneadas y en proceso.

13 El gobierno de Hugo Banzer modificó el carácter redistributivo vía mercado que la Ley INRA preveía ingenuamente. Este gobierno prácticamente eliminó el impuesto a la tierra para la empresa agropecuaria (Morales 2011; Urioste 2001).

Cuadro 11.
Estado de avance del proceso de
saneamiento y titulación 1996-2006

	Nº Títulos	Superficie en ha	%
1. Superficie objeto de saneamiento		106.751.722	100,0
2. Superficie titulada en el periodo	22.178	12.476.740	11,7 (100)
2.1 Pequeña propiedad	19.793	677.840	5,4
2.2 Mediana propiedad	821	381.688	3,1
2.3 Empresa agropecuaria	882	1.323.857	10,6
2.4 Propiedad comunaria	550	2.017.080	16,2
2.5 Tierras comunitarias de origen (TCO)	132	8.076.275	64,7
3. Tierras fiscales saneadas		106.886	0,1
4. Superficie en proceso de saneamiento		15.915.920	14,9
5. Superficie sin sanear		78.252.176	73,3

Fuente: elaboración propia con base en INRA 2005; 2006b; 2010.

3.2 Tipos de propiedad tituladas y beneficiarios

Sobre la base de los datos generales presentados hasta aquí, un aspecto importante es conocer cuáles son los tipos de propiedad que fueron titulados y saneados en este periodo. Para ello es importante recordar que por ley se reconocen seis tipos de propiedad: Tierras Comunitarias de Origen (TCO), Propiedad Comunaria, Solar Campesino, Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad y Empresa Agropecuaria. Los dos primeros son de carácter colectivo que benefician a pueblos y comunidades campesinas o indígenas originarias. Los restantes cuatro tipos de propiedad son individuales y están clasificados según tamaños y por zonas agroecológicas¹⁴.

Los datos son concluyentes en mostrar que el resultado más importante de los diez años es la titulación de 8,07 millones de hectáreas

14 El Solar Campesino está reconocido desde 1953 en referencia a las tierras en las cuales están construidas las viviendas y áreas de estar de las familias campesinas e indígenas. Sin embargo, debido a que los datos provenientes del proceso de saneamiento y titulación no son significativos (se titularon 188 hectáreas en todo el país en este periodo), vamos a contabilizar este tipo de propiedad como parte de la pequeña propiedad.

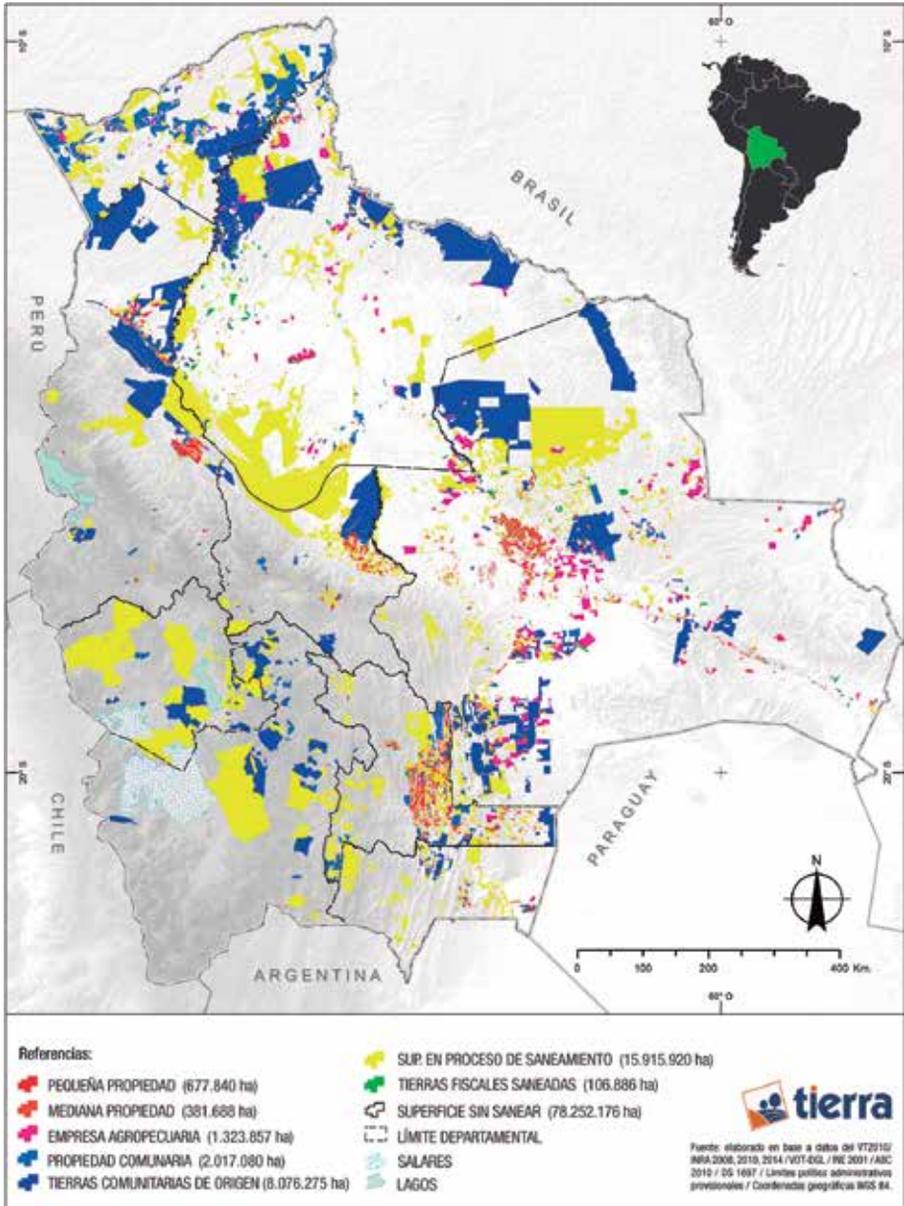
como TCO. Esto representa 64 por ciento del total de hectáreas tituladas. Casi la totalidad de este tipo de propiedades colectivas están ubicadas en las tierras bajas, esto es, Santa Cruz, Pando, Beni y norte de La Paz. A pesar de que es un avance muy importante de reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas de tierras bajas, esta cifra estaba lejos de los 16,4 millones de hectáreas demandadas e identificadas como áreas prioritarias para el saneamiento en la Ley INRA (2,9 millones tituladas por Decreto como ocho territorios indígenas y 13,5 millones demandadas como 16 territorios), (ver punto 2.1 en este capítulo). En cualquier caso, el reconocimiento de las TCO estaba bien encaminado debido a que varios territorios indígenas adicionales estaban 'en proceso de saneamiento'.

La propiedad comunaria (o comunitaria) se constituyó en el segundo tipo de propiedad con más hectáreas de tierras tituladas. Son algo más de 2 millones de hectáreas tituladas, lo cual representa el 16 por ciento del total titulado. El departamento de Pando se constituye en la región que concentra la mayor parte de este tipo de propiedades y esta tendencia continuaría hasta el final del proceso. De hecho, en el siguiente periodo (2007-2009) Pando sería declarado como el primer departamento donde concluye el proceso agrario.

Los restantes tres tipos de propiedad (de carácter individual) ocupan un total de 2,3 millones de hectáreas que se distribuyen de la siguiente manera: empresa agropecuaria 1,3 millones de hectáreas, pequeña propiedad 677 mil hectáreas y mediana propiedad 381 mil hectáreas. Juntos representan el 19 por ciento del total de tierras tituladas en este periodo.

En cuanto a los beneficiarios, es pertinente aclarar previamente las diferencias entre dos categorías o términos que a veces se suelen utilizar como sinónimos. Estos son 'títulos de propiedad' y 'unidades productivas agropecuarias' (UPA). Las confusiones tienen su origen en la asociación errónea de títulos de propiedad con UPA. Sucede que según las normativas agrarias vigentes, el INRA emite un título de propiedad ejecutorial por cada parcela de tierra pero, a menudo, una UPA está conformada por más de una parcela de modo tal que una

Mapa 2.
Propiedades agrarias tituladas en el periodo 1996-2006



UPA (su propietario o propietarios) acaba recibiendo tantos títulos ejecutoriales como parcelas de tierra posea. Esta explicación es válida incluso para las TCO y propiedades comunarias que pueden estar tituladas en varias fases y compuestas por territorios discontinuos. En resumen, el número de títulos ejecutoriales no tiene una relación directa con el número de UPA ni con el número de beneficiarios. Los datos del INRA no permiten asociar el proceso de saneamiento (títulos de propiedad y beneficiarios) con el número de UPA.

Retomando el punto de beneficiarios, las TCO tituladas fueron consolidadas a favor de 126 beneficiarios colectivos (pueblos y comunidades indígenas) con 122 títulos de propiedad. La población beneficiaria de las TCO tituladas alcanzó a 172.110 personas. Por otro lado, se entregaron 1.222 títulos de propiedad comunaria que beneficiaron a 8.005 personas. Entre las propiedades individuales, la pequeña propiedad (31.153 títulos) benefició a 45.072 personas, la mediana tiene 724 beneficiarios (462 títulos) y la empresa a 486 personas jurídicas y/o personales (273 títulos)¹⁵. Haciendo una relación entre beneficiarios y superficie, podemos anotar con carácter indicativo que, en promedio, son 20 hectáreas por beneficiario dentro de la pequeña propiedad, 476 en la mediana propiedad y 1992 hectáreas por beneficiario en la empresa agropecuaria. Aunque son cifras solo indicativas por varias razones, tienen la utilidad de ilustrar el hecho de que las diferencias de extensión titulada entre las tres categorías son significativas: 24 veces más grande la mediana propiedad frente a la pequeña y 99 veces más grande la empresa agropecuaria.

3.3 Principales tendencias del proceso agrario

En el periodo 1996-2006, aunque el INRA sólo alcanzó a titular 10,7 por ciento de la meta programada, estableció ciertas tendencias y patrones que tendrían continuidad y efecto en las siguientes gestiones. También expuso varias limitaciones y debilidades, mismas que

15 Los datos de número de títulos y beneficiarios se basan en el trabajo "La reforma agraria boliviana: recuento histórico de sus marchas y contramarchas", de Juan Carlos Rojas (2006, 129).

dieron lugar a la adopción de modificaciones legales mediante la Ley 3545 de 2006, en la primera gestión de gobierno de Evo Morales. Algunos de los temas que debemos destacar son:

a) Avances decisivos en el reconocimiento de las TCO. Desde un inicio, el reconocimiento y la titulación de territorios indígenas se convirtieron en política de Estado. La combinación de luchas indígenas por territorios antes y después de 1996, el apoyo focalizado de la cooperación danesa, la experiencia internacional de KAMPSAX en trabajos de cartografía y las obligaciones legales con plazos perentorios; son algunos de los factores que contribuyeron a este hecho. Aunque el tipo de propiedad TCO estaba previsto en la ley para los pueblos y comunidades indígenas de las tierras bajas, en la práctica esta figura jurídica fue también adoptada por comunidades, ayllus y marcas de la parte andina. La reivindicación de “tierra-territorio” caló profundo entre varias organizaciones ‘originarias’ de Potosí, Oruro y La Paz. En los diez años, la titulación de TCO se diseminó prácticamente entre los nueve departamentos del país, aunque con resultados y alcances diferentes.

b) La emergencia de propiedades comunarias en zonas no tradicionales. Si bien la propiedad comunaria estaba orientada, desde 1953, a reconocer derechos colectivos de las comunidades campesinas de la región andina, en el nuevo ciclo de reforma agraria la titulación de propiedades comunarias emergió con fuerza en Pando y en menor medida en el norte de La Paz, Santa Cruz y Beni. Su irrupción en zonas no tradicionales no fue consecuencia de factores favorables que explican el caso de las TCO pero es probable que las comunidades campesinas e indígenas de esas regiones hayan optado por esta vía de reconocimiento de derechos colectivos ante la imposibilidad o dificultad de constituirse en TCO. También cabe la posibilidad de que fue consecuencia de la determinación de la Ley INRA de dar fin con las dotaciones gratuitas a personas individuales, sean o no de origen campesino o indígena. Sin duda, la propiedad comunaria fue la vía expedita para consolidar derechos de propiedad de co-

comunidades establecidas en años recientes, de comunidades establecidas en zonas de colonizaciones y 'comunidades nuevas' asentadas en tierras fiscales.

c) El cauto avance del saneamiento en áreas catastrales (CAT-SAN). Aunque la declaración de áreas catastrales (donde la prioridad es el registro y catastro de propiedades) fue un componente central de los planes de titulación rápida de las tierras agrícolas más productivas; en los hechos el proceso tuvo avances moderados. Dos áreas destacan: San Julián en Santa Cruz con la titulación de varias propiedades individuales de campesinos colonizadores y empresas agropecuarias y Caranavi en el norte de La Paz con titulación de pequeñas propiedades. En la 'zona de expansión' de Santa Cruz se sanearon algunas propiedades de empresas agropecuarias, sin embargo, la mayor proporción de la zona permaneció sin sanear. Un factor de peso para el avance moderado sin duda fueron las disputas por el control de las tierras productivas, particularmente, por parte de empresarios cruceños, quienes habían rechazado el proceso de saneamiento desde el inicio. En alguna medida, este propósito corporativo prosperó gracias al apoyo de autoridades agrarias que de una u otra manera respondían a los intereses de los agroindustriales. Llama la atención que el rechazo público al saneamiento del sector empresarial contrasta con los avances de bajo perfil de la titulación de las grandes propiedades o empresas agropecuarias (1,3 millones de hectáreas)¹⁶.

d) Abandono de las comunidades andinas. También en este periodo quedó en evidencia que el proceso de saneamiento y titulación de tierras no llegaría a las comunidades andinas, es decir a las zonas rurales más pobladas del país. Esto ya se preveía desde el inicio debido a que el sector campesino había rechazado la

16 En el periodo 1996-2006, el INRA tituló 51 predios individuales con extensiones mayores a cinco mil hectáreas, sumando un total de 450.126 hectáreas.

Ley INRA, no existían agencias de cooperación dispuestas a financiar la titulación de pequeñas propiedades en comunidades pobres y tampoco las tierras marginales eran objeto de disputas y luchas abiertas para su mercantilización y concentración. En los últimos cinco años del periodo (2001-2006), el gobierno introdujo algunos cambios en la normativa para facilitar procedimientos participativos y más expeditos mediante el “saneamiento interno” y el “saneamiento sin más trámite”¹⁷.

e) Abandono del espíritu de la Ley INRA. Desde la aprobación de la ley en 1996 ya existían señales de que el nuevo proceso agrario no sería una reforma agraria revolucionaria y redistributiva (salvo el reconocimiento de derechos territoriales a los pueblos indígenas), no por falta de postulados y principios de justicia agraria sino por la cada vez acentuada orientación del mecanismo de saneamiento hacia el registro, catastro y seguridad jurídica de las propiedades existentes, antes que una intervención de brigadas de campo para el recorte de las grandes propiedades y su distribución entre campesinos e indígenas sin tierra o con poca tierra. La Ley INRA explícitamente condena el latifundio por ser contrario al interés colectivo y ordena su reversión al Estado (Ley 1715, arts. 51, 52). Aunque para ello la ley prevé la verificación de la FES de las medianas y grandes propiedades durante el saneamiento la titulación de grandes y medianas propiedades de este periodo no concluyó con reversiones y recortes significativos.

17 El saneamiento interno es un procedimiento previo al saneamiento formal que fue concebido como una herramienta que permita a las comunidades campesinas resolver internamente los conflictos relacionados al derecho de propiedad y acordar de manera participativa las formas de acceso a la tierra. Este mecanismo fue adoptado mediante DS 26559 de 26 de marzo de 2002. El saneamiento sin más trámite es un procedimiento que fue diseñado para abreviar los pasos del saneamiento común para las propiedades tituladas, en trámite y posesiones legales cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad así como para comunidades indígenas y campesinas. Fue adoptado mediante DS 28140 de 17 de mayo de 2005. Ambas disposiciones se elevan a rango de Ley el año 2006.

4. El periodo de la Reconducción Comunitaria 2007-2009

Este breve pero intenso periodo de tres años fue planeado laboriosamente durante la gestión 2006, esto es, el primer año de gestión del gobierno de Evo Morales. Ante la inminente necesidad de modificación de la Ley 1715 para ampliar el plazo inicial de diez años del saneamiento, que vencía en octubre del mismo año, un equipo de nuevas autoridades agrarias, dirigido por Alejandro Almaraz en el cargo de Viceministro de Tierras, preparó un paquete de cambios normativos para ampliar el plazo de aplicación de la ley por siete años más y, sobre todo, para introducir reformas de fondo. La Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (ley modificatoria de la Ley 1715) fue promulgada el 28 de noviembre de 2006. Este relanzamiento del proceso agrario fue llamado “Revolución Agraria” y “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”.

El relanzamiento fue justificado porque el proceso de saneamiento había sido lento, burocrático, poco transparente; la distribución discrecional de tierras continuaba y el INRA había sido cooptado y ‘funcionalizado’ a los intereses de latifundistas (MDRAYMA 2007). El nuevo gobierno tenía una agenda clara para desmarcarse rápida y visiblemente del periodo precedente calificado como la época neoliberal. Con la nueva política de tierras se propuso “transformar la desigual estructura de acceso y tenencia de la tierra a través de la extinción del latifundio improductivo mediante la reversión y expropiación; la dotación colectiva de tierras fiscales a comunidades, a nuevos asentamientos humanos; la consolidación de los derechos territoriales indígenas a través de la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) de tierras altas y bajas [...]” (ibíd., 3)¹⁸. Los aspectos más novedosos al margen de la reafirmación de los

18 Este nuevo periodo fue inaugurado con un paquete de siete decretos supremos aprobados el 2 de junio de 2006. Estos son el DS 28733 que determina la distribución de tierras fiscales, el DS 28736 que adopta medidas de contenido social, el DS 28727 que dispone la reestructuración del INRA, el DS 28732 que no reconoce la figura de “propiedad forestal”, el DS 28738 de no reconocimiento de la desconcentración del INRA, el DS 28735 que dispone tolerancias en la determinación de los precios de adjudicación y el DS 28734 que modifica el DS 28160 de compra de tierras.

postulados centrales –ya contenidos en la Ley INRA de 1996– consisten en que la Ley 3545 modifica el mecanismo de saneamiento y titulación de modo que tenga mayor correspondencia con los fines declarados. Entre otros cambios, precisa el concepto de la FES para exigir su cumplimiento estricto, operativiza y promueve la aplicabilidad de los conceptos de “reversión” y “expropiación”, prioriza la dotación de tierras fiscales a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y reconoce procedimientos técnicos y jurídicos más expeditos para agilizar el saneamiento.

Este periodo destaca por varias otras razones. El INRA y el Viceministerio de Tierras confrontaron el poder de los latifundistas en una lucha política abierta para el recorte de las grandes propiedades agrarias o la anulación de haciendas latifundiarias del chaco que operaban con fuerza de trabajo semi-servidumbral de familias guaraníes “empatronadas”. Los logros de este periodo fueron difundidos y promocionados desde todos los niveles del gobierno nacional. A menudo el gobierno contrastaba los resultados del saneamiento de este periodo con el periodo anterior para así evaluar los logros y avances. Si bien la intención de diferenciarse visibilizaba los resultados del nuevo gobierno ‘antineoliberal’ y ayudaba a la divulgación de los cambios alcanzados, por otro lado desvió en demasía la atención de temas centrales como es el monitoreo del proceso de transformación de la estructura agraria hacia la simple comparación de números de hectáreas tituladas antes y durante la gestión de Evo Morales y a un costo promedio mucho menor por superficie saneada. Sin lugar a dudas, los logros conseguidos en este periodo de reconducción se diferenciaban del ciclo anterior pero también se buscaba la legitimación de la nueva política de tierras como la verdadera “revolución agraria”.

4.1 Grado de avance del proceso de saneamiento

De los 106,7 millones de hectáreas sujetas a saneamiento, en el periodo anterior (1996-2006) se había titulado 12,4 millones de hectáreas. En el ciclo 2007-2009 las tierras tituladas alcanzaron un total de 11,7 millones de hectáreas repartidas entre propiedades colectivas (TCO y comunaria) e individuales (pequeña, mediana y empresa).

La suma de tierras tituladas de ambos periodos alcanza a 24,1 millones de hectáreas, dato que representa el 22 por ciento de la superficie total objeto de saneamiento. El resultado de los primeros tres años de vigencia de la Ley 3545 es casi igual al alcanzado en los diez años anteriores con la Ley 1715, lo cual es una evidencia empírica que confirma la importancia de los nuevos procedimientos y disposiciones legales. También se puede decir que los logros aun son más propicios para el gobierno de Evo Morales si sumamos los datos de la gestión 2006 a este segundo periodo (2007-2009)¹⁹, empero, la periodización adoptada para este trabajo no pretende reproducir el esquema de ‘antes y después’ de cada gobierno, sino privilegia la aplicación de la norma y sus procedimientos.

Cuadro 12.
Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación 2007-2009

	N° Títulos	Superficie en ha	%
1. Superficie objeto de saneamiento		106.751.722	100,0
2. Superficie titulada en el periodo	80.525	11.799.221	11,1 (100)
2.1 Pequeña propiedad	77.907	846.865	7,2
2.2 Mediana propiedad	504	322.376	2,7
2.3 Empresa agropecuaria	136	427.701	3,6
2.4 Propiedad comunaria	1.848	2.659.576	22,5
2.5 Tierras comunitarias de origen (TCO)	130	7.542.703	63,9
3. Tierras fiscales saneadas		15.239.784	14,3
4. Superficie en proceso de saneamiento		14.258.859	13,4
5. Superficie sin sanear		52.870.232	49,5
6. Acumulado periodo anterior	22.178	12.583.626	11,8
6.1 Superficie titulada (1996-2006)	22.178	12.476.740	11,7
6.2 Tierras fiscales saneadas (1996-2006)		106.886	0,1

Fuente: elaboración propia con base en INRA 2010.

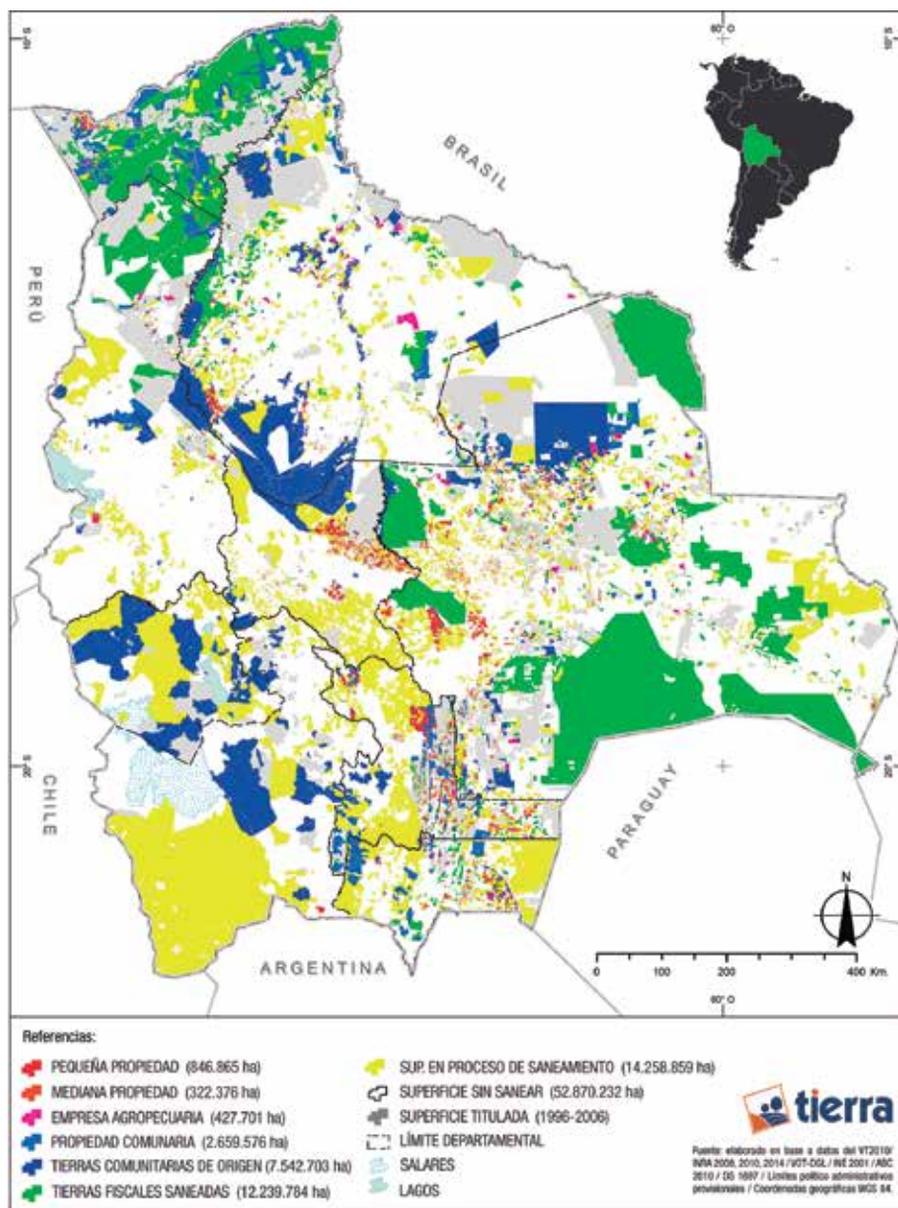
El dato de 11,7 millones de hectáreas tituladas en un periodo cor-

¹⁹ La primera gestión de Evo Morales comenzó el 22 de enero de 2006. Desde entonces le correspondió concluir el último de los 10 años de saneamiento dando continuidad al proceso agrario en curso y bajo las condiciones fijadas por la Ley 1715.

to de tres años, tiene una importancia de primer grado porque demuestra que el proceso de saneamiento se revitalizó y avanzó a un ritmo mucho mayor al de las gestiones pasadas. Sin embargo, esta cifra es bastante menor frente a los datos presentados a finales de 2009 por el INRA. En la publicación “La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas: cambia la estructura de la propiedad agraria”, editada en enero de 2010 por el INRA, se señala que “a este periodo de gobierno [enero 2006-diciembre 2009] le corresponde la conclusión de 31,1 millones de ha, triplicando en 4 años lo hecho en 10 años anteriores, a un promedio de 7,7 millones de ha por año” (INRA 2010, 15). Y añade: “El 2008 se lograron sanear y titular 10,9 millones de ha y el presente año 2009, hasta la fecha, se contabilizan 10,1 millones de ha. En estas dos últimas gestiones se titularon más hectáreas en un solo año que en los casi 10 años de gestiones anteriores” (ibíd.).

