

Cuarta
PARTE

**Dinámicas cíclicas de la ejecución
del saneamiento de tierras
en Bolivia**

Juan Pablo Chumacero R.

Juan Pablo Chumacero R.*

Licenciado en Economía y Magister en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar - Ecuador. Trabajó en la Fundación TIERRA entre 2000 y 2014. Fue director ejecutivo entre 2012 y 2014. Sus temáticas de investigación son: tenencia y acceso a la tierra, derechos indígenas, desarrollo rural y seguridad alimentaria. Entre otros trabajos, es autor de: Trece años de reforma agraria en Bolivia. Avances, dificultades y perspectivas y Mujeres rurales, acceso y control sobre la tierra en comunidades indígenas campesinas.

- * Documento realizado dentro del marco de la primera convocatoria de investigaciones sobre temas agrarios en la plataforma boliviana para la implementación de la Estrategia Nacional de Involucramiento de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ENI – ILC) en Bolivia.

1. Introducción

Analizando los procesos de reforma agraria de la primera mitad del siglo XX en distintos países de América Latina, es evidente que sus objetivos, de carácter histórico y fundacional, estaban relacionados con la afectación de propiedades latifundiaras de orden feudal y la eliminación de relaciones servidumbrales de explotación en el agro. La afectación daba lugar a la restitución y redistribución de las tierras a pobladores rurales en un proceso donde, en general, el campesinado jugó un rol fundamental (Chonchol 2003).

Actualmente, los procesos de reforma agraria tienen dos tipos de objetivos. Uno de carácter político, que busca una justa distribución de tierras a través de la intervención jurídica de las tierras latifundiaras y, paralelamente, su redistribución a las poblaciones sin tierras o con escasa tierra en cada país. El otro objetivo es de orden técnico y se efectiviza a través de lo que en Bolivia se conoce como “saneamiento de tierras”: un proceso administrativo y jurídico destinado a regularizar la propiedad agraria donde se revisa la autenticidad del derecho propietario, se actualiza la información existente, se elimina la ilegalidad en los títulos y finalmente se ordena su registro y se establece un catastro rural de tierras.

En Bolivia, la Reforma Agraria de 1953 tuvo características propias de procesos de afectación y restitución de tierras, reconfigurando el escenario político nacional de manera decisiva, al reconocer al campesino como un actor importante en las dinámicas sociales de la época, pero sin que haya logrado la creación de condiciones suficientes para el desarrollo rural y agrario de base campesina e indígena (Hernaíz y Pacheco 2001).

En 1996 se relanzó la reforma agraria con la promulgación de la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Es un proceso que se adecua más bien a los objetivos de una reforma agraria que busca ordenar los derechos de propiedad de la tierra a través de mecanismos de orden técnico y jurídico.

La Ley INRA fue resistida enfáticamente por sectores agroindustriales y terratenientes de las tierras bajas del país durante su diseño y, posteriormente, en el proceso de saneamiento de tierras, ya que temían que podría afectar intereses y supuestos derechos forjados en más de 30 años de distorsión del proceso agrario nacional (años sesenta – años ochenta) (Urioste y Kay 2005). La debilidad institucional, la corrupción y el clientelismo en las instancias estatales encargadas de la reforma agraria habían creado condiciones para que unos pocos obtuvieran el control latifundiaro de las tierras en el Oriente boliviano. Paradójicamente, el sector campesino también se oponía a la aprobación de la Ley INRA por considerarla parte de las políticas neoliberales que se implementaban en los años noventa y porque calificaban la Ley de Tierras como una versión alejada de su propia propuesta de carácter más radical y redistributivo.

Posiblemente, el único sector social interesado en la promulgación de la Ley INRA estaba compuesto por los pueblos indígenas de las tierras bajas, representados por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Este sector logró el reconocimiento legal de un tipo de propiedad agraria cercano a la noción de “territorio indígena”, aunque bajo un denominativo más conservador: Tierra Comunitaria de Origen (TCO).

Pero más allá de intereses sectoriales, es importante señalar que la Ley INRA se diseñó en un marco general caracterizado por un proceso de orden nacional y principalmente mundial de expansión del capitalismo agrario. En los años noventa aumentó el interés económico por el acceso y el control de tierras productivas para la producción de materias primas agrícolas de exportación.

En el caso boliviano este fenómeno quedó reflejado en el crecimiento de los cultivos de soya y otras oleaginosas (Colque 2014).

Asimismo, aunque la Ley de Tierras tenía carácter de política de Estado, estaba claro que los distintos gobiernos nacionales no habían podido instalar capacidades institucionales adecuadas para encarar el proceso agrario de manera efectiva. Tampoco hubo voluntad política necesaria para poner en marcha un proceso de redistribución de tierras que afectara intereses de las clases terratenientes y protegiera el derecho a la tierra de los sectores rurales mayoritarios. Los distintos gobiernos que se encargaron de ejecutar el proceso de saneamiento de tierras optaron por afianzarse en el poder de manera tradicional, a través de pactos con los grupos de poder económico y político.

Todas estas tensiones demuestran las dificultades que ha habido para llevar adelante un verdadero proceso de reforma agraria, que afecte el sistema latifundiaro y, a la vez, supere el problema del minifundio. En 1996 se definió un plazo inicial de 10 años para concluir el proceso de saneamiento, pero ante los resultados mínimos alcanzados, los plazos establecidos fueron ampliados dos veces: en 2006, mediante la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y, en 2013, mediante otra disposición legal. El plazo actualmente vigente concluye el año 2017. Han transcurrido cerca de dos décadas y los resultados aún no son claros ya que las cifras oficiales de titulación de tierras podrían ser cuestionadas por ser sesgadas, incompletas e incluso, contradictorias entre un año y otro.

Con este marco general, el presente documento tiene como objetivo realizar una valoración descriptiva y analítica del proceso de saneamiento y titulación de tierras desde una perspectiva temporal que ilustre los resultados y tendencias de los 18 años de aplicación de este proceso (1996-2014). Tres preguntas principales servirán de guía: i) ¿cuáles son los resultados de 18 años de apli-

cación del saneamiento de tierras?, ii) ¿qué tendencias se pueden identificar como resultado de este proceso? y iii) ¿qué perspectivas y qué desafíos se presentan para el futuro?

La información cuantitativa sobre los resultados del saneamiento de tierras proviene de los datos oficiales presentados por las distintas instituciones estatales encargadas del proceso agrario, como el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), el Viceministerio de Tierras y otros. Dado que la información ofrecida a menudo es dispersa y parcial, se ha privilegiado el trabajo de recopilación y centralización en una base de datos presentados en distintos formatos: informes de gestión, presentaciones institucionales, rendiciones de cuentas ante las organizaciones sociales y datos provenientes de separatas y documentos comunicacionales de las instituciones mencionadas. Asimismo, se ha procesado información producida por instituciones y centros de investigación especializados en temas agrarios, como la Fundación TIERRA y otros.

2. Algunos elementos legales importantes

La Ley 1715 o Ley INRA tiene como uno de sus objetivos centrales crear una nueva institucionalidad agraria capaz de encarar los retos que el proceso agrario establecía para los siguientes años. También se propuso establecer un régimen de distribución de tierras, garantizar el derecho propietario de comunidades campesinas, pueblos indígenas, pequeños y grandes propietarios y, por último, regular la aplicación del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en el país.

Para ello, el Estado crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como un órgano técnico-jurídico encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas referidas a la ejecución y consolidación del proceso de la reforma agraria. Esta entidad sustituye al desaparecido Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y al Instituto Nacional de Colonización (INC).

En la práctica y desde el año 1996, el saneamiento de tierras, entendido como el “procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria” (art. 64 Ley INRA) se constituye en la principal tarea del INRA. Esto significa que se priorizó la revisión jurídica y técnica de las propiedades agrarias por encima de otros objetivos también importantes para una reforma agraria efectiva. Como se verá más adelante, después de varios años, el énfasis en el proceso catastral de tierras acabó por consolidar la estructura agraria dual existente antes que cerrar la brecha inequitativa entre los grandes y pequeños propietarios.

La Ley INRA también dispone varias finalidades para el saneamiento de tierras; es decir que varios resultados esperados por los sectores agrarios estaban subordinados a la ejecución y conclusión del proceso técnico y jurídico de titulación de tierras. El saneamiento debe certificar el cumplimiento de la Función Social (FS) y de la Función Económica Social (FES); consolidar la titulación de procesos agrarios que se hallaban en trámite bajo el anterior régimen de tierras; construir un catastro rural legal de la propiedad agraria; conciliar conflictos relacionados con la posesión de la propiedad; revisar títulos propietarios con vicios de nulidad; y por último, revertir las tierras que no cumplan con la FES.

En 2006, durante el primer año de gobierno del presidente Evo Morales, se vence el plazo del saneamiento de tierras y se promulga la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Ley 3545), que incorpora modificaciones sustanciales a la Ley INRA. Algunos cambios introducidos están relacionados con la desvinculación del cumplimiento de la FES del pago del impuesto a la tierra. Así, desde 2006, el pago de impuestos por la tierra dejó de ser aceptado por el Estado como prueba de cumplimiento de la FES debido a que la baja cuantía del mismo favorecía a los grandes propietarios y obstaculizaba procesos de redistribución y recorte de grandes propiedades latifundiarias. Asimismo, los cambios otorgan mayores atribuciones al INRA para acelerar la reversión de tierras y su posterior distribución colectiva a poblaciones sin tierra o sin tierra suficiente. En suma, el INRA logra unos procedimientos más expeditos para agilizar el proceso agrario en un plazo adicional de siete años (2006-2013).

Posteriormente, en 2009 se aprueba una nueva Constitución Política del Estado que incorpora nuevas disposiciones en cuanto a tierra y territorio. El texto constitucional modifica la definición de función económica social como el “empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés

colectivo y de su propietario” (art 397, III). Establece también que el incumplimiento de las FES, así conceptualizada, junto con la tenencia latifundista de la tierra, son causales legales para proceder a la reversión de la propiedad agraria, es decir, su conversión en tierras de propiedad estatal o fiscal para su posterior redistribución.

