

### MÓDULO Nº 3 EL SANEAMIENTO Y SUS CIRCUNSTANCIAS

#### INVENTARIO DE LOS FACTORES PROPIOS Y AJENOS QUE CONDICIONAN EL SANEAMIENTO

*“Mientras encarábamos el proceso de saneamiento de nuestro territorio, entramos en cuenta de que las autoridades que desde siempre elegíamos para la alcaldía eran las mismas personas que quienes se apropiaban de nuestras tierras; eran los mismos que tenían conflictos de límites con nuestras comunidades. Esos ganaderos por quienes votábamos eran los que se asentaban en las tierras de la comunidad (...) Nosotros, los indígenas elegíamos a nuestros propios verdugos y es por eso que decidimos trabajar para que las autoridades del municipio sean gente de nuestra misma clase porque además somos mayoría en Moxos y también tenemos derecho a decidir sobre nuestro destino”.*

Pedro Nuni, presidente de la Central de Pueblos Étnicos Moxeños de Beni.

#### A. EL SANEAMIENTO COMO DESCUBRIMIENTO DEL ABIGARRAMIENTO RURAL

- Si se quisiera juzgar el saneamiento desde un punto de vista exclusivamente operativo, no sería difícil acumular faltas e irregularidades para sentenciar sumariamente: extravío de expedientes, alteración en gabinete de las cifras, reducción arbitraria de superficies demandadas, incumplimiento de cronogramas, parcialización con los “terceros”, tolerancia a las prácticas fraudulentas para el cumplimiento de la Función Económica y Social (FES), colocación irregular de mojones, etcétera. Todo este legajo procede de una comprensión únicamente “procedimental” o técnica del saneamiento, del recuento de lo que en este módulo se ha clasificado como “factores inherentes al proceso agrario que interfieren en el saneamiento”.
- Sin embargo, esta aproximación operativa es insuficiente para comprender la complejidad de los acontecimientos que suceden alrededor de la tenencia de la tierra. En este sentido, resulta más enriquecedor, mirar el saneamiento y sus consecuencias como parte de un momento histórico revelador; de descubrimiento de un abigarramiento rural siempre intuido pero ahora manifiesto y palpable. En cierto sentido, el saneamiento no deja de tener un componente de “utopía” legalista estatal; de repente el Estado pretende regularizar (imponiéndose plazos que es incapaz de cumplir) lo que siempre ha sido irregular –el derecho propietario sobre la tierra–; conciliar, de alguna manera, 180 años de vida republicana y una memoria colonial perpetuada en las formas de acceder y ocupar la tierra que se remonta a la “Conquista”.
- Y, aunque el propósito *legalizador* corre el riesgo de fracasar (por lo menos a juzgar por los avances registrados hasta hoy) lo ha sucedido durante estos años es un interesantísimo “destape” del abigarramiento rural: la tierra como acumulación de sedimentos históricos, la superposición de derechos, la colisión de temporalidades distintas en la sociedad rural, la pervivencia de anacronismos, la dificultosa convivencia de culturas productivas divergentes... De tal manera que siendo este un momento de transformación del proceso agrario, a través del atolladero del saneamiento también se puede vislumbrar lo que en este módulo se ha clasificado como “factores externos al proceso agrario” que condicionan su evolución y que se pueden mencionar brevemente:
  - Los distintos entramados, modalidades y tipos de relaciones laborales constituidos en torno al acceso, tenencia y explotación de la tierra.

- Las variables concepciones culturales en relación a la posesión y a la propiedad de la tierra y del territorio.
- La resistencia de los grandes propietarios de tierras y sus estrechos vínculos de poder con las élites locales y nacionales.
- El creciente nivel de participación política de los sectores indígenas y campesinos en las estructuras de poder locales.
- El control de los gobiernos municipales y su articulación con la cuestión agraria y el desarrollo rural a nivel local.
- El tipo de actores sociales vinculados a la cuestión agraria, sus formas de relacionarse e interactuar, la densidad de los antagonismos sociales y las representaciones mutuas que se van configurando.
- Las distintas capacidades de organización social, la solidez de las formas de organización y la cohesión de las estructuras de representación –especialmente las de tipo cívico regional– respecto a la situación agraria.
- El ejercicio de la presión y de la violencia en ambos extremos como mecanismos para tensar el proceso agrario: el conflicto como forma de relación.
- El escaso acceso a información precisa y fehaciente sobre el proceso agrario y el desconocimiento de la normativa agraria y en general, de los derechos asociados con la tenencia de la tierra.
- Las distintas estrategias de acumulación, transacción, venta y especulación en torno al uso de la tierra.