Para entender estas divergencias numéricas, cabe hacer dos aclaraciones. Una, el INRA hace un corte de tiempo que incluye diez meses del año 2006 (enero 2006-octubre 2006) en el nuevo ciclo lo cual agrega 3,4 millones de hectáreas de tierras tituladas, de modo que la cifra válida para la comparación debería ser 15,1 millones de hectáreas. La segunda aclaración es que los 31,1 millones de hectáreas están compuestos por la suma de tierras “tituladas” y tierras “saneadas”. Esta última categoría más o menos refiere a propiedades que estarían a punto de titularse (con resoluciones finales de saneamiento) o en últimas etapas del saneamiento. De hecho, en el primer periodo (1996-2006) el INRA ya tenía 18,8 millones de hectáreas “por titular” (saneadas) (INRA 2006), pero este dato fue obviado en la valoración comparativa realizada por el INRA en el reporte de inicios de 2010. Estas, digamos, maniobras aritméticas si bien sirvieron para sobre-representar los logros del nuevo periodo, también de alguna manera opacaron los logros y avances que se materializaron en el nuevo periodo.

Mapa 3.
Propiedades agrarias tituladas en el periodo 2007-2009



Este periodo también destaca por los esfuerzos de identificación y consolidación de tierras fiscales bajo el dominio del Estado. Siendo Bolivia un territorio extenso y con una densidad poblacional baja (extensas zonas sin asentamientos de larga data), se esperaba que el proceso de saneamiento determine también con precisión la extensión total y ubicación de tierras fiscales. También hacía falta avances en la categorización de las tierras fiscales entre “no disponibles” para distribución y “disponibles” o susceptibles de distribución para nuevos asentamientos humanos. Bajo este entendido, en este periodo los reportes señalan que se habría identificado como resultado del saneamiento 15,2 millones de hectáreas de tierras fiscales. Esto representa alrededor del 14 por ciento de la superficie objeto de saneamiento. Están sobre todo en el oriente boliviano y en la Amazonía (Pando, La Paz y Beni). De este total, 11,4 millones de hectáreas son “tierras fiscales no disponibles” (áreas protegidas, concesiones forestales maderables, concesiones forestales no maderables o áreas de dominio público que tienen otros usos) y las restantes 3,9 millones de hectáreas fueron calificadas como “tierras fiscales disponibles”. Las “tierras fiscales disponibles” que con la Ley INRA se podían dotar en forma colectiva o ser adjudicadas a título individual mediante pago, con la Ley 3545 solo pueden ser distribuidas de forma colectiva en el siguiente orden de preferencia: 1) a los que residan en el lugar y no posean tierras; 2) a los que residan en el lugar y no posean tierras en cantidad suficiente; y 3) a los que no residan en el lugar y no posean tierras o las posean de manera insuficiente (Ley 3545, art. 43.1).

4.2 Tipos de propiedad tituladas y beneficiarios

Tres hechos destacan en este periodo: el saneamiento de territorios indígenas en tierras bajas y tierras altas, la identificación de tierras fiscales o de dominio del Estado y la finalización del proceso de saneamiento y titulación en todo el territorio del departamento de Pando.

La titulación de las TCO recibe una renovada atención en este periodo de “Reconducción Comunitaria” y, a diferencia del primer periodo, no se limita solamente a las tierras bajas. Al igual que en

los años anteriores, los logros más sobresalientes están en las TCO tituladas. Esta labor fue facilitada por los cambios legales que crearon mayores capacidades institucionales en el INRA para agilizar el trabajo jurídico y técnico. Se pueden identificar dos grandes grupos de TCO. En las tierras bajas destacan el Territorio Chiquitano de Monte Verde (947.440 ha), Territorio Indígena del TIPNIS (1.092.050 ha), Territorio Indígena Multiétnico (TIM) (357.586 ha), Territorio T'simane Mometén Pilón Lajas (346,126 ha), Territorio Leco de Larecaja (86.718 ha) y Territorio Leco de Apolo (238.162 ha). En las tierras altas sobresalen el Territorio del Ayllu Aransaya y Urinsaya de Tolapampa (492.205 ha), Territorio de la Marka Salinas (242.030 ha), Territorio de Totora Marka (136.130 ha), Territorio de Turco Marka (465,916 ha) y Territorio del Ayllu Saucari (251.604 ha). Juntos estos 11 territorios saneados suman 4,6 millones de hectáreas. Por tanto, nos encontramos frente a un ciclo en que el reconocimiento de las TCO explica al menos la mitad de las tierras tituladas.

Los territorios estratégicos como Monte Verde, TIPNIS y Mometén Pilón Lajas fueron consolidados a favor de pueblos y comunidades indígenas de la chiquitanía cruceña y Amazonía. En gran medida, esto fue posible porque la CIDOB y sus organizaciones regionales trabajaron estrechamente con el gobierno del “proceso de cambio”. El decidido apoyo a las TCO fue determinante para acelerar y dar por concluidos varios trámites agrarios que se habían estado dilatando por varios años y que incluso corrían riesgos de sufrir retrocesos. El ejemplo más conocido es el conflicto por el TIPNIS en 2011 que dio lugar a la octava marcha indígena en defensa de este territorio y, en medio de este problema, no faltaron voces que pidieron la revisión del título ejecutorial de las TCO tituladas, supuestamente para anularlas o recortarlas. La represión gubernamental a la marcha indígena en Chaparina (25 y 26 de septiembre de 2011) rompió las relaciones entre el gobierno y los pueblos indígenas de las tierras bajas²⁰.

20 Para más información se puede consultar “Marcha indígena por el TIPNIS: la lucha en defensa de los territorios” (Fundación TIERRA 2012). Es uno de los trabajos que documenta sistemáticamente los sucesos ocurridos en torno al conflicto por el derecho a la consulta en el TIPNIS.

Las TCO de tierras altas también han sido protagonistas en este periodo. La titulación de TCO de varios miles de hectáreas en el departamento de Oruro y Potosí, muchas con apoyo de DANIDA, acabó por consolidar la tendencia del primer periodo de extender esta modalidad o tipo de propiedad colectiva hacia la zona andina. Los principales demandantes y beneficiarios fueron las *markas* y *ayllus* andinos ubicados en regiones denominadas “originarias”, donde aún se mantenían normas y procedimientos propios, sistemas políticos de democracia comunitaria y usufructo compartido de tierras colectivas.

Finalmente, habíamos adelantado que otro hecho destacable es la conclusión del proceso de saneamiento en Pando. Este departamento ingresó al proceso agrario con 6,3 millones de hectáreas objeto de saneamiento. En 2010, el INRA señaló que el mayor impacto de la conclusión del saneamiento fue la modificación de la estructura de tenencia de la tierra. “En Pando, la movilización de campesinos e indígenas, la organización de un Comité Interinstitucional, los procesos de negociación entre sectores, la aplicación del DS que reconoce 500 ha por familia campesina; coadyuvaron para la conclusión del saneamiento” (INRA 2010, 19). Sobre el total, el 42 por ciento correspondía a la superficie titulada, mientras que el 58 por ciento restante había sido identificado como tierras fiscales con declaratoria de área saneada. En otras palabras, las tierras fiscales en este departamento alcanzaban a 3,6 millones de hectáreas de las cuales aproximadamente 2 millones estaban disponibles para la distribución mediante dotación colectiva. Las restantes 1,6 millones de hectáreas no eran objeto de distribución por su calidad de áreas protegidas, concesiones forestales y en algunos casos reservas forestales.

4.3 Principales tendencias en el periodo

El periodo comprendido entre 2007 y 2009 significa tres años de vigencia e implementación de la nueva política de tierras de la denominada “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”. Sin duda, representa el hito más importante para recuperar y apuntalar los postulados revolucionarios de la reforma agraria boliviana. No solo eso, sino que la nueva política de tierras destaca también por ser el esfuerzo estatal

más sobresaliente que se emprendió para que el mecanismo de saneamiento tenga mayor concordancia con los objetivos de modificación de la estructura agraria inequitativa. En otras palabras, el mecanismo procedimental quedó mejor acoplado a los fines. Con estos cambios, los promotores de la reconducción buscaron eliminar los componentes neoliberales de la Ley INRA e incrementar la capacidad del Estado de dirigir el proceso redistributivo de la tierra. La reconducción fue un esfuerzo estatal por suprimir los componentes de la “reforma agraria asistida por el mercado” y recuperar la “reforma agraria dirigida por el Estado”.

Con estos antecedentes, sería de esperar una dinámica y tendencia del proceso de saneamiento más acorde con los planteamientos de una reforma agraria revolucionaria que eliminara el latifundio y el minifundio, esto es, cerrar las brechas de inequidad en la tenencia de la tierra entre el sector empresarial y los pequeños propietarios. Sin embargo y al margen del proceso de saneamiento, los cambios agrarios contemporáneos no van en esa dirección y tampoco son demasiado sensibles a ley de tierras, incluso en su versión más revolucionaria y progresista.

Algunas de las tendencias que podemos anotar son:

a) La consolidación de las TCO. El principal resultado de este periodo es la titulación de TCO en tierras bajas y tierras altas. Muchos de los territorios indígenas estaban en proceso de saneamiento e incluso llevaban años sin grandes avances en el trámite agrario pero en este periodo encontraron un contexto propicio – promovido desde el Estado y con el apoyo de los movimientos sociales– para acelerar los pasos pendientes y cerrar con la entrega de títulos ejecutoriales. El TIPNIS había sido reconocido por decreto supremo en el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) antes de la aprobación de la Ley INRA y formaba parte de los ocho territorios indígenas que fueron aprobados por dicha ley aunque sin mensura y delimitación en campo de este territorio. Monte Verde, es otra TCO también consolidada en este periodo y es uno de los 16 territorios que debería haberse titulado durante los primeros 10 meses de vigencia de la Ley INRA.

b) La lucha contra la persistencia del latifundio. La coordinación estrecha entre el ente técnico (INRA) y el político (Viceministerio de Tierras) arrojó por resultado una lucha frontal de denuncia de las propiedades latifundiarias y hasta acciones legales de revisión estricta del cumplimiento de la FES. El Viceministerio de Tierras identificó al menos 15 familias que se habían beneficiado con un total de medio millón de hectáreas reconocidas por el CNRA y las mismas pretendían ser saneadas en el marco de la nueva ley²¹. También inició reversiones de tierras de personalidades cívicas y empresariales cruceñas como Branko Marinkovic y Osvaldo Monasterios. A esto se suman casos concretos como la hacienda de la familia Larsen en el chaco que operaba con fuerza de trabajo de familias “empatronadas”, con quienes mantenía relaciones económicas y sociales en situación servidumbral. Estas luchas en parte paralizaron la titulación de propiedades individuales en la ‘zona de expansión’ de Santa Cruz aunque no del todo (ver anexo 1). Los esfuerzos por confrontar al sistema latifundinario si bien al inicio recibieron apoyo político del gobierno nacional, también crearon luego desencuentros que se traducirían en renuncias, distanciamientos y acusaciones de traición entre los promotores de la “reconducción comunitaria” y el poder ejecutivo.

c) Se disuaden nuevos asentamientos de poblaciones andinas en tierras bajas. El cumplimiento del objetivo principal de transformar la desigual estructura de acceso y tenencia de la tierra requiere de planes de asentamientos humanos y mecanismos de distribución de tierras fiscales que estén dirigidas a campesinos minifundarios de las zonas más densamente pobladas del sector rural boliviano. Si bien en este periodo la política de tierras contemplaba la

21 En 2007 el Viceministerio de Tierras publicó los siguientes nombres y número de hectáreas: Jorge Antelo U. (57.108), Rapp Martínez y otros (52.147), Elena Sánchez P. (49.950), familia Larsen Nielsen (48.839), familia Justiniano Ruiz (43.580), familia Roig Pacheco (43.166), familia Keller Ramos (37.141), Guillermo Bauer E. (33.095), Agropecuaria OB S.R.L. (28.172), familia Candia Mejía (27.427), familia Castro Villazón (26.015), Danilo Roberto F. (19.920), Luis Ovando C. (15.864), familia Monasterio Nieme (13.533) y familia Saavedra Bruno (5.055) (Viceministerio de Tierras 2007).

dotación exclusiva de tierras fiscales a comunidades campesinas e indígenas, el orden de prioridad establecido beneficiaba en primer lugar a los habitantes de las zonas aledañas a las tierras fiscales existentes, en segundo lugar a los lugareños que no posean tierras en cantidad suficiente y finalmente a quienes no residan en el lugar. Bajo esta disposición legal, la gran mayoría de los potenciales beneficiarios (campesinos e indígenas de tierras altas sin suficiente tierra) no tienen hasta el día de hoy opciones reales para acceder a la dotación de nuevas tierras en el oriente o la Amazonía. Hubo algunos proyectos destacables de asentamientos humanos como el establecimiento de ocho comunidades nuevas en el municipio de Santa Rosa del Abuna (Pando) con beneficiarios provenientes del Trópico de Cochabamba o la repatriación de conciudadanos radicados en la República Argentina (Buenos Aires), quienes se beneficiaron con 1.565 hectáreas en el municipio de Roboré en Santa Cruz (INRA 2010)²². Sin embargo, la cuestión de la distribución de tierras fiscales disponibles entre la población rural marginalizada sigue siendo un tema pendiente y quizá la debilidad más importante del proceso hasta el día de hoy (ver anexo 2).

22 El 2010 el INRA y el Viceministerio de Tierras tuvieron el acierto de publicar el texto “La tierra vuelve a manos indígenas” que, sin lugar a dudas, se constituye en el mejor documentado para entender los resultados del proceso de redistribución de tierras hasta 2009 (INRA 2010). El capítulo 3 está dedicado a exponer con detalle el origen de 3,9 millones de hectáreas de tierras recuperadas en calidad de tierras fiscales y redistribuidas entre 56 mil familias campesinas e indígenas. Estas tierras han sido recuperadas por recorte de medianas y empresas agropecuarias, concesiones forestales, ‘barracas’, ‘terceros’ dentro de las TCO y otros. Asimismo en el texto se puede constatar que la mayor parte de las tierras redistribuidas están en Pando (1,2 millones de hectáreas) y Santa Cruz (un millón de hectáreas). Sin embargo, en medio de este trabajo valioso no existe información alguna sobre el destino de los 3,9 millones según los tres principales tipos de beneficiarios “preferenciales” (los que residen en el lugar y no poseen tierras, los que residen en el lugar y no poseen tierras en cantidad suficiente y los que no residen en el lugar y no poseen tierras o las poseen de manera insuficiente). En mucho esto ha sido así porque el proceso de redistribución en cuestión ha estado dirigido a consolidar las TCO y comunidades de quienes residen en el lugar pero no tuvo mayor alcance como para promover nuevos asentamientos humanos dirigidos a favorecer a los habitantes de las zonas más empobrecidas y con mayor densidad poblacional de la zona andina, esto es, los terceros en la lista de preferencia.

5. Los últimos años del proceso 2010-2014

Este último periodo se diferencia del anterior porque representa un punto de quiebre con muchas implicaciones entre los pueblos indígenas y el Estado, entre el proyecto de reconducción comunitaria y el rechazo del mismo por parte de campesinos e interculturales. El 6 de enero de 2010, Isaac Ávalos, senador electo por el MAS y secretario ejecutivo de la CSUTCB, envió una carta al presidente Morales pidiendo que para su sector el nuevo mandato (22 de enero 2010 adelante) contemple como cuota de poder dos ministerios, cinco viceministerios y la dirección nacional del INRA (La Prensa 2010). A pocas semanas de la misiva, el 2 de febrero de 2010, Alejandro Almaraz fue destituido del cargo de Viceministro de Tierras. Su sucesor fue Víctor Camacho, quien no solo tenía el respaldo político de la CSUTCB sino que había sido el principal asesor de esta organización en temas de tierra y territorio.

Este cambio de autoridad no hacía más que visibilizar las tensiones y conflictos, cada vez más insostenibles, que se habían acumulado entre el proceso de titulación que privilegiaba la consolidación de las TCO y la ausencia de avances en la titulación de predios campesinos y dotación de nuevas tierras a los colonizadores. Un sector importante de la CSUTCB no estaba del todo satisfecho con la política de tierras que estaba vigente, porque creían que estaba beneficiando únicamente a indígenas de tierras bajas con la titulación de grandes extensiones de TCO. Un hecho concreto fue el enfrentamiento que se produjo en 2009 entre campesinos de Apolo y los beneficiarios indígenas de la TCO Lecos de la misma región, debido a que los primeros consideraban que no habían sido beneficiarios en la misma medida que el pueblo Leco, a quienes incluso calificaron como “falsos lecos”. Más tarde los campesinos de Apolo marcharon en protesta hacia la ciudad de La Paz exigiendo la renuncia de las autoridades del sector y pidiendo al gobierno nacional la anulación del título de TCO del pueblo Leco. Este tipo de conflictos crecieron porque mientras los campesinos e interculturales pedían titulación y dotación individual de tierras, las autoridades del INRA y del Viceministerio de Tierras tenían grandes recelos debido a que asociaban

tales pedidos con la supuesta defensa campesina del libre mercado de tierras. En una ocasión Almaraz señaló, “quienes piden titulación individual solo quieren vender y negociar con la tierra, pero la Madre Tierra no se vende porque no es una mercancía” (Lora 2011). Más tarde la ex autoridad rememoraría que fue destituido porque “algunas organizaciones le exigieron la dotación y titulación individual de tierras (como ocurrió en 1953) y que reconociera su derecho a la propiedad privada” (Villaruel 2012).

El director nacional del INRA, Juan Carlos Rojas, continuó en el cargo hasta el 19 de abril de 2011. Fue uno de los protagonistas centrales desde el inicio del proyecto de reconducción comunitaria de 2006. Su continuidad en el INRA –de forma paralela a un Viceministerio de Tierras controlado políticamente por los campesinos– fue una señal inequívoca de que el nuevo ciclo agrario carecía de una (nueva) política de tierras. Víctor Camacho había sido parte del equipo de la CSUTCB que elaboró un anteproyecto de ley de tierras que supuestamente incorporaba las demandas e intereses de las comunidades campesinas e interculturales de las zonas de colonización. Probablemente, el componente más novedoso de esta propuesta haya sido la creación de una nueva categoría de propiedad: las Tierras Comunitarias Campesinas (TCC), como modalidad equiparable a las TCO de los indígenas que permitiría la titulación acelerada de nuevas tierras y territorios a favor de campesinos y colonizadores. Sin embargo, nada de esto prosperó y Camacho fue destituido de su cargo a tres meses de su gestión²³. De esta manera, sin un norte visible ni dirección política, comenzó este tercer periodo de saneamiento.

23 El reemplazante fue José Manuel Pinto, anteriormente director departamental del INRA en Santa Cruz, quien se mantuvo en el cargo hasta el 26 de agosto de 2011. Esta autoridad sostuvo una fuerte polémica con Juan Carlos Rojas por supuesto tráfico de influencias de parte de Pinto para favorecer a uno de sus familiares en el predio El Triunfo con 2.250 hectáreas, ubicado entre San José y San Juan de Chiquitos (Jornada 2011). Pinto fue sustituido por Edgar Valeriano, ex diputado del MAS por El Alto. Más tarde, el 14 de mayo de 2014, Jorge Barahona sustituyó a Valeriano.

5.1 Grado de avance del proceso de saneamiento

En el periodo 2010-2014, la superficie titulada alcanza a 16,5 millones de hectáreas, distribuidas entre los diferentes tipos de propiedad. Las tierras fiscales saneadas alcanzan a 9,1 millones de hectáreas. La superficie “en proceso de saneamiento” alcanza 26,8 millones de hectáreas y las tierras “sin sanear” 14,5 millones de hectáreas. Tomando en cuenta solo las tierras tituladas como propiedades colectivas e individuales que benefician a los productores agropecuarios (16,5 millones de hectáreas, es decir sin las tierras fiscales saneadas que están bajo dominio del Estado), estamos frente a un escenario en que los resultados superan lo alcanzado en el primer periodo (12,4 millones) y en el segundo (11,7). Esto significa que en los últimos cinco años se tituló a un ritmo mayor. Esto es más evidente si tomamos en cuenta las altas cifras de las tierras fiscales saneadas. En consecuencia, las tierras “sin sanear” se han reducido sustancialmente.

Cuadro 13.
Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación 2010-2014

	Nº Títulos	Superficie en ha	%
1. Superficie objeto de saneamiento		106.751.722	100,0
2. Superficie titulada en el periodo	288.982	16.510.514	15,5 (100)
2.1 Pequeña propiedad	280.102	2.327.345	14,1
2.2 Mediana propiedad	1.823	963.587	5,8
2.3 Empresa agropecuaria	356	1.339.972	8,1
2.4 Propiedad comunaria	6.523	4.500.315	27,3
2.5 Tierras comunitarias de origen (TCO)	178	7.379.295	44,7
3. Tierras fiscales saneadas		9.195.850	8,6
4. Superficie en proceso de saneamiento		26.867.679	25,2
5. Superficie sin sanear		14.555.048	13,6
6. Acumulado periodo anterior	102.703	39.622.631	37,1
6.1 Superficie titulada (1996-2006)	22.178	12.476.740	11,7
6.2 Tierras fiscales saneadas (1996-2006)		106.886	0,1
6.3 Superficie titulada (2007-2009)	80.525	11.799.221	11,1
6.4 Tierras fiscales saneadas (2007-2009)		15.239.784	14,3

Fuente: elaboración propia con base en INRA 2006; 2010; 2015b.

Varios aspectos deben destacarse y también llaman la atención. El total de tierras “en proceso de saneamiento” suma 26,8 millones de hectáreas, cifra mayor a los anteriores periodos. Varias hectáreas de las mismas que en los informes del INRA aparecen como “saneadas” (y sumadas a las tituladas) tienen un alto grado de avance y solo restan algunos trámites administrativos para la firma y entrega de los títulos ejecutoriales de propiedad. El elevado número de tierras en proceso significa que el INRA ha incrementado notoriamente las zonas de intervención para acelerar el proceso de titulación.

Los 16,5 millones de hectáreas tituladas en este último periodo representan un grado de avance extraordinario. Si recordamos que en los diez primeros años se tituló 12,4 millones y en el segundo periodo de tres años 11,7 millones de hectáreas, estamos frente a una nueva etapa en que el saneamiento mantiene el ritmo ágil que alcanzó con la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006. En anteriores gestiones un componente central de los avances fue la titulación de grandes TCO, cada una con cientos de miles de hectáreas. La suma de solo unas cuantas grandes TCO fácilmente explicaba más de la mitad de los resultados alcanzados. Pero en este último periodo el resultado extraordinario es llamativo justamente porque desde el año 2010 y el conflicto por el TIPNIS (2011), el Estado boliviano habría tomado la decisión política de paralizar el saneamiento de las TCO de las tierras bajas ¿Esto ha sido realmente así?