Asimismo, el texto constitucional define el latifundio como aquellas propiedades agrarias que no cumplen la FES, que tienen un sistema servidumbral o de semiesclavitud en sus relaciones laborales, que suponen una tenencia improductiva de la tierra o que tienen una extensión que supera las 5 mil hectáreas de tierra. Además, la Constitución reconoce una serie de preceptos que ya existían en leyes previas, como la prohibición de la división de la propiedad en superficies menores a la pequeña propiedad; la condición de la propiedad colectiva (territorios indígenas y propiedades comunitarias) como indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible; y el reconocimiento de la complementariedad entre derechos individuales y colectivos. Por último, se cambia la figura de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) por la de Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) y se reconoce dentro de los mismos, el derecho al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su interior, el derecho a la consulta previa e informada y el derecho a la participación en los beneficios por explotación de recursos no renovables.

Una vez que terminó el plazo de siete años adicionales (2006-2013), el gobierno de Morales dispuso una segunda ampliación de plazo dado que el saneamiento de tierras no había concluido. En octubre de 2013, se aprueba la Ley 429 de ampliación del plazo de ejecución del saneamiento por cuatro años, es decir, entre 2013 y 2017. Además, esta disposición legal abre la posibilidad de que este proceso agrario continúe en los años subsiguientes hasta que los trabajos en curso estén concluidos. No existen mayores disposiciones legales para modificar los mecanismos o los postulados de la Ley de Tierras a pesar de los avances y disposiciones constitucionales.

3. Los ciclos del proceso de saneamiento en el país

Hasta aquí se ha mostrado que el proceso de saneamiento de tierras que comenzó en 1996 tiene más de 18 años de vigencia y el 2017 completará 21 años de ejecución. Aunque restan legalmente algunos años más, el tiempo transcurrido y los resultados de este proceso son suficientes para realizar una primera valoración descriptiva y analítica sobre los logros alcanzados en cuanto a tierras tituladas, beneficiarios y reconfiguración de la estructura agraria boliviana.

Una manera de aproximarnos a esta revisión es dividir el proceso en periodos que tengan características propias, con hitos que representan cambios en los énfasis, las tendencias, los postulados del proceso. Esta división también tiene fines prácticos para mostrar los datos cuantitativos que provienen de la ejecución del proceso de saneamiento y titulación: la práctica de presentar resultados clasificados en los de los “anteriores gobiernos” y los de la “actual gestión gubernamental” ha sido bastante común, ya que supone un interés político por mostrar mejores resultados con respecto a la administración de gobiernos anteriores. En muchos casos se ha observado que las cifras presentadas en los informes más recientes de titulación de tierras sumaban datos que anteriores gobiernos ya habían reportado como trabajos concluidos. También se han presentado reportes de datos de procesos de titulación que estaban encaminados a concluir en un futuro próximo como trabajos prácticamente finalizados. Un ejemplo de ello es que en los últimos años se considera como tierras saneadas la suma de hectáreas efectivamente tituladas (con otorgación de títulos de propiedad) y hectáreas con resoluciones finales de saneamiento (procesos concluidos pero sin entrega aún de títulos de propiedad).

En este trabajo se abordará los resultados de saneamiento desde una perspectiva distinta. Se va a dividir el proceso agrario en tres ciclos o periodos que se diferencian entre sí por puntos de inflexión o de reorientación en la ejecución del saneamiento de tierras. Estos periodos son i) el periodo 1996 – 2006: la regularización del derecho propietario sobre la tierra; ii) el periodo 2007–2009: la reconducción de la “reforma agraria”; y iii) el periodo 2010 – 2014: el ajuste hacia lo productivo.

3.1 El periodo 1996 – 2006: la regularización del derecho propietario sobre la tierra

Este periodo inicial comprende los primeros 10 años de aplicación de la Ley INRA y coincide con el plazo inicialmente establecido para la conclusión del proceso de saneamiento de tierras en todo el territorio nacional. Se inicia con la promulgación de dicha ley en octubre de 1996 y concluye con la promulgación de la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria en noviembre de 2006.

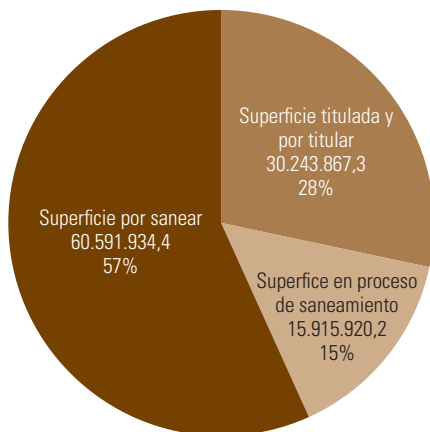
Se caracteriza por la lentitud en el avance del proceso de saneamiento. En parte, esto se explica porque su operativización requería de la puesta en marcha de la Ley INRA en términos de reglamentos, instrumentos técnicos y jurídicos, metodologías de trabajo de campo y, en general, de la creación de una nueva institucionalidad agraria. Si bien la Ley INRA y el plazo de saneamiento estaban en vigencia desde 1996, el reglamento de la Ley INRA tardó más de un año en aprobarse.

El saneamiento arranca lentamente, de la mano de empresas privadas en la fase de trabajo de campo, mientras que el INRA cumplía inicialmente solo labores de fiscalización. En ambos casos se evidenciaba falta de experiencia institucional y limitaciones de tipo tecnológico y operativo. Por ejemplo, el plan de la empresa holandesa Kadaster de realizar el saneamiento de tierras en Chu-

quisaca empleando imágenes aéreas y satelitales no funcionó porque, en la práctica, la existencia masiva de pequeñas propiedades minifundistas no pudo ser claramente identificada mediante tales imágenes (Hernáiz, otros 2000).

Por otro lado, el saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) requería procedimientos y metodologías nuevas por tratarse de un nuevo tipo de propiedad creada en la Ley INRA. Considerando la existencia de los pueblos indígenas y su reivindicación de reconocimiento de sus territorios como tales antes que propiedades agrarias, el Estado requería establecer un procedimiento especial sin precedentes en el país. El saneamiento en este tipo de territorios se diseñó lentamente, sufriendo ajustes constantes en la medida de las necesidades y las realidades encontradas en campo.

Gráfico 1: Avances del saneamiento entre 1996 y 2006 en hectáreas



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Tampoco se debe olvidar que en estos primeros años, el sector empresarial se opuso a la presencia de los funcionarios del INRA en sus tierras para el inicio del saneamiento. Los gobiernos nacio-

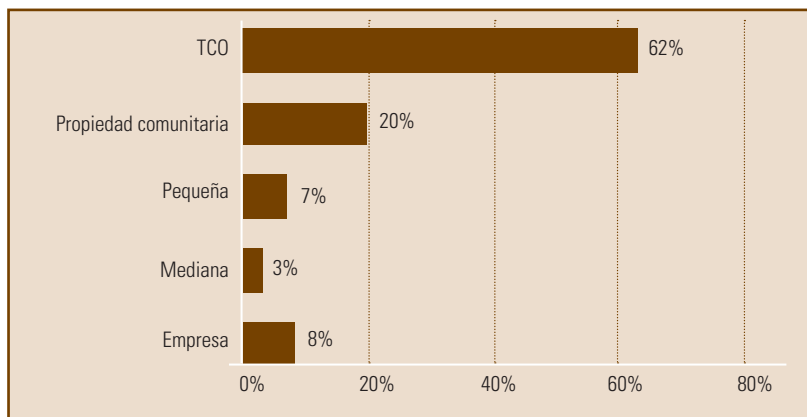
nales tampoco tenían una decisión férrea por llevar a la práctica la Ley INRA, a pesar de las presiones del sector campesino para la abolición de sistemas latifundarios.

En consecuencia, luego de 10 años de saneamiento, sólo 11,4 millones de hectáreas habían sido tituladas; mientras que 18,8 millones de hectáreas ya habían sido saneadas, pero no se habían gestionado y otorgado los títulos correspondientes. Estas dos categorías suman los 30,2 millones de hectáreas tituladas y saneadas del Gráfico 1. Asimismo, en otros 15,9 millones de hectáreas se había iniciado el trabajo de medición y se tenía algún grado de avance en cuanto a pericias de campo (áreas en proceso de saneamiento). Aún quedaban sin sanear alrededor de 60,6 millones de hectáreas en el país. Vale decir que, vencido el plazo establecido por la ley, más de la mitad de la superficie nacional (56,8%) no había ingresado al proceso de saneamiento. Claramente, los objetivos de la Ley INRA no habían sido cumplidos. Y es que, más allá de las razones meramente operativas y administrativas, había motivos de carácter estructural que explicaban los pobres resultados de la aplicación de la norma.

La Ley INRA fue aprobada en medio de un complejo debate donde se jugaban muchos intereses de varios actores y sectores. La oposición del sector agro empresarial estrechamente vinculado al poder estatal, influyó para que el saneamiento se haya puesto en marcha en zonas y regiones que no eran estratégicas para una efectiva redistribución de tierras. De esa manera, el saneamiento fue relegado y el Estado no brindó los recursos necesarios para su ejecución estratégica, que terminó dependiendo del financiamiento de la cooperación internacional. Esto último no sólo significaba dependencia de recursos financieros, sino también la subordinación del proceso de saneamiento y titulación a la agenda de estos organismos y sus prioridades. Esto fue decisivo para que en este primer periodo, la mayoría de las tierras tituladas estuviere compuesta por TCO a favor de los pueblos indígenas en situación de minoría en

el país. Más del 60% de las propiedades tituladas en este periodo eran TCO, tal y como puede observarse en el Gráfico 2.