#### B. FACTORES INHERENTES AL PROCESO AGRARIO QUE INTERFIEREN EN EL SANEAMIENTO

- **La superación de etapas sin la admisión de los interesados.-** Por ejemplo, en el caso de la TCO de Bajo Paraguá (San Ignacio de Velasco) el INRA realizó la “Exposición Pública de resultados” sin la participación de una dirigencia indígena que discrepa de los resultados de la “Evaluación Técnica Jurídica”. Además, la exposición fue realizada en Concepción, capital de la provincia Ñuflo de Chávez, a más de 200 kilómetros de distancia de la TCO en cuestión. La consecución de etapas sin la mínima aceptación y consenso conlleva, posteriormente, impugnaciones, recursos ante el Tribunal Agrario y complicaciones que suelen alargar indefinidamente los procesos agrarios.
- **La suscripción de convenios, compromisos, acuerdos y cronogramas por parte de la autoridad agraria que luego, en la práctica, no se pueden cumplir y acaban generando mayor tensión.-** Por ejemplo, la firma de un convenio en 2001 para encarar el saneamiento de oficio de las 118 comunidades indígenas de San Ignacio de Velasco con el componente adicional del pago de 25 centavos de dólar por hectárea saneada por parte de los beneficiarios. La resistencia de los ganaderos impidió que este convenio, como tantos otros, se cumpliera.
- **La carencia de institucionalidad en el INRA.-** politización, corporativización, abundancia de interinatos, permanencia irregular de los funcionarios, negligencia y parcialización de los operadores de la ley.
- **Las irregularidades en los procedimientos técnicos del saneamiento que, usualmente, acaban favoreciendo a los grandes propietarios.-** A lo largo del desarrollo del saneamiento es común que se registren cuestiones como el extravío de expedientes, la modificación (con borrones visibles) de las cifras establecidas en las fichas técnicas y la sustitución y/o complementación de los documentos de los “terceros” en fechas posteriores a las correspondientes. Ejemplos de estas irregularidades, omisiones o argucias legales se pueden encontrar en los cinco municipios estudiados:

- **En San Ignacio de Moxos** las etapas de saneamiento más cuestionadas –porque se supone que son las más proclives a la parcialización de los funcionarios del INRA– son las “pericias de campo” y la “Evaluación Técnica Jurídica”; por otra parte, también se cuestiona el reiterado incumplimiento de los cronogramas y los plazos que es utilizado por los grandes propietarios para ganar tiempo, prestarse ganado o realizar “mejoras” en sus predios con el fin de “hacer cumplir” la función económica social de sus tierras.
  - **En Cuatro Cañadas** las organizaciones campesinas acusan a los funcionarios del INRA de negligencia por la forma cómo han ejecutado el proceso de saneamiento integrado al catastro.
  - **En Huacareta** la dirigencia cuestiona la insistencia de los funcionarios del INRA por persuadir a la organización para que desista de sus demandas de tierras comunitarias de origen y, posteriormente, cuando las demandas eran inminentes, para que se reduzcan las superficies solicitadas.
  - **En el cantón Caiza del municipio de Yacuiba** los campesinos afirman que se han constatado irregularidades –de las que existe un informe del Defensor del Pueblo (2002)– cometidas por funcionarios del INRA. Se trata de irregularidades vinculadas con la legalización del derecho propietario en predios abandonados o en predios que carecían de mejoras.
- **La colocación arbitraria de mojones durante la fase de “pericias de campo” para señalar conflictos de límites.-** La aplicación técnica de la reglamentación del proceso de saneamiento presenta cuestiones conflictivas como la colocación de mojones. Durante las “pericias de campo” los funcionarios del INRA han impuesto el criterio de que cuando exista un conflicto de límites, por ejemplo, entre un territorio comunitario y un “tercero”, el correspondiente mojón rojo se colocará en el punto señalado por el “tercero” como supuesto límite del alcance espacial de su predio y no así en el lugar donde la comunidad ya había colocado un mojón anteriormente o donde los comunarios crean que es el punto limítrofe de su propiedad. En el caso concreto de San Ignacio de Moxos, esto ha ocasionado que, contra lo que afirmaban los técnicos del INRA –en el sentido de que el lugar de colocación de los mojones no significaba ningún riesgo puesto que los “terceros” no podían disponer del área en litigio hasta que la situación se resuelva en la etapa de “Evaluación Técnica Jurídica”– la evaluación acabe por inclinarse a favor de la consolidación predial de los “terceros”. Así lo explica Erasmo Yujo, presidente de la Subcentral del Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI):
- *“Los técnicos del INRA nos decían ‘dejen nomás que se coloque el mojón rojo ahí, eso no quiere decir nada, cuando se haga la evaluación técnica, el ganadero igual va a tener que recorrer el mojón’. Y nosotros creímos pero ahora nos salen con otra cosa”.*
- **La alteración en gabinete de las cifras del saneamiento.-** Como parte de la manipulación de los procesos técnicos, se han registrado casos en los que se ha procedido a alterar las cifras registradas en los expedientes levantados en el trabajo de campo cuando la información obtenida no era suficiente para consolidar la superficie mensurada al “tercero”. De tal manera que existen expedientes de saneamiento que muestran borriones y evidencias claras de haber sido alterados de manera dolosa. Por este motivo, tras una reunión con la organización indígena moxeña, el INRA decidió que algunas de las carpetas observadas sean sometidas a una auditoría técnica que permita establecer responsabilidades.