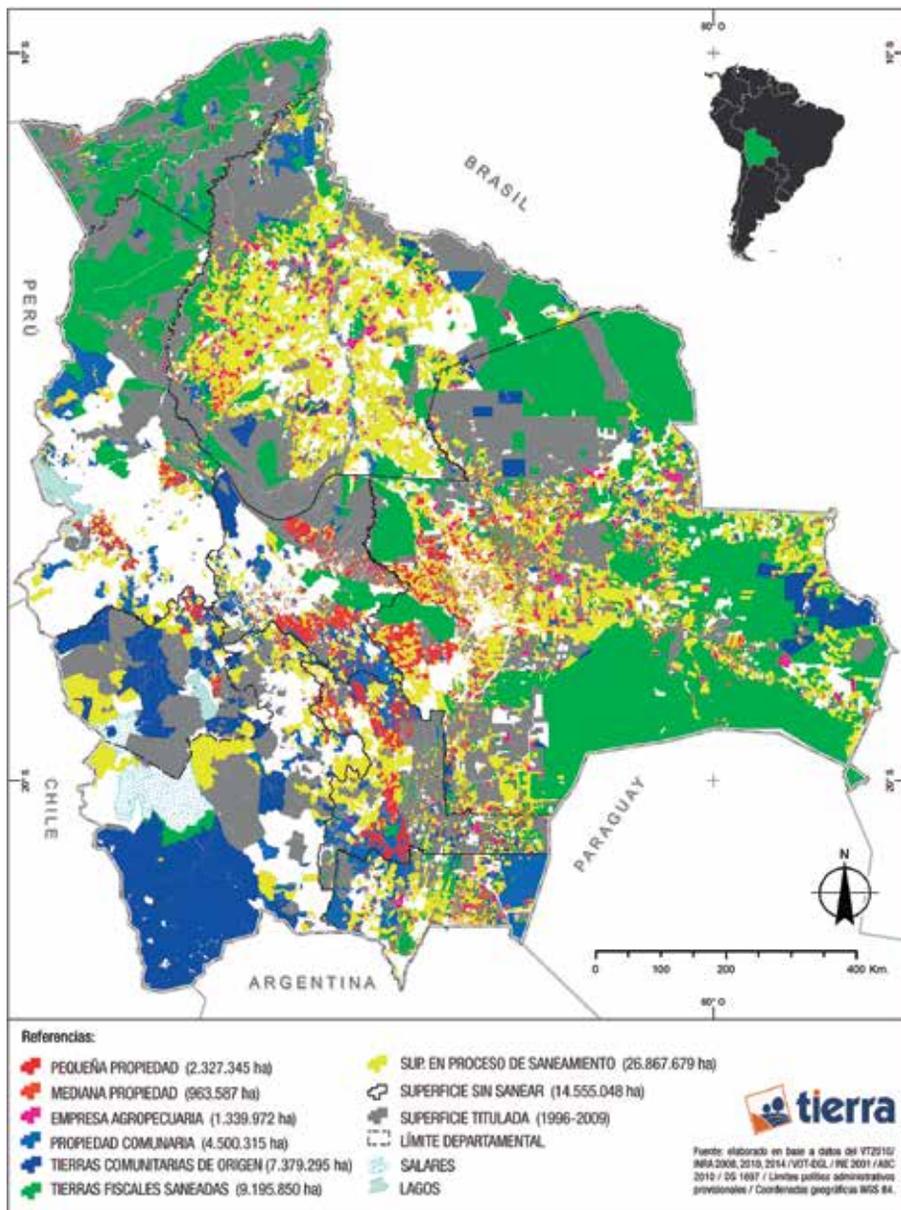
Navegando con más detalle entre la información sobre el saneamiento, constatamos que, en efecto, el reconocimiento de las TCO de tierras bajas ha bajado de perfil pero no se detuvo por completo, en mucho debido a que estaban en proceso con altos grados de avance desde años anteriores. Entre las TCO tituladas (ordenadas según número de hectáreas) destacan la TCO Guarayos (áreas 1,2,3,4) (413.019), TCO Pantanal (406.726), TCO Pantanal (área 2) (215.699), Central Guarayos COPNAG (200.987), Gran Concejo T’simane Chimane (96.552) y la Central Indígena Ángel Sandoval “CIRPAS” (93.458). Son seis territorios de tierras bajas que suman 1,4 millones de hectáreas y que aproximadamente representan el 85 por ciento de la extensión total de las TCO de tierras bajas tituladas

en este último periodo. En total se habrían titulado 39 territorios indígenas que juntos alcanzan una superficie total de 1,7 millones de hectáreas. Estas cifras desmienten cualquier afirmación tajante sobre la paralización de la titulación de las TCO de tierras bajas.

En las tierras altas, el reconocimiento de las TCO continuó principalmente en las zonas de *markas* y *ayllus* tradicionales de Potosí y Oruro. En estos casos, la titulación bajo la modalidad de TCO en realidad es un trámite formal de consolidación de territorios originarios que no tiene la misma relevancia que en tierras bajas. Son zonas andinas de tierras marginales, con muy pocas parcelas adecuadas para la agricultura y que en su mayor parte solo son aptas para el pastoreo extensivo. Entre estas TCO tituladas destacan la Central Única Provincial de Comunidades Originarias de Nor Lipez (Polígono 1) (1.595.466), Comunidad Indígena Jatun Ayllu, Juchuy Ayllu y Chawpi Ayllu (1.557.532), Curahuara Marka del Suyu Jach'a Carangas (281.015), Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Originarios de Ayopaya (CSUTCOA) (231.252), Central Única Provincial de Comunidades Originarias E. Baldivieso (227.004), Corque Marka del Suyu Jacha Carangas (207.598), Jatun Ayllu Yura (207.428). Son siete grandes TCO andinas que suman 4,3 millones de hectáreas que representan el 76 por ciento de la extensión territorial total reconocida en tierras altas. En este periodo se reconocieron 139 TCO sobre una superficie de 5,6 millones de hectáreas.

En total, la superficie de las TCO tituladas en tierras bajas y altas suma 7,3 millones de hectáreas. Es decir, las TCO explican el 44 por ciento de los 16,5 millones de hectáreas tituladas como fruto del trabajo del INRA de los últimos cinco años. Con esta explicación, es evidente que el reconocimiento de las TCO ya no es el principal factor que explica el total de tierras tituladas. Por primera vez desde 1996, las TCO representan menos de la mitad de tierras tituladas aunque no por mucho. La mayor parte de las tierras tituladas se distribuye necesariamente entre la propiedad comunaria y los tres tipos de propiedades individuales (pequeña propiedad, mediana propiedad y empresa agropecuaria), cuestión que a continuación veremos con más detalle.

Mapa 4.
Propiedades tituladas en el periodo 2010-2014



5.2 Tipos de propiedad tituladas y beneficiarios

Manteniendo la atención en los 16,5 millones de hectáreas efectivamente tituladas, el cuadro anterior (13) muestra su distribución entre los diferentes tipos de propiedad colectiva e individual.

Ya hemos explicado que las TCO representan el 42 por ciento del total. En consecuencia, volcamos nuestra atención hacia la única propiedad colectiva que queda, la propiedad comunaria, y los otros tipos de propiedad individual según el tamaño de los predios.

El primer dato que destaca es el avance de la titulación de la propiedad comunaria: 4,5 millones de hectáreas en este periodo que representa el 27,2 por ciento del total. Es una cifra extraordinaria sabiendo que es un tipo de propiedad que se reconoce en favor de pueblos y comunidades indígenas y campesinas. En general, este tipo de propiedad no tiene la misma extensión que una TCO y está gobernado por organizaciones de base (sindicatos agrarios, autoridades originarias, caciques). En términos de distribución geográfica, lo más interesante es que la propiedad comunaria no solamente es un fenómeno de las tierras altas. Ciertamente más de la mitad están situada en esta región pero es notable que la propiedad comunaria se consolida también en las tierras bajas. En Tarija existen comunidades tituladas en la Reserva del Quebracho Colorado “Cabo Juan” y zonas colindantes con Potosí y Chuquisaca. En la provincia Velasco de Santa Cruz, sobre todo en San Ignacio, también están tituladas varias comunidades chiquitanas. En Beni también aparecen unas cuantas, al sur de Riberalta, al noroeste de Rurrenabaque y cerca de la reserva forestal Iténez en la frontera con el Brasil. Aunque se reportó en el anterior periodo que en Pando había concluido el saneamiento, en este tercer periodo se consolidan algunas comunidades adicionales y es muy probable que sean dotaciones de tierras fiscales.

El tercer tipo de propiedad en importancia es la pequeña propiedad (2,3 millones de hectáreas) que representa el 14 por ciento de las tituladas. La mayoría se concentra en la zona central de Bolivia

que abarca la zona colonizada y cocalera del Chapare cochabambino y con manchas de intervención considerables entre Totorá, Mizque y Aiquile. Continúa hacia Santa Cruz cubriendo las zonas colonizadas de San Julián y Yapacaní y el sur del Parque Nacional Amboró (hacia Samaipata y Valle Grande). Al margen de esta imaginaria zona central boliviana dominada por pequeñas propiedades, donde también está el Parque Nacional Amboró, también existen avances en el departamento de Chuquisaca y marginalmente en el sur del departamento de La Paz.

Por último destaquemos las tierras tituladas a medianas y grandes propiedades. Suman 2,3 millones de hectáreas. Esto representa el 13,9 por ciento del total de tierras tituladas en el periodo. Esta cifra incluye 56 predios titulados, cada uno con una extensión mayor a cinco mil hectáreas (ver anexo 1). Como es de esperar, este tipo de propiedades empresariales están asentadas en los departamentos de Santa Cruz y Beni. También sobresalen en el departamento de Tarija, en el chaco chuquisaqueño y en menor medida en el norte de La Paz. Otra vez llama la atención la aparición de titulaciones de este tipo en Pando donde el saneamiento habría concluido en el periodo anterior y las tierras fiscales disponibles no se pueden entregar en dotación como propiedad individual. Una explicación posible es que antes hayan sido reportadas como propiedades "saneadas" (casi concluidas) y que recién ahora están siendo tituladas. Las propiedades comerciales tituladas en Santa Cruz no están concentradas en una determinada región sino que una parte se encuentra en la 'zona de expansión' agroindustrial y luego se bifurca en dos corredores: uno hacia el este que recorre hasta San Ignacio de Velasco y otro corredor al sur con dirección a Camiri y que continúa hasta Yacuiba en Tarija. También algunas propiedades están diseminadas a lo largo de la carretera que va hasta Puerto Suárez. En el Beni no hay patrón de expansión de la titulación de tierras pero ocupa grandes áreas al oeste y norte de Santa Ana de Yacuma. Son zonas de haciendas ganaderas benianas que con el avance del saneamiento se consolidan y se conectan con Santa Cruz siguiendo la ruta de la carretera Trinidad-Santa Cruz.

5.3 Principales tendencias en el periodo

La continuidad del saneamiento requería de una segunda ampliación legal del plazo. Luego de que se cumplieran los 10 años establecidos en la Ley INRA, en octubre de 2006 el período fue ampliado por siete años más. Este segundo plazo vencía el 19 de octubre de 2013, es decir durante este tercer periodo. Por esa razón, el 31 de octubre del mismo año el gobierno promulgó la Ley 429 que amplía el plazo de saneamiento por otros cuatro años adicionales. Pero además incorpora una disposición adicional para que “los procesos de saneamiento que a la conclusión del plazo establecido en la presente Ley, queden en curso o fueran objeto de nulidad, deberán ser procesados hasta su conclusión por el Instituto Nacional de Reforma Agraria – INRA, en el marco de la normativa vigente”. Esto significa que en octubre de 2017 no harán falta más disposiciones legales, de modo que el saneamiento continuará hasta agotarse el proceso de titulación en todo el territorio rural. De esta manera, el plazo de diez años iniciales que tenía carácter perentorio se convirtió en 21 años de saneamiento que además ahora es susceptible de extenderse por más tiempo y sin necesidad de ninguna nueva disposición legal.

Lo anterior subraya que el proceso agrario no se cierra en el periodo 2010-2014. Todavía el plazo legal sigue vigente para concluir con la titulación de los 41,3 millones de hectáreas que están entre “en proceso” y “sin sanear”. Por supuesto que interesa conocer si ello será posible en los próximos años pero el tema de mayor importancia es indagar si el trabajo de estos 18 años (1996-2014) ha transformando –y en qué grado– la desigual estructura agraria de tenencia de la tierra²⁴.

24 La discusión de la nueva CPE (2006-2009) abrió la posibilidad de afectar de forma drástica la tenencia latifundiaria mediante la aprobación de un nuevo límite máximo para la empresa agropecuaria. Desde 1953 este límite se mantenía en 50 mil hectáreas pero se recortó a 5 mil hectáreas mediante un referéndum dirimitorio para la aprobación de la nueva CPE. Sin embargo, este nuevo límite a la propiedad fue vulnerado y relativizado en la misma CPE al establecer que su aplicabilidad no tenía carácter retroactivo y además no constituía una limitación legal para las grandes propiedades asociativas (siempre que por cada socio la propiedad no sea mayor al nuevo límite máximo). De esta manera la ley admite lo que se podríamos llamar el “latifundio asociativo”.

Retornaremos a este punto en la próxima sección de balance final pero antes corresponde mencionar cuáles son las dinámicas y tendencias que hemos identificado a partir de los resultados logrados en el periodo 2010-2014.

a) Avance de la propiedad comunaria como extensión de las TCO. En este tercer periodo, la reducción de las TCO desemboca en la consolidación de la propiedad comunaria como la segunda en importancia (si medimos importancia por la cantidad de hectáreas tituladas por cada tipo de propiedad). La propiedad comunaria aparece con fuerza desde 2006 pero en este último periodo (2010-2014) se consolida la titulación de las comunidades como un fenómeno que trasciende lo andino. En las tierras altas se titularon varias TCO que, por sus características sociopolíticas y tamaño reducido, también hubiesen podido ser propiedades comunarias para consolidar el dominio colectivo de territorios andinos por organizaciones campesinas y originarias. Y en ese sentido, es posible que esa sea la vía para el avance más expedito y pragmático del saneamiento en las zonas del altiplano y valles todavía sin intervención del INRA. En las tierras bajas, la propiedad comunaria de algún modo debiera reflejar los avances en la dotación de tierras fiscales a campesinos e indígenas sin tierra o con poca tierra. Decimos esto porque la única vía de acceso de campesinos sin tierras a tierras fiscales es mediante titulación en forma de propiedad colectiva (legalmente no existe dotación de tierras fiscales a título individual ni para campesinos ni para indígenas). La verificación de la correlación entre propiedades comunarias tituladas y la dotación es un tema que merece mayor análisis y trabajo de campo para comprobar quiénes son los nuevos beneficiarios y confirmar si responde a los criterios de redistribución y acceso equitativo a la tierra. Una primera conclusión nuestra es que la propiedad comunaria titulada en las tierras bajas consolida, ante todo, las demandas de acceso a la tierra del grupo beneficiario priorizado en la Ley 3545 (residentes en el lugar) y no tiene carácter de nuevos asentamientos humanos para campesinos e indígenas sin tierras.

b) La consolidación de la pequeña propiedad en las 'zonas de transición'. Una faceta de la realidad agraria que no recibe mucha atención es la importancia creciente que tienen en la actualidad los asentamientos de la colonización dirigida de los años setenta y la colonización 'espontanea' en las zonas de transición entre la Amazonía y la región andina, con predominancia de ecosistemas tropicales y amazónicos. Contempla una amplia franja que abarca Beni (Ballivián), Cochabamba (Ayopaya, Chapore, Tiraque, Carrasco), La Paz (Iturralde, F. Tamayo, Larecaja), Santa Cruz (Ichilo, Sara, A. Ibáñez). En los últimos años, el saneamiento está consolidando pequeñas propiedades justamente en estas 'zonas de transición', que colindan con las TCO de tierras bajas y la zona agroindustrial de Santa Cruz. Este proceso ha sido sumamente ágil en el entorno del Parque Nacional Amboró (entre Cochabamba y Santa Cruz). Los avances focalizados en estas zonas contrastan con la falta de titulación en las zonas tradicionales de pequeña propiedad (altiplano norte, cuenca del Lago Titicaca, valles interandinos). Un posible factor explicativo es que en estas zonas de transición el acceso a la tierra a pequeña escala genera mayores niveles de ingresos económicos para las familias, sea por la capacidad del suelo para la producción diversificada de alimentos, cultivos de coca o por la incursión en la agricultura comercial (soya). También se puede interpretar que las demandas de titulación de la pequeña propiedad responden al interés de consolidar formas de acceso familiares e informales a la tierra que datan de los últimos años.

c) La consolidación de la mediana y gran propiedad en zonas estratégicas. En este último periodo aparece con mucha fuerza y como un proceso en pleno ascenso, el saneamiento y titulación de la mediana y empresa agropecuaria, en general en las tierras bajas, y en particular en zonas estratégicas con un patrón de expansión más o menos afianzado. Las hectáreas tituladas para este sector no tienen la misma dimensión que las TCO de tierras bajas o incluso no son mayores a las propiedades comunarias pero guardan una diferencia cualitativa: se trata de las tierras agrícolas más productivas del país, tierras de ganadería extensi-

va que concentran el mayor número de cabezas de ganado, nuevas tierras incorporadas a la agricultura y ganadería empresarial a lo largo de los principales corredores económicos conectados mediante las principales carreteras. En teoría, para cumplir los objetivos redistributivos de la reforma agraria, la titulación de este tipo de propiedades debería estar acompañada por la identificación de tierras fiscales y su dotación en forma colectiva, es decir, un proceso de saneamiento que desemboque en la coexistencia de títulos individuales y colectivos. Pero esto no es así, al menos en este periodo, con excepción de algunas zonas de la chiquitanía (San Ignacio de Velasco) donde coexisten comunidades indígenas con propiedades empresariales. Pero en su mayoría, se trata de la consolidación de la propiedad de comunidades chiquitanas preexistentes, donde el mayor número y superficie de medianas propiedades y empresas agropecuarias significa que la expansión del modelo comercial y agroindustrial avanza hacia las comunidades y territorios tradicionalmente indígenas.

6. Balance final: 1996-2014

El denominado saneamiento de la propiedad agraria lleva más de 18 años de ejecución y, aunque más de la tercera parte de la superficie objeto de saneamiento se encuentra “en proceso” y “sin sanear”, la proporción titulada y saneada como tierras fiscales (61 por ciento) y la tendencia que sigue, son más que suficientes para valorar los resultados de este ciclo de casi dos décadas de la segunda Reforma Agraria boliviana. En unos cinco años, es probable que los resultados estén por encima del 90 por ciento pero no se avizoran grandes cambios en la dinámica y tendencia actual.

Hasta ahora hemos revisado el proceso agrario caracterizando al inicio la situación de partida y luego hemos dividido el análisis de los resultados en tres grandes periodos o ciclos: 1996-2006, 2007-2009 y 2010-2014. En cada sección se presentaron datos e información correspondiente al periodo para entender mejor el momento, resultados y cambios. Ahora corresponde realizar una presentación sumaria desde una perspectiva general, enfocándonos en los datos

globales 1996-2014. Y dado que en cada sección se han elaborado conclusiones preliminares, aquí no nos vamos a detener en mayores discusiones de balance, tarea que dejaremos para más adelante.

6.1 Grado de avance del saneamiento

La superficie titulada suma 40,7 millones de hectáreas, entre propiedades colectivas e individuales. Las tierras fiscales saneadas alcanzan a 24,5 millones de hectáreas. Entre los pendientes, se encuentran 26,8 millones de hectáreas en calidad de “en proceso de saneamiento”, es decir con intervención del INRA pero no están concluidas. Otras 14,5 están sin sanear (algunas de ellas paralizadas por conflictos de diversa índole). En términos porcentuales las tituladas representan el 38,2 por ciento y las tierras fiscales saneadas el 23 por ciento. Ambas suman 61,2 por ciento. El 25,2 por ciento está en proceso y 13,6 por ciento sin sanear. Estas cifras ratifican lo dicho: el proceso de saneamiento está encaminado a su etapa final aunque ello, por supuesto, no significa necesariamente que se haya dejado atrás la tenencia inequitativa de la tierra.

Cuadro 14.
Estado de avance del proceso de
saneamiento y titulación 1996-2014

	Nº Títulos	Superficie en ha	%
1. Superficie objeto de saneamiento		106.751.722	100,0
2. Superficie titulada en el periodo	391.685	40.786.475	38,2 (100)
2.1 Pequeña propiedad	377.802	3.852.050	9,4
2.2 Mediana propiedad	3.148	1.667.651	4,1
2.3 Empresa agropecuaria	1.374	3.091.530	7,6
2.4 Propiedad comunaria	8.921	9.176.971	22,5
2.5 Tierras comunitarias de origen (TCO)	440	22.998.273	56,4
3. Tierras fiscales saneadas		24.542.520	23,0
4. Superficie en proceso de saneamiento		26.867.679	25,2
5. Superficie sin sanear		14.555.048	13,6

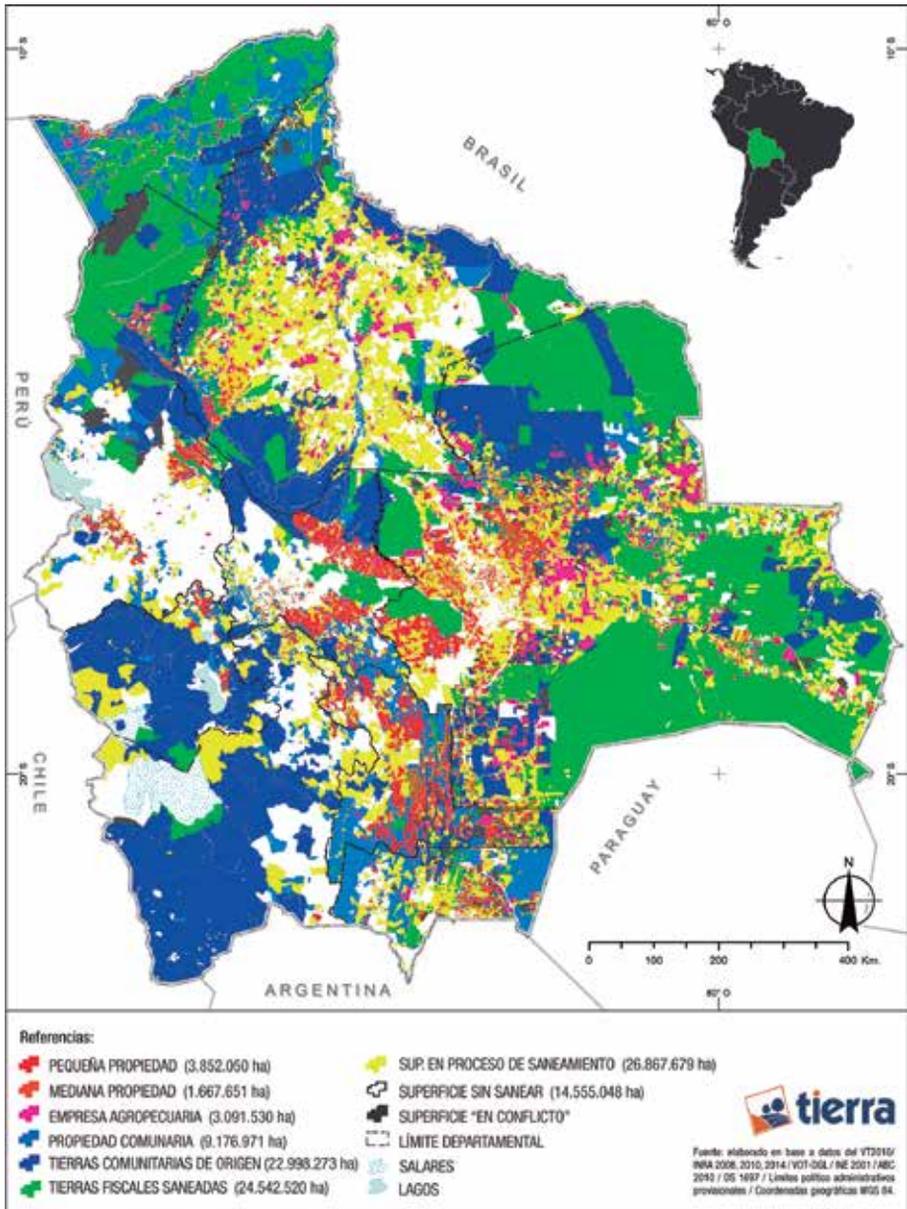
Fuente: elaboración propia con base en INRA 2006; 2006b; 2010; 2015b.

¿Dónde o en que zonas están las tierras tituladas, las que están en proceso y las sin sanear? Esta es una de varias preguntas cruciales

en la que debemos ahondar un poco más para entender el significado de los datos agrarios presentados. Con fines didácticos visualizamos los resultados dejando a un lado, por un momento, las 'tierras fiscales' (disponibles y no disponibles) que no están en manos de beneficiarios particulares sino bajo tuición del Estado.