Gráfico 2: Avances del saneamiento entre 1996 y 2006 según tipo de propiedad



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Gran parte de la atención del saneamiento de tierras (cerca de un 80%) se focalizó en las tierras bajas del país: 15,2 millones de hectáreas en el departamento de Santa Cruz; 10,8 millones en Beni; 6,3 millones en Pando (cubriendo prácticamente toda la superficie del departamento); y 4 millones en La Paz, en la parte amazónica norte de este departamento. Esta intervención no cubría todos los tipos de propiedad, sino que se centraba principalmente en la identificación de tierras fiscales (36%) y en el saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (39%).

En el resto del país, el proceso agrario tenía un rezago notable. Como se puede observar, no fue prioridad la atención estatal en regiones donde predominan propiedades a pequeña escala, principalmente comunidades campesinas originarias –bajo un régimen colectivo de propiedad o en su caso, con pequeñas propiedades individuales– como es el caso de las zonas de valle y altiplano de

los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Tarija.

En resumen, es una etapa nacional marcada por la ausencia de leyes y procedimientos claros; por la escasez de recursos para la ejecución de políticas agrarias; por la incertidumbre de los diversos actores, que desconocían los pasos y los efectos del saneamiento; por sectores campesinos radicalizados; y por la presencia de empresas privadas a cargo del trabajo de campo del saneamiento.

3.2 El periodo 2007– 2009: la reconducción de la “reforma agraria”

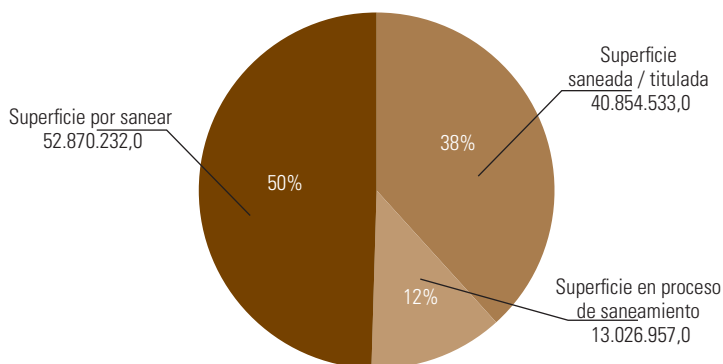
Este periodo tiene una duración de tres años. Se inicia en noviembre de 2006, a partir de la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que modifica la Ley INRA e incorpora una mirada más comunal al proceso agrario; es decir, se prioriza la titulación de las TCO a la par que se plantea una política estatal abiertamente encausada a la lucha contra el sistema latifundiaro, impulsando –al menos desde el diseño normativo– la reversión de grandes extensiones de tierras improductivas.

Es la etapa donde realmente se evidencia el corte colectivista e indigenista del gobierno de Evo Morales, y donde además se propone una Asamblea Constituyente en la que el tema tierra es central, dando lugar a una nueva Constitución Política del Estado que constitucionaliza temas importantes respecto a la tierra. Este periodo corto, pero intenso, concluye a principios de 2010 con la destitución del viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, uno de los principales promotores de los derechos territoriales y colectivos de los pueblos indígenas.

Se define que sea el INRA el encargado de realizar todo el proceso de saneamiento de tierras y se prescinde de las empresas privadas que terciarizaban este servicio. Asimismo se reconoce al saneamien-

to interno como una herramienta propia de comunidades campesinas, previa al saneamiento legal, que les permite resolver conflictos y definir límites internos de manera participativa y de acuerdo a usos y costumbres propias. Por otro lado, es el tiempo en que las posiciones entre el Estado y el sector agroindustrial están más polarizadas.

Gráfico 3: Avances del saneamiento entre 1996 y 2009



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Los datos a 2009 muestran que la superficie saneada llegaba ya a casi 41 millones de hectáreas, esto es casi 11 millones más que el periodo anterior, quedando aún por sanear cerca de 53 millones de hectáreas. En los tres años del periodo solo 7,7 millones de hectáreas iniciaron procesos nuevos de saneamiento.

Lo más visible son los esfuerzos dirigidos principalmente a concluir o titular tierras que se hallaban en proceso de saneamiento (la mayoría TCO), en el entendido de que la fase jurídica y administrativa del proceso era más fácil de asumir y ejecutar en tanto se creaban las capacidades institucionales necesarias para aplicar el procedimiento de manera completa, desde las pericias de campo hasta la titulación y entrega de títulos. Estas facultades y condiciones fueron forjándose poco a poco, en la medida en que el INRA avanzaba el trabajo en zonas nuevas y el financiamiento así lo permitía.

A pesar de todo, los resultados son importantes ya que de las casi 41 millones de hectáreas saneadas hasta 2009, cerca de 17 millones (41%), correspondían a TCO y alrededor de 15 millones (cerca de 38%) eran tierras fiscales. Entre estas dos categorías y la de propiedad comunaria (12%) comprendían, en total, el 90% del avance en el saneamiento de tierras hasta esa fecha. El enfoque colectivista del proceso se traduce en el impulso que recibió el reconocimiento legal de las TCO y propiedades comunarias. En contrapartida, se logra muy poco en términos de saneamiento y titulación de pequeñas propiedades y principalmente de medianas y grandes propiedades.

El saneamiento de tierras hasta 2009 siguió priorizando las tierras bajas del país. Esto se explica en mucho por el esfuerzo realizado en concluir los procesos de reconocimiento de TCO iniciados en periodos anteriores y el relativamente magro avance hacia áreas nuevas de saneamiento. Es importante hacer notar que en este periodo se avanza notoriamente en la identificación de tierras fiscales, que principalmente comprende áreas protegidas y reservas forestales.

Cabe destacar que en este periodo, Pando se convierte en el primer departamento donde se logra concluir el saneamiento de tierras. Los departamentos de las regiones de valles y altiplano no fueron priorizados de manera significativa. Asimismo, durante estos años se dieron esfuerzos por afectar las tierras de terratenientes en casos específicos y, de alguna manera, significativos. Es el caso de la propiedad de la familia Larssen, en el chaco chuquisaqueño, que permitió visibilizar la situación subordinada de comunidades y familias guaraníes, que se hallaban bajo un régimen de sometimiento y semiesclavitud ligado a la tierra. Las acciones estatales permitieron denunciar estos hechos y eliminarlos.

Sin embargo, hay que decir también que fuera de estos casos concretos, en general, se evidencia la imposibilidad estatal o, en

su caso, la falta de voluntad política para encarar el proceso de saneamiento de una manera contundente, orientada a redistribuir la tierra para favorecer a los que no la tienen. El complejo escenario político de esos años, en que los grandes terratenientes se articulaban a una derecha tradicional que controlaba el poder estatal departamental en tierras bajas, no permitió realmente al partido de gobierno encarar un verdadero proceso de reforma agraria, tal y como lo había prometido en su campaña electoral.

En suma, se puede señalar que este es el periodo “revolucionario” del gobierno de Morales porque se impulsó decisivamente la agenda de titulación comunitaria y se luchó contra el latifundio. Es el periodo en que se produjo mayores avances para el reconocimiento de los territorios indígenas, incluyendo la titulación de territorios íconos como el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional *Isiboro-Secure* (TIPNIS) o la masiva titulación de TCO en tierras bajas y los avances en territorios indígena originarios de valles y altiplano. Aunque la lucha contra el latifundio no concluyó con el recorte de las grandes propiedades cuestionadas desde los años noventa, se debe destacar que el gobierno realizó esfuerzos sin antecedentes para aplicar los principios agrarios de reversión y expropiación que son parte integral de una reforma agraria revolucionaria. Como se verá en seguida, la política agraria con estas características cambia de orientación rápidamente.

3.3 El periodo 2010 – 2013: el ajuste hacia lo productivo

Si bien a inicios de 2009 se aprueba una nueva Constitución Política del Estado que incorpora varios postulados de una reforma agraria de tipo progresista, por otro lado el propio texto constitucional contiene disposiciones que relativizan su alcance y significado. Esto ocurre en medio de un escenario político y social de alta conflictividad entre los actores que defendían la agenda autonomista de los departamentos del Oriente boliviano y la

apuesta gubernamental de instaurar un Estado plurinacional con grandes avances en el reconocimiento de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales de los pueblos indígena originario campesinos. La Constitución que surge de este conflicto es un documento fruto de las negociaciones políticas de ese tiempo entre los sectores de poder en el Oriente y el gobierno central, buscando una necesaria gobernabilidad. Los primeros acomodan sus demandas autonómicas a las propuestas estatales y el segundo renuncia a la posibilidad de una reforma agraria efectiva, estableciendo una serie de herramientas que relativizan el alcance de la Constitución como instrumento de redistribución y de equidad en la estructura agraria nacional (Chumacero y Guerrero 2008).

Este periodo coincide con el abandono gubernamental de la agenda de los derechos indígenas, que hasta entonces le había servido de elemento aglutinador de fuerza y apoyo social. Una vez eliminada la amenaza de la derecha en el Oriente, ya no resultaba importante seguir defendiendo los derechos indígenas, principalmente los relacionados con el autogobierno, el derecho de consulta previa e informada, la aplicación de la justicia comunitaria, el derecho al territorio y a la libre determinación (Peralta 2015).