- **Las “trampas” utilizadas por los medianos y grandes propietarios para “cumplir” la Función Económica y Social (FES).**- Uno de los mayores descréditos que padece el proceso agrario –en la fase de saneamiento de la tierra– es la existencia de prácticas fraudulentas por parte de los interesados que tienen el propósito de engañar al Estado sobre el cumplimiento de la Función Económica y Social. En este sentido, por ejemplo, la expresión “vacas turistas” es conocida en los círculos agrarios como una fórmula frecuente de “préstamo de ganado” por parte de los ganaderos para así justificar la tenencia de la tierra. En San Ignacio de Moxos se denunciaron casos en los que, en el momento de verificar la FES, en una sola estancia había hasta 17 marcas (señales que identifican una determinada ganadería).
- **El incumplimiento de los criterios de inmovilización de los territorios indígenas.**- Tras la Marcha por el Territorio y la Dignidad, en 1990, se reconocieron e “inmovilizaron” varios territorios indígenas. Aunque esta medida significaba que no se permitía que se realizaran ningún tipo de mejoras u otro tipo de acciones encaminadas a entorpecer la regulación propietaria o a justificar la posesión de los “terceros” involucrados en los mencionados territorios, éstos han realizado inversiones, han abierto deslindes de manera unilateral, han removido mojones y han llegado incluso a comercializar tierras dentro de las áreas de inmovilización.
  - “Hasta ahora, esos hombres (ganaderos) siguen metiéndose (a las tierras de las comunidades. ¿Por qué entran sin respetar a las comunidades? Nosotros respetamos la ley, ellos no (...) Nos decían algunos que los comunarios están abandonando el lugar (la comunidad): es la verdad porque no nos están dejando trabajar tranquilos. Hay problemas todos los días. Y, por último, nos amenazan a bala. En pleno saneamiento, en las pericias de campo, el año pasado, la guardia (los cuidadores de las estancias) nos apuntaba con armas. No deja mentir el señor director del saneamiento simple, él lo ha visto en persona”.
- **El comportamiento de las empresas responsables de realizar las “pericias de campo”.**- De acuerdo al testimonio de los dirigentes de las organizaciones campesinas, en algunos casos, como en los municipios de Cuatro Cañadas y Huacareta, algunas empresas responsables de la realización de las “pericias de campo” han actuado de manera negligente:
  - En Cuatro Cañadas, el trabajo de la empresa INYPSA en relación al proceso de saneamiento integrado al catastro, presentó numerosas deficiencias a las que se puede atribuir, parcialmente, el retraso de varios años en la regularización del derecho propietario. Además, estas deficiencias han representado una erogación económica adicional para el Estado puesto que se han tenido que corregir procedimientos y enmendar errores. Los entuertos causados por estas irregularidades han llegado, incluso, al Tribunal Agrario Nacional (TAN). Así fue, por ejemplo, en el caso de la consolidación –a partir de un informe de INYPSA– de tierra perteneciente a la comunidad San Miguel de los Ángeles a favor de un empresario japonés. Esta situación derivó en conflicto y enfrentamiento cuando, según los testimonios de los dirigentes de la comunidad, el empresario japonés tomó posesión de la tierra apoyándose en un grupo de indígenas ayoreos. Finalmente, aunque el TAN falló a favor de la comunidad el conflicto continúa.
  - De manera similar, en el municipio de Huacareta, la empresa KADASTER procedió con las actividades propias de las “pericias de campo” de manera

contraria a las aspiraciones de la población indígena. El notorio grado de parcialidad a favor de los hacendados y las omisiones de distintos procedimientos afectaron las demandas indígenas. Entre las observaciones realizadas a esta empresa destacan: la aplicación de criterios arbitrarios en la mensura de predios, la falta de cooperación con la organización indígena, las arbitrariedades en la verificación de la Función Económica Social (FES) y, de manera indirecta, el enfrentamiento de las comunidades a causa de la generación de conflictos con el propósito de favorecer a los “terceros”<sup>28</sup>.

#### C. FACTORES EXTERNOS AL PROCESO AGRARIO QUE DETERMINAN EL SANEAMIENTO

- **Los distintos entramados, modalidades y tipos de relaciones laborales constituidas en torno al acceso, tenencia y explotación de la tierra.-** La clarificación del derecho propietario está sujeta, en muchas ocasiones, a una serie de situaciones particulares en relación a la explotación de los recursos, a la mano de obra disponible, a la productividad y al establecimiento de relaciones laborales que, generalmente, se desarrollan al margen de cualquier legalidad. Por ejemplo, en dos de los cinco municipios estudiados –Huacareta y Yacuiba– se registran hasta cuatro modalidades desarrolladas por campesinos e indígenas para acceder y trabajar la tierra sin gozar del derecho propietario y en condiciones sumamente precarias vinculadas, por otra parte, con la vigencia de lógicas propias del latifundio y de la explotación rural:
  - (1) El **alquiler**: consiste en un acuerdo entre el propietario de la parcela (quien generalmente vive en el centro urbano) y el campesino que quiere trabajarla para que éste pueda cultivarla durante un tiempo que suele oscilar entre uno y tres años.
  - (2) La **medianería**: se trata del uso de la tierra del propietario por parte del campesino sin tierra a cambio de la partición entre ambos de la producción obtenida.
  - (3) El acceso a la tierra en condición de **arrendero**: consiste en un sistema de usufructo de pequeñas parcelas en la propiedad del patrón a cambio de trabajar gratuitamente sus tierras y sus cultivos. Usualmente, quienes destinan su fuerza laboral a satisfacer la demanda de mano de obra de los hacendados, son los campesinos sin tierra originarios de tierras altas y los indígenas nativos del lugar que han sido asimilados por la fuerza a la estructura latifundista de la zona<sup>29</sup>.
  - (4) El acceso a la tierra en condición de **arrimante**: por lo general los arrimantes son campesinos inmigrantes de menor antigüedad que el resto que recibieron tierras de los arrenderos a cambio de que trabajen en el lote del arrendado o en las tierras del propietario, cubriendo así las obligaciones que contrajo el arrendero<sup>30</sup>.
  