En el mapa 5, nos encontramos con un territorio nacional donde cerca de la mitad de las tierras tiene derechos de propiedad consolidados, sea bajo dominio colectivo o individual. Si sólo juzgáramos cada unidad titulada por tamaño, visualmente es fácil de apreciar lo que está en cifras: varias TCO tienen una extensión por encima de cientos de miles de hectáreas, incluso son más extensas que muchos territorios municipales y provinciales. Por ejemplo, la TCO de Nor Lízep de 2 millones de hectáreas y la TCO Sur Lízep (1,56 millones) juntas son equivalentes a la superficie de todo el departamento de Tarija. Las TCO Guarayo, TIPNIS y Monte Verde cada una bordean un millón de hectáreas. Es decir, estamos refiriéndonos a territorios indígenas que en extensión territorial son tan iguales que muchas otras unidades político administrativas aunque, a su vez, es muy probable que tengan bastante menos densidad poblacional. Un rasgo que caracteriza a las TCO es que no se encuentran en las zonas con mayor potencial para la actividad agropecuaria, al contrario, están en los márgenes de los principales centros agroindustriales, rutas económicas o el eje central de Bolivia: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. El grupo de tierras bajas se concentra, por decir de alguna manera, en Pando, en la diagonal Ixiamas - Villa Tunari, provincia Ángel Sandoval y Norte de Santa Cruz. Estos territorios están cubiertos mayormente por la vegetación propia de la Amazonía y en términos económicos tienen potencial para actividades forestales, extracción y recolección de recursos del bosque. En cambio, en las tierras altas, las TCO se han constituido en el tipo de propiedad dominante de los departamentos de Potosí, Oruro y partes de La Paz. En general las TCO andinas tampoco tienen potencial agrícola sino son más bien territorios pobres en vegetación y aptos para el pastoreo extensivo de animales. Contrastando con las principales zonas de tierras cultivadas y cultivables del país, prácticamente todas las TCO están situadas en los márgenes de los lugares donde se genera el valor económico de la agricultura en Bolivia.

Mapa 5.
Propiedades agrarias tituladas 1996-2014



La propiedad comunaria es la segunda que destaca por tamaño y extensión (9,1 millones de hectáreas tituladas). Como dijimos, no es un tipo de propiedad exclusiva de las tierras altas pero la mayor parte se encuentra en la zona andina. Coexiste con las TCO de tierras altas y en parte se constituye en una especie de franjas o espacios de transición hacia zonas de pequeña propiedad, territorios rurales más poblados y tierras bajas. Es llamativa la cantidad y tamaños relativamente grandes de las propiedades comunarias tituladas en el departamento de Pando y norte del Beni. En esas zonas, el INRA llegó a titular tierras a razón de 500 hectáreas por familia, es decir equivalente al límite máximo establecido para medianas propiedades. En el departamento de Santa Cruz y Beni también aparecen las comunidades con fuerza aunque mucho menores en tamaño y más bien bastante diseminadas entre sí, sin zonas hegemónicas o de concentración.

La consolidación de la mediana y empresa agropecuaria ocurre en el departamento de Santa Cruz, Beni y partes de Chuquisaca y Tarija. En el resto de los departamentos no existe este tipo de propiedad excepto en zonas muy reducidas en el norte de La Paz. Es sumamente interesante apreciar que al oeste de la 'zona de expansión' cruceña conviven las empresas con pequeñas propiedades individuales tituladas a nombre de campesinos colonizadores y campesinos cruceños. Al tratarse de zonas de producción agroindustrial, las principales dinámicas intra e inter pequeños, medianos y grandes productores se explican por la reciente emergencia y expansión del modelo de producción agroexportadora de materias primas (principalmente soya). La mediana propiedad y empresa agropecuaria tienen como zonas de expansión el norte, sur y este del departamento de Santa Cruz.

Las principales zonas en proceso y a punto de consolidarse en favor de las empresas agropecuarias son la parte central de Santa Cruz y Beni. Se trata de zonas donde están las mejores tierras en términos de explotación agrícola, ganadería y recursos forestales. Tanto en el primer periodo como en el segundo, el saneamiento no avanzó en estas zonas debido a varios conflictos e implicaciones

económicas que tiene la consolidación de derechos de propiedad. De hecho, el proceso de saneamiento se paralizó hacia el final del segundo periodo (2009). Pero, resulta paradójico que el pedido de ampliación del plazo de saneamiento por cuatro años más (2013-2017) que fue encabezado por la Federación Departamental Única de Trabajadores Campesinos de La Paz “Tupaj Katari” (FDUTC – LP “TK”), haya servido para agilizar el reconocimiento de derechos de propiedad en las zonas de medianas y grandes propiedades. El proceso en marcha y la tendencia que tiene prácticamente da por cerrado el saneamiento en las tierras bajas y en las zonas que tenían por antecedente el acaparamiento y la tenencia latifundiaría, sin haber cambiado su estructura de tenencia y vocación agro exportadora de materias primas agrícolas.

Las zonas sin sanear están ubicadas en áreas pobladas del altiplano centro y sur del departamento de La Paz y áreas colindantes de Cochabamba. Las propiedades agrarias sin sanear coinciden con las comunidades tradicionales y ex haciendas de pequeños campesinos parcelarios. También son comunidades campesinas que tienen una larga historia de resistencia y lucha por la recuperación de las tierras usurpadas. Es el sector que propuso proyectos de leyes alternativos como la Ley Agraria Fundamental en 1984 (Urioste 2005; CEJIS 2003) o la Ley INKA de 1992 (Ticona 2010). La razón para el rezago no es solo técnica en el sentido que son minifundios excesivamente fraccionados, con conflictos complejos y costosos de sanear sino que son organizaciones campesinas que exigen la abolición efectiva de los latifundios en el oriente y una verdadera reforma agraria redistributiva. Haciendo una estimación rápida, podemos decir que las zonas sin sanear (13,6 por ciento) concentran todavía a la tercera parte de la población rural boliviana. Este dato confirma la percepción inicial de que el saneamiento ha evitado y excluido a las mayorías rurales de comunarios y agricultores parcelarios de campesinos e indígenas tanto para la titulación de sus propias tierras como para la dotación de tierras fiscales en otras zonas del país.

6.2 Tipos de propiedad tituladas

En el anterior punto hemos visto que la superficie total titulada alcanza a 40,7 millones de hectáreas (sin incluir tierras fiscales saneadas). Los datos del INRA para el mismo periodo indican que son 47,9 millones de hectáreas pero esta cifra incluye tierras consideradas como “saneadas” (saneadas y tituladas). Aunque es evidente que las “saneadas” (7,2) van a acabar siendo tituladas, esta cifra no se puede discriminar entre los distintos tipos de propiedad porque aun no están consolidadas con títulos de propiedad a favor de uno u otro sector. Tampoco existe información suficiente para conocer ese detalle *a priori*. Con estas aclaraciones, el dato confiable a analizar según tipos de propiedad son los 40,7 millones de hectáreas tituladas entre 1996-2014.

Según el cuadro 14 y valorando según extensión territorial, vemos que las TCO se convierten en el tipo de propiedad predominante con 22,9 millones de hectáreas tituladas. Representan más del 56 por ciento de las tituladas. Curiosamente, la cantidad de hectáreas tituladas bajo esta modalidad en cada uno de los tres periodos es prácticamente igual (8 millones entre 1996-2006; 7,5 entre 2006-2009 y 7,3 entre 2010-2014). Es una coincidencia por supuesto, más todavía sabiendo que los tres periodos o ciclos no son iguales entre sí en número de años y orientación política. Los principales factores que explican cada situación varían en cada caso. En el primer periodo pesa la puesta en marcha de la Ley INRA con el mandato de titular 16 TCO en 10 meses y consolidar ocho TCO reconocidas anteriormente por decretos supremos. En el segundo periodo el resultado se explica por el efecto de la Ley 3545 que prioriza y agiliza la titulación de las TCO en tierras bajas y altas. En el tercer periodo el número total se mantiene alto pero con un cambio drástico en la composición, 5,6 millones de hectáreas son TCO de tierras altas y 1,7 en tierras bajas, lo cual es un efecto combinado del agotamiento de demandas de TCO en tierras bajas, irrupción de TCO en tierras altas y la decisión política del gobierno de no dar curso a más titulaciones de territorios indígenas.

En segundo lugar se encuentra la propiedad comunaria con un total de 9,1 millones de hectáreas tituladas. Emerge con mucha fuerza en los últimos cinco años (2010-2014), 4,5 millones de hectáreas frente a 2 de 1996-2006 y 2,6 entre 2006-2009. Como hemos señalado, la tenencia comunitaria aparece como un sustituto natural de las TCO de tierras altas a medida que los territorios saneados son de menor extensión mientras que la tenencia comunitaria en tierras bajas tiene menor peso pero está presente en Pando, Beni y Santa Cruz. En estas dos últimas regiones no son territorios hegemónicos ni concentrados en zonas específicas (excepto la chiquitanía) sino diseminados y coexistiendo en espacios donde domina la mediana propiedad y empresa agropecuaria.

Luego tenemos las medianas propiedades y empresas agropecuarias. Alcanzan un total de 4,6 millones de hectáreas que representa el 11,7 por ciento del total de tierras tituladas. De este total, 2,3 han sido tituladas en el último periodo (2010-2014), 1,7 durante los primeros diez años (1996-2006) mientras que en el periodo de la reconducción comunitaria solo alrededor de 800 mil hectáreas. Los últimos años no solo destacan por mayor número de hectáreas tituladas para el sector empresarial sino que el tamaño promedio por título ejecutorial emitido es mayor. Mientras en la época neoliberal se titularon las empresas agropecuarias a razón de 1.500 hectáreas por título, en el último periodo (2010-2014) de la época del 'proceso de cambio' se tituló a razón de 3.763 hectáreas por título ejecutorial. El cambio es drástico. Esta tendencia explica las proyecciones del INRA de que al final del saneamiento las medianas y empresas agropecuarias llegarían a consolidar alrededor de 17 millones de hectáreas (Fernández 2014)²⁵.

Finalmente se encuentra el sector de la pequeña propiedad. En total posee 3,8 millones de hectáreas en forma de títulos individuales. El avance mayor está en el último periodo con la titulación de 2,3 millones de hectáreas que representan el 60 por ciento del total titulado entre los tres periodos. El saneamiento acelerado de la pe-

25 Véase también Ormachea 2014.

pequeña propiedad es uno de los cambios más significativos que ha ocurrido en los últimos años. Este avance en la titulación individual ocurre en las zonas de colonización, zonas de transición andino-amazónicas y áreas de manejo integrado del Parque Nacional Amboró (Cochabamba y Santa Cruz). También la pequeña propiedad está consolidada en el departamento de Chuquisaca que en sus inicios recibió un impulso estratégico con la declaración CAT-SAN de todo el departamento y los primeros esfuerzos de saneamiento de KADASTER. En contrapartida, están los campesinos parcelarios de las tierras altas, de las zonas agrícolas del altiplano norte y partes de Cochabamba. Las tierras todavía sin sanear están justamente en estas zonas andinas de pequeña propiedad. De este modo, la pequeña propiedad no tradicional se consolida con títulos de propiedad frente a la pequeña propiedad tradicional –la protagonista principal de la Reforma Agraria de 1953– que ha sido invisible en esta segunda Reforma Agraria.

6.3 Beneficiarios de la segunda Reforma Agraria

Se entiende que los beneficiarios de cualquier reforma agraria son quienes consolidan derechos de propiedad sobre una determinada extensión de tierra con fines de uso y aprovechamiento económico pero también como hábitat, espacio sociopolítico y cultural que reproduce las formas y medios de vida de poblaciones que viven en comunidad. En otras palabras, la cuestión a entender ahora es después de casi dos décadas de saneamiento, ¿quién tiene qué?

Para ello es importante diferenciar al menos dos categorías de beneficiarios. En términos legales, una está conformada por personas y familias que poseen el derecho de acceso y propiedad de la tierra –en forma de pequeña propiedad, propiedad comunaria y TCO– y tienen por obligación principal el cumplir la ‘Función Social’ (FS), destinando la tierra para el logro del bienestar familiar y el desarrollo económico a favor de las familias y comunidades indígenas y campesinas (Ley 1715, art. 2.I). La otra categoría de beneficiarios está compuesta por personas y familias –sean o no personas naturales o jurídicas– quienes tienen derechos de acceso y propiedad a

la tierra en forma de mediana propiedad y empresa agropecuaria, bajo la obligación de cumplir una 'Función Económica Social' (FES) mediante la producción para el mercado y actividades asociadas a la investigación, ecoturismo, protección de la biodiversidad (ibíd.). Los beneficiarios también se pueden categorizar según si el derecho de propiedad consolidado es sobre nuevas tierras o tierras que ya tenían en posesión. Uno de los objetivos más importantes de una reforma agraria redistributiva es promover el acceso a nuevas tierras (mediante dotación de tierras fiscales) para quienes no tienen tierra o tienen poca tierra. Como dice Almaraz, esta forma de acceso sería un tipo de 'redistribución' que entraña "traspasar o trasladar el dominio de la tierra de una persona a otra" (Almaraz 2015, 50). Después están las medidas orientadas a la 'protección' de derechos y formas de acceso que se encuentran amenazadas y en contextos adversos (caso de las TCO de tierras bajas). En tercer lugar estaría la 'restitución' de tierras usurpadas, hecho que ocurrió con muchísima resonancia durante la Reforma Agraria de 1953. Finalmente estaría el 'registro' legal de propiedades que ya están bajo dominio, posesión y control de sus actuales propietarios.

También la Ley INRA y otras disposiciones legales más recientes han promovido de forma decisiva el acceso de las mujeres a la tierra. Al respecto, el INRA ha publicado con cierta regularidad datos en el sentido de que las mujeres constituyen casi la mitad del total de beneficiarios (46 por ciento) en calidad de propietarias y copropietarias de la tierra (INRA 2015). Es decir, desde la perspectiva de género, es posible también acercarnos mejor a la comprensión de quienes son los beneficiarios y qué tipo de tierra (tamaño, potencial, valor económico) consolidan a su favor.

Sin embargo y a pesar de estas posibilidades de categorización, la principal limitación de los datos de saneamiento es que no existe suficiente información para asociar con un mínimo nivel de confiabilidad y rigurosidad los distintos tipos de propiedad titulados y categorías de beneficiarios. Lo que existe son números de títulos emitidos por cada tipo de propiedad pero como hemos explicado antes, un título ejecutorial no es equivalente a un beneficiario ni a

una unidad productiva agropecuaria (UPA). A pesar de esta limitación, es importante iniciar algunas aproximaciones para ahondar en esto de ‘quién tiene qué’, desde distintos ángulos y acudiendo a información secundaria y complementaria. El siguiente cuadro muestra los tipos de propiedad y número de títulos ejecutoriales.

Cuadro 15.
Beneficiarios del saneamiento y titulación
según grandes grupos de tipos de propiedad

Tipos de propiedad	Nº de títulos	Nº de beneficiarios	Superficie saneada y titulada (ha)	Hectáreas por título	Hectáreas por beneficiario
<i>Campeños e interculturales (pequeña propiedad, propiedad comunitaria)</i>	444.880	1.135.283	17.800.000	40	16
<i>Medianos y empresarios (mediana propiedad y empresa agropecuaria)</i>	3.293	6.328	6.300.000	1.913	996
<i>Tierras Comunitarias de Origen (TCO)</i>	1.283	494.414	23.900.000	18.628	48
Total	449.456	1.636.025	48.000.000 (*)	107	29

(*) Este total no coincide con el número de hectáreas tituladas entre 1996-2014 que hemos reportado en los cuadros anteriores. Una vez más reiteramos que la razón es que esta última cifra incluye no solo tierras tituladas sino también tierras “saneadas”. Al existir limitaciones en la disponibilidad de información, no es posible elaborar el cuadro en función solamente de tierras tituladas. En todo caso es una limitación que no obstaculiza la valoración cualitativa de estas cifras.

Fuente: elaboración propia con base en INRA 2006; 2006b; 2010; 2015b.

Para entender en contexto el número de beneficiarios del cuadro anterior, recordemos cuál es la composición de la población rural boliviana. Según los datos del último Censo de Población y Vivienda (INE 2012), la población rural alcanza a 3.270.894 personas. Equivalen aproximadamente a un millón de familias rurales. En las tierras altas viven 2.680.974 y el resto de 589.916 personas están asentadas en las tierras bajas²⁶. En el ámbito agrario, es razonable pensar que este número tenga una pequeña tendencia a aumentar debido a que

26 Esta desagregación en dos grandes grupos se realiza a nivel municipal. Su ventaja está en que es una división más precisa que la simple agrupación por departamentos en altiplano, valles y llanos. Una limitación menor es que algunos municipios están ubicados entre ambas zonas. Para más detalles ver Colque, Urioste y Eyzaguirre 2015.

una pequeña parte de la población urbana mantiene nexos con la tierra y actividad agrícola, especialmente en las ciudades de El Alto, La Paz y Cochabamba. No podemos señalar con certeza cuánto peso tiene esta población de “residentes” con movilidad espacial debido a que una parte de ellos a menudo retorna a sus comunidades de origen para registrarse en el censo de población o para obtener los títulos de propiedad agraria. Por otro lado, los beneficiarios registrados en los títulos de propiedad del INRA no son necesariamente todos los miembros de los hogares o familias rurales. Entre las familias campesinas e indígenas a menudo los copropietarios son los padres (hombres y mujeres) y eventualmente algunos hijos e hijas mayores de edad. La excepción probablemente sean las TCO de tierras bajas porque los “estudios de las necesidades espaciales” han contemplado el registro y censo de todos los miembros de las familias indígenas (incluyendo menores de edad) motivados por el interés de demostrar mayor número posible de miembros para que el pueblo indígena beneficiario acceda a mayor número de hectáreas.

Teniendo en mente estos parámetros, ahora revisemos los datos de beneficiarios que el INRA ha difundido en enero de 2015. Según esta información, el saneamiento habría beneficiado a un total de 1.636.025 personas, entre naturales y jurídicas. Este total está distribuido de la siguiente manera: 494.414 beneficiarios en las TCO de tierras bajas y altas, 1.135.283 beneficiarios entre “campesinos e interculturales” y 6.328 beneficiarios entre “empresarios y medianos”. La relación de número de hectáreas por beneficiario ilustra mejor la situación alcanzada luego de casi dos décadas de saneamiento. En la categoría de medianos y empresarios, cada beneficiario en promedio posee 996 hectáreas tituladas, en la categoría de las TCO alcanza a 48 hectáreas y en la categoría de campesinos e interculturales a 16 hectáreas. No es una situación atípica o inesperada. Pero, en contrapartida, uno podría argumentar que, por ejemplo, los campesinos e interculturales, siendo el 69 por ciento de beneficiarios controlan el 37 por ciento de las tierras, es decir, no es una situación injusta o de inequidad exacerbada y hasta podría ser más favorable para las mayorías rurales si se incluyen las TCO. Lo problemático del asunto es que las tierras en poder de cada sector no son equiparables en

calidad y productividad, al contrario, el patrón de distribución del saneamiento que se repite es que las tierras marginales son para las mayorías rurales y las tierras con mayor potencial productivo han sido y están siendo consolidadas en manos de pequeños grupos del sector empresarial.

7. ¿Cambia la desigual estructura agraria?

Los resultados del proceso de saneamiento que hemos expuesto con detalle en este capítulo, hasta finales de 2014, han dado lugar a una interpretación o versión oficial del gobierno boliviano que ha sido difundida de manera reiterada, al menos, hasta agosto de 2015. El mensaje central es que antes los grandes propietarios que detentaban 39 millones de hectáreas, hoy en día su propiedad se redujo de forma drástica a 6 millones de hectáreas, siendo los mayores beneficiarios de este cambio los campesinos, indígenas e interculturales.

El 8 de agosto de 2015, la población de La Enconada del Municipio de Cotoca (Santa Cruz) recibió al vicepresidente Álvaro García Linares, quien arribó a esa localidad para participar en el acto público de entrega de títulos ejecutoriales a los campesinos de esa región. Ante el público presente y las cámaras de televisión transmitiendo en vivo, la segunda autoridad del Estado Plurinacional señaló: “de toda la tierra que había en Bolivia, de toda la tierra, 39 millones de hectáreas estaban en manos de unas cuantas personas hacendados, 39 millones de hectáreas, 39, [...] y mis hermanos campesinos interculturales y pueblos indígenas en toda Bolivia apenas sumaban 13 millones”. Luego de establecer este punto de partida que serviría de comparación, continuó: “¿Cómo está ahora? En 2015, la propiedad de la tierra [...] es de la siguiente manera: pueblos indígenas en toda Bolivia 24 millones de hectáreas, interculturales en toda Bolivia 18 millones. En total en manos del pueblo 42 millones de hectáreas, antes 13 [millones de hectáreas] [...]. Los hacendados que antes tenían 39 millones de hectáreas ahora tienen 6 millones de hectáreas, los hacendados pasaron de 39 millones a 6 millones de hectáreas. Eso es proceso de cambio, justicia, igualdad” (Cambio 2015, 5). Los campesinos –quienes habían de recibir al final del acto 283 títulos

ejecutoriales (2.868 hectáreas) a razón de 10 hectáreas por título—respondieron con un aplauso prolongado.

Este mensaje en realidad se sustenta en la principal interpretación que hace el INRA de los resultados del saneamiento que hemos expuesto aquí. Compara los resultados actuales con los datos de la anterior estructura agraria de la época del CNRA. El efecto multiplicador es simplemente abrumador. El mensaje que se comunica es contundente, sin embargo, por sus implicaciones merece una valoración mucho más cuidadosa.

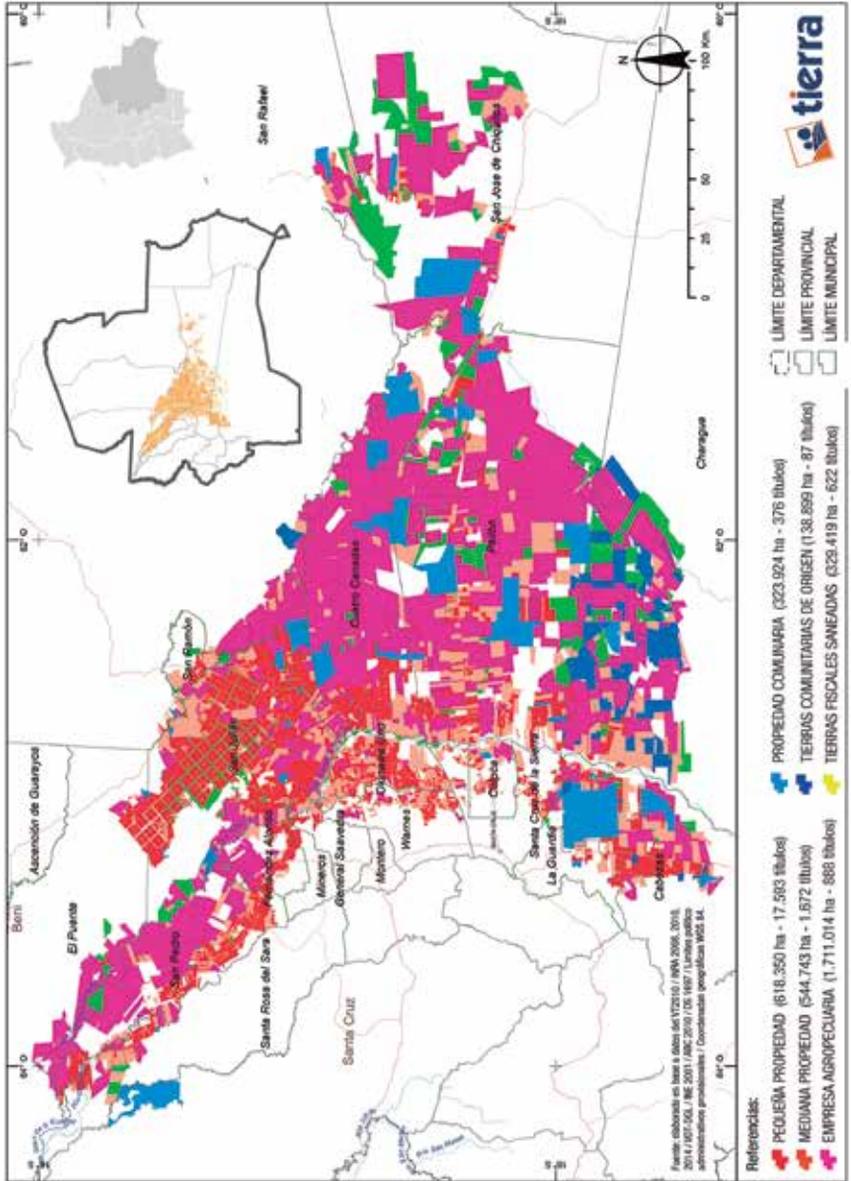
En primer lugar, los 39 millones de hectáreas (en manos de hacendados) corresponden al periodo 1953-1993 y el dato es correcto. Los 13 millones de hectáreas (en manos de campesinos e indígenas) en realidad son 17 millones para el mismo periodo. Este último es un error menor en el discurso del Vicepresidente pero el INRA lo corrige en sus informes. El punto central es que los resultados del saneamiento (1996-2014) se comparan con una época desastrosa cuyo desenlace fue la peor de las arbitrariedades e irregularidades en la entrega de títulos ejecutoriales, como moneda de pago por favores políticos en épocas de dictadura (Urioste 2005; Kay y Urioste 2007). Siendo cautelosos, podemos señalar que la distribución y redistribución de tierras, en el marco de los objetivos de la Reforma Agraria de 1953, había concluido hacia finales de los años 1970, con los últimos asentamientos humanos dirigidos por el Instituto Nacional de Colonización (INC). Posterior a ello, la titulación especulativa de grandes propiedades en tierras bajas creció exponencialmente, llegándose inclusive a titular por encima de dos millones de hectáreas por año, en una época en que ni siquiera existían las modernas tecnologías de mensura y georreferenciación que hoy agilizan el trabajo del INRA. Solo entre 1974 y 1993 el CNRA distribuyó más de 40 millones de hectáreas, a propietarios mayormente cruceños y benianos que ni conocían físicamente los predios pero utilizaron los documentos de propiedad obtenidos para especular y obtener créditos hipotecarios (Urioste 1987; Balderrama y Suñagua 2002). El caos era tan evidente en esa época que el gobierno de Hernán Siles Suazo emitió el Decreto Supremo 19274 el 5 de noviembre de 1982 para anular la distribución

de tierras del periodo de gobierno de Luis García Meza. El decreto ordenaba que “quedan revertidas al dominio originario del Estado, todas las extensiones de tierras fiscales que fueron dotadas por el Consejo Nacional de Reforma Agraria o por el Instituto Nacional de Colonización a personas naturales o jurídicas, a partir del 17 de julio de 1980 al 10 de octubre de 1982” (DS 19274). Esta disposición revertía cerca de 2,8 millones de hectáreas distribuidas entre 1980 y 1982.