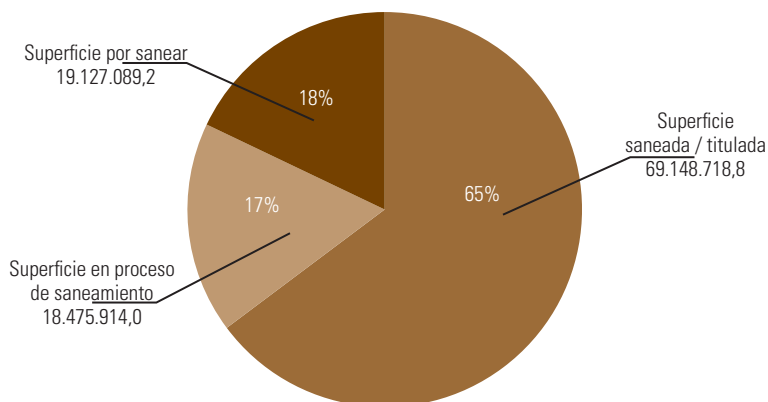
Todos estos cambios culminan a inicios de 2010 con la destitución del viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, quien había sido el principal impulsor de la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

Estos hechos marcan el inicio de este tercer periodo. Se podría señalar que la agenda agraria toma un rumbo diferente, desde un proceso de saneamiento de tierras orientado al reconocimiento de los derechos indígenas hacia la flexibilización de la política de titulación de tierras; lo que implica, en los hechos, la consolidación de las grandes propiedades agropecuarias. El ajuste hacia lo productivo ocurre en términos de superposición de los intereses

económicos de los grandes productores agroempresariales por sobre el interés social de distribuir tierras a campesinos e indígenas para promover formas agroproductivas a pequeña escala, de base campesina e indígena afines a los postulados de “Vivir Bien” y la soberanía alimentaria. En este sentido, la titulación de TCO de tierras bajas se desacelera, dándose prioridad a las ubicadas en tierras altas y, en general, el Estado deja entender que la problemática de la tierra está resuelta, que la tenencia de la tierra se ha democratizado y que el latifundio se ha extinguido, por lo que la prioridad para el país es la agenda productiva para la seguridad alimentaria con soberanía.

Por otro lado, se prioriza las zonas de comunidades campesinas e indígenas de valles y altiplano, pero ante la ausencia de apoyo de entidades financieras y de cooperación para la ejecución del proceso, el saneamiento en estas áreas se realiza recurriendo de forma creciente a aportes “voluntarios” de los pequeños propietarios para cubrir los gastos del trabajo; esto a pesar del auge económico del Estado en los últimos años. De manera paralela y, por primera vez, el INRA hace un pacto con los sectores productivos para concluir el saneamiento en sus “territorios”. El trabajo en zonas de minifundio simplemente reconoce y legaliza la situación crítica de parcelación de la tierra; no se aplican políticas de reagrupamiento de predios ni otras medidas destinadas a superar el escaso acceso a la tierra en estas regiones.

También la institucionalidad agraria comienza a deteriorarse en este periodo. El Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) no funciona según lo establece la norma para supervisar y fiscalizar el proceso agrario. El saneamiento no está libre de cuestionamientos relacionados con corrupción y falta de transparencia en la titulación de tierras y la distribución de tierras fiscales.

Gráfico 4: Avances del saneamiento entre 1996 y 2014

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Estos son los hechos que definen el actual proceso agrario en el país. A febrero de 2014 se había saneado un poco más de 69 millones de hectáreas y 18,5 millones se hallaban en proceso de saneamiento (o en conflicto durante este proceso). Esto significa que quedan aún por sanear algo más de 19 millones de hectáreas (18% de la superficie nacional). El plazo para concluir el saneamiento se ha vuelto a ampliar por segunda vez, hasta el año 2017, pero ya no como una herramienta estratégica para brindar seguridad jurídica y equidad, sino como un proceso administrativo más dentro del trabajo cotidiano del Estado.

El saneamiento y los trabajos del INRA avanzan en estos últimos cuatro años de manera más rápida que en los periodos anteriores. Se ha saneado casi 29 millones de hectáreas en sólo cuatro años.

A estas alturas del proceso, los pueblos indígenas originarios de tierras altas, principalmente quechuas y aymaras, reconocen el importante avance realizado en términos de reconocimiento de territorios indígenas en tierras bajas y demandan un tratamiento

similar. Gran parte de los departamentos de Potosí y Oruro es titulada como TCO, que como tipo de propiedad, abarca un 20% de la superficie nacional. Asimismo hay un importante avance en la titulación de propiedades comunarias, también en tierras altas.

Paralelamente, una vez que el escenario político se apacigua, el gobierno decide implementar políticas relacionadas con la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria. El saneamiento de tierras es visto como una herramienta ya no para redistribuir tierras, sino para el fomento de la producción agrícola, priorizándose áreas de producción agroindustrial. Se comienza a sanear más medianas y grandes propiedades agrícolas y ganaderas en el Beni y en Santa Cruz. Se llega a los principales valles y al área de colonización de este mismo departamento, que son zonas importantes en cuanto a producción de cultivos industriales.

Cuadro 1: Avance del saneamiento según departamento y estado del proceso (1996 – 2014)

Depto.	Superficie titulada /Por titular(ha)*	Tierras fiscales identificadas (ha)	Superficie en proceso de saneamiento (ha)	Superficie sin sanear (ha)	Superficie objeto de saneamiento (ha)	% Sin sanear
Beni	9.117.876,8	3.211.276,4	5.737.708,4	2.840.335,4	20.907.197,0	13,6
Chuquisaca	3.087.925,5	267.996,6	1.215.927,9	530.995,0	5.102.845,0	10,4
Cbba.	2.285.978,1	476.334,9	543.903,4	2.179.953,5	5.486.170,0	39,7
La Paz	2.889.439,9	2.845.640,1	1.735.465,2	5.374.460,8	12.845.006,0	41,8
Oruro	3.684.388,4	380,1	723.113,1	601.815,4	5.009.697,0	12,0
Pando	3.169.445,0	3.044.479,6	-	94.701,5	6.308.626,0	1,5
Potosí	6.901.002,2	170.349,3	1.038.351,3	2.460.955,3	10.570.658,0	23,3
Santa Cruz	11.050.611,1	14.724.207,9	6.663.786,8	4.369.616,2	36.808.222,0	11,9
Tarija	1.934.562,7	286.824,2	817.658,0	674.256,1	3.713.301,0	18,2
Total	44.121.229,7	25.027.489,1	18.475.914,0	19.127.089,2	106.751.722,0	17,9

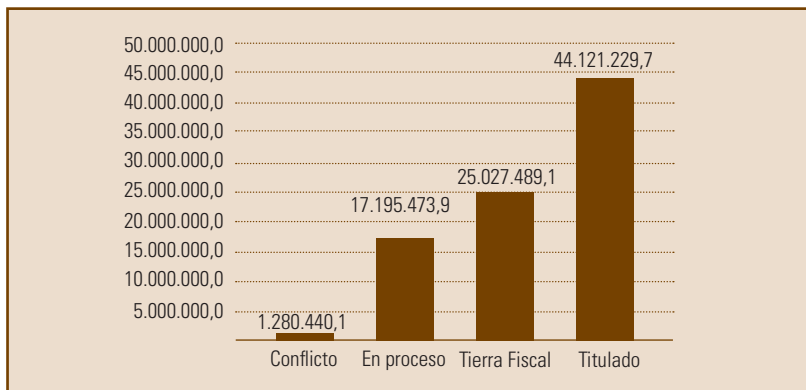
Fuente: Elaboración propia en base INRA, datos 2014

Paradójicamente, a pesar de la relevancia de lo productivo en las políticas estatales actuales, las zonas de valles y altiplano de los departamentos de La Paz y Cochabamba, principales productoras de alimentos tradicionales de consumo interno y donde vive la mayor parte de la población rural, no ha sido priorizada aún. Cerca del 40% de la superficie de cada uno de estos departamentos todavía no ha ingresado al saneamiento. Asimismo, un poco más de 4 millones de hectáreas del departamento de Santa Cruz y casi 3 millones en el Beni se hallan en la misma situación.

El escenario se vuelve más complejo aún a partir de la caída del precio internacional de los hidrocarburos. La agenda gubernamental para adelante incluye la posibilidad de expandir la frontera agrícola a un ritmo de un millón de hectáreas para que la renta agraria sustituya en parte o complemente las futuras pérdidas por la explotación y exportación de gas. El interés mayor del Estado es generar más divisas impulsando la producción comercial en el sector agrario.

4. Balance final: resultados del saneamiento, hoy

Gráfico 5: Avance del saneamiento a febrero de 2014



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

4.1 Los datos generales

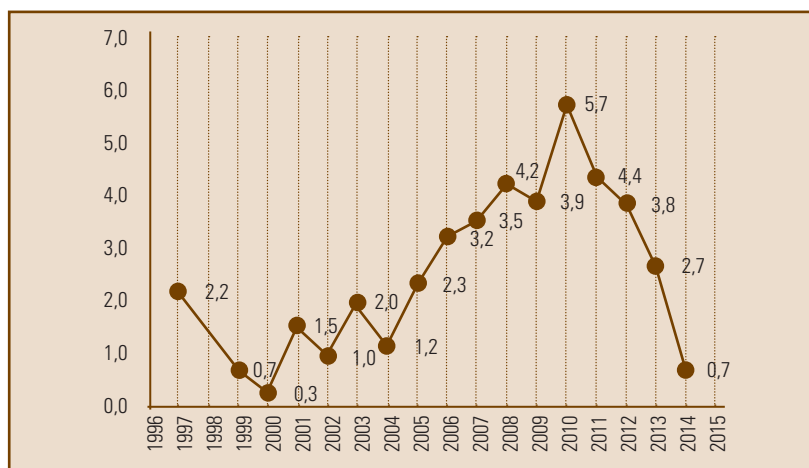
Como se mencionó con anterioridad, a febrero de 2014, el proceso de saneamiento de tierras había llegado a 87,6 millones de hectáreas, de las cuales, alrededor de la mitad (44 millones ha) fueron tituladas de manera formal y completa bajo distintas modalidades de propiedad; 17 millones se hallaban en proceso de saneamiento (20%); un poco más de un millón se encontraban paralizadas por hallarse en conflicto y 25 millones (29%) fueron identificadas como tierras fiscales. La cantidad de tierras sin sanear aún alcanzaba a 19 millones de hectáreas.