- **Las distintas concepciones culturales en torno a la posesión y a la propiedad de la tierra y del territorio.-** Al analizar las demandas de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) planteadas en cuatro de los cinco municipios estudiados surge una pregunta inmediata respecto a por qué los pueblos indígenas, pese a ejercer una ocupación histórica de sus territorios, no han logrado consolidarlos sobre todo en aquellos lugares –como San Ignacio de Moxos y San Ignacio de

---

<sup>28</sup> Guerrero, Ramiro (2005) *Huacareta: Tierra, territorio y libertad*. p.87-100.

<sup>29</sup> Basado en *Caciques y patrones. Una experiencia de desarrollo rural en el sud de Bolivia*. Healy, Kevin 1983. p47.

<sup>30</sup> *Ibid.*

Velasco— donde son, demográficamente, una mayoría abrumadora. Para responder esta cuestión hay que considerar —además de las lógicas coloniales heredadas, de la marginación y de la pobreza— otro aspecto cultural fundamental relativo a las distintas formas de concebir el derecho propietario sobre la tierra: mientras desde la perspectiva indígena se entiende el derecho como un principio consuetudinario, es decir, la propiedad basada en la posesión tradicional del territorio (la costumbre convertida en fuente de legalidad), desde el punto de vista regulador del Estado moderno, el derecho propietario sobre la tierra tiene un carácter jurídico, es decir tiene que estar avalado por un título de propiedad (el papel como fuente de legalidad).

- **La resistencia de los grandes propietarios y sus vínculos de poder con las élites locales y nacionales.-** Los grandes propietarios ganaderos en San Ignacio de Moxos y San Ignacio de Velasco, los hacendados de Huacareta y Yacuiba, los agroempresarios soyeros de Cuatro Cañadas y los concesionarios forestales de San Ignacio de Velasco; todos ellos son sectores que ejercen presión constante para obstaculizar el proceso de saneamiento desarrollando una serie de estrategias que están en el centro mismo de la cuestión agraria:
  - Control de las estructuras de poder local (subprefecturas, subalcaldías, gobiernos municipales) y regional (prefecturas y consejos departamentales).
  - Movilización de las instancias cívicas depositarias del poder local — asociaciones de ganaderos, comités cívicos, federaciones de empresarios— a través de cabildos, votos resolutivos y otras acciones dirigidas a intimidar a las organizaciones indígenas y campesinas.
  - Establecimiento de redes políticas de representación nacional: diputaciones uninominales, plurinominales y senaturías.
  - Presencia corporativa, *lobby* y tráfico de influencias en el aparato del Estado y en la administración pública: en las distintas comisiones y comités vinculados con la cuestión agraria y forestal de las dos cámaras congresales, en el Tribunal Agrario Nacional (TAN), en las superintendencias, en las estructuras ministeriales (direcciones, viceministerios y ministerios) y en el INRA nacional y en sus direcciones departamentales.
  - Control de la opinión pública a través de la propiedad de los medios de comunicación locales, provinciales, departamentales y de las redes nacionales.
  - Disposición y uso discrecional de la fuerza pública (policía y fuerzas armadas) a su favor —llegando incluso a financiarlas (véase los casos de San Ignacio de Moxos referidos en el Módulo 4)— para realizar desalojos, intimidar o imponerse.
  
- **La configuración de polaridades políticas en torno al proceso agrario.-** Como no podría ser de otra manera, el proceso agrario tiene enormes connotaciones políticas; está sujeto a lecturas, cálculos e interpretaciones políticas. En este sentido, las tensiones desatadas por el tortuoso avance del proceso agrario iniciado en 1996 y las condiciones políticas críticas del país han ido generado conglomerados o bloques de organizaciones sociales, cívicas, productivas y corporativas que se han ido alineando a uno y otro extremo del espectro de la cuestión agraria vinculándola de manera directa con el conjunto de decisiones centrales para el futuro del país: elecciones generales, elecciones para la selección de prefectos, Asamblea Constituyente, política hidrocarburífera.
  
- **El nivel de participación política de los sectores indígenas y campesinos en las estructuras de poder locales.-** El ejercicio y el control de la representación política local (concejalías, gobierno municipal, subprefecturas,

diputaciones uninominales) son factores que inciden, indirectamente, en la “regulación” del proceso agrario. Detentando el poder local se pueden generar y difundir discursos particulares más o menos hegemónicos sobre la cuestión agraria; desarrollar resistencias o estímulos; interponer o levantar barreras burocráticas; establecer determinadas conexiones y lecturas regionales; articular la tenencia de la tierra a una visión específica de desarrollo rural y, en definitiva, favorecer o entorpecer el proceso agrario en su conjunto.

En este sentido, a partir de la ejecución del proceso agrario y de la consolidación de la municipalización, las organizaciones indígenas y campesinas han ido adquiriendo una conciencia cada vez más madura de la necesidad de disputar, formalmente, los espacios de poder. Esto es algo que, históricamente, estaba limitado por una serie de barreras tanto internas como externas (lógicas de elección y representación ajenas, ausencia de tradición participativa en el sistema político oficial, baja autoestima, escasez de unidad en torno a un fin político, débil liderazgo y limitaciones económicas).