Por tanto, la distribución de la tierra del periodo 1953-1993 –que se utiliza en el discurso para comparar con el periodo 1996-2014– no refleja la estructura agraria ‘real’ sino una estructura agraria ‘ficticia’, pretendida, con un alto porcentaje de propiedades latifundias especulativas (con títulos de propiedad ‘chutos’) que no fueron consolidadas gracias a la resistencia y lucha desde inicios de los años ochenta por parte del movimiento campesino y sus aliados (ILDIS 1985; 1985b; 1988). En esta línea, Paz (2009, 103) advierte de la importancia de distinguir en el análisis la ‘distribución legal’ de la ‘distribución real’, debido a que no coinciden necesariamente, siendo la fuente más indicada para lo primero las estadísticas agrarias de tenencia y para lo segundo los datos de censos agropecuarios. También señala que la Reforma Agraria de 1953 debe ser considerada válida hasta 1984 si se pretende entender con más propiedad la tenencia de la tierra resultante (la real) durante el largo periodo de capitalismo de Estado (1952 y 1984). Bajo estas consideraciones, las opciones más apropiadas para cualquier comparación son los datos del CNRA del periodo 1953-1984 y del Censo Agropecuario de 1984. Utilizando las estadísticas del CNRA para el periodo señalado, el total de tierras distribuidas baja en 17 millones de hectáreas y, entendiendo que sobre todo son propiedades de medianos y grandes, los famosos 39 millones de hectáreas decrecen a unos 22 millones²⁷. Por otro lado, los datos del Censo Agropecuario de 1984 indican que la tenencia de la tierra en Bolivia alcanza un total de 23,6 millones de

27 Estas aproximaciones se han elaborado con base en las estadísticas agrarias de tenencia de tierra en Bolivia elaboradas por Balderrama y Suñagua (2002). Este es uno de los pocos documentos clave que sistematiza y documenta el periodo anterior a la Ley 1715 de 1996.

Mapa 6. Resultados de saneamiento (1996 - 2014) en la 'zona de expansión'



hectáreas, de las mismas 16,6 están situadas en los departamentos de Santa Cruz y Beni (71 por ciento del total) y pertenecen a 51.636 UPA (10 por ciento del total de unidades productivas). Estas dos fuentes estadísticas de la época del CNRA ofrecen parámetros más consistentes y confiables para señalar que las propiedades latifundiaras, bajo control efectivo de medianos y grandes propietarios, rondaba alrededor de 19 millones de hectáreas.

En segundo lugar, cualquier cambio en la desigual estructura agraria implica no solo la transferencia de más tierras a los campesinos e indígenas sino procesos redistributivos focalizados en aquellas tierras con mayor potencial agrícola y pecuario. Así, sabiendo que más del 75 por ciento de las tierras cultivadas están en la 'zona de expansión' agroindustrial de Santa Cruz, es crucial revisar cómo se han distribuido las mismas con el proceso de saneamiento y titulación entre 1996-2014. El mapa 6 y cuadro 16 muestran la situación actual de tenencia de la tierra de la 'zona de expansión' que abarca un área aproximada de 3,6 millones de hectáreas. La mediana y la empresa agropecuaria controlan el 61,6 por ciento de la zona y la pequeña propiedad el 16,8 por ciento. Al contrario de lo que sucede fuera de este espacio territorial, la situación se invierte drásticamente. Las TCO ocupan 3,8 por ciento del total mientras que las propiedades comunarias alcanzan a 8,8 por ciento, casi todas tituladas a favor de las colonias menonitas²⁸. Las pequeñas propiedades tienen una participación relativamente visible (16,8 por ciento) y aún se mantienen como tales en las zonas de colonización. Sin embargo, las distancias entre el sector campesino y empresarial se ahondan cuando vemos, por ejemplo, que la mediana propiedad en promedio es nueve veces más grande que la pequeña propiedad y la empresa agropecuaria es 55 veces más grande. En esta región, las TCO (situadas hacia el chaco cruceño) tienen una participación perceptible por la presencia de la TCO Capitanía del Alto y Bajo Isoso (127 mil hectáreas).

28 Un reciente estudio señala que la titulación a favor de las colonias menonitas habría alcanzado 324 mil hectáreas en esta zona, en forma de propiedades comunarias (Kopp 2015).

En suma, los datos del saneamiento demuestran que cuando se trata de tierras cultivables, los campesinos e indígenas tienen acceso a menos de la tercera parte, son a menudo tierras marginales como las TCO de esta zona, y el resto de las tierras productivas han quedado consolidadas y tituladas a favor de medianas propiedades y empresas agropecuarias.

Cuadro 16.
Resultados de saneamiento en la
'zona de expansión' agroindustrial de Santa Cruz (1996-2014)

Tipo de propiedad	Superficie saneada y titulada (ha)	%	N° de títulos	%	Superficie por título (promedio)
<i>Pequeña propiedad</i>	618.350	16,9	17.593	82,9	67,4
<i>Mediana propiedad</i>	544.743	14,9	1.672	7,9	325,8
<i>Empresa agropecuaria</i>	1.711.014	46,7	888	4,2	1.926,8
<i>Propiedad comunitaria</i>	323.924	8,8	376	1,8	861,5
<i>Tierras Comunitarias de Origen (TCO)</i>	138.899	3,8	87	0,4	1.596,5
<i>Sin datos</i>	329.419	9,0	622	2,9	529,6
Total	3.666.349	100,0	21.238	100,0	5.307,6

Fuente: elaboración propia con base en INRA 2006; 2006b; 2010; 2015b y www.geo.gob.bo

Por último, el curso actual del saneamiento ha dado lugar a algunas proyecciones oficiales sobre como terminaría este proceso dentro de pocos años (Cambio 2015; Ormachea 2014). En simple, el gobierno estima que el sector empresarial (medianos y empresas) llegaría a consolidar entre 15 a 17 millones de hectáreas (concentradas en Santa Cruz y Beni); los campesinos, pequeños propietarios e interculturales se beneficiarían con alrededor de 38 millones de hectáreas y los pueblos indígenas con 26 millones de hectáreas bajo la modalidad de TCO. Si sumamos a esto los 24,5 millones de tierras fiscales, la cifra global prácticamente alcanza los 106,7 millones de hectáreas objeto de saneamiento en todo el país.

Esta hipotética situación final que aparenta mayor equidad en la distribución, en realidad expresa el deterioro de la tendencia progresista y redistributiva que en algún momento había tenido el proceso de saneamiento (2006-2009). El sector empresarial que había

logrado consolidar alrededor de 6 millones de hectáreas en 18 años (1996-2014), ahora está encaminado a obtener derechos propietarios sobre 15 a 17 millones de hectáreas. Es decir, el saneamiento en curso ha dejado de ser un obstáculo legal, técnico y político para la expansión del modelo exportador de materias primas; al contrario, se ha convertido en un procedimiento expedito para titular a un ritmo de 2 a 3 millones de hectáreas por año para el sector empresarial. La cifra final proyectada para los medianos y grandes propietarios se acerca de forma dramática a las 19 millones de hectáreas que habíamos estimado como tierras controladas de forma efectiva y real durante el periodo anterior (1953-1984)²⁹. El corolario es que las tierras con alto potencial productivo de Bolivia siguen siendo controladas por los pequeños grupos del agro-poder y no han pasado ni pasarán a manos de campesinos e indígenas.

El sector campesino, incluyendo a quienes que viven en las zonas de colonización, durante el periodo 1953-1993 llegó a controlar 4,8 millones de hectáreas como pequeña propiedad y 12,2 millones de hectáreas en forma de propiedad comunaria. Si contrastamos con las propiedades tituladas en el periodo 1996-2014, las cifras son similares y tienden a igualarse (3,8 millones y 9,1 millones respectivamente). Aumentará un poco más en los próximos años cuando el saneamiento avance entre las comunidades tradicionales de la zona andina que todavía están sin sanear. El INRA estima que serían unos 15,2 millones más (Fernández 2014). Entonces es de esperar un crecimiento apreciable entre estas formas de propiedad campesina y básicamente sería consecuencia del crecimiento de propiedades de este tipo en torno a las zonas de colonización en las 'zonas de transición' y la creación de comunidades en distintas regiones de las tierras bajas. Estos cambios no representan más tierras disponibles por unidad productiva agropecuaria de tipo campesino sino crecimiento en el número de unidades productivas campesinas. Estos hallazgos constituyen

29 Una fuente de verificación válida para constatar cuál es la actual tenencia de la tierra del sector empresarial es sin duda el Censo Agropecuario 2013. Lamentablemente y como ya hemos reiterado nuestro reclamo varias veces, estos datos no han difundidos ni publicados.

pautas novedosas que sugieren de que estaríamos ante una realidad agraria boliviana donde emergen ‘nuevos campesinos’ como parte de procesos contemporáneos de ‘diferenciación campesina’, especialmente en las zonas de colonización y en algunas áreas del oriente y la Amazonía. La aparición de un ‘nuevo campesinado’ necesariamente surge de y retroalimenta cambios en las relaciones de poder. Esto significa que estamos frente a una capa dirigencial que representando al nuevo campesinado establece relaciones con el poder político y económico. No es casual que en el último quinquenio la mayoría de las autoridades del Viceministerio de Tierras, del INRA Nacional y otras reparticiones estatales (al igual que dentro de los gremios corporativos del sector agroindustrial) procedan de las ‘zonas de transición’ y su legitimidad política emane de los pequeños productores incorporados (aunque de forma subordinada) al agro-extractivismo.

Las TCO representan sin duda el logro más significativo en términos de reconocimiento de territorios indígenas especialmente a favor de pueblos y comunidades indígenas de tierras bajas. La cifra de 22,9 millones de hectáreas tituladas como territorios indígenas con tendencia a cerrarse en 25 millones al final del proceso de saneamiento es extraordinaria y representa la cuarta parte del territorio nacional. Si solo nos fijamos en las tierras bajas (13,3 millones), dado que las TCO de tierras altas son ratificaciones formales de territorios originarios, aun así estamos frente a una de las transformaciones de derechos propietarios en favor de colectividades étnicas más importante de la historia boliviana. Los pueblos indígenas de tierras bajas que no existían para la Reforma Agraria de 1953, hoy aparecen con fuerza dentro de la estructura de tenencia de la tierra. No son exactamente propiedades agrarias en el sentido de la concepción agrarista clásica sino territorios y hábitats de pueblos cuyo potencial productivo es el uso y aprovechamiento de los recursos renovables, la agroforestería, extracción de los recursos del bosque, caza, pesca, pastoreo extensivo, además del uso agrícola de los suelos en tamaños reducidos (“chacos” familiares).

En resumen, la segunda Reforma Agraria no ha afectado el meollo de la desigual estructura agraria boliviana pero detuvo la consoli-

dación del 'latifundio especulativo' e hizo posible el reconocimiento legal de territorios indígenas. Las luchas políticas en torno al neolatifundismo que precedieron a la Ley INRA fueron decisivas para cortar por lo sano la ambición desmedida de los grupos de poder de convertir la 'distribución legal' de la época del CNRA en propiedades con control efectivo. Los postulados revolucionarios de la ley en cuestión no llegaron a instrumentalizarse, al contrario, fueron contrarrestados con contundencia por los mecanismos propios del modelo de 'reforma agraria asistida por el mercado' introducidos casi de forma furtiva a través del Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT) del Banco Mundial. El saneamiento se vació de contenido y los intentos de "reconducción comunitaria" fueron anulados por las nuevas alianzas Estado-agro-capital. La reivindicación de los indígenas de tierras bajas sobrevivió a estos vaivenes por estar enraizada en la larga lucha por el "territorio, vida y dignidad" desde finales de los años ochenta.

Recuadro 1.

BOLIBRAS: historia incómoda de cómo la tierra fiscal se convierte en propiedad privada

El caso BOLIBRAS ha sido el detonante decisivo para el cierre del CNRA y el INC y se convirtió en el punto de partida del nuevo proceso de revisión de los derechos de propiedad de la tierra, que legalmente comenzó en 1996 con la Ley INRA. El 18 de octubre de 1992, el diputado Miguel Urioste denunció que Hedim Céspedes Cossío, en funciones de Ministro de Educación, se había beneficiado con la dotación de 95.542 hectáreas de tierras fiscales bajo el nombre de la Empresa BOLIBRAS S.A. (expedientes N° 57125 y 57127 con 46,7 mil y 48,7 mil hectáreas respectivamente). Ante este caso que apenas representaba la “punta del iceberg” de la ola de acaparamientos ilegales de tierra, el gobierno nacional emitió, el 15 de marzo de 1993, la Resolución Suprema 212249, disponiendo la nulidad absoluta de los dos expedientes agrarios de dotación. De esta forma, las tierras de BOLIBRAS legalmente retornaron a la ‘situación anterior’ sin que quede explícito si volvían al dominio del Estado en calidad de tierras fiscales. Al no haber sido declarado explícitamente como tierra fiscal, se abrió un “vacío legal” que tendría graves consecuencias. Esta ambigüedad dejó un resquicio jurídico para el reconocimiento de ‘probables’ títulos anteriores. En 1996, la Ley INRA prohibió expresamente su dotación o adjudicación hasta que concluya la investigación judicial contra Céspedes por delitos de uso indebido de influencias, beneficios en razón del cargo, cohecho activo, uso de instrumentos falsificados y otros.

Sin embargo, ni la denuncia pública del caso ni las medidas legales frenaron la apropiación sin pausa de estas tierras. Hasta 1996 cuatro zonas ya habían sido deforestadas, mecanizadas y puestas en producción. Cinco años más tarde (2001) no solo se ampliaron las tierras de cultivo sino que las tierras de BOLIBRAS fueron delimitadas, fraccionadas en grandes propiedades

y aparecieron las primeras intervenciones privadas de importancia (brechas, vías de acceso, deforestación de grandes zonas). Mientras al sur la colonia menonita “Las Palmas” (Fresnillo/ Alberta) llegó a ocupar dos grandes zonas, al norte se consolidaba la colonia menonita “Las Palmeras o El Tinto”. Del mismo modo, las empresas “Agropecuaria OB SRL” (brasileña) y “Rancho BJ SRL” también tomaron control sobre varios miles de hectáreas en la zona oeste. Hacia el año 2010, alrededor de la mitad del área fue deforestada y puesta en producción (ver mapas 7 y 8). Pronto, la rápida mercantilización de estas tierras se había de traducir en un poder económico capaz de abrir una salida jurídica para legalizar estas ocupaciones.

El 14 de agosto de 2013, el gobierno nacional promulgó el Decreto Supremo 1697 disponiendo que el INRA inicie el proceso de saneamiento de BOLIBRAS, en vista de que se habría concluido la investigación judicial. Este decreto abre la posibilidad de titular a privados los predios de BOLIBRAS “con antecedentes agrarios sustanciados ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria”. En realidad este acto jurídico no hace más que mostrar la debilidad estatal de sentar soberanía sobre estas tierras y consolidarlas como tierras fiscales. Aunque el INRA en algún momento intentó desalojar a los traficantes y especuladores de estas tierras, acabó cediendo ante el efectivo control privado de esas tierras, los intereses económicos en juego y, además, los acaparadores se habían empeñado meticulosamente en “forjar” una tradición jurídica que data desde 1975³⁰ para alegar con papeles y documentación más dudosa que esas tierras son de su propiedad desde muchos años atrás. La autorización de saneamiento no solo viabiliza la titulación y legalización en calidad de propiedades privadas sino que limita sustancialmente la consolidación de BOLIBRAS como tierra fiscal transferible en dotación

30 Ver Ortíz 2011.

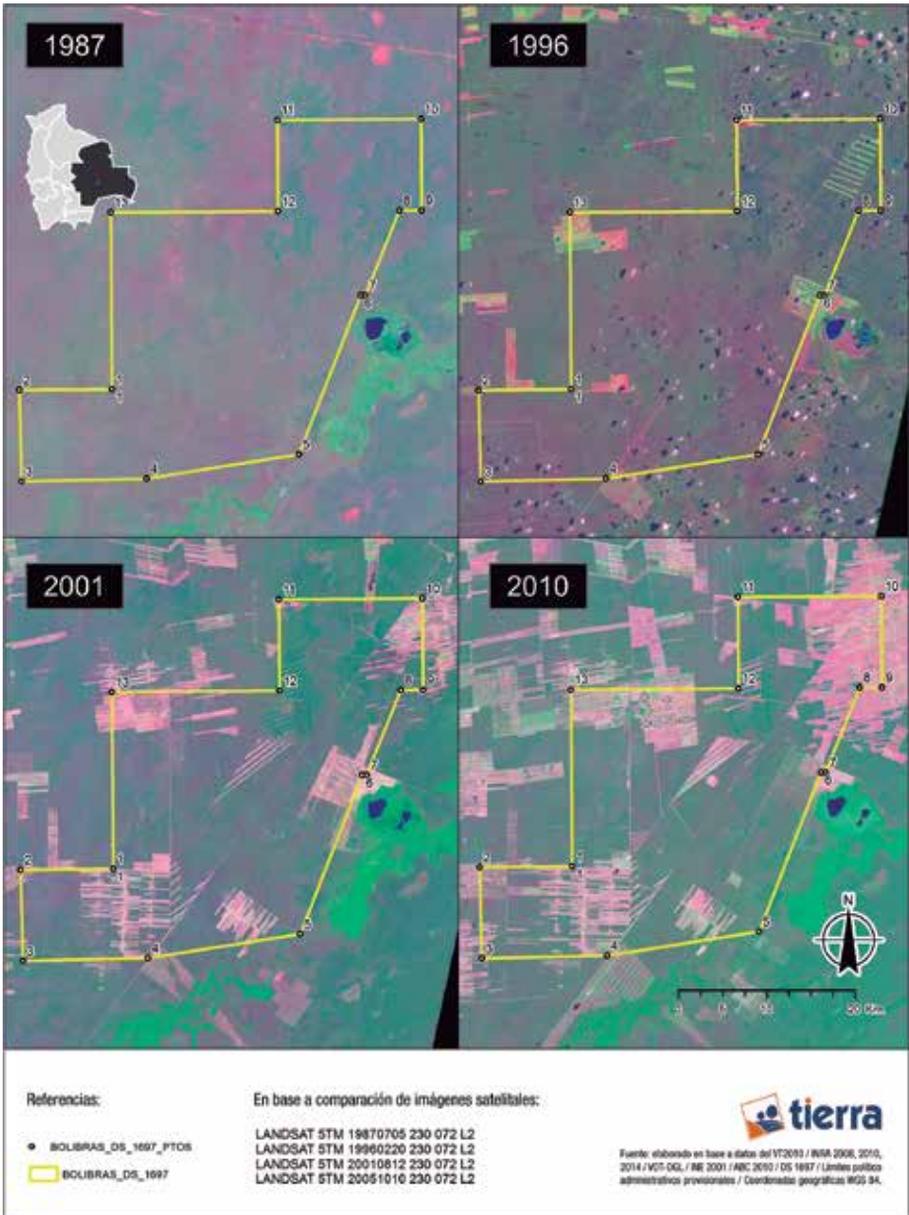
y en forma de propiedad colectiva (TCO o propiedad comunitaria) a favor de campesinos o indígenas sin tierra.

A pocos meses de haberse autorizado el saneamiento de esta zona, cuatro predios con un total de 4.384 hectáreas fueron titulados en forma de propiedad privada y 28.101 hectáreas están en proceso de saneamiento a favor de cuatro colonias menonitas. La empresa "Agropecuaria OB SRL" pretende consolidar 11.283 hectáreas y "Rancho BJ SRL" aspira a obtener títulos de propiedad sobre 11.211 hectáreas. En total son 54.973 hectáreas que equivalen al 57,5 por ciento del área total (95.542 hectáreas). Un total de 40.562 hectáreas está dentro del proceso de saneamiento sin que esté establecido con claridad quienes son beneficiarios o demandantes. En medio de esta lucha legal, solamente 1.809 hectáreas han sido saneadas como tierras fiscales, cifra que no equivale ni al 2 por ciento de BOLIBRAS.

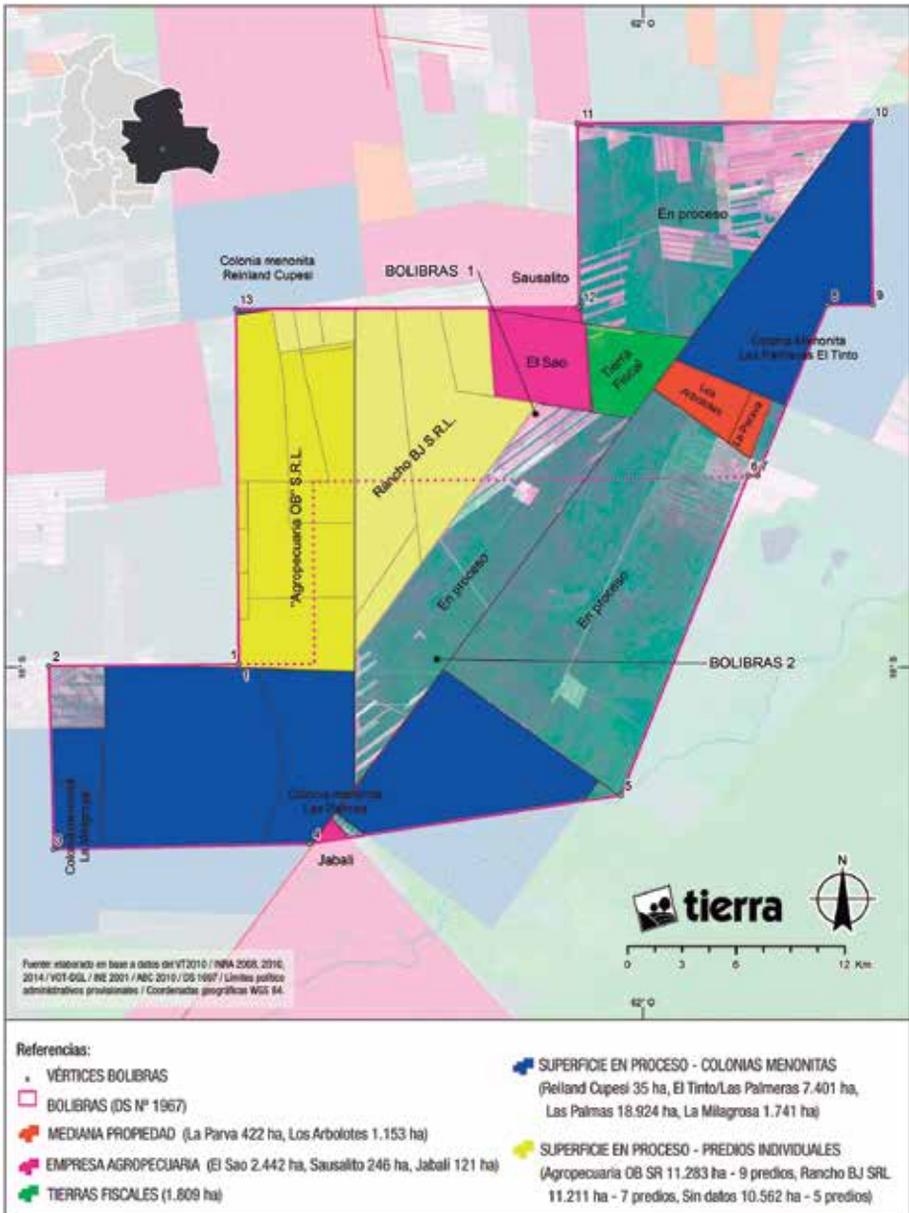
Las tierras de BOLIBRAS se encuentran al este de la 'zona de expansión' agroindustrial de Santa Cruz. En el mercado informal estas tierras tienen un precio que oscila entre mil y dos mil dólares americanos por hectárea, dependiendo por supuesto de varios factores, entre ellos el grado de probabilidad de titulación. Tomando el precio más conservador, se estima que las tierras de BOLIBRAS tienen un valor de mercado de más de 95 millones de dólares americanos. En última instancia, este es el valor económico que está en juego y se erige cual una gran muralla infranqueable para que estas tierras de BOLIBRAS no pasen al dominio del Estado mediante el saneamiento y menos a manos de los pobres rurales sin tierra o con poca tierra.