Si se analiza esta información en un mapa, es evidente la gran cantidad de tierras fiscales identificadas, de las cuales la mayoría son áreas protegidas; que al menos el 85% de la superficie sin intervenir se concentra en las regiones de valle y altiplano; y que alrededor del 75% de la superficie en proceso de saneamiento se

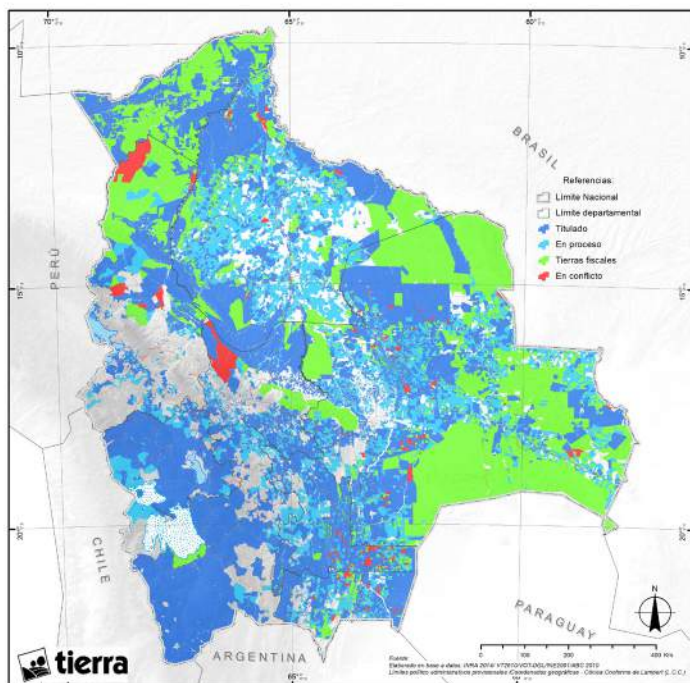
concentra en la región de los llanos. Estos dos últimos datos son llamativos ya que es precisamente en estas regiones donde se aglutina la mayor cantidad de pobladores rurales, principalmente quechuas y aymaras y por otro lado, donde se tiene el mayor crecimiento en términos de desarrollo agropecuario agroindustrial.

Considerando sólo los 44 millones de hectáreas tituladas hasta 2014, se puede evidenciar las tendencias diferentes durante el proceso de saneamiento. Durante los primeros 10 años se titulaban como máximo 2,5 millones de hectáreas al año; luego, entre 2007 y 2009, esta cifra aumenta hasta un poco más de 4 millones, demostrando la voluntad de titulación de procesos de saneamiento, principalmente TCO, que venían de años anteriores. Por último, a partir de 2010, año en el que más superficie se titula (5,7 millones de hectáreas), hay una notoria tendencia a la disminución, debido principalmente a que los grandes territorios indígenas ya están titulados y además porque cada vez más se comienza a titular propiedades individuales, lo que implica mayores esfuerzos en el proceso.

Gráfico 6: Tierras tituladas por año (febrero 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

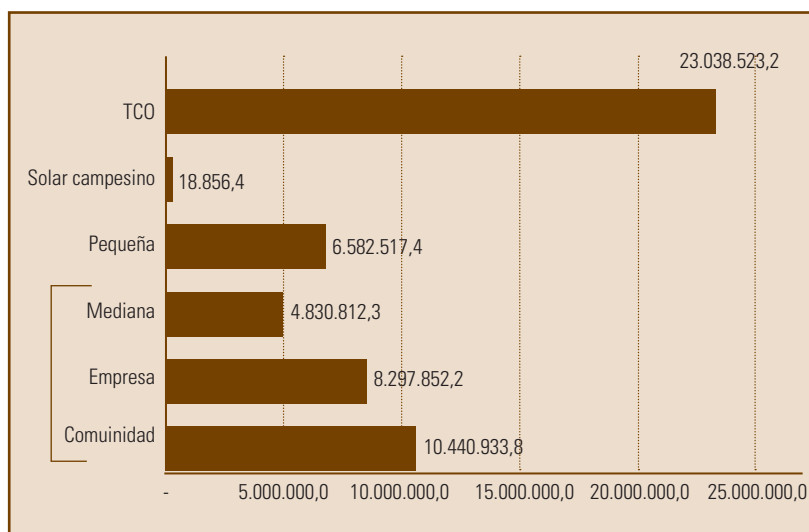
Mapa 1: Mapa del avance del saneamiento a febrero de 2014

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Con estas consideraciones, se puede afirmar que, a febrero de 2014, luego de 18 años de proceso de saneamiento de tierras, se ha logrado identificar 25 millones de tierras fiscales, lo que representa cerca del 24% de la superficie nacional susceptible de saneamiento; y que se ha reconocido derechos propietarios en 62,1 millones de hectáreas, para hacer, entre estas dos categorías, un total de 87,1 millones de hectáreas que han entrado al saneamiento. Estas cifras consideran superficies ya saneadas y tierras en proceso de saneamiento. Quedan aún 19 millones de hectáreas sin sanear.

Como ya se ha dicho antes, es notable lo avanzado en titulación de TCO (23 millones de hectáreas), pero también llama la atención los 4,8 millones de hectáreas para la mediana propiedad y los 8,3 millones para la gran propiedad o empresa agropecuaria. Estas dos categorías juntas llegan a un poco más de 13 millones de hectáreas, cantidad que duplica lo oficialmente dicho en el mismo periodo. Por otro lado, la propiedad colectiva, principalmente campesina e indígena llega a 10,4 millones de hectáreas y la pequeña propiedad a 6,6 millones. Si se supone que la gran mayoría de personas con acceso a esta última categoría son campesinos, se puede afirmar que un poco más de 17 millones de hectáreas han sido saneadas en favor del sector campesino e intercultural en el país. Este dato implica la obligación de intentar hacer un esfuerzo para describir de mejor manera a la población beneficiaria del proceso de saneamiento.

Gráfico 7: Avance del saneamiento de tierras según tipo de propiedad (febrero 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

4.2 Los beneficiarios del proceso de saneamiento de tierras

A fines de 2012, la información oficial nos mostraba que se habían saneado tierras a favor de más de 13 mil personas jurídicas (empresas, instituciones, asociaciones, etc.) mientras que en cuanto personas de sexo masculino, figurando exclusivamente en el título individual, se había beneficiado a 134 mil hombres. Mujeres solas, beneficiarias de la titulación a su nombre, eran un poco más de 81 mil.

Según la interpretación estatal, el peso fuerte de los títulos se lo llevaban aquellos procesos en que se había saneado y titulado tierras a nombre de la mujer y del hombre, de manera conjunta, llegando a más de 936 mil personas; un 80% del total de beneficiarios a ese año. Esta diferenciación entre beneficiarios titulados de manera particular (hombres solos, mujeres solas) y aquellos beneficiarios donde el hombre y la mujer están ambos registrados en el derecho propietario asignado es muy importante, ya que representa uno de los grandes avances en cuanto al reconocimiento del derecho de las mujeres al acceso a la tierra y es un punto fundamental en la ley de tierras y en la Constitución Política del Estado.

Gráfico 8: Beneficiarios del saneamiento a diciembre de 2012

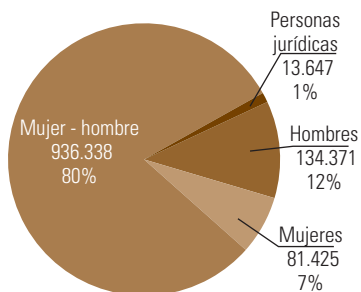
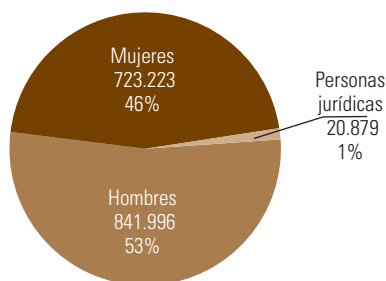
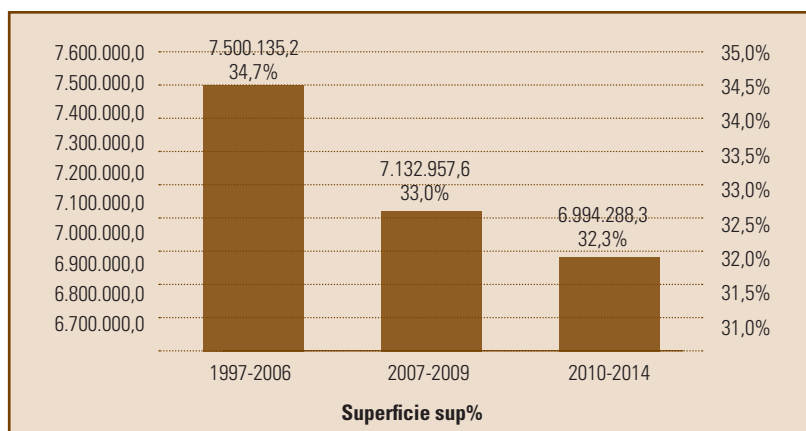


Gráfico 9: Beneficiarios del saneamiento a noviembre de 2014



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Gráfico 10: Titulación de Tierras Comunitarias de Origen por periodo

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Sin embargo, en las cifras provenientes de las instituciones estatales relacionadas con la tierra, a partir de 2012, esta diferenciación tan importante desaparece. Simplemente se hace mención a la cantidad de mujeres y hombres beneficiados, que a noviembre de 2014 ascienden a cerca de 723 mil y 842 mil, respectivamente. Esto se debe a que, en realidad, estas cifras incluyen a la población beneficiaria del saneamiento aplicado a propiedades colectivas como la comunitaria y la Tierra Comunitaria de Origen, desvirtuando las posibilidades de un urgente análisis de la propiedad agraria desde una perspectiva de género. Lamentablemente, además, no existen datos oficiales sobre beneficiarios en función a cada uno de los tipos de propiedad, lo cual sería muy útil para comprender en mejor magnitud los alcances y beneficios del saneamiento en el país.