- **El control de los gobiernos municipales y su articulación con la cuestión agraria y el desarrollo rural.-** Por su creciente importancia en la planificación del desarrollo y en la captación de recursos financieros, las alcaldías se han convertido en escenarios de una profunda disputa de poder donde se reproducen, a escala local, tensiones y tendencias nacionales. En esta media, la gestión local está cada vez más vinculada a la dinámica del proceso agrario y, en consecuencia, a la ejecución del saneamiento de tierras. En este sentido, de los cinco municipios estudiados: dos (San Ignacio de Moxos y Cuatro Cañadas) están controlados por indígenas o campesinos; uno (Huacareta) registra presencia política municipal guaraní a través de un partido político y los dos restantes (San Ignacio de Velasco y Yacuiba) carecen de representación política indígena o campesina en sus estructuras de gobierno. De tal manera que el panorama político municipal de las zonas de estudio está configurado, a partir de las elecciones de diciembre de 2004, de la siguiente manera:
  - **En San Ignacio de Moxos** la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B) ganó las últimas elecciones obteniendo dos concejales y llegando a un acuerdo con un concejal de un partido tradicional (ADN) –y además “tradicionalmente” opuesto a los intereses indígenas– para acceder al ejecutivo municipal. Siendo ésta una experiencia inédita, la victoria electoral indígena ha significado, en el ámbito político, el establecimiento de cierto “consenso” de gobierno municipal que todavía parece inalcanzable en otros ámbitos como el agrario. En todo caso, se trata de una nueva composición política que altera la tradicional exclusión de lo indígena y que, con seguridad, incidirá notablemente en el rumbo del proceso agrario.
  - **En Cuatro Cañadas** el gobierno municipal se estrenó a raíz de las elecciones de diciembre de 2004, dos años después de la creación del municipio –en enero de 2002– como un desmembramiento de la jurisdicción municipal de San Julián. En las elecciones municipales, la representación campesina –que utilizó la sigla del Movimiento al Socialismo (MAS) como vehículo político– obtuvo dos de los cinco concejales y alcanzó el “sillón” edilicio mediante una coalición con una agrupación ciudadana (ALSI). El triunfo electoral de un campesinado mayoritariamente quechua en este municipio tiene connotaciones trascendentales si se considera que se trata de una zona de expansión de la frontera agrícola sojera en la que se registran intensas presiones agroempresariales sobre las pequeñas parcelas de campesinos colonizadores. Además, la proximidad con Santa Cruz (120 kilómetros) y la presencia regional de organizaciones de carácter cívico regional configuran un contexto

especialmente interesante para el desarrollo de una gestión de gobierno al mando de campesinos.

- **En Huacareta**, las comunidades guaraníes no han conseguido insertarse con éxito en el escenario político municipal. A pesar de tener un peso demográfico importante, la memoria del patronazgo y la permanencia de diversas formas de explotación laboral agraria han limitado en gran medida la constitución de estructuras y expectativas políticas propias. Esto determinó que en las elecciones de diciembre de 2004, la representación guaraní participara a través de un pacto con el Movimiento al Socialismo (MAS) llegando a ocupar una de las cinco concejalías municipales. Finalmente, el concejal guaraní estableció una coalición de gobierno que permitió que el MIR accediera al poder. Pese a la tradicional simetría entre las estructuras de tenencia de la tierra y las estructuras del poder político local, es necesario analizar con mayor detenimiento la evolución y la relevancia de esta penetración de lo indígena en el ámbito municipal.
  - **En San Ignacio de Velasco** se produce un notable fenómeno de inhibición político electoral por parte de la población indígena chiquitana. Aún siendo el municipio que –junto a San Ignacio de Moxos– presenta una mayor población indígena (81.58 por ciento de la población total), no se ha consolidado todavía ningún proceso de estructuración política indígena con fines electorales. De tal manera que las últimas elecciones municipales no han modificado, en absoluto, los esquemas tradicionales en los que se enmarca el poder político local. Tras las elecciones de 2004, el MNR disfruta de una cómoda mayoría absoluta (cuatro concejales). Analizando esta hegemonía desde otro ángulo se puede advertir en esta situación un rasgo interesante: una mayor presencia demográfica indígena no necesariamente significa una mayor participación política indígena ni tampoco un desarrollo más consistente de la capacidad de organización social. En este sentido sería interesante estudiar, de manera concreta, los condicionantes que determinan la organización y participación política de la sociedad civil local.
  - **En Yacuiba** dos elementos han limitado las perspectivas de desarrollo político de las comunidades indígenas y campesinas: el primero es que estos sectores son demográficamente minoritarios (representan alrededor del 30 por ciento de la población) y el segundo es la composición mayoritariamente urbana comercial y fronteriza del municipio. De tal forma que no existe en el gobierno municipal representación política campesina o indígena alguna. Contra la dinámica general de achicamiento de los partidos tradicionales, en Yacuiba, las elecciones municipales repartieron siete de los once concejales entre NFR(4) y MNR(3). En este contexto, un fenómeno relevante y que requiere ser investigado es la irrelevancia político electoral del Movimiento Sin Tierra (MST) en la región donde fue creado y se extendió hasta consolidar una estructura permanente.
- **El tipo de actores sociales vinculados a la cuestión agraria, sus formas de relacionarse e interactuar, la densidad de los antagonismos sociales y las representaciones mutuas que se van configurando.-** Buscando una imagen ilustrativa se puede afirmar que la ejecución del saneamiento sucede en mitad de un ajedrez caótico en el que una compleja variedad de actores sociales se mueven de acuerdo a intereses, culturas, expectativas, nociones de producción y hasta formas de vida distintas y, en ocasiones, contrapuestas. A la habitual oposición entre las categorías de campesinos e indígenas respecto a las de ganaderos, hacendados, madereros y agroempresarios se suman otras figuras y situaciones agrarias –como las representadas por los arrimantes, arrenderos, “sin tierra”, colonizadores, menonitas...– que configuran un entramado cargado de

