

## TERCERA PARTE

# Capítulo 1

## El monocultivo de la soya en el municipio de Pailón

Miguel Urioste Fernández de Córdoba

### Contenido:

[1. Introducción](#)

[2. La zona de expansión y el municipio de Pailón](#)

[3. Una visión retrospectiva del uso de la tierra](#)

[4. Las causas de la crisis de la soya](#)

[5. La nueva ley de tierras y el auge del cultivo de la soya en la zona de expansión](#)

[6. Conclusiones](#)

### 1. Introducción

La intención de este capítulo es plantear una discusión sobre la sostenibilidad del modelo de monocultivo de la soya en la zona de expansión de las tierras bajas de Bolivia, impulsado desde hace una década mediante políticas públicas y privadas inducidas principalmente por el Banco Mundial, tomando en cuenta algunas evidencias que ponen en duda la sostenibilidad de este modelo en el largo plazo, no sólo en términos ecológicos sino también económicos.

El documento se centra en el análisis del uso de la tierra y su vinculación con los mercados, sobre todo en los siguientes aspectos: a) las relaciones internacionales del comercio agrícola de productos primarios, o poco transformados que –como el caso del complejo oleaginoso– tienen limitaciones para exportar materias primas a otros países; b) el monocultivo a largo plazo es insostenible ecológicamente, pero a corto plazo es económicamente rentable para los productores y aparentemente exitoso para el país porque genera *divisas*; se trata de las relaciones casi siempre contradictorias y excluyentes entre economía y ecología; c) el paradójico apoyo de políticas públicas al cultivo de la soya, corazón del modelo neoliberal en la última década, con el respaldo técnico y financiero del Banco Mundial, modelo que entró en crisis y hace tambalear no sólo al sistema financiero sino que incluso amenaza la estabilidad económica nacional en su conjunto; d) el probable surgimiento de nuevos procesos de concentración de la propiedad de la tierra, determinados por las fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas; y, e) la evasión tributaria de los cultivadores de soya de las tierras bajas de Bolivia, contraviniendo normas y reglamentos, inclusive después de haberse disminuido el monto imponible al valor del impuesto a la tierra mediante modificaciones a la ley.

Todo lo anterior refleja un panorama incierto acerca de la sostenibilidad de este modelo de agricultura de exportación.

### 2. La zona de expansión y el municipio de Pailón

De las cuatro regiones fisiográficas en que se clasifica el departamento de Santa Cruz, la zona de expansión está incluida dentro de la llanura chaco beniana y tiene una altitud que fluctúa entre los 200 a 400 msnm. Las *tierras bajas del Este* son aquellas que, siendo de baja altitud, se encuentran al

este de la ciudad de Santa Cruz y constituyen el epicentro de la *zona de expansión*, que es el ámbito geográfico en que se ha concentrado este capítulo de la investigación. Del total de las tierras con potencial agrícola del departamento (4.4 millones de hectáreas), la mitad corresponde a las denominadas “tierras bajas de Santa Cruz”<sup>1</sup>.

El municipio de Pailón está ubicado en el sector Oeste de la Provincia Chiquitos, tiene una extensión de 8.128,2 Km<sup>2</sup>, y puede considerarse el núcleo de las tierras bajas del Este y de la zona de expansión. La región corresponde a una zona de transición entre bosque seco y templado y bosque húmedo sub-tropical. Son los mejores suelos del departamento de Santa Cruz, lo que puede considerarse uno de los motivos principales para la expansión de la producción agrícola. Estos tipos de suelos, sin embargo, no resisten prácticas de monocultivo (PLUS, 1996 y ANAPO, 1999). El Plan de Uso del Suelo (PLUS, 1996) identifica cuatro áreas de aprovechamiento potencial: tierras agropecuarias de uso intensivo, tierras de uso agropecuario extensivo, bosques de protección sobre las riberas del río Grande y áreas especiales de uso indígena.

Se calcula que en 1996 el municipio tenía una población cercana a los 10.000 habitantes con una tasa de crecimiento intercensal del 7% entre 1976 y 1992. La gran mayoría de los emigrantes nacionales provino a esta región desde el occidente del país, no en busca de tierras sino de trabajo. Otros, de origen extranjero, particularmente los menonitas y brasileños, llegaron para comprar tierras y trabajar en ellas con cultivos de soya y otros complementarios o de rotación. Numerosas colonias de menonitas están asentadas allí desde hace años aunque la mayoría de ellos lo han hecho recién hace 5 años. De acuerdo al plan municipal, el 63% de los habitantes del municipio posee vivienda propia, mientras que el 37% restante vive en las instalaciones de las empresas agrícolas en las que trabajan como peones, obreros agrícolas, empleados o administradores. (PDM, 1997).