De esta manera, las tierras de BOLIBRAS, que en su origen eran tierras fiscales densamente forestadas, pasaron a manos privadas.

Mapa 7. Apropiación paulatina de las tierras de BOLIBRAS (1987-2010)



Mapa 8.
BOLIBRAS: áreas tituladas
(1996-2014)



Conclusión

Segunda Reforma Agraria: una historia que incomoda

En este texto hemos expuesto los elementos más distintivos del proceso agrario boliviano que comenzó en 1996 –en pleno periodo de reformas neoliberales– que solo ahora, después de casi dos décadas, parece estar encaminado a su última etapa. Aunque los avances en la titulación de tierras han sido documentados y divulgados con cierta regularidad por el Estado, no se puso suficiente énfasis en las conexiones entre los resultados alcanzados y los objetivos de transformación de la desigual estructura agraria. Con pocas excepciones, la práctica más común desde las instituciones públicas ha sido evaluar el avance del saneamiento en términos de números de hectáreas tituladas, sin que interese mucho si este proceso conlleva también la transferencia de derechos propietarios a manos de los sectores rurales excluidos. Los millones de hectáreas de tierras tituladas y saneadas, además de distraer la atención de lo que en realidad importa, han alimentado en el imaginario colectivo la idea de que la reforma agraria consiste en un simple registro catastral de tierras.

La ley de tierras de 1996 (Ley INRA) guarda líneas de continuidad y a la vez tiene rupturas con la histórica Ley de Reforma Agraria de 1953. Ratifica los principales preceptos de carácter revolucionario y redistributivo, preserva la columna vertebral de la institucionalidad agraria, incluso no modifica disposiciones técnicas obsoletas, por ejemplo, los tamaños mínimos y máximos de las propiedades o la carga animal de cinco hectáreas por cabeza de ganado vacuno. Puesto que no ha sustituido por completo a la anterior ley, algunos consideran que más bien es la continuidad del anterior proceso agrario. En cuanto a los principales puntos de ruptura, éstos surgen de la

adopción de nuevos procedimientos de intervención estatal donde predominan rutinas técnicas y jurídicas por encima del uso del poder político legítimo (es decir conforme a las leyes) como fueron la 'afectación' y la expropiación de latifundios en los años cincuenta del siglo pasado. Por esta razón, la Ley INRA de 1996 sembró más dudas que certezas sobre su efectividad para corregir injusticias agrarias de carácter histórico. Dado que no resultó tan revolucionaria como su predecesora, pocos llegan a reconocerla como una segunda Reforma Agraria. Sin embargo, si escarbamos un poco más allá de estas continuidades y debilidades, la Ley INRA ha inaugurado una nueva etapa, suspendiendo por completo los trámites y procesos agrarios anteriores, sustituyendo el CNRA y el INC por el INRA y determinando el 97 por ciento del territorio nacional como área de intervención. En este sentido desde el momento de su vigencia ningún derecho o título de propiedad tenía validez legal hasta su revisión, certificación y re-titulación. Al implementar nuevos procedimientos agrarios y suspender la vigencia de los derechos adquiridos anteriormente, la ley en cuestión inauguró un nuevo ciclo agrario. En este sentido desde hace casi dos décadas estamos frente a la segunda Reforma Agraria boliviana. Por supuesto, esto no quiere decir que este nuevo ciclo goce de legitimidad y aceptación, especialmente entre las mayorías rurales. Tal como hemos explicado en este trabajo, las reformas agrarias pueden ser revolucionarias, conservadoras, liberales o neoliberales. Dicho de otra forma, pueden perturbar el *status quo* en la tenencia de la tierra o pueden ser simplemente utilitarias a los intereses de las élites agrarias.

El componente revolucionario ha tenido dos momentos cruciales. El primer momento es previo a la aprobación de la Ley 1715, entre cinco a diez años antes de 1996. Son años de denuncia y exposición pública de cómo el CNRA había sido cooptado por completo por el poder político y por los 'barones del oriente'¹ para distribuirse grandes extensiones de tierra en la Amazonía, oriente, chiquitanía y el chaco, burlando cualquier procedimiento regular de

1 Esta frase es tomada del trabajo "Los barones del Oriente: el poder en Santa Cruz ayer y hoy" (Soruco, Plata y Medeiros 2008).

adjudicación, dotación o distribución. Un primer intento por frenar estas arbitrariedades vino del gobierno de Hernán Siles Suazo para revertir al dominio del Estado todas las propiedades tituladas en la gestión de Luis García Meza (1980-1982). Esta medida presidencial anuló títulos ejecutoriales por 2,8 millones de hectáreas pero esta cantidad significativa de tierra revertida apenas era una pequeña muestra. La CSUTCB jugó un papel destacado en esos años y con apoyo de varias personalidades, elaboró el proyecto de Ley Agraria Fundamental (LAF)² que además de condenar el neolatifundio, reinterpretaba el eslogan de lucha como “la tierra es para quien la trabaja personalmente”. Años más tarde estalló el caso “Bolibras” cuando el ex ministro de Educación, Hedim Céspedes Cossío, intentaba apropiarse de más de 100 mil hectáreas de tierra en el municipio de Pailón (Santa Cruz). A raíz de este hecho, irrumpió con fuerza un debate de alcance nacional sobre la necesidad de crear una nueva institucionalidad agraria y proceder a la verificación de los derechos de propiedad en toda la región de tierras bajas, particularmente de ganaderos, agroindustriales y madereros. En noviembre de 1992, el gobierno de Jaime Paz Zamora dispuso la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y del Instituto Nacional de Colonización (INC), nombrando como interventora a la abogada agrarista Isabel Lavadenz.

Aunque es problemático estimar el impacto de estas luchas políticas, lo cierto es que lograron modificar la correlación de fuerzas de ese momento y, al hacerlo, evitaron la consolidación de los ‘latifundios especulativos’. No sabemos cuántos, pero años más tarde mu-

2 Los borradores del proyecto de la LAF fueron redactados por Isaac Sandoval Rodríguez (asesor de la CSUTCB en esa época), Silvia Rivera y Xavier Albó. La comisión de trabajo estaba integrada por varias personas comprometidas con la causa campesina como Susana Chiarotti (una de las fundadoras del CEJIS). El dirigente Simón Quispe de la misma organización contribuyó con su visión clarificadora de la realidad del campesinado. Jenaro Flores, en calidad de máximo dirigente de la CSUTCB, entregó copias del documento aprobado en congreso campesino al presidente Hernán Siles Suazo y al Congreso Nacional el 2 de agosto de 1984 en un acto multitudinario en la plaza Murillo (CEJIS 2003, 8).

chos de los títulos ejecutoriales de esta época no fueron exhibidos como material documental por parte de los latifundistas para iniciar el proceso de saneamiento de la propiedad agraria³. El rechazo sistemático a la Ley 1715 (INRA) por parte de las élites agrarias del oriente y Amazonía fue un intento corporativo por afianzar la validez de los títulos ejecutoriales obtenidos de forma arbitraria en los últimos años del CNRA. Durante la discusión de los contenidos de la ley, los empresarios agropecuarios que trabajaban efectivamente la tierra tenían demandas diferenciadas con respecto a los latifundistas especuladores. Mientras los primeros pedían “seguridad plena” para sus derechos de propiedad y disminución de impuestos, los otros exigían “seguridad inmediata” mediante disposición expresa de saneamiento automático de sus títulos obtenidos del CNRA. Esto último no ocurrió. En consecuencia, las luchas políticas encabezadas por los campesinos, ‘campesinistas’ y defensores de la reforma agraria de esa época frenaron la pretensión de los especuladores de consolidar alrededor de 20 millones de hectáreas⁴ que, de haber ocurrido, habría duplicado y consolidado el total de propiedades en manos de medianos y empresarios agropecuarios.

El segundo momento revolucionario ocurre en el periodo 2006-2009, cuando finaliza el plazo de los 10 años de saneamiento (1996-2006) y el gobierno de Evo Morales, en su primer año de gestión, pone en marcha una nueva política de tierras denominada “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”. Los primeros tres años de reconducción son decisivos tanto para la protección legal de los derechos colectivos y territorios indígenas de las tierras bajas como para instrumentalizar los conceptos de reversión

3 Otra manera de verificar si realmente llegaron a reclamar la validez de los derechos adquiridos es mediante la verificación de cantidad de tierras revertidas al dominio del Estado. Dado que las reversiones han sido la excepción y no la regla en Santa Cruz y Beni, se puede asumir que los trabajos del INRA no han sido obstaculizados por demandas legales de reconocimiento de los títulos ‘chutos’ entregados arbitrariamente por el CNRA hasta el año 1992.

4 En el capítulo anterior hemos explicado con detalle que este número de hectáreas corresponde a la “distribución legal” de carácter ficticio y especulativo en los últimos diez años de vigencia del CNRA (1984-1993).

y expropiación cuyo desarrollo había quedado atrofiado en los gobiernos anteriores. Sin desconocer la importancia de este periodo para la acelerada titulación de las TCO⁵, el hecho de mayor trascendencia consiste en la modificación del procedimiento de saneamiento explícitamente dirigido a extirpar los componentes propios de la “reforma agraria asistida por el mercado”.

Los importantes cambios normativos introducidos el año 2006 ordenan que la reversión tiene lugar por el incumplimiento parcial o total de la FES, de ese modo el pago del impuesto a la tierra por parte de los grandes propietarios ya no los libera de la eventual recuperación de tierras a dominio del Estado. Además, las tierras fiscales (expropiadas o no) solo pueden distribuirse exclusivamente a campesinos e indígenas de forma colectiva mientras que la adjudicación (venta de tierras fiscales) en concursos públicos fue anulada⁶. El INRA tiene el mandato de sanear directamente y sin “terciarización” o contratación de empresas privadas de saneamiento. También crea mecanismos más expeditos para la intervención política del Estado (competencias de actuación y denuncia) y amplía el rol de control social de las organizaciones campesinas e indígenas para activar procesos de reversión y expropiación. En otras palabras, los cambios introducidos el año 2006 a la norma agraria, estuvieron concebidos para que el saneamiento concluya con la recuperación de tierras de mediana propiedad y empresa agropecuaria para que sean transferidas a manos de campesinos e indígenas de forma colectiva (TCO o propiedad comunaria)⁷.

-
- 5 Por supuesto que también se han reconocido y titulado varias TCO en tierras altas durante este periodo. Tiene su propia importancia y connotación aunque ciertamente no es equiparable a las tituladas en tierras bajas por tratarse de formalizaciones de dominios territoriales preexistentes en la región andina.
 - 6 La Ley 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria admite la figura de expropiación a ‘precio justo’ cuando exista necesidad pública de tierras para su dotación a campesinos e indígenas.
 - 7 Alejandro Almaraz, ponderando los cambios introducidos en 2006, señala que este es el comienzo de un nuevo ciclo de reforma agraria no solo por los cambios normativos sino por los resultados de redistribución logrados en los primeros años de aplicación de la Ley 3545. En esta mirada, la Ley INRA habría sido más bien el inicio formal de la segunda Reforma Agraria (Almaraz 2015).

Este periodo es revolucionario no tanto por los resultados alcanzados en la titulación o redistribución de tierras sino por haber concretado mecanismos operativos más afines con una “reforma agraria dirigida por el Estado”. La política de tierras del año 2006 es un cambio trascendental pero no suprime la Ley INRA ni el mecanismo de saneamiento. Por un lado, este hecho confirma que la Ley de 1996 no fue una simple adopción del proyecto de Ley del Instituto Nacional de Tierras (INTI), diseñado para Bolivia por el Banco Mundial mediante el PNAT pero, por otro lado, la Ley INRA tampoco dejó de ser una versión híbrida, entre postulados de justicia social y dogmatismos ideológicos de libre mercado. El mecanismo de saneamiento de la propiedad agraria siguió siendo el eje conductor del proceso de titulación de tierras. Pero es probable que la mayor debilidad de la “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria” haya tenido su origen en la radical postura antineoliberal del gobierno nacional (durante ese periodo), que lo empujó a utilizar el concepto de ‘neoliberalismo’ como una categoría maestra capaz de interpretar y luego desahuciar la propiedad individual demandada por el sector campesino. Pudo más el uso del término en cuestión como una herramienta de crítica antes que como una categoría conceptual analíticamente difícil de manejar y resistente a generalizaciones o simplificaciones⁸. La aversión de las autoridades agrarias a las demandas campesinas de titulación individual y dotación de

8 El ‘neoliberalismo’ sufrió una evolución conceptual acelerada desde, en sus inicios, una referencia específica a políticas de desregulación del mercado hasta agendas políticas de la clase dominante, pasando a describir de forma generalizada una gama muy amplia de fenómenos reales. Por supuesto, las críticas señalan que a pesar de ser un concepto pobremente definido, tiene una presencia ‘omnipresente’ y casi siempre es ‘invocado’ por los críticos de las políticas que pretenden eliminar toda forma de intervención del Estado en la economía (Venugopal 2015). El problema con el uso abusivo y poco riguroso de ‘neoliberalismo’ es que a veces desemboca en interpretaciones sesgadas sobre realidades concretas que no son mercantilistas pero guardan ciertas similitudes con la economía de libre mercado. Por ejemplo la agricultura campesina tradicional o parcelaria está basada en la tenencia privada/familiar de la tierra y parcialmente interactúa con el mercado, llegando incluso a depender de forma creciente del mismo, pero no por ello son unidades agropecuarias capitalistas o génesis *per se* de procesos de mercantilización y diferenciación campesina.

tierras a título familiar abrió lagunas y distanciamientos que pronto serían decisivos para el cierre de este periodo excepcional. En cualquier caso, no sabremos con certeza los alcances y el potencial real de los cambios agrarios introducidos dado que, a inicios de 2010, el gobierno dio un giro radical en su política de tierras⁹.

Una de las principales interrogantes planteadas ha sido cuáles son los resultados y qué fuerzas operan detrás del proceso de titulación. Para esto, una primera cuestión a dilucidar es constatar si ha cambiado o no esa estructura agraria ‘dual’ que dio origen a la segunda Reforma Agraria. La imagen simplificada que tenemos es que, por un lado, se encuentra la agricultura empresarial (mediana y grande) que usa capital de forma intensiva, produce materias primas agrícolas y está orientada al mercado externo y, por otro lado, se encuentra la agricultura a pequeña escala, integrada por unidades de producción campesinas e indígenas, basada en el uso intensivo de la fuerza de trabajo familiar y gestionada por hogares cuyas formas de subsistencia se extienden a trabajos no agrícolas y extraprediales. Mientras la agricultura empresarial es considerada “moderna” y estratégica, la agricultura campesina e indígena es considerada “tradicional”, sin mayor función económica que la provisión de mínimas condiciones de vida para las familias del campo. Esta dualidad agraria ha sido interpretada como reflejo de la coexistencia del latifundio y el minifundio.

Sin embargo, si bien tal representación –simplificada y esquemática– no está del todo apartada de la realidad, el agro boliviano no es ajeno a las recientes transformaciones donde el tamaño de la tierra es apenas uno más de varios factores explicativos. Por ejemplo, la mayoría de las TCO de tierras bajas tienen una extensión territorial

9 La aprobación de la nueva Constitución Política del Estado mediante referéndum el año 2009, incorpora las principales demandas de los sectores corporativos de la agro empresa del oriente y Amazonía y conduce al pacto productivo entre el gobierno y la agro empresa que se concreta en la Agenda Patriótica 2025 y en la Cumbre Agropecuaria de 2015, con el argumento de fortalecer la seguridad con soberanía alimentaria y –ante la caída de los precios del petróleo– potenciar a Bolivia en el papel de exportador de alimentos y productos agroindustriales.

mucho mayor que cualquier comunidad campesina de minifundistas de la zona andina pero, y a pesar de ello, las familias indígenas siguen practicando una agricultura de subsistencia a pequeña escala en pequeñas parcelas habilitadas en el monte (llamadas 'chacos'). El factor limitante no es la tierra sino la fuerza de trabajo familiar y las restricciones legales, además de la ausencia de capital y tecnología. No son minifundios pero no necesitan tal condición para formar parte de la agricultura a pequeña escala. Lo mismo se puede decir de las extensas TCO de Oruro y Potosí que en su mayor parte son tierras yermas, sin acceso a riego ni vegetación, se encuentran a grandes alturas y solo una mínima parte es apta para la agricultura y ganadería. No obstante, el saneamiento también ha develado un campesinado capitalizado y convertido en pequeño productor de mercancías. Ahí están los campesinos-colonizadores, productores de la hoja de coca, soya, quinua y otros cultivos comerciales. Principalmente son enclaves territoriales de las zonas de colonización y en las 'zonas de transición' entre la región andina, la Amazonía y el oriente boliviano. Este sector que ha consolidado sus derechos mediante la titulación de tierras como pequeños propietarios; si bien es parte de la agricultura familiar, accede de forma creciente a tecnología, capital, servicios financieros y destina su producción para el mercado¹⁰. También podemos diferenciar otro grupo de pequeños productores que todavía producen alimentos, algunos de forma diversificada y para el mercado interno. Entre ellos están lecheros, campesinos ganaderos, horticultores, fruticultores, castañeros, entre otros. Es notable la consolidación de este sector de pequeños propietarios en los valles cruceños y cochabambinos y algunas zonas de tierras bajas.

10 Las colonias menonitas ingresan a esta categoría y la gran mayoría están asentadas en la "zona de expansión" agroindustrial de Santa Cruz. Muchos menonitas son agricultores que están adoptando muy rápidamente maquinarias modernas, agroquímicos y semillas transgénicas para formar parte del negocio de producción de materias primas de exportación. Un reciente estudio subraya la manera en que coexiste en un mismo territorio con el capitalismo agrario boliviano este sector de más de 57 mil menonitas organizados en 55 colonias (Kopp 2015).

Al volcar la mirada hacia los medianos propietarios y empresas agropecuarias, también nos encontramos con una amplia variedad de situaciones y tipos de sistemas de tenencia de la tierra. Como hemos abordado al inicio de esta sección, el ‘latifundio especulativo’ que tuvo existencia legal durante los últimos años de vigencia del CNRA, es marginal en la estructura de tenencia de la tierra actual y no precisamente por la intervención técnica y jurídica que manda la ley (el saneamiento como lucha jurídica) sino por las luchas sociales y políticas previas al proceso de saneamiento. Tampoco todas son propiedades latifundiarías clásicas en manos de una burguesía rural. El latifundio moderno tiene otras características. No se sustenta en la explotación de mano de obra barata de campesinos y trabajadores rurales sino en capital y uso intensivo de (bio)tecnología. Hoy en día, los medianos y grandes propietarios de tierras no conforman una clase social propiamente rural porque no tienen necesidad de gestionar de forma directa sus propiedades y el control de la producción. Las nuevas formas de organización de la agricultura comercial conforman una diversidad de actores con diferentes escalas, modalidades y maneras de relacionarse con los territorios locales. Los contratos de producción como el arrendamiento, “partida” (aparcería), la prestación terciarizada de servicios agrícolas (contratistas) o el contrato de *joint venture* para puesta en producción de tierras; se presentan como eslabones intermedios que tienden a separar al propietario de la producción y a crear un mercado de tierras donde en lugar de transar derechos de propiedad y tenencia, se negocian derechos de uso parciales, condicionados y delimitados en el tiempo, bajo distintas formas de arreglos. Dado que las oportunidades de puesta en producción son múltiples (contratar servicios, arrendar o compartir riesgos), las propiedades medianas y grandes a menudo están subdivididas para maximizar oportunidades, ingresos y, en contrapartida, reducir riesgos, costos y sobreexposición a las leyes.

Sin embargo, el saneamiento es un mecanismo y colección de herramientas técnicas y jurídicas que no tiene correspondencia con estas nuevas formas de organización y manejo de las propiedades comerciales. De hecho, para el saneamiento la unidad del registro catastral es la parcela (por tanto genera un título ejecutorial por

cada parcela de tierra), de modo que un propietario, ya sea familiar o empresa agropecuaria, puede tener tantos títulos de propiedad como parcelas tenga. Esto quiere decir que, al no ser el beneficiario o la UPA la unidad de registro catastral, los datos de saneamiento tienen evidentes limitaciones desde su conceptualización para exponer cuántas propiedades existen y qué extensión total tienen las parcelas tituladas por cada beneficiario. A pesar de ello y sustentados en las evidencias expuestas sobre la multiplicación acelerada de los predios titulados en las zonas más productivas y sin procesos redistributivos, podemos concluir que las tierras en disputa han sido retenidas por la misma clase agraria dominante, ya no en forma de grandes propiedades protegidas por unos cuantos títulos de propiedad a nombre de pocos titulares (beneficiarios) sino en forma de propiedades fraccionadas bajo numerosos títulos agrarios a nombre de muchas personas o familias, los llamados “palos blancos” y sociedades o “personas jurídicas”.

En suma, a principios de los años noventa del siglo pasado la estructura agraria estaba visiblemente polarizada. Como advertía Paz (2003, 46), Bolivia ha “transitado de una estructura donde predominaba la hacienda feudal, seguida de la comunidad originaria y muy secundariamente de la pequeña producción parcelaria –toda ella articulada al capitalismo minero [...]–, hacia una estructura donde la hegemonía la ejerce la empresa agraria que, representando el 10 por ciento de las unidades agropecuarias, monopoliza el 90 por ciento de la tierra, frente a la pequeña propiedad parcelaria de los campesinos que representando el 90 por ciento de los productores, sólo tiene acceso al 10 por ciento de la tierra”. Hoy, los resultados del saneamiento sugieren que los intereses económicos y nuevos mecanismos de control de la renta agraria, más que modificar el carácter dual de agro, han complejizado su organización, las relaciones sociales y económicas y las alianzas que se gestan entre el agro-capital y el Estado, pero también entre el agro-capital y los agricultores familiares capitalizados. Esta complejización apunta a organizar a los productores al menos en tres grandes sectores: un sector núcleo que controla la renta de la tierra, un sector semi-periférico cuya viabilidad depende de los nexos subordinados que mantenga con los

intereses del primero y un sector excluido (pero mayoritario) que no es utilitario para este nuevo régimen agrario. Aunque los datos del Censo Agropecuario 2013 son preliminares y no están desagregados para un análisis minucioso, dan una pauta: el sector núcleo y semi-periférico (llanos y Amazonía), representando el 18 por ciento de las unidades agropecuarias controla el 66 por ciento de la tierra, mientras que el sector excluido representando el 82 por ciento de las unidades agropecuarias controla el 34 por ciento de la tierra (altiplano, valles y chaco). La situación reciente no es tan extrema como la anterior porque la discusión previa y la implementación de la segunda Reforma Agraria detuvieron los acaparamientos especulativos, se reconocieron las TCO a favor del sector indígena marginado del proceso anterior y también entra en escena la consolidación de los campesinos-colonizadores y pequeños productores semi-periféricos¹¹. Pero cuando se trata de las tierras con el más alto valor agrícola y ganadero, la segunda Reforma Agraria no hizo más que consolidar las propiedades preexistentes y, en el último periodo (2010-2014), acelerar este proceso y convertir el saneamiento en un mero procedimiento “formalizador” del registro catastral de tierras de medianas y grandes propiedades.

Habíamos señalado que las reformas agrarias tienen implicaciones políticas porque suponen alteraciones de fondo en las relaciones desiguales de poder. El requisito crucial es la ruptura de la coalición entre la élite política (la clase gobernante) y las élites agrarias. En el primer periodo de 1996-2006 esto evidentemente no ha ocurrido. La estrecha relación política entre los distintos gobiernos de turno y la clase terrateniente cruceña ha persistido por encima de las tensiones por el saneamiento pero esa alianza no fue utilizada para la ejecu-

11 El último Censo Agropecuario de 2013 muestra que la superficie total declarada en propiedad es de 34,9 millones de hectáreas, cifra que varía apenas en un millón de hectáreas (3 por ciento) del total de tierras con potencial agrícola y ganadero que se ha estimado en 33,8 millones de hectáreas (ver capítulo 4, punto 1). Esta convergencia es orientadora para entender que el saneamiento contabiliza y suma tierras tanto con potencial productivo como tierras marginales mientras que los propietarios focalizan su atención solo en las que tienen uso y potencial productivo.

ción del “saneamiento integrado al catastro” (CAT-SAN), es decir, para titular las tierras más productivas de manera ágil y despolitizada, con la finalidad de estimular inversiones y el funcionamiento del mercado de tierras. Las zonas CAT-SAN incluían titulaciones de las zonas de colonización y esto pudo haber obstaculizado lo planeado. Aunque más de 1,7 millones de hectáreas de medianas y grandes propiedades han sido consolidadas en ese periodo, el sector empresarial en su mayoría optó por evitar la aplicación de la ley de tierras y la coalición con el poder político sirvió para este fin, para frenar y postergar el proceso¹². En el siguiente periodo (2007-2009) no hay duda de que la coalición estaba rota entre el poder político y los empresarios agropecuarios. La modificación de la Ley INRA exacerbó esa confrontación al extremo y cambió el escenario político. En gran medida, el nuevo marco legal fue la expresión de la nueva clase gobernante, esto es, del Movimiento al Socialismo (MAS) y las organizaciones sociales de indígenas, campesinos, originarios e interculturales (Pacto de Unidad). Esta reconfiguración del poder político creaba las condiciones políticas necesarias para la reconducción de la reforma agraria.