nudos y tensiones sociales en torno a la tierra. Además, esta diversidad –que se puede apreciar en el Cuadro 6 – se conjuga de acuerdo a variantes que obedecen a lógicas y posiciones muy particulares. En otras palabras, la lógica “natural” prevaleciente de enfrentamiento entre sectores campesinos e indígenas y sectores empresariales, latifundistas y ganaderos se ha ido disgregando para dar lugar a una multiplicidad de oposiciones: indígenas versus campesinos; “sin tierra” versus indígenas; campesinos “sin tierra” versus campesinos “con tierra”; indígenas versus colonizadores... De alguna manera, el saneamiento está sujeto a un sinfín de posiciones sociales encontradas que adquieren variaciones y matices particulares según el lugar.

Cuadro 8  
**Actores sociales vinculados a la cuestión agraria en cada municipio**

YACUIBA	VELASCO	MOXOS	HUACARETA	C. CAÑADAS
Campesinos	Indígenas	Indígenas	Campesinos	Campesinos
Indígenas	Campesinos	Ganaderos	Indígenas	Indígenas
Hacendados	Ganaderos	Madereros	Hacendados	Agroempresarios
Menonitas	Madereros		Arrenderos	Menonitas
Alquilantes			Arrimantes	
Medianeros				

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en las cinco zonas de estudio.

- **Las distintas capacidades de organización social, la solidez de las formas de organización y la cohesión de las estructuras de representación respecto a la situación agraria.-** La historia del desarrollo de las formas organizativas entre las comunidades campesinas e indígenas es central para la comprensión de la situación agraria. La madurez de las organizaciones, su composición, sus estrategias, su representatividad, su capacidad de movilización, sus vínculos y la manera en que articulan auténticamente las necesidades sociales son factores que condicionan el desarrollo del proceso de saneamiento de la tierra. Aunque existe una tipología básica de los sistemas de organización entre indígenas y campesinos (como se puede apreciar en el Cuadro 7) estos sistemas adquieren fisonomías concretas e irrepetibles en cada uno de los cinco municipios estudiados. La acumulación de determinadas cargas históricas, los sucesos migratorios, el grado de vinculación con lo urbano, el tipo de producción y la disposición cultural son, entre otros, factores que inciden en el desarrollo del carácter organizativo. De todo ello depende, también, el nivel de participación de la organización en el saneamiento, su capacidad para fiscalizarlo, su actitud respecto al conflicto agrario y, en definitiva, su postura en relación al tema tierra. En este contexto, a continuación se anotan una serie de rasgos comparativos que permiten observar qué sucede con todo lo mencionado anteriormente en el plano específico de los cinco municipios estudiados:
  - En cuanto al liderazgo en las formas de organización, en dos de los cinco municipios (Moxos y Velasco) tienen preeminencia las organizaciones indígenas (cabildos indigenales); en otros dos (Cuatro Cañadas y Yacuiba) la preeminencia corresponde a organizaciones campesinas (sindicatos agrarios) y en el municipio restante (Huacareta) el liderazgo está repartido de manera relativamente equilibrada entre la organización indígena (la Capitanía Guaraní) y la organización campesina (la Subcentralía de Trabajadores Campesinos).
  - Las distintas organizaciones indígenas y campesinas coexisten, se influyen mutuamente y están insertadas en un proceso dinámico evolucionando de

acuerdo a cambios sociales, demandas concretas, factores de producción, flujos migratorios... Como parte de esta dinámica de cambio, por ejemplo, en 2000 se dio a conocer en Yacuiba una nueva organización de carácter campesino –el Movimiento Sin Tierra (MST)– que ha llegado a expandirse a nivel nacional y en 2004, en Cuatro Cañadas, se creó la Federación Sindical de Comunidades de Productores como consecuencia de la consolidación de las tres centrales campesinas y de la conformación de Cuatro Cañadas como sección municipal escindida de San Julián.

- La influencia de unos sistemas organizativos en los otros se evidencia, por ejemplo, en la forma cómo el Cabildo Indigenal de Moxos –de raíces jesuíticas y coloniales– ha asimilado formas propias de la estructura sindical campesina dando lugar a subcentrales y a centrales indígenas.
- Un ejemplo que muestra cómo la debilidad organizacional incide con la situación del proceso agrario es lo sucedido con las dos demandas de TCO en el municipio de Huacareta. Según distintos testimonios, el equivocado replanteo de estas demandas y el posterior recorte de gran envergadura que sufrieron se debería, entre otras cosas, a la debilidad de la Capitanía Guaraní de Huacareta y, a nivel departamental, a la crisis del Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCH). Esta situación facilitó que los intereses de los hacendados se infiltraran en el sistema de organización indígena.
- Aunque debería estudiarse con mayor detenimiento, se puede proponer la hipótesis de que existe un vínculo directo entre la cohesión de las organizaciones sociales y la proyección política de indígenas y campesinos. En este sentido, no es casual que los dos municipios donde se registra una mayor cohesión organizacional (el Cabildo Indigenal de Moxos y las centrales campesinas de Cuatro Cañadas) y, al mismo tiempo, una menor dispersión de organizaciones sociales sean también los dos únicos lugares donde los representantes indígenas y campesinos han accedido al control del gobierno municipal.