4.3 Los territorios indígenas

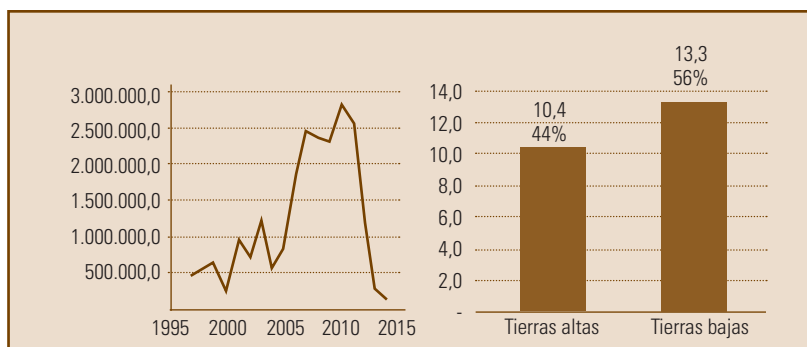
Como ya se ha afirmado más arriba, posiblemente el resultado más importante del saneamiento de tierras en el país es el reconocimiento y la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen, y esto

se evidencia en que en cada periodo establecido en este estudio, se ha titulado alrededor de un tercio del total de TCO en el país, lo que equivale a cerca de 7 millones de hectáreas por periodo, considerando que, en general, los dos primeros priorizaron las TCO de tierras bajas y en el segundo, las TCO de tierras altas.

A febrero de 2014, las TCO de altiplano y valles sumaban 10,4 millones de hectáreas y las del Oriente, el Chaco y la Amazonía llegaban a 13,3 millones. Hay más de 250 TCO en el país y son muy diversas entre sí. En general, las TCO más extensas se hallan en las tierras bajas, pero la más grande, con casi 2 millones de hectáreas, es la de Nor Lítez, en el departamento de Potosí, mientras que las más chicas apenas superan las 200 hectáreas y pertenecen normalmente a comunidades originarias del altiplano.

Cabe hacer notar que desde 2014 ya no se admiten nuevas demandas de TCO, decisión que se atribuye a una actualizada mirada gubernamental de tipo desarrollista, donde algunos sectores cercanos al gobierno nacional consideran a las TCO como improductivas en términos agrícolas, e ineficientes desde la perspectiva de la seguridad alimentaria nacional, vale decir, unos nuevos latifundios de carácter indígena (Bolpress 2011).

Gráfico 11: Titulación de Tierras Comunitarias de Origen por año y región



Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

4.4 Las tierras fiscales y el proceso de distribución

Otro resultado notable del saneamiento de tierras es la identificación de tierras fiscales durante el proceso, entendiendo tierras fiscales como aquellos espacios que forman parte del territorio de un Estado que no tienen asignado un derecho propietario a favor de una persona natural o jurídica y, por lo tanto, deben ser administradas por el Estado.

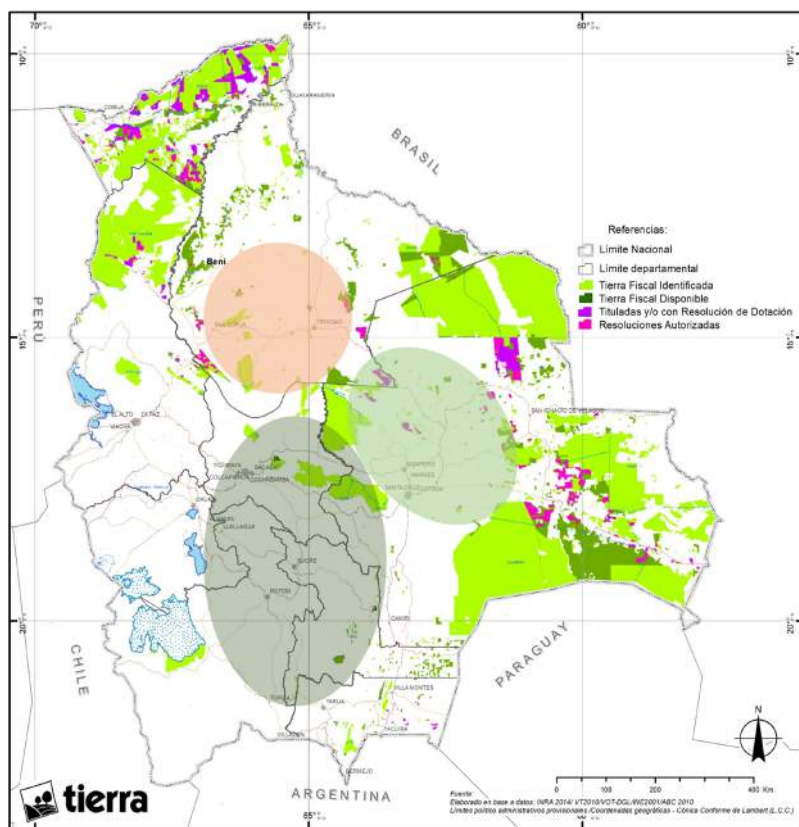
Según datos oficiales a noviembre de 2014, se habrían identificado 24 millones de hectáreas como tierras fiscales, de las cuales, un 73% (17,5 millones) no son disponibles, vale decir, son concesiones forestales, áreas protegidas, parques nacionales, áreas de dominio público y áreas de proyectos estratégicos nacionales. Esto quiere decir que las tierras restantes, 6,6 millones de hectáreas estarían disponibles para su distribución a población que necesite tierras.

En los últimos años, de estos 6,6 millones de tierras fiscales disponibles, 2,1 millones ya han sido correspondientemente dotadas –principalmente en los departamentos de Santa Cruz y de Pando– beneficiando a 21 mil familias organizadas en 550 comunidades. Queda un saldo de alrededor de 4,5 millones de hectáreas para su dotación. En los planes gubernamentales se prevé distribuir al menos 3 millones en los siguientes tres años, hasta 2017, para favorecer a al menos 55 mil familias adicionales.

El proceso de distribución de tierras fiscales tiene sus particularidades. Según la ley, sólo se puede otorgar tierras bajo la figura de dotación colectiva gratuita a pueblos y comunidades indígena originario campesinas. Las personas particulares ya no pueden acceder a tierras bajo la modalidad de dotación. Para estos casos está prevista la figura de la adjudicación de tierras, previo pago del valor catastral de las mismas; sin embargo, en la práctica, esta última forma de acceso no se aplica, ya que se ha previsto sólo distribuir tierras a colectividades.

La ley agraria establece un complejo procedimiento para la distribución de tierras, con más de 16 pasos e instancias a seguir. El problema es que algunos de estos pasos no existen o no funcionan en la práctica (Catastro rural, registro único de beneficiarios, Comisión Agraria Departamental, entre otros), lo que ha implicado que las instancias estatales correspondientes vean maneras más ágiles de distribuir la tierra, sin seguir el procedimiento establecido por ley.

Mapa 2: Mapa de tierras fiscales disponibles



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Por otro lado, para la dotación se debe seguir un principio denominado de gradualidad donde la prioridad en la distribución de tierras debe ser otorgada primero a los pueblos y comunidades que residan en el lugar y no posean tierra; posteriormente se debe considerar a los pueblos y comunidades del lugar que posean tierra de manera insuficiente para luego, finalmente, tomar en cuenta a los que no residan en el lugar y que no tengan tierras o la posean de manera insuficiente. Algunas organizaciones indígenas de tierras bajas se han quejado de que este principio no estuviese siendo respetado. En la práctica, es cada vez más frecuente que las comunidades se asienten en el lugar y luego, bajo presión de la población interesada, gestionen el proceso de dotación; generando espacio para la corrupción y la distorsión de la norma.

Pero más allá de estas cuestiones procedimentales, posiblemente donde hay que prestar más atención es en las condiciones de los espacios donde se hallan ubicadas las tierras fiscales disponibles. En el mapa se las puede ver en color oscuro. En general, es evidente que la mayor cantidad de tierras fiscales de libre disposición se halla en áreas donde la vocación productiva es normalmente forestal, no agropecuaria y si lo es, se requieren tecnología y métodos productivos adecuados al medio. Se trata de tierras ubicadas en lugares de difícil acceso caminero, con escasa o ninguna llegada de servicios básicos como agua potable, electricidad, salud y educación, o son zonas con condiciones climatológicas de difícil manejo: inundaciones cotidianas o sequías anuales por ejemplo.

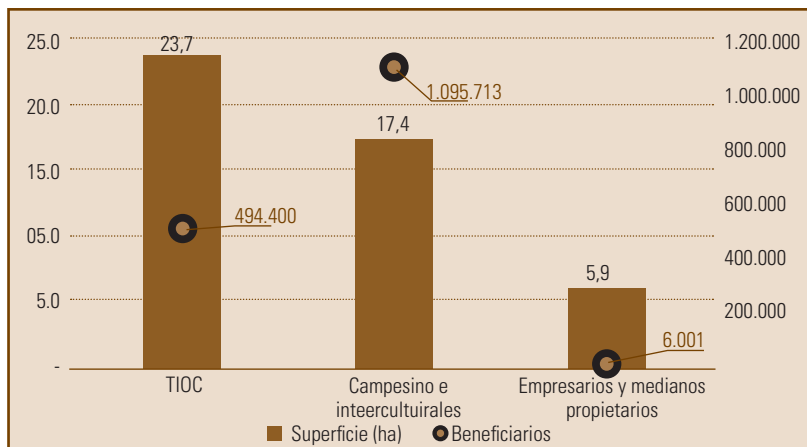
Por el contrario, las zonas donde se asienta la mayor parte de la población rural en el país y las áreas donde se produce la mayor cantidad de alimentos provenientes de la agricultura y la ganadería (los tres círculos en el mapa), vale decir, el altiplano paceño, los valles cochabambinos, potosinos chuquisaqueños y cruceños y las planicies benianas, no tienen grandes extensiones de tierras fiscales disponibles. Esto implica que no hay tierras disponibles con alta vocación productiva y que la distribución de tierras ya no

es una herramienta efectiva para promover el desarrollo nacional. A lo que se debiera apuntar desde los movimientos sociales y desde la política pública es a la redistribución de tierras en manos de grandes propietarios para destinarlas a comunidades necesitadas de áreas de cultivo.

4.5 ¿Una estructura de tenencia de la tierra más equitativa?

El concepto tenencia de la tierra hace referencia a las condiciones, los términos bajo los cuales el derecho a la tierra es ejercido; traduciéndose estos elementos en una serie de normas, formales y consuetudinarias que definen quién accede y usa a la tierra y cómo se garantiza su derecho propietario. La estructura de tenencia de tierras a su vez plantea la correlación de fuerzas que permiten determinado esquema de propiedad agraria; vale decir, es una expresión de las relaciones existentes entre tipos de propietarios, tipos de propiedad y sistemas productivos dentro del marco de un Estado (o algún otro referente territorial).