La población asentada a lo largo de la vía férrea es de origen chiquitano. En cambio la mayoría de la población de las pequeñas comunidades dispersas en el municipio es de origen *colla*<sup>2</sup> (PDM, 1997). Recientemente cuatro comunidades ayoreodes, en situación de extrema pobreza y abandono, han consolidado su derecho propietario en la zona.

Hace diez años era prácticamente imposible transitar por la región debido a la inexistencia de caminos o porque los pocos que existían, quedaban inutilizados en épocas de lluvia. La carretera asfaltada que ahora cruza el municipio de forma paralela a la vía del tren construida a mediados de los 90, y la que da la vuelta por el norte de la Chiquitanía, han cambiado radicalmente las condiciones de trabajo y de vida en la zona. Además, los más de 400 kilómetros de caminos vecinales, algunos ripiados y otros compactados, construidos y mejorados con recursos de deuda externa nacional del Proyecto “Low Lands”<sup>3</sup>, han conectado de manera planificada diferentes poblados con los campos de cultivos facilitando las actividades agro exportadoras y de transformación de materias primas. A pesar de ello, el camino asfaltado está ahora lleno de baches y la infraestructura caminera secundaria sufre interrupciones en épocas de lluvia y los caminos a las brechas se hacen muchas veces intransitables.

## 2.1 Principales características productivas

La implementación de las políticas del ajuste estructural, hasta antes de la crisis de 1998, había incrementado las presiones sobre los bosques de las tierras bajas debido, principalmente, al crecimiento de la rentabilidad de la producción agrícola de soya vinculada a cubrir una creciente demanda externa y a las mejoras en la competitividad de las exportaciones madereras. Ello había impulsado el crecimiento de una agricultura intensiva de medianos y grandes propietarios vinculada al

---

<sup>1</sup> En este trabajo el término “tierras bajas de Santa Cruz” excluye las serranías y los valles mesotérmicos del departamento. Tampoco toma en cuenta el Chaco.

<sup>2</sup> La población migrante de las áreas occidentales del país y asentada en la región recibe dicho denominativo.

<sup>3</sup> El Proyecto de Tierras Bajas del Este fue financiado por el Banco Mundial, y la KfW de Alemania mediante convenio de crédito 2119-Bo por 43 millones de dólares. Junto al aporte local llegó al total de 54.6 millones de dólares. Fue suscrito el 7 de Mayo de 1990 y tenía como objetivo incrementar la producción agropecuaria y agroindustrial principalmente orientada a la exportación de soya y sus derivados y alcanzar un manejo sostenible de los recursos naturales. Otro objetivo secundario del proyecto –el componente indígena– era respaldar a los pueblos indígenas ayoreodes y chiquitanos en la demarcación de sus tierras ancestrales y en la mejora de sus condiciones de vida. El proyecto fue cerrado luego de 7 años, el 31 de Diciembre de 1997. El informe final de cierre establece que el proyecto fue altamente exitoso al haber incluso superado las metas previstas. En capítulos posteriores haremos referencias a la influencia del proyecto en el impacto sobre la región recogiendo diferentes opiniones y puntos de vista.

complejo de oleaginosas que permitió el auge económico de esta zona. (Pacheco P, 1998). El caso boliviano es un ejemplo muy claro del efecto negativo de las políticas del ajuste estructural en la ecología debido a las aceleradas tasas de deforestación que conllevan.

La mayor superficie sembrada de soya, girasol, sorgo, fréjol y trigo, corresponde a algunos centenares de empresas grandes y algunas decenas de muy grandes, habiendo sido en el pasado reciente los inversionistas brasileños uno de los más importantes productores de las tierras bajas de Bolivia. Dentro del rango de grandes propietarios están también varias empresas con capital boliviano. Pero el mayor número de unidades productivas de la región corresponde a la categoría de pequeñas (menonitas), hasta cincuenta hectáreas, y medianas (nacionales), que van desde las 50 hasta las 500 hectáreas por unidad.