**Cuadro 9**  
**Clasificación de los tipos de organizaciones indígenas y campesinas en cada municipio**

<b>Municipio</b>	<b>Tipos de organizaciones indígenas y campesinas</b>
San Ignacio de Moxos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia preeminente de sistemas de organización indígenas.</li> <li>• Sistema híbrido de organización: el Cabildo Indigenal ha ido asumiendo formas trasplantadas de los sindicatos campesinos dando lugar a subcentrales y centrales indígenas.</li> <li>• La organización indígena de referencia departamental es la Central de Pueblos Étnicos Moxeños del Beni (CPEM-B).</li> </ul>
San Ignacio de Velasco	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia de sistemas de organización indígenas y campesinos, con preeminencia de los primeros.</li> <li>• El Cabildo Indigenal es la forma común de organización indígena.</li> <li>• A nivel subregional o municipal existe la Asociación de Cabildos Indigenales de San Ignacio de Velasco (ACISIV).</li> <li>• A nivel regional la organización matriz es la Organización Indígena del Pueblo Chiquitano (OICH).</li> <li>• Las comunidades campesinas están organizadas en sindicatos a nivel de comunidad o colonias.</li> </ul>
Cuatro Cañadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia preeminente de sistemas de organización campesinos.</li> <li>• Existen sindicatos agrarios en las 39 comunidades campesinas que se agrupan en tres centrales campesinas.</li> <li>• En 2004 se conformó la Federación Sindical de Comunidades de Productores de Cuatro Cañadas.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los impulsores de la creación de los sindicatos agrarios fueron inmigrantes de tierras altas que colonizaron el municipio.</li> </ul>
Huacareta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia de sistemas de organización indígenas y campesinos, con un peso y una proporción equilibrada entre ambos.</li> <li>• Las comunidades guaraníes del municipio de Huacareta están agrupadas en una Capitanía Zonal que junto a otras ocho reúnen a las 64 comunidades guaraníes de los cinco municipios guaraníes del Chaco Chuquisaqueño: Huacareta, Monteagudo, Villa Vaca Guzmán, Huacaya y Macharetí.</li> <li>• Las nueve capitanías zonales forman el Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH) que, a su vez, está afiliado a la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG).</li> <li>• La Subcentralía de Trabajadores Campesinos de Huacareta agrupa a 38 comunidades campesinas del municipio.</li> </ul>
Yacuiba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia de sistemas de organización indígenas y campesinos con preeminencia de los sindicatos campesinos.</li> <li>• Los sistemas de organización indígenas y campesinos han dado lugar a tres tipos de organizaciones: sindicatos campesinos, Movimiento Sin Tierra (MST) y capitanías indígenas.</li> <li>• Los sindicatos campesinos aglutinan a la mayor parte de los campesinos quechuas que son pequeños propietarios y residen en el municipio desde hace muchos años.</li> <li>• El Movimiento Sin Tierra (MST) es una organización que se constituyó el año 2000 y que tras diversas ocupaciones de predios considerados “latifundios improductivos” ha ido adquiriendo una importante relevancia local y regional.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos contenidos en las cinco investigaciones regionales realizadas por la Fundación TIERRA y mencionadas anteriormente.

- **El escaso acceso a información sobre el proceso agrario y el desconocimiento de la normativa agraria y en general, de los derechos asociados con la tenencia de la tierra.-** Éstas son carencias habituales entre las comunidades de campesinos, colonizadores e indígenas de las zonas de estudio que influyen negativamente en la generación de capacidades comunitarias para ejercer el control social necesario sobre el proceso de saneamiento. Por desconocimiento de los distintos derechos vinculados al proceso agrario, las comunidades dejan de realizar actividades fundamentales como, por ejemplo, el acompañamiento físico a las “pericias de campo”.
- **El ejercicio de la presión y de la violencia en ambos extremos como mecanismos para tensar el proceso agrario: el conflicto como forma de relación.-** Éste es, sin duda, el factor que determina, con mayor intensidad, el progreso, retraso o paralización del saneamiento de la tierra. El conflicto está crecientemente presente en los cinco municipios estudiados con rangos y frecuencias que van desde la disputa jurídica hasta el ejercicio de la violencia física. El conflicto se ha convertido en una realidad que, aún siendo externa a los procedimientos técnicos, ha acabado por asociarse al saneamiento hasta anexarse a éste derivando casi en una rutina más, especialmente a partir del año 2000.
- **Las distintas estrategias de transacción, venta y especulación en torno al uso de la tierra.-** La pretensión estatal de sanear la tierra regularizando el derecho propietario está entrabada por una serie de estrategias de acceso y uso del suelo con fines más mercantiles que productivos. De tal manera que el proceso de saneamiento está condicionado, en muchas ocasiones, por la existencia de un mercado de tierras no reconocido, por la especulación inmobiliaria y por el uso de tierra como garantía de hipotecas y créditos. Por

ejemplo, de las cinco zonas estudiadas, en Cuatro Cañadas se registra un mercado sumamente activo en torno a la tierra; una dinámica que, además, está ocasionando que la pequeña propiedad sea paulatinamente absorbida por las empresas agropecuarias.