Gráfico 12: Superficie, beneficiarios y promedio de tierras según beneficiario (noviembre 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

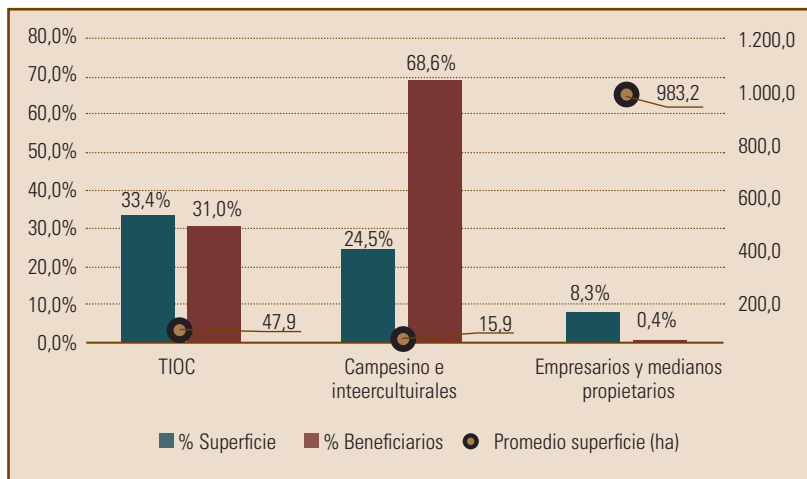
Para intentar aproximarnos a estas ideas desde las estadísticas estatales, en el Gráfico 12, proveniente de fuentes estatales, se encuentran tres tipos de beneficiarios, agrupados por el tipo de propiedad que poseen después del saneamiento. Los datos no incluyen tierras fiscales porque no se asignan derechos propietarios en esa categoría.

Para los pueblos indígenas y originarios, se ve que bajo la figura de TCO se les ha titulado 23,7 millones de hectáreas, para beneficiar a 494 mil personas bajo un régimen propietario colectivo. La categoría de campesinos e interculturales agrega la pequeña propiedad individual –bajo el supuesto que la gran mayoría de beneficiarios son campesinos– con la propiedad comunitaria, típica de comunidades campesinas. Un poco más de 17,4 millones de hectáreas han sido tituladas mediante estos dos tipos de propiedad para beneficiar a casi 1,1 millón de personas. Por último, agregando mediana propiedad con empresa agropecuaria (o gran propiedad), se tienen 6 mil beneficiarios con una superficie de 5,9 millones de hectáreas.

Si se toman los mismos datos para calcular porcentajes y promedios, se podría decir que, a finales de 2014, sobre una superficie saneada y con derechos propietarios claramente establecidos de 47 millones de hectáreas, sin considerar tierras fiscales:

- El 68,8% de los beneficiarios son campesinos y tienen el 24,5% de la tierra, con un promedio de casi 16 hectáreas por persona.
- El 31% de los beneficiarios son pueblos indígenas originarios que han accedido al 33,4% de la superficie, con un promedio de 47,9 hectáreas por persona.
- El 0,4% de beneficiarios –medianos propietarios y empresarios– sólo tienen en sus manos un 8,3% de la superficie, con un promedio de 983,2 hectáreas por persona.

Gráfico 13: Porcentajes de superficie y beneficiarios según beneficiario (noviembre 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Con estas cifras se podría llegar a la fácil conclusión de que en la actualidad existe en Bolivia una nueva estructura de tierras notablemente más equitativa que la que se tenía hasta antes de la Ley INRA y el saneamiento de tierras. Sin embargo, no es muy certero hacer tan ágilmente esta afirmación.

Es innegable que el hecho de reconocer más de 23 millones de hectáreas como territorios indígenas es un gran avance hacia una estructura de tierras más equitativa, especialmente los 13,3 millones de hectáreas para los pueblos indígenas de tierras bajas, que no tuvieron ningún reconocimiento en la Reforma Agraria de 1953; pero hay que considerar que además de pueblos indígenas, existen medianos y grandes propietarios, y que el saneamiento no ha concluido aún.

Según las predicciones del INRA para el futuro, al menos quedan 12 millones de hectáreas para sanear y titular como mediana y gran propiedad; lo que implica un cambio importante en los datos.

Además, existen al menos 125 propiedades ya tituladas individualmente que superan las 5 mil hectáreas, con un promedio de 8,5 mil cada una; vale decir, lo que se define como latifundio en la Constitución Política del Estado. Adicionalmente, hay al menos 200 propiedades de similar condición en pleno proceso de saneamiento.

Por otro lado, hay cerca 300 mil propiedades tituladas individualmente que tienen menos de una hectárea, con un promedio general de 0,3 hectáreas cada una y que reflejan claramente la situación crítica de minifundio existente en el país. Si se le añade que el INRA prevé sanear 14,5 millones de hectáreas en zonas campesinas e interculturales, donde generalmente predomina el minifundio, es de esperar que la cantidad de propiedades minifundiaras tituladas aumente mucho más.

En un país donde persiste y se agrava el minifundio, no se puede hablar de una estructura equitativa de la tenencia de la tierra. Las cifras que se manejan oficialmente juegan con la percepción de la gente ya que comparan tierras colectivas con tierras de derecho individual, lo cual no es precisamente adecuado para un análisis de tenencia. No hay que olvidar que en los territorios indígenas y en las propiedades comunitarias, buena parte de la superficie saneada no tiene aptitudes productivas agropecuarias o forestales, por lo que no corresponde incluirlas en un ejercicio de tenencia. En las propiedades colectivas, normalmente el uso agropecuario es familiar y es esa superficie de uso la que se tiene que comparar con la propiedad individual de medianos y grandes propietarios para medir efectivamente el grado de inequidad en la estructura agraria del país.

Es por eso que normalmente este análisis no se realiza tomando en cuenta cifras del catastro rural de tierras o de derechos reales, sino que se considera los datos de los censos agropecuarios que se realizan de manera cotidiana en cada país. Lamentablemente, hasta la fecha, los datos del tercer censo de esta naturaleza en Bolivia no han sido compartidos con la sociedad civil y no se los puede contrastar con los del censo de 1984.

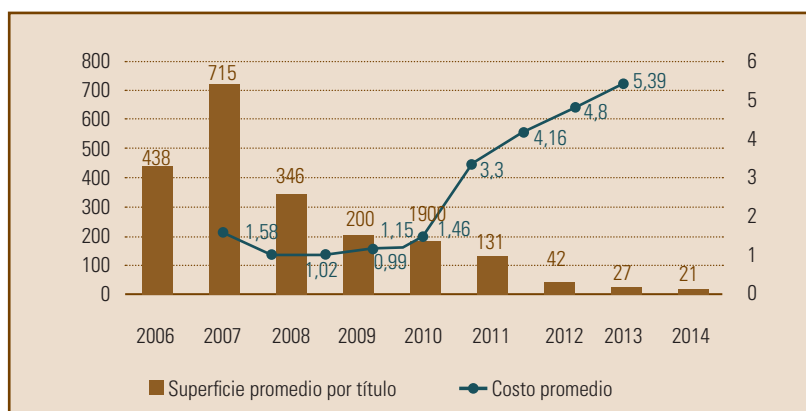
5. Perspectivas y desafíos

En general, y fuera de los importantes avances en cuanto a titulación de TCO, identificación de tierras fiscales y reconocimiento de derechos propietarios a mujeres (en propiedades de tipo individual), resulta evidente que el saneamiento ha estado dirigido fundamentalmente a reconocer derechos ya adquiridos por parte de comunidades, campesinos, colonizadores, medianos propietarios y grandes empresarios. En la práctica, si bien han existido procesos de distribución de tierras a pueblos indígenas, en general, esto ha sido posible en áreas de propiedad fiscal y sin derechos propietarios asignados previamente. No ha habido procesos significativos de redistribución en el sentido de afectación de derechos de terratenientes para luego entregar esas tierras a campesinos e indígenas pobres sin tierra o con tierra insuficiente. En resumen, el sentido político de una segunda reforma agraria sólo se ha dado parcialmente, gracias a la titulación de las TCO.

De esto se concluye que la noción de reforma agraria incorporada en la Ley INRA hace 18 años, no se tradujo en un proceso de saneamiento y titulación útil para anular la gran propiedad y reducir los efectos negativos del minifundio que afectan a la mayoría de los pobladores rurales. Durante los primeros 10 años, el saneamiento no fue prioridad estatal por estar en juego una serie de intereses de las élites agrarias ligadas al poder. Por eso el saneamiento no recibió la atención que merecía y esto se refleja en los magros presupuestos públicos asignados al INRA y en la alta dependencia del financiamiento externo. Se priorizó el saneamiento de áreas con intereses petroleros, zonas para la construcción de caminos o regiones poco estratégicas para el desarrollo agropecuario. El Estado no planteó, en los 18 años de saneamiento, una planificación

estratégica de la intervención del INRA en términos de grados de incidencia de pobreza, importancia de la población rural, necesidades de producción agrícola, resolución de disputas por derechos propietarios en zonas conflictivas, etc. El saneamiento ha llegado muy tarde a las áreas rurales más pobladas y a las zonas más productivas del país. En el primer caso, la mayoría de las poblaciones campesinas e indígenas no se ha beneficiado aún con títulos de propiedad sobre sus parcelas ni con dotación de nuevas tierras y, en el segundo caso, las zonas productivas siguen siendo controladas por pequeños, pero poderosos grupos de poder del agro.

Gráfico14: Superficie promedio por título y costos promedio por año



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INRA 2014.