Las unidades medianas enfrentan la mayor dificultad económica debido a la crisis de los años 1998-99, como veremos más adelante: están sobre endeudadas, no tienen otras garantías urbanas para hipotecar, han llegado a su límite de productividad, no disponen de capital y tecnología para realizar siembras directas<sup>4</sup>, tienen capital ocioso en maquinaria y equipos, no pueden pagar sus créditos a las casas importadoras que les proveen de insumos y, lo que es más grave, el rendimiento de sus suelos ha comenzado a declinar debido al mal manejo y la compactación. Tampoco están conectados socialmente con el sistema financiero y, en un medio como el boliviano, eso significa grandes obstáculos de acceso al crédito a partir de las regulaciones dispuestas por la Superintendencia de Bancos en la resolución 155.<sup>5</sup>

## 2.2. Población, asentamientos y tipos de productores

Las tierras bajas de Bolivia, pero en particular las tierras bajas del Este, son receptoras netas de población. Desde que comenzó el proyecto *Low Lands* (1987), la tasa migratoria se aceleró notablemente y habría quedado aparentemente frenada al comienzo del año 2000. La dinámica poblacional es, sin embargo, compleja. Mientras en las tierras bajas muchos indígenas ayoreodes han abandonado sus tierras de origen y algunos pequeños propietarios –que obtuvieron dotaciones en los años 70– han vendido sus tierras para irse a la ciudad de Santa Cruz, la dinámica generada por los cultivos intensivos de oleaginosas ha provocado nuevos asentamientos de colonizadores menonitas, múltiples empleados y peones asalariados de las nuevas haciendas soyeras, pero sobre todo un importante flujo de inversionistas del Brasil que compraron tierras hasta fines de 1998.

### a) Los Ayoreodes

Hasta 1947, año en que nació la población de Pailón, la zona estaba principalmente habitada por comunidades y pueblos indígenas ayoreodes y chiquitanos, quienes vivían prácticamente desconectados de las formas de organización social y política del resto de habitantes del departamento, particularmente de los habitantes ciudadanos de Santa Cruz de la Sierra.

Por ese entonces, es decir, hacia fines de la década del 40, los pueblos ayoreodes se desplazaban en los márgenes de un vasto territorio que llegaba hasta las siguientes fronteras: a) al Oeste, los ríos Grande y Parapetí; b) al Este, la frontera boliviano-brasileña y el río Paraguay; c) al Norte, cerca del río San Julián desde la altura de Yotaú, río Zapocó norte, San Miguel, San Rafael y río Candelaria; y, d) al Sur, hasta los 21 grados en el límite del territorio chaqueño paraguayo. (Velasco L. F., 1998)

---

<sup>4</sup> La siembra directa consiste en la utilización de maquinas sembradoras que, en lugar de remover y voltear la tierra con rastras tradicionales, introducen la semilla unos centímetros debajo de la superficie en un campo que utiliza la maleza del cultivo anterior como nutriente. Un requisito para poder usar esta técnica de siembra es que los terrenos sean completamente planos.

<sup>5</sup> La resolución 155 de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras establece estrictas regulaciones que califican el grado de riesgo de la cartera de cada cliente e impiden, a quienes están en mora y son considerados muy riesgosos, prestarse dinero para pagar otras deudas. En la jerga común utilizada por los productores se conoce esta operación como el “bicicleteo”. No obstante, el programa de reactivación puesto en marcha por el gobierno en marzo de 2000, precisamente para evitar el colapso de la agropecuaria de exportación, ha flexibilizado parcialmente la aplicación de esta norma. En todo caso, la ley de reactivación deja a decisión de cada banco si reprograma o no la deuda de su cliente y si le presta o no dinero fresco para otro año agrícola. Hasta fines de mayo de 2000 este programa de reactivación no había logrado canalizar nuevos recursos financieros a los productores agropecuarios endeudados y en mora. Probablemente, nuevas presiones de sectores productivos de la región tenderán a que sea el Estado el que absorba directamente la quiebra de muchos productores, principalmente de soya. De ser así, se estaría repitiendo lo ocurrido con el caso del algodón en la década de los setenta, con consecuencias muy negativas para la economía nacional.

El contacto con la *civilización* en la segunda mitad del siglo XX, surgió de la presión externa de haciendas ganaderas por las tierras que originalmente habitaron y cultivaron precariamente los indígenas, y generó violentas contradicciones y profundo debilitamiento de sus formas tradicionales de vida (Riester, 1987). El choque cultural por el paso del nomadismo a la sedentarización fue brutal y constituyó la causa principal de su desintegración y debilitamiento de identidad<sup>6</sup>. Recién en enero de 2000, en el marco de la nueva ley del INRA y con el contradictorio apoyo de empresas petroleras transnacionales, se han entregado títulos de propiedad colectiva sobre algunas de sus Tierras Comunitarias de Origen. (TCOs). De acuerdo a datos de la CANOB, existiría en Bolivia una población ayorea total cercana a 2.500 habitantes. La mayoría en las tierras bajas del Este y en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

## **b) Los menonitas**

Todos los menonitas que emigraron del exterior a Bolivia lo hicieron en busca de tierras. El proceso migratorio es