### C. APUNTES PARA EL DEBATE AGRARIO

- La comprensión técnica o procedimental del saneamiento es insuficiente para explicar los acontecimientos que suceden en torno a la tenencia de la tierra. De hecho, el derecho propietario en sí mismo carece de sentido si no se lo asocia con factores de producción, generación de ingresos, cultura, migración, desarrollo y administración de poder político.
- Para que tenga sentido, el ejercicio del derecho propietario tiene que articularse a esquemas pacíficos de convivencia y a proyectos de desarrollo rural territorial. En la práctica, para que se pueda ejercer el derecho propietario tiene que existir consistencia social, económica y cultural en un espacio geográfico determinado. De otro modo, serán los factores ajenos a la legalidad –como la emigración forzosa por escasez de producción– los que, definirán en última instancia –más allá del alcance de lo jurídico– quién accede a la tierra. Esto es lo que ha sucedido, por ejemplo, con la comunidad Barcelona de Cuatro Cañadas: tras 20 años de existencia y a consecuencia de una sequía que imposibilitó el pago de las obligaciones crediticias, la comunidad se disolvió y todas las parcelas fueron vendidas a una empresa agropecuaria. Tras la disolución los comunarios se convirtieron de nuevo en colonizadores en busca de tierra.
- El propósito mayor del saneamiento es conferir legalidad a la tenencia de la tierra. Esto es algo sumamente difícil porque además de los escollos en la ejecución técnica del saneamiento, el proceso agrario está obstaculizado por circuitos de *paralegalidad* que –como ciertos mercados y transferencias de tierras– funcionan con los códigos propios de un “poder real” que aprovecha y se nutre de la debilidad normativa y reguladora del Estado.
- Las deficiencias de carácter institucional en la estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria son tan severas que redundar acerca de los mecanismos más adecuados para mejorar el saneamiento parece tan sólo una medida distractiva respecto al eje de la cuestión: la voluntad política, el respeto a la institucionalidad y a la ley y el diseño de políticas de tierras concertadas.
- La no existencia de diagnósticos precisos e integrales sobre la problemática de la tierra en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y la cesión de decisiones políticas a los operadores de los procedimientos ha ocasionado una juridización excesiva del proceso agrario que se ha traducido en nuevos obstáculos y en mayores complicaciones.
- El valor simbólico del saneamiento de la tierra –algo que difícilmente puede ser considerado sólo en los márgenes de la legalidad– ha dado lugar a que la disputa no sea sólo sobre la regularización del derecho propietario por parte de los actores que compiten por la tierra, sino que también se dispute la consolidación y formación de espacios territoriales que tradicionalmente han sido ocupados por las comunidades y que pugnan por frenar la expansión de grandes propiedades y concesiones forestales.
- Uno de los problemas del atasco que sufre el proceso agrario tiene que ver con ciertos rasgos centralistas en la concepción de la legislación agraria que se traducen en una enorme disparidad entre la estrechez de la norma y la

multiplicidad de situaciones, particularidades, matices y variaciones que se registran sobre el terreno en un realidad agraria tan diversa como el país.

- El proceso agrario está rodeado de fenómenos políticos y de poder de envergadura cuyos matices y peculiaridades se pueden expresar con una serie de preguntas: ¿qué factores concurren para el desarrollo exitoso de estrategias de participación política indígenas y campesinas?; ¿por qué en Moxos y en Velasco –municipios con el mismo porcentaje de población indígena (81.6 por ciento)– han sucedido fenómenos políticos contrarios: el triunfo electoral de los moxeños y la inhibición de los chiquitanos? En este mismo sentido, ¿cuál ha sido la significación política electoral del MST, por qué han fracasado sus estrategias electorales, por qué no ha conseguido ganar un solo concejal en el gobierno municipal de Yacuiba? ¿Por qué el MST ha conseguido ser exitoso electoralmente en Collana (es decir en el altiplano) y no en la región en la que se fundó y expandió?
- La tenencia de la tierra y la regularización del derecho propietario están vinculadas, en la práctica, a situaciones no previstas por la normativa que generan vacíos y confusión. Por ejemplo, ¿cuál es la posición del Estado frente a situaciones como el alquiler de tierras, el arrendamiento o la medianería?, ¿cuáles son los regímenes laborales que deben regir en cada uno de estos casos? Aquí, por ejemplo, se puede proponer una crítica que alcanza a los actores sociales de ambos extremos del arco de la representación: por un lado, los patrones que permiten el usufructo de un pedazo de tierra dentro de su hacienda a campesinos “sin tierra” a cambio de la explotación de su fuerza laboral están perpetuando un sistema de marginación social mientras que, al otro extremo, los campesinos del altiplano denominados “residentes” que disponen de tierras en el área rural pero que viven en el área urbana y que fuerzan a otras familias campesinas a acceder a la tierra compartiendo la cosecha o mediante el pago de un alquiler o a través de la rotación de cargos también están contribuyendo a la exclusión social y a la crisis de una economía campesina productivamente frágil y vulnerable, pero de enorme importancia para la subsistencia cotidiana de cientos de miles de ciudadanos del área rural.
- En última instancia, es necesario asociar el saneamiento de la tierra a factores culturales que habitualmente no se consideran; a una gama de culturas y comprensiones distintas de la realidad agraria que tienen que ver, en definitiva, con lógicas de vida diversas. Ante esta realidad, la presencia estatal suele ser marginal: ¿qué sentido tiene el derecho propietario, por ejemplo, allí donde no llega el Estado? En la práctica rural, las cosas suelen resolverse de manera ajena al Estado.