Por otro lado, para los siguientes tres años, hasta octubre de 2017, se puede señalar que las proyecciones muestran que la cantidad de propiedades tituladas disminuirá cada año ya que el saneamiento debe cubrir áreas de predominancia campesina, con minifundios y pequeñas propiedades. Esto implica un decremento evidente de la superficie promedio por cada título y un incremento del costo operativo promedio del saneamiento, tal y como se demuestra en el Gráfico 14.

Otra de las conclusiones que se puede extractar de este trabajo es que el saneamiento se ha convertido en un mero procedimiento de orden administrativo, con escasa relevancia estratégica. En todo caso, los desafíos son las situaciones que ya se empiezan a encontrar luego del saneamiento de tierras.

Durante los 18 años de saneamiento, *el latifundio* se ha estado disfrazando (“blanqueando”) mediante el mercado no regulado de tierras (compra – venta entre familiares), subdividiéndose, ocul-tándose del control público y estatal para así eludir la reversión y la expropiación. A ello se debe añadir que no hay información pública sobre transferencias de tierras a extranjeros (Miguel, 2011).

Aquí caben algunas preguntas para el futuro. ¿Qué es posible hacer en términos concretos para revertir las propiedades latifundiarias de manera contundente y detener o, al menos, controlar y transparentar la extranjerización de la propiedad agraria en el país? Una respuesta posible es que aún es importante fortalecer y crear capacidades institucionales más sólidas para verificar el cumplimiento efectivo de la Función Económica Social (FES) en propiedades medianas y grandes tal como lo exige la Constitución Política del Estado y la normativa vigente (Ley 1715 y Ley 3545).

Por otro lado, todavía no existen respuestas estructurales al *mini-fundio* y al fraccionamiento de parcelas. Al contrario, de las expectativas iniciales, el saneamiento de alguna manera ha alentado mayor fraccionamiento y “minifundización” de la propiedad agraria en Bolivia. Se han titulado miles de propiedades con superficies menores a la pequeña propiedad legalmente permitida¹, contraviniendo así lo estipulado por la propia Constitución Política del Estado.

1 Según ley, el tamaño máximo de la pequeña propiedad varía en función a la zona en que se ubica y su destino productivo: la pequeña propiedad agrícola en zonas de altiplano y puna llega hasta 35 hectáreas; en áreas de valle tiene un límite máximo de 20 hectáreas y en regiones tropicales y subtropicales, puede tener hasta 80 hectáreas. La pequeña propiedad ganadera en el trópico oriental tiene un límite superior de 500 hectáreas.

Asimismo, no existe legislación agraria específica que norme, por ejemplo, la herencia de la tierra para impedir una mayor división de la propiedad de la tierra y tampoco se ha reglamentado debidamente el arrendamiento de tierras a pesar de que es una práctica cada vez más común en las comunidades campesinas, como una forma de enfrentar el minifundio y la escasez de tierras cultivables. Y, a pesar de lo cambiante y dinámico que pueda ser el agro, no existen políticas públicas diseñadas para enfrentar la situación de nueva ruralidad, esto es la multiactividad, la doble residencia, la agricultura a tiempo parcial y el paulatino envejecimiento de la población rural. Tampoco se destaca ni se visibiliza el nuevo rol productivo de las mujeres rurales, cada vez más importante y gravitante.

A pesar del avance en la titulación de territorios indígenas, se percibe en los últimos años una visión gubernamental orientada hacia la disminución de los alcances de los derechos de los pueblos indígenas consagrados en la Constitución Política del Estado. Desde varias instancias estatales ha habido propuestas de revisión de los derechos propietarios de los **territorios indígenas**, aparentemente con el objetivo de poner en marcha recortes de territorios titulados bajo el justificativo de identificar tierras disponibles para la agricultura.

Por otro lado, existe un creciente riesgo de avasallamiento de territorios indígenas por parte de empresas (nacionales y extranjeras), colonizadores interculturales, mineros cooperativistas y el propio Estado. Esto ocurre a pesar de la titulación que implica protección y reconocimiento estatal de estos territorios. Ya existen conflictos en algunos territorios y también en áreas protegidas por presión para acceder a recursos naturales y ampliar la frontera agrícola (TIERRA, 2014). Las críticas a las TCO que surgen desde algunos sectores de la región andina transmiten una visión de uso agrícola de la tierra. Esta mirada también se identifica en algunas estrategias gubernamentales relativas a la seguridad y soberanía alimentaria nacional. En esa perspectiva, las amenazas de ampliación de frontera agrícola en territorios indígenas y áreas protegidas son cada vez más usuales.

Además existen conflictos por el acceso a los recursos naturales debido a duplicidad, vacíos y superposición de la normativa agraria, forestal, ambiental y minera, escenarios en que equívocamente, aparecen como principales protagonistas los colonizadores (collas) y los pueblos indígenas (cambas), mientras que otros actores (petroleros, mineros, ganaderos, sojeros) pretenden no ser parte del conflicto.

Más allá de los planes de Gestión Territorial Indígena (GTI) –que son un avance– algunos pueblos indígenas no tienen todavía suficientes capacidades institucionales que les permitan ocupar y hacer gestión efectiva de sus territorios. A ello hay que añadir que la superposición de varios TIOC con límites de departamentos, provincias y municipios se mantiene como un problema latente y crítico, ya que impide una coordinación virtuosa entre gobiernos departamentales, municipales y organizaciones indígenas para generar condiciones de desarrollo en estas zonas.

En Bolivia los **mercados de tierras** son una realidad desde hace muchos años. Son mercados que evolucionan en el tiempo, tanto en tierras altas como en tierras bajas, tanto en comunidades indígenas como en comunidades campesinas. Los mercados de tierras emergen como resultado del aumento de actividades agrícolas para la exportación de alimentos o simplemente como parte de las necesidades de producción para el autoconsumo familiar. La presión por producir más alimentos conduce a la elevación de los precios de la tierra, de modo que los mercados de tierras están cada vez más activos. Paradójicamente, el saneamiento de tierras ha funcionado bajo el supuesto de que el mercado de tierras es inexistente o marginal para la regulación, control y transferencia de los derechos de usufructo de la tierra y recursos naturales.

En adelante, el reto no es aprobar disposiciones de prohibición de mercados de tierras sino establecer mecanismos de regulación y acciones para transparentar las transacciones tanto en zonas de propiedad privada como en comunidades campesinas. Estas ideas valen también para regular el arrendamiento y el alquiler de tierras y crear la institucionalidad necesaria para administrar estos mercados y fortalecer el catastro de tierras, para un apropiado registro, actualizado y oportuno, de estos cambios de propiedad.

Está claro que Bolivia tuvo la oportunidad de convertir al saneamiento en una herramienta pública para una reforma agraria con características revolucionarias, pero por una serie de razones ya expuestas, la confluencia de una serie de hechos históricos dejó de existir para impulsar reformas redistributivas en el sector agrario. En consecuencia, la problemática de la tierra es considerada hoy como una cuestión administrativa y, por lo mismo, los desafíos a futuro son muchos y cada vez más urgentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Bolivia INRA, E. P. (2010). *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas*. La Paz - Bolivia.
- Bolivia INRA, R. d. (2008). *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia. De la titulación colonial a la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria: certezas y proyecciones*. La Paz - Bolivia.
- Bolivia, E. P. (enero de 2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz - Bolivia.
- Bolivia, INRA. Estado Plurinacional de. (diciembre de 2013). Presentación ppt. *Audiencia de rendición de cuentas final 2013*. La Paz - Bolivia.
- Bolivia, INRA. Estado Plurinacional de. (noviembre de 2014). Presentación ppt. *Estado de saneamiento noviembre 2014*. La Paz - Bolivia.
- Bolivia, R. d. (octubre de 1996). *Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. La Paz - Bolivia.
- Bolivia, R. d. (octubre de 2006). *Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. La Paz - Bolivia.
- Bolpress. (04 de Agosto de 2011). El gobierno y la CSUTCB planean recortar las TCOs indígenas. <www.bolpress.com>. La Paz - Bolivia: Bolpress.
- Chonchol, J. (2003). La Reforma Agraria en América Latina. En J. Vargas, *Proceso agrario en Bolivia y en América Latina*. La Paz - Bolivia: CIDES-UMSA / Plural Editores.
- Chumacero, J., y Guerrero, R. (octubre de 2008). Mirando más allá (artículo de opinión). <www.ftierra.org>. La Paz - Bolivia: Fundación TIERRA.
- Colque, G. (2014). *Expansión de la frontera agrícola. Luchas por el control y apropiación de la tierra en el Oriente boliviano*. La Paz - Bolivia: Fundación TIERRA.

- Hernaíz, I., y Pacheco, P. (2001). *La Ley INRA en el espejo de la historia*. La Paz - Bolivia: Fundación TIERRA.
- Hernaíz, 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 / Sucre - Bolivia: Fundación TIERRA.
- Peralta, P. (01 de febrero de 2015). El rostro del proceso es menos indígena y “pachamamista” que en 2006. Página Siete.
- UNIR. (octubre de 2014). Vulnerabilidad de las tierras indígenas. *Boletín trimestral DOCE N° 2*. La Paz - Bolivia: Fundación TIERRA.
- Urioste, M. (2011). *Concentración y extranjerización de la tierra en 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.

Este primer compendio inaugura una nueva serie denominada “La problemática de la tierra a 18 años de la Ley INRA”. El propósito es aportar al análisis y reflexión sobre los temas emergentes y/o pendientes después de casi dos décadas de titulación de tierras.

En este número abordamos asuntos relacionados con territorios, minifundio e individualización. Se estudian las conexiones del proyecto cochabambino de agua Misicuni con el control jurisdiccional campesino indígena y con el acceso a los recursos en la provincia Ayopaya. También se hace un análisis del minifundio con una mirada que va más allá del tamaño de la tierra. En tercer lugar se indaga sobre la inequidad y asimetría en la propiedad agraria y la reducción drástica de las áreas colectivas en el municipio de Aiquile. Finalmente se hace una valoración descriptiva y analítica del proceso de saneamiento y titulación de tierras con información disponible sobre los resultados de 18 años de este trabajo.

ISBN: 978-99974-821-4-3



INTERNATIONAL
LAND
COALITION