Al margen de la debilidad subrayada antes –enfoque colectivista y hostilidad hacia la propiedad individual del sector campesino– la alianza alcanzada entre el poder político y las organizaciones sociales del campo para gestar un proceso agrario revolucionario no se solidificó ni avanzó lo suficiente porque tuvo al frente al menos dos fuerzas externas. Una, la relativa disminución de las tasas de pobreza en el área rural por influjo de los nuevos programas sociales y “transferencias condicionadas de recursos públicos” implementados por el gobierno de Evo Morales. Esto atenuó las fuerzas reivindicativas de los campesinos e indígenas, al igual que entre sus principales líderes y dirigentes quienes comenzaron a formar parte

12 Durante los conflictos por la autonomía departamental en 2007, los grupos de poder agrario de Santa Cruz ratificaron su postura de no depender del gobierno nacional para la titulación y administración de tierras. El estatuto autonómico aprobado antes de la CPE, creaba el Instituto Departamental de Tierras (IDT) como la única entidad responsable del proceso de titulación, política de tierras y distribución de tierras fiscales o públicas (GADSC 2008, 15).

de la burocracia estatal, a nivel central y a nivel de los gobiernos departamentales y municipales. El sujeto revolucionario (el campesinado sin tierra y con poca tierra) perdió sus espacios de autonomía de clase por su participación en el poder estatal. Las oportunidades de control de fondos públicos por parte de algunas capas dirigenciales nacionales e intermedias (por ejemplo el manejo arbitrario del FONDIOC) introdujeron tensiones y pugnas entre los distintos sectores que terminarían por debilitar la cohesión interna del Pacto de Unidad. La segunda fuerza externa provino de la agricultura comercial en auge debido a la creciente demanda mundial de materias primas agrícolas, particularmente de soya y la llegada e inyección de capitales transnacionales. La puesta en producción de más tierras cultivables y la expansión de la frontera agrícola en el oriente significaban para los movimientos pro reforma agraria enfrentar a un actor nuevo y sin rostro (el capital) que tiene mayor poder económico. La clase gobernante enfrentaba decisiones políticas complicadas, entre aceptar el rol económico destacado del agronegocio —que de alguna manera coadyuvaba al rol del Estado de proveer crecimiento económico y acceso a alimentos a los bolivianos— o simplemente enfrentarlo y establecer un nuevo régimen agrario y alimentario en las tierras bajas. El desenlace es conocido. El gobierno nacional acabó abrazando los intereses de las élites agrarias. Es una solución por demás contradictoria para el sector campesino y desfavorable para los beneficiarios de propiedades comunarias y TCO.

La inicial ruptura entre el poder político constituido y el agro-poder (entre 2006 y 2009) se recompuso con una novedad: los potenciales beneficiarios de la reforma agraria (campesinos, interculturales y facciones de indígenas y originarios) ahora son parte de la nueva coalición tripartita. La clase dirigencial (al igual que los grupos corporativos del oriente) no juega un rol marginal en la definición de las recientes políticas de tierras y administración del proceso de saneamiento; al contrario, de forma directa o indirecta ahora tiene autoridad sobre las principales instituciones públicas del sector rural y de tierras (SNRA, INRA, CAN, MDRyT). No obstante, esta participación con potencial estratégico no es (ni podrá ser) cuestionadora del régimen agrario y alimentario dominante ni de las fuerzas eco-

nómicas globales que determinan nuestro papel de proveedores de materia prima agrícola o biomasa barata para el mundo desarrollado. Es una mediación política que tolera –sino recoge– los intereses del poder agrario y en los últimos años se traduce en la acelerada formalización de los derechos de propiedad de las medianas y grandes propiedades. Y esta mediación bajo estas condiciones tiene implicaciones de alto riesgo para el propio sector campesino e indígena porque, por un lado solo unos pocos toman decisiones políticas y a discreción sobre quienes serán los beneficiarios para acceder a tierras y por otro lado, la selección de beneficiarios ‘incorrectos’ por razones políticas es una práctica que se constituye en un factor distorsionador de la equidad en el acceso a la tierra. Los resultados del saneamiento que hemos expuesto con detalle, muestran una tendencia marcada hacia la consolidación de pequeños propietarios y nuevos asentamientos en las zonas de influencia agroindustrial. Entonces, es razonable concluir que la mediación campesina tiene estrecha relación con la formación de pequeños productores capitalizados, semi-periféricos, cuyo éxito está atado a la suerte de los grandes. Así, la coalición política se materializa en una coalición de intereses económicos de corto plazo. Es un sector minoritario que para legitimarse ante las mayorías excluidas levanta ocasionalmente las banderas de la reforma agraria.

En este contexto político y bajo el influjo del régimen agrario globalizado es sumamente complicado que la ley de tierras (Ley 1715 y Ley 3545) y los procedimientos técnicos y jurídicos de saneamiento que siguen en curso, tengan algún papel de importancia en el futuro. Los cambios en la institucionalidad agraria que amplían la participación de campesinos e indígenas y las competencias de las autoridades estatales tampoco se han traducido en procesos sistemáticos y funcionales para alcanzar los objetivos de justicia agraria. La ausencia de cambios concretos ha llevado a las federaciones campesinas de tierras altas a exigir nuevas leyes y más radicales. Sin embargo, esta historia de la segunda Reforma Agraria boliviana que desde sus inicios incomoda a todos, devela que cuando los desafíos económicos y políticos son en extremo complejos, poco importa cuán revolucionario sea el sistema legal-agrario.

Ahora retomemos la última pregunta planteada en este trabajo. La reforma agraria en curso y el saneamiento ¿aun son mecanismos válidos en el actual contexto de cambios agrarios dirigidos por fuerzas e intereses globales? Los argumentos y las evidencias que hemos ofrecido nos conducen a señalar que la segunda versión de la reforma agraria boliviana ha cumplido una parte meritoria de su cometido pero su continuidad, encarnada y reducida a un simple registro catastral de tierras, no solo es redundante sino regresiva. Por supuesto, la continuidad del proceso de saneamiento y titulación tiene sentido en comunidades de larga data que necesitan esclarecer derechos de propiedad y gestionar conflictos por tierra y recursos naturales. Una conclusión nuestra es que el proceso agrario se debería paralizar y reformular sus estrategias, mecanismos y objetivos en las zonas de expansión de la frontera agrícola, en las principales franjas de penetración de nuevos asentamientos y propiedades, en las franjas de presión ubicadas entre las TCO de tierras bajas, comunidades de las zonas de transición y propiedades privadas, en áreas de amortiguación de los parques nacionales y áreas protegidas, en las zonas de desmonte descontrolado y, principalmente, en las tierras fiscales y sus márgenes. El problema no solo consiste en el acaparamiento y concentración de tierras sino que el proceso de saneamiento conducido por presiones económicas y políticas, tiende a convertirse en un factor altamente distorsionador. Son comunes en las tierras bajas las denuncias de avasallamientos y asentamientos ilegales dirigidos por pequeños grupos vinculados al poder político campesino y hasta con tráfico de información estatal privilegiada. El hecho es que la ley de tierras fue formulada en un momento de nuestra historia en que la penetración del modelo de producción de materias primas de exportación estaba recién comenzando y no se preveía la fuerza hegemónica que tiene hoy en día, no solo en Bolivia sino en toda la región. Por esa razón, la ley de tierras no prevé mecanismos de registro y menos aún de control de los capitales corporativos que se apropian de la renta agraria.

Por último, cabe decir que los temas centrales examinados en este texto conducen a concluir que cualquier reforma agraria –en el contexto particular de Bolivia– necesita ir más allá del enfoque redistribu-

butivo. Hasta ahora un supuesto fundamental es que la mayoría de los potenciales beneficiarios vive en las proximidades y dentro de las ecoregiones donde existen tierras disponibles o susceptibles de redistribución. De alguna manera, la legítima demanda territorial de los indígenas de tierras bajas ha acentuado esta percepción inexacta. Pero en términos históricos, la ruralidad boliviana es predominantemente andina y sus medios de vida dependían y en alguna medida todavía dependen de las relaciones sociales y económicas establecidas con los distintos pisos ecológicos. En la historia reciente, mediante el INC, el acceso a nuevas tierras tuvo lugar mediante asentamientos humanos y programas de colonización que, incluso, no implicaron redistribución, es decir, la afectación de grandes propiedades. La diferencia entre asentamientos humanos (o colonización) y redistribución reside en que los primeros requieren mayor inversión pública y políticas de Estado específicas pero tienen la ventaja de que políticamente son menos conflictivos porque no hace falta rupturas profundas entre el poder político constituido y el agro-poder. En este tiempo, los asentamientos han sido parte del proceso agrario pero son hechos puntuales más que sistemáticos. Una omisión histórica del INRA es que absorbió la institucionalidad agraria del CNRA pero echó al olvido el legado del INC.

Si solo podemos extraer una lección de este trabajo, esta sería que las distorsiones en el acceso a la tierra provocadas por la irrupción de intereses económicos y capitales transnacionales, solo podrán corregirse en la medida en que las políticas de reforma agraria sean reincorporadas en la agenda de lucha de quienes trabajan la tierra y reivindican su territorio.

Bibliografía

- Alavi, H., y Shanin, T. (1982). *Introduction to The Sociology of "Developing Societies"*. London: MacMillan.
- Albertus, M. (2015). *Autocracy and Redistribution: The Politics of Land Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Alonso, I. (2008). José Carlos Mariátegui (1894-1930). En P. Cateriano (comp.), *Veinte peruanos del siglo XX* (págs. 131-142). Lima, Perú: Fondo Editorial de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Almaraz, A. (2015). Las luchas indígenas y campesinas en los dos ciclos de la Reforma Agraria. En *Memoria del Seminario: Recientes transformaciones agrarias en Bolivia* (págs. 49-57). La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Antezana, E. L. (1969). La reforma agraria campesina en Bolivia (1956-1960). *Revista Mexicana de Sociología* 31: 2, 285-322.
- Balderrama, C., y Suñagua, P. (2002). *Estadísticas agrarias. Tenencia de la tierra en Bolivia (1953-2002)*. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria; Embajada Real de Dinamarca - Programa sectorial de apoyo a los pueblos indígenas, descentralización y participación popular.
- Barns, G. (1993). Perspectivas del catastro y el instituto de tierras. En *Tenencia actual de la tierra en Bolivia* (págs. 155-159). La Paz, Bolivia: ILDIS.
- Barrenechea, R. (2007). *Derecho Agrario. Hacia el derecho del sistema terrestre*. La Paz, Bolivia: El original.
- Bernstein, H. (2009). V.I. Lenin and A.V. Chayanov: looking back, looking forward. *Journal of Peasant Studies* 36,1.

- _____. (2010). *Class Dynamics of Agrarian Change*. Halifax: Fernwood Publishing.
- Borras Jr, S., Franco, J., Kay, C., y Spoor, M. (14 - 15 de noviembre de 2011). Land grabbing in Latin America and the Caribbean viewed from broader international perspectives. Santiago, Chile: FAO, Oficina Regional.
- Borras Jr., S. (2007). *Pro-poor land reform: a critique*. Ottawa, Canada: University of Ottawa Press.
- Bretón, V. (2007). La cuestión agraria y los límites del neoliberalismo en América Latina: diálogo con Cristóbal Kay. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 28, 119-133.
- Cabanellas, G. (2001). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual (tomo III)*. Argentina: Heliasta.
- Cambio. (9 de agosto de 2015). Discurso del vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Álvaro García Linera, en los 60 años de la comunidad La Enconada. *En tiempos plurinacionales se ha logrado una mejor y justa distribución de la tierra*. Ministerio de Comunicación.
- Castañón, E. (2015). Discurso empresarial vs. realidad campesina: la ecología política de la producción de soya en Santa Cruz, Bolivia. *Cuestión Agraria. Revista boliviana de Estudios Agrarios y Rurales* 2, 65-86.
- CEJIS. (agosto de 2003). Proyecto de la Ley Agraria Fundamental 1984 (CSUTCB, Ed.). "Artículo Primero", *Revista de Debate Jurídico y social. Separata N° 12. Territorio y poder en la Ley Agraria Fundamental*, 29-50.
- CEPAL. (2004). *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>
- CEPAL/FAO. (1991). *Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina*. Santiago, Chile.

- Chayanov, A. (1987). *Chayanov y la teoría de la economía campesina*. México: Siglo XXI.
- Chonchol, J. (2003). La reforma agraria en América Latina. En *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* (págs. 205-222). La Paz, Bolivia: CIDES-UMSA; Plural editores.
- Choque, R., y Ticona, E. (1996). *Jesús de Machaca: La marka rebelde 2. Sublevación y masacre de 1921*. La Paz, Bolivia: CEDOIN - CIPCA.
- Coca Suárez, P. (septiembre-octubre de 2009). Conmemorando sus 29 años: La Marcha Indígena por la Constituyente y Autonomías. *Periódico Pukara, Año 3, N° 45*.
- Colque, G. (2014). *Expansión de la frontera agrícola. Luchas por el control y apropiación de la tierra en el oriente boliviano*. La Paz, Bolivia: TIERRA.
- Colque, G., Urioste, M., y Eyzaguirre, J. (2015). *Marginalización de la agricultura campesina e indígena. Dinámicas locales, seguridad y soberanía alimentaria*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Condarco, R. (2011). *Zárate, El "temible" Willka. Historia de la rebelión indígena de 1899*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: El País.
- Cortés, y Cuéllar. (1986). Lenin y Chayanov, dos enfoques no contradictorios. *Nueva antropología, vol. 9. N° 31*, 63-81.
- Cox, M., Munro-Faure, P., Mathieu, P., Herrera, A., Palmer, D., y Groppo, P. (2003). FAO in agrarian reform. En *Land Reform: Land Settlement and Cooperatives, vol. 2* (págs. 12-30). Rome: Food and Agricultural Organisation.
- Creswell, J., y Plano Clark, V. (2007). *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks. Calif.: SAGE Publications.
- Damonte, G. (2011). *Construyendo territorios: narrativas territoriales aymaras contemporáneas*. Lima, Perú: CLACSO.
- Deere, C., y León, M. (2000). *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Colombia: Tercer Mundo S.A.

Deininger, K., y Binswanger, H. (1999). The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience and Future Challenges. *The World Bank Research Observer* 14 (2), 247-276.

Díaz-Polanco, H. (2006). *Autonomía regional: la autodeterminación de los indios*. México DF: Siglo XXI.

eabolivia. (12 de enero de 2010). *Campesinos quieren manejar dos ministerios, cinco viceministerios y el INRA*. Obtenido de eabolivia, <http://www.eabolivia.com/politica/2954-campesinos-quieren-manejar-dos-ministerios-cinco-viceministerios-y-el-inra.html>

FAO. (2004). *Política de desarrollo agrícola: conceptos y principios*. Roma: Organización de las Naciones Unidas Para la Agricultura y la Alimentación.

Fernández, J., Pacheco, P., y Schulze, J. (1991). *Marco de interpretación de la cuestión agraria en Bolivia*. La Paz, Bolivia: CEDLA.

Fernández, J. (26 de octubre de 2014). Con los pies en la tierra... (En respuesta a una nota publicada en Ideas por Enrique Ormachea, Fernández aclara lo que considera son "tergiversaciones" sobre el tema tierra). *Página Siete*, <http://paginasiete.bo/ideas/2014/10/26/pies-tierra-36177.html>

_____. (1 de diciembre de 2014). La tercera es la vencida. *Página Siete*, <http://www.paginasiete.bo/opinion/2014/12/1/tercera-vencida-39804.html>

Flores, C. (2006). *El Catastro Rural en Bolivia*. s/l: s/e.

Fundación TIERRA. (2011). *Informe 2010: Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.

_____. (2012). *Marcha indígena por el TIPNIS. La lucha en defensa de los territorios*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.

_____. (2013). *Informe 2012: ¿Comer de nuestra tierra? Estudios de caso sobre tierra y producción de alimentos en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.

- GADSC. (2008). *Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz*. Santa Cruz, Bolivia: Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.
- García, Á. (24 de septiembre de 2014). Entrega de títulos ejecutoriales a ganaderos y agropecuarios. Santa Cruz, Bolivia: Ministerio de Comunicación.
- Garoz, B., Alonso, A., y Gauster, S. (2005). *Balace de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial 1996-2005*. Guatemala: CONGCOOP.
- Gascón, J. (2010). ¿Del paradigma de la industrialización al de la Soberanía Alimentaria? Una comparación entre los gobiernos nacionalistas latinoamericanos del siglo XX y los pos-neoliberales a partir de sus políticas agrarias. En J. Gascón y X. Montagut (coords.), *¿Cambio de rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas? Estado, movimientos sociales campesinos y soberanía alimentaria* (págs. 215-259). Barcelona, España: Icaria editorial, s.a.
- Gobierno de Bolivia. (2 de agosto de 1953). Decreto Ley 3464. *Ley de Reforma Agraria*. La Paz, Bolivia: (Decreto elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956).
- _____. (27 de agosto de 1953). Decreto Supremo 3471. *Decreto Reglamentario del DS 3464 de 2 de agosto de 1953*.
- _____. (1995). *Manual de implementación del Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT) (Convenio de crédito 2742 BO)*. La Paz, Bolivia: Intervención Nacional CNRA - INC.
- _____. (18 de octubre de 1996). Ley 1715. *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA)*.
- _____. (28 de noviembre de 2006). Ley 3545. *Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*.
- Gotkowitz, L. (2011). *La revolución antes de la revolución. Luchas indígenas por tierras en Bolivia 1880-1952*. La Paz, Bolivia: Plural-PIEB.
- Guzmán, I. (2008). *Saneamiento de la tierra en seis regiones de Bolivia 1996-2007*. La Paz, Bolivia: CIPCA.

Hernáiz, I., y Pacheco, D. (2000). *La Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de reformas agrarias en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.

Hernáiz, I., Pacheco, D., Guerrero, R., y Miranda, H. (2000). *Análisis crítico del proceso de Catastro Rural Legal y Saneamiento Integrado al Catastro Legal en el departamento de Chuquisaca (KADASTER e INRA)*. La Paz y Sucre, Bolivia: Fundación TIERRA.

Hernández, H., y Libardo, Á. (agosto de 2004). Evolución política y legal del concepto de territorio ancestral indígena en Colombia. *El Otro Derecho*, 31-32.

Herrera, A., Riddell, J., y Toselli, P. (1997). Experiencias recientes de la FAO en relación con la reforma agraria y la tenencia de la tierra. *Land Reform*, 1997/1.

ILDIS. (1985). Hacia una segunda reforma agraria. *Debate Agrario* 1.

_____. (1985b). Hacia una segunda reforma agraria (segunda parte). *Debate Agrario* 2.

_____. (1988). Tenencia y uso de la tierra. *Debate Agrario* 13.

INE. (1984). *Bolivia - Censo Nacional Agropecuario 1984*. Obtenido de <http://www.ine.gob.bo/anda/index.php/catalog/23>

_____. (2012). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. Obtenido de <http://datos.censosbolivia.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?yBASE=CPV2012COM> (recuperado el 6 de marzo de 2014).

_____. (2015). *Primer Censo Agropecuario 2013*. Obtenido de Censos Bolivia: <http://censosbolivia.ine.gob.bo/censofichacna/>

INRA. (1998). *Informe de actividades. Periodo octubre 1996 - diciembre 1997*. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.

_____. Manual para Programas de Asentamientos Humanos. En *Ley N° 1715 y su Reglamento* (Tercera edición, págs. 273-293). La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.

- _____. (2005). *Memoria Institucional Gestión 2004*. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- _____. (2006). *Memoria anual 2005*. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- _____. (2006b). *Estado del Proceso de Saneamiento a 10 Años de vigencia de la Ley 1715 (18/10/1996 – 18/10/2006)*. La Paz, Bolivia: s/e.
- _____. (2010). *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas*. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- _____. (2015). *A nueve años de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. La Paz, Bolivia: INRA; MDRyT.
- _____. (2015b). *Estado de saneamiento. Datos finales diciembre 2014*. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria (Documento Power Point).
- Jacobs, S. (2013). Agrarian reforms. *Current Sociology Review* 61 (5-6), 862-885.
- Jemio-Ergueta, A. (julio-agosto de 1973). La reforma agraria de Bolivia. *Nueva Sociedad* N° 7, 19-37.
- Jornada. (26 de agosto de 2011). Edgar Valeriano reemplaza a Pinto en Viceministerio de Tierras. Jornada, obtenido de <http://www.jornadanet.com/n.php?a=67094-1>.
- Kadaster. (2000). *Modelo de mantenimiento del sistema catastral en Bolivia. Manual de procesos*. La Paz, Bolivia: KADASTER.
- Kautsky, K. (1974 [1899]). *La Cuestión Agraria*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Kay, C. (octubre-diciembre de 1998). ¿El fin de la reforma agraria en América Latina? El legado de la reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierra. *Revista Mexicana de Sociología* vol. 60, N° 4, 61-98.
- _____. (2002). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. En F. G. (coord.), *El mundo rural en la era de globalización: incertidumbres*

y posibilidades (págs. 337-429). Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; Lleida: Universitat de Lleida.

_____. (2002). Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿porqué Asia Oriental superó a América Latina?'. *Debate Agrario* 34, 45-94.

_____. (octubre-diciembre de 2009). Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad? *Revista Mexicana de Sociología* 71 (4), 607-645.

Kay, C., y Urioste, M. (2007). Bolivia's unfinished agrarian reform: Rural poverty and development policies. En A. Akram-Lodhi, S. Borras, y C. Kay, *Land, poverty and livelihoods in the era of globalization: perspectives from developing and transition countries*. London; New York: Routledge.

Kopp, A. (2015). *Las colonias menonitas en Bolivia. Antecedentes, asentamientos y propuestas para un diálogo*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.

La Prensa. (02 de marzo de 2010). CSUTCB copa un viceministerio. *Los Tiempos*, obtenido de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20100203/csutcb-copa-un-viceministerio-_56339_100619.html

Lavadenz, I. (1995). El proyecto nacional de administración de tierras en Bolivia. En *Catastro. Mercado de tierras y registro de la propiedad en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Lewin, M. (1968). *Russian Peasants and Soviet Power*. Londres: Allen and Unwin.

Llambí I., L., y Pérez C., E. (2007). Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana. *Cuadernos de Desarrollo Rural* 4 (59), 37-61.

Lora, M. (4 de mayo de 2011). *¿El INRA en manos de traficantes de tierra?* Obtenido de BOLPRESS, <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011050407>

Macías, V., y Nogales, S. (1972). *Situación del catastro rural en Bolivia*. Bogotá, Colombia: ICCA.

- Maldonado, A. (1974). *Política Agraria. Derecho agrario y Reforma agraria*. La Paz, Bolivia: Don Bosco.
- Mariátegui, J. (2007 [1928]). *7 Ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima, Perú: Amauta.
- McKay, B., y Colque, G. (2015). Bolivia's soy complex: the development of 'productive exclusion'. *The Journal of Peasant Studies*, 1-28. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2015.1053875>.
- McMichael, P. (2012). The land grab y corporate food regime restructuring. *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), 681-701.
- MDRAyMA. (2005). *Estudio de identificación, mapeo y análisis competitivo de la cadena de bovinos de carne en las macro ecorregiones trópico húmedo y chaco*. La Paz, Bolivia.
- _____. (2 de agosto de 2007). *La Revolución Agraria avanza. Primeros resultados (22 de enero 2006 al 2 de agosto de 2007)*. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente; Viceministerio de Tierras (Periódico).
- MDRyT. (2012). *Compendio Agropecuario 2012*. La Paz, Bolivia: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.
- Merlo, J. C. (2008). *Las formas de propiedad y su registro: las tierras indígenas y recursos naturales*. La Paz, Bolivia: AECID.
- Meszaros, G. (2013). *Social Movements, Law and the Politics of Land Reform: Lessons from Brazil*. Canadá: Routledge-Cavendish.
- Meurs, M. (1999). The continuing importance of collective agriculture. En *Many Shades of Red: State Policy and Collective Agriculture* (págs. 1-35). Lanham: Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Miglioli, G. (1934). *La colectivización de los Campos Soviéticos*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Claridad.
- Morales, M. (2011). Bases para el nuevo impuesto a la propiedad agraria en Bolivia. En *Hablemos de tierras: minifundio, gestión territorial,*

bosques e impuesto agrario en Bolivia (págs. 319-342). La Paz, Bolivia: Plural editores.

Ormachea, E. (12 de octubre de 2014). García Linera, agroindustria y tierras (¿De dónde saldrá tan importante cantidad de tierras para ampliar la frontera agrícola que propone el Vicepresidente a Santa Cruz?). *Página Siete*, obtenido de <http://www.cedla.org/content/46911#sthash.ccW6GNGB.dpuf>.

Ortíz, P. (26 de junio de 2001). La gran estafa. Se negocia con la tierra de Bolibras. *El Deber*, obtenido de <http://goo.gl/FOtGzz>.

Pacheco, D. (2001). Balance de las políticas de tierras y su aplicación. En *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX* (págs.3-24). (Consortio de investigación Fundación TIERRA, ACLO, CEDLA, CIPCA, QHANA). La Paz, Bolivia: PIEB.

Patel, R. (2009). Food sovereignty. *Journal of Peasant Studies*, 36:3, 663-706.

Patzi, F. (2014). Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria: Análisis crítico. En F. Patzi, y I. Radhuber, *Presupuestos y revolución productiva* (págs. 9-52). La Paz, Bolivia: PNUD; Proyecto de Fortalecimiento Democrático.

Paz, D. (2003). Medio siglo de la reforma agraria boliviana. *Opiniones y Análisis N° 65. Tierra, campesinos e indígenas*, 11-56.

_____. (2009). *La estructura agraria boliviana*. La Paz, Bolivia: Plural editores.

Peres A., J. A. (1998). *Marco institucional y análisis institucional del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)*. Informe de Consultoría, La Paz, Bolivia.

Pérez L., M. (septiembre de 2014). Mercado o seguridad alimentaria, dilema de los pequeños productores agrícolas de Rurrenabaque. *Cuestión Agraria. Revista boliviana de Estudios Agrarios y Rurales*, 1(1), 137-162.

_____. (noviembre de 2015). El proceso de descomposición de la economía campesina boliviana. *Cuestión Agraria. Revista boliviana de Estudios Agrarios y Rurales*, 2(1), 39-51.

- Plata, W. (2014). Indigenismo y cultura política en Bolivia. El discurso político de las élites intelectuales de Cochabamba en el contexto pre y post Revolución de 1952. *Tesis de Licenciatura en Sociología*. Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón.
- Putzel, J. (1992). *A Captive Land: Politics of Agrarian Reform in the Philippines*. London: Catholic Institute for International Relations.
- Radhuber, I. (2008). *El poder de la tierra*. La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Reinaga, F. (1970). *La revolución india*. La Paz, Bolivia: WA-GUI (cuarta edición 2010).
- Rojas, J. (2006). La reforma agraria boliviana: recuento histórico de sus marchas y contramarchas. En FAO, *Consulta de expertos en Reforma Agraria en América Latina. Informe Final* (págs. 104-141). Santiago, Chile. Obtenido de http://americalatina.landcoalition.org/ilc2007/documents/pdf/fao_final.pdf.
- Salomón, R. (mayo de 2001). Análisis de la aplicación de la Ley INRA. *Umbrales N° 9*, 13-21.
- Sánchez de Puerta T., F. (1990). La economía de trabajo (Alexander Vasilevich Chayanov. Selección de escritos. *Agricultura y Sociedad N° 55* (abril-junio), 239-249.
- Sanjinés, A. (1932). *La reforma agraria en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Renacimiento.
- Sanjinés, E. (2013). Condiciones para el acceso a la propiedad de la tierra y el territorio: entre lo formal y lo legítimo. En *Los derechos de propiedad en Bolivia* (págs. 31-47). La Paz, Bolivia: Fundación Milenio.
- Shanin, T. (1990). *Defining Peasants: Essays Concerning Rural Societies, Expolary Economics, and Learning from them in the Contemporary World*. Great Britain: Press Ltd.
- Soliz, C. (2012). La modernidad esquiwa: debates políticos e intelectuales sobre la reforma agraria en Bolivia (1935-1952). *Revista Ciencia y Cultura N° 29*. Obtenido de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2077-33232012000200003yscript=sci_arttext.

- _____. (2015). Reforma Agraria: Balance, perspectivas y nuevos enfoques. En M. Cajias (coord.), *Bolivia y su historia* (págs. 225-259). La Paz, Bolivia: Coordinadora de Historia.
- Soruco, X. (2008). De la goma a la soya: El proyecto histórico de la élite cruceña. En *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy* (págs. 1-100). La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Soruco, X., Plata, W., y Medeiros, G. (2008). *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Spoor, M., y Visser, O. (2001). The State of Agrarian Reform in the Former Soviet Union. *Europe-Asia Studies Vol 54, N° 6*, 885-901.
- Ticona, E. (2003). Pueblos indígenas y Estado boliviano. La larga historia de conflictos. *Gazeta de Antropología 19, artículo 10*. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10481/7325>.
- _____. (2010). *Saberes, conocimiento y prácticas anticoloniales del pueblo aymara-quechua en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Agruco; Plural editores.
- TIERRA. (septiembre de 2014). Seguridad y soberanía alimentaria entre campesinos e indígenas. *Cuestión Agraria. Revista boliviana de Estudios Agrarios y Rurales, 1(1)*.
- _____. (noviembre de 2015). Soberanía alimentaria: luchas y amenazas. *Cuestión Agraria. Revista boliviana de Estudios Agrarios y Rurales, 2*.
- Toranzo, C. (2015). La continuidad del Estado anticampesino. En *Memoria del Seminario: Recientes transformaciones agrarias en Bolivia* (págs. 31-39). La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Urioste, A. (2001). Catastro e impuesto a la tierra en el municipio de Pailón. En *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX* (págs. 303-329). (Consortio de investigación Fundación TIERRA, ACLO, CEDLA, CIPCA, QHANA). La Paz, Bolivia: PIEB.
- Urioste, M. (1987). *Segunda reforma agraria: campesinos, tierra y educación popular*. La Paz, Bolivia: CEDLA.

- _____. (agosto de 1997). El proceso de aprobación de la nueva ley de tierras en Bolivia. (*mimeo*).
- _____. (2001). El monocultivo de la soya en el municipio de Pailón. En *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX* (págs.251-301). (Consortio de investigación Fundación TIERRA, ACLO, CEDLA, CIPCA, QHANA). La Paz, Bolivia: PIEB.
- _____. (2002). *Desarrollo rural con participación popular*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- _____. (2005). *Bolivia: la reforma agraria abandonada Valles y Altiplano*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- _____. (septiembre-octubre de 2009). La “revolución agraria” de Evo Morales; desafíos de un proceso complejo. *Nueva Sociedad* N° 223, 113-127.
- _____. (2012). Concentration and “foreignisation” of land in Bolivia. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement* 33:4, 439-457.
- Urioste, M., Barragán, R., y Colque, G. (2007). *Los nietos de la reforma agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Urioste, M., y Kay, C. (2005). *Latifundios, avasallamientos y autonomías. La reforma agraria inconclusa en el oriente*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Urioste, M., y Pacheco, D. (2001). *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX*. (Consortio de investigación Fundación TIERRA, ACLO, CEDLA, CIPCA, QHANA). La Paz, Bolivia: PIEB.
- _____. (2002). Mercado de tierras en un nuevo contexto (Ley INRA). En *Desarrollo Rural con Participación Popular* (págs. 61-109). La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.

- Urquidi, A. (1953). Bases sociológicas de la Reforma Agraria. *Revista Jurídica*. Cochabamba, Bolivia: Órgano oficial de la Facultad de Derecho - Universidad de Cochabamba.
- Van der Ploeg, J. (2008). *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in a Era of Empire and Globalization*. London: Routledge.
- _____. (2013). *Peasants and the Art of Farming: a chayanovian manifesto*. Canadá: Fernwood Publishing.
- Venugopal, R. (2015). Neoliberalism as concept. *Economy and Society* 44:2, 165-187.
- Viceministerio de Tierras. (2007). *Listado del departamento de Santa Cruz. Tabla de predios que coinciden CNRA - INRA*. s/l: s/e.
- Villarroel, M. (04 de noviembre de 2012). De leal al MAS a disidente. *La Razón*, Suplemento Animal político, obtenido de http://www.la-razon.com/index.php?_url=/suplementos/animal_politico/leal-disidente_0_1717028349.html

ANEXOS

Anexo 1.

1. Resumen de predios titulados con superficies mayores a 5.000 hectáreas

Resumen general	Número de predios		Hectáreas tituladas	
A. Por departamentos	126	100%	1.111.904	100%
<i>Santa Cruz</i>	63	50,0	565.974	50,9
<i>Beni</i>	47	37,3	402.528	36,2
<i>Chuquisaca</i>	5	4,0	45.234	4,1
<i>Pando</i>	4	3,2	37.684	3,4
<i>Tarija</i>	3	2,4	31.381	2,8
<i>La Paz</i>	3	2,4	22.435	2,0
<i>Cochabamba</i>	1	0,8	6.668	0,6
B. Por años	126	100%	1.111.904	100%
1996	–	0,0	–	0,0
1997	–	0,0	–	0,0
1998	–	0,0	–	0,0
1999	1	0,8	7.071	0,6
2000	–	0,0	–	0,0
2001	4	3,2	27.107	2,4
2002	3	2,4	23.996	2,2
2003	13	10,3	103.168	9,3
2004	8	6,3	79.326	7,1
2005	14	11,1	145.951	13,1
2006	8	6,3	63.506	5,7
2007	3	2,4	25.508	2,3
2008	8	6,3	100.458	9,0
2009	8	6,3	59.504	5,4
2010	21	16,7	200.285	18,0
2011	10	7,9	88.902	8,0
2012	12	9,5	76.707	6,9
2013	10	7,9	90.517	8,1
2014	3	2,4	19.897	1,8

Fuente: elaboración propia con base en datos de INRA 2013.

2. Detalle de predios titulados con superficies mayores a 5.000 hectáreas

Año de titulación	Departamento	Nº	Nombre de la propiedad	Superficie titulada (ha)	
2014	Beni	1	Chichiguambo	5.928	
	Chuquisaca	2	Anduare	5.321	
	Santa Cruz	3	Santa Rosita	8.649	
2013	Beni	4	Estancias Oriente S.A	28.221	
		5	Ingavi	5.000	
		6	Los Ciervos	6.478	
		7	Mayosa	6.677	
		8	Palmera	9.614	
		Chuquisaca	9	Nancaroinza	14.184
		Santa Cruz	10	Alba Longa	5.280
			11	San Pedrito	5.000
	Tarija	12	San Pedro	5.000	
		13	La Purísima	5.063	
	2012	Beni	14	El Refugio	5.630
			15	Etarapa	6.133
16			La Salvación	5.487	
17			Paris	5.178	
18			Picacho	8.258	
19			Quita Pesares	5.258	
20			Villa Victoria	5.096	
Santa Cruz			21	Aguara	6.293
			22	Ben Hur	8.813
			23	El Encuentro	5.615
Tarija		24	La Fon Fon	7.253	
		25	Quebrada Blanca	7.690	
2011		Beni	26	Caly	5.724
	27		El Palmar	7.797	
	28		Esmeralda	6.906	
	29		Mejillones	7.057	
	30		San Bernardo	6.207	
	31		Yotau	8.317	
	Santa Cruz		32	Boysareti	11.130
		33	El Tesoro	9.331	
		34	Junquillar	17.701	
	Tarija	35	Limonos Bororoca	8.731	
2010		Beni	36	Barranquilla	8.264
			37	California	9.218
			38	El Rosedal	5.927

Año de titulación	Departamento	N°	Nombre de la propiedad	Superficie titulada (ha)
2010	Beni	39	<i>Las Delicias</i>	5.494
		40	<i>Las Tojas</i>	12.742
		41	<i>Mirador</i>	8.870
		42	<i>Sumacal</i>	14.783
	Chuquisaca	43	<i>Villazón</i>	6.381
	Cochabamba	44	<i>Valle Sacta</i>	6.668
	Pando	45	<i>Esperanza</i>	9.047
	Santa Cruz	46	<i>Corralito</i>	6.681
		47	<i>Hacienda Doble R</i>	12.869
		48	<i>Los Batos</i>	5.298
		49	<i>Los Quebrachos</i>	5.861
		50	<i>Los Reyes</i>	6.647
		51	<i>Piedras Blancas y Las Marías</i>	29.024
		52	<i>Rancho Grande</i>	5.185
		53	<i>San Cayetano</i>	5.712
		54	<i>Santa María y San Javierito</i>	6.523
		55	<i>Versalles</i>	9.745
		Tarija	56	<i>Vallecito Marquez</i>
	2009	Beni	57	<i>Brisas del Beni</i>
58			<i>Los Brillantes</i>	6.582
Pando		59	<i>Honduras</i>	5.080
Santa Cruz		60	<i>La Ponderosa</i>	14.461
		61	<i>Nueva Esperanza del Parapety</i>	5.882
		62	<i>Reyes</i>	6.481
		63	<i>San Rafael</i>	8.667
	64	<i>Santa Rosita 1 Y 2</i>	5.458	
2008	Beni	65	<i>Campo 23 de Marzo</i>	50.000
		66	<i>Cuatro Hermanos</i>	6.202
		67	<i>La Esperanza</i>	5.243
		68	<i>Puerto Winsor</i>	11.314
	La Paz	69	<i>Cooperativa Agropecuaria Kantuta Ltda.</i>	7.230
	Santa Cruz	70	<i>Fraternidad</i>	8.244
		71	<i>Santo Rosario</i>	5.252
	Tarija	72	<i>El Azul</i>	6.974
2007	Chuquisaca	73	<i>Bella Vista Caruruti</i>	5.924
	La Paz	74	<i>Propiedad Lago Grande</i>	10.168
	Santa Cruz	75	<i>Taiteturenda</i>	9.416
2006	Beni	76	<i>Belén</i>	7.142
		77	<i>La Asunta</i>	5.839
	Chuquisaca	78	<i>El Salvador</i>	13.424

Segunda Reforma Agraria

Año de titulación	Departamento	N°	Nombre de la propiedad	Superficie titulada (ha)
2006	Santa Cruz	79	Iguicabi	9.740
		80	Ivasiriri	7.000
		81	La Esperanza (Cecilia)	6.465
		82	Las Palmas	6.429
		83	Mariqui	7.466
2005	Beni	84	Guadalupe	5.007
		85	Marimono	5.981
		86	San Juan	13.891
	Santa Cruz	87	Agrocom	6.503
		88	Campo León	5.388
		89	El Encanto 1	6.389
		90	El Trebol	27.327
		91	La Esperanza - Guirapirandi	9.634
		92	La Luna	17.843
		93	Mborevirenda	9.910
		94	Medio Monte	17.268
		95	San Bartolo	5.056
		96	San Judas Tadeo I	5.203
		97	Tamane	10.549
2004	Beni	98	Capirenda - La Central- Firmeza y San Bartolo	7.138
		99	Dancahuazu	5.591
		100	La China	7.202
	Santa Cruz	101	Arizona	5.592
		102	Jabali	29.555
		103	La Esperanza	8.253
		104	Propiedad La Lusitana	5.073
		105	San Antonio	10.923
2003	Beni	106	Campiño	5.695
		107	El Cupesi	5.469
	La Paz	108	San Marcos	5.037
	Pando	109	Montevideo	13.532
		110	Nareuda	10.025
	Santa Cruz	111	Abebo	7.862
		112	El Crisol	6.812
		113	Itaguazurenda	7.862
		114	La Perla	7.521
		115	Monterrey I	7.841
		116	San Antonio de Cusi Alto	6.959
117		San Martín Los Tordos	12.827	
118		Totai	5.727	

Año de titulación	Departamento	Nº	Nombre de la propiedad	Superficie titulada (ha)
2002	Beni	119	<i>San José de Florida</i>	9.266
		120	<i>San Martín Ltda.</i>	8.252
	Santa Cruz	121	<i>San Diego</i>	6.478
2001	Beni	122	<i>El Playón</i>	5.360
		123	<i>Palmasola</i>	7.123
	Santa Cruz	124	<i>Carhua-Cerro Bola</i>	9.600
		125	<i>Carua</i>	5.024
1999	Beni	126	<i>Monte Cristo</i>	7.071
Total				1.111.904

Fuente: elaboración propia con base en datos del INRA 2013.

Anexo 2.

Asentamientos humanos en el marco de la Ley 1715 de 1996

Con la promulgación de la Ley INRA en 1996, las condiciones para la “colonización” o asentamientos humanos fueron cambiadas. La primera medida fue el cierre del Instituto Nacional de Colonización (INC) en 1992. Desde 1996 el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) tiene la atribución de “proponer, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y los programas de asentamientos humanos”, además de determinar y aprobar las áreas y superficies a distribuir por dotación, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra, necesidades socioeconómicas del país y en forma de propiedad colectiva (TCO o propiedad comunaria).

La Ley INRA también dispuso que la distribución de tierras sólo es procedente una vez identificadas y certificadas las tierras fiscales a través del saneamiento.

Como un anexo de la Ley INRA, el año 2000 el INRA publicó el “Manual para programas de asentamientos humanos”, que fue el resultado de un Programa piloto desarrollado en la localidad de Cuatro Cañadas en Santa Cruz. Esta experiencia permitió identificar provincias susceptibles de ser priorizadas para la aplicación de programas de asentamientos. La propuesta –que no llegó a materializarse– muestra los factores que se consideraron como significativos para organizar programas de asentamientos, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 1.
Provincias priorizadas para la distribución de tierras (año 2000)

Nº	Departamento	Provincia	Densidad	Magnitud de pobreza	Índice de desertificación de tierras	Tasa de migración neta
1	Cochabamba	Arque	16.94	64.1	4	-13.39
2	Cochabamba	Tapacarí	12.8	62.5	4	-4.23
3	Potosí	Charcas	10.54	61.1	4	-0.49
4	Cochabamba	Bolívar	17.15	60.1	4	-3.74
5	La Paz	Muñecas	3.59	59.9	3	-2.12
6	Potosí	Chayanta	10.41	57.9	4	-24.51
7	Potosí	Ibañez	10.84	56.8	4	-16.34
8	La Paz	B.Saavedra	3.96	56.5	2	-4.92
9	Chuquisaca	Azurduy	5.61	56.4	3	-20.5
10	Potosí	Bilbao	15.7	56.1	4	-26.17
11	La Paz	Camacho	25.71	55.1	3	-3.7
12	Chuquisaca	Zudañez	8.29	55.0	3	-14.27
13	Chuquisaca	Nor Cinti	8.25	52.7	4	-19.88
14	Oruro	Totora	2.72	51.3	4	-42.65
15	Potosí	C. Saavedra	22.17	48.9	4	-18.19
16	Chuquisaca	Sur Cinti	4.61	48.6	4	-17.09
17	Chuquisaca	Yaparaez	21.24	47.9	3	-14.07
18	Oruro	Carangas	1.45	47.6	4	-44.98
19	Oruro	Sur Carangas	1.14	47.2	4	-53.23
20	Oruro	Pagador	3.91	46.1	4	-35.46
21	Oruro	Abaroa	5.77	46.1	3	-28.61
22	Oruro	Cabrera	0.83	45.9	4	-45.61
23	Oruro	Litoral	0.72	37.4	4	-28.8
24	Potosí	Bustillos	34.71	33.1	3	-53.21
25	Potosí	Frías	45.94	21.1	3	-26.01

Fuente: INRA 2000, 286.

Actualmente el proceso de distribución de tierras ocurre a través de un procedimiento que se inicia en las direcciones departamentales del INRA una vez concluido el saneamiento de tierras en una determinada región. Según establece la ley, los datos finales del saneamiento alimentan al Sistema de Catastro Rural y al Registro Nacional de Tierras Fiscales (RUNTF). Este sistema de catastro

tiene el objetivo de reunir toda la información relacionada con las tierras fiscales existentes en el país, con el fin de generar un proceso ordenado de distribución de tierras.

Una vez identificadas las tierras fiscales disponibles, los directores departamentales pueden iniciar el proceso de distribución de tierras en atención a las demandas que surjan de los pueblos indígenas originario campesinos de cada departamento. Para la identificación de beneficiarios, la Ley 3545 establece el siguiente orden de preferencias:

1. La dotación será preferente en favor de quienes residan en el lugar;
2. La dotación tendrá preferencia frente a la adjudicación, en el marco de las políticas nacionales de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras y las posibilidades del Instituto Nacional de Reforma Agraria; y,
3. La dotación será preferente en favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o de aquellas que las posean insuficientemente (Ley 3545, art. 43).

Con las solicitudes, los directores departamentales remiten los antecedentes al Director Nacional. Una vez recibidos, corresponde a la oficina nacional tramitar la "Certificación de aptitud de uso de suelo" ante la Superintendencia Agraria o Forestal según las características de la zona.

Establecida la aptitud del suelo, el trámite retorna al INRA departamental con el fin de que se elabore el "Proyecto de resolución determinativa de modalidad de distribución de tierras" que no es otra cosa que la argumentación formal del proceso. Posteriormente, el trámite debe pasar a juicio de la Comisión Agraria Departamental (CAD) para que emita una resolución de aprobación. Una vez visado, el proceso se traslada nuevamente a conocimiento del Director Nacional, esta vez para que emita la correspondiente "Resolución de distribución de tierras".

Esta Resolución debe ser publicada a fin de que los interesados en acceder a estas tierras puedan apersonarse formalizando su solicitud. Para ello, los potenciales beneficiarios previamente deben estar inscritos en el “Registro Único de Beneficiarios (RUB)” que es la unidad encargada de registrar, verificar y/o depurar la lista de miembros de las comunidades solicitantes. Según dispone la ley, esta repartición es la encargada de seleccionar a los beneficiarios respetando las preferencias legales, el aval de las organizaciones sociales del lugar y la aprobación de las instancias estatales departamentales relacionadas con el tema.

Seleccionada la comunidad o las comunidades beneficiarias, corresponde elaborar el “Programa de Asentamientos Humanos” en observancia a lo previsto en el Art. 109 del Reglamento de la Ley INRA. Este programa debe ser elaborado por el Viceministerio de Tierras y debe contener la siguiente información mínima:

1. Descripción del interés público de la acción,
2. Descripción de las condiciones socioeconómicas de la comunidad beneficiaria,
3. Posición geográfica,
4. Descripción de los medios materiales para la ejecución del plan, las entidades responsables y el cronograma.

Finalmente y después de aprobado el “Programa de asentamientos humanos” el Director del INRA autoriza el asentamiento de los beneficiarios, consecuentemente emite la correspondiente “Resolución de dotación y titulación de tierras” en favor de los nuevos beneficiarios.

Como se puede constatar, las probabilidades de dotación a favor de una comunidad campesina pobre son bajísimas, tanto por el escabroso procedimiento establecido como por la disponibilidad de tierras fiscales accesibles y aptas para nuevos asentamientos.

Sobre los autores

Gonzalo Colque

Economista con especialidad en desarrollo rural. Tiene una maestría en estudios agrarios y medioambientales del *International Institute of Social Studies (ISS)*, La Haya-Holanda. Actualmente es Director Ejecutivo de Fundación TIERRA. Trabajó por varios años en la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA). Ha sido miembro del equipo de investigadores jóvenes del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). Es autor de varios libros, ensayos y artículos académicos.

Efraín Tinta

Geógrafo, especialista en cartografía y sistemas de información geográfica. Tiene estudios en la maestría de Desarrollo Rural del CIDES-UMSA. Trabajó para Kampsax en el saneamiento de las zonas CAT-SAN de Santa Cruz, Beni y las TCO de San José de Uchupiamonas y Jesús de Machaca. Trabaja en la Fundación TIERRA desde 2007. Actualmente es Director de la Regional Altiplano.

Esteban Sanjinés

Licenciado en Derecho. Especialista en derecho agrario, con énfasis en derechos ciudadanos. Diplomado en Investigación Social y posgrado en instituciones democráticas y democracia participativa del Programa Avanzado de Formación *Internacional Swedish Institute For Public Administración (SIPU-SIDA)*, Estocolmo-Suecia. Fue Secretario Técnico de la Comisión de Tierra y Territorio en la Asamblea Constituyente. Tiene diez años de experiencia de investigación y trabajo con comunidades indígena originario campesinas. En la Fundación TIERRA fue Director de la Regional Altiplano y actualmente se desempeña como investigador jurídico.

Este trabajo examina los alcances, hitos y resultados emergentes de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la cual dio por concluido el primer ciclo de Reforma Agraria (1953-1992) y abrió uno nuevo (1996 en adelante), dirigido a revertir el acaparamiento y privatización de tierras fiscales a través del llamado “saneamiento de la propiedad agraria”.

Este libro expone historias que incomodan de muchas maneras y que giran en torno a una pregunta clave: el saneamiento en particular y la reforma agraria en general ¿aún son mecanismos válidos para modificar las relaciones sociales rurales en el escenario actual de transformaciones agrarias que más bien están dirigidas por fuerzas e intereses económicos globales?

Lo notable de este libro es que analiza la problemática de la reforma agraria desde la perspectiva actual en la que predomina la globalización neoliberal. Ello implica que el significado y debate sobre la reforma agraria tiene hoy en día características diferentes a las que tuvo en el pasado.

–Cristóbal Kay, Profesor Emérito ISS-Países Bajos

La principal recomendación de este libro es que –ante la creciente presión del agronegocio [...] y la reconcentración de la propiedad de la tierra [...]– el proceso agrario se debería paralizar y reformular sus estrategias, mecanismos y objetivos en las áreas de expansión de la frontera agrícola.

–Miguel Urioste, Investigador TIERRA

ISBN: 978-99974-821-9-8



9 789997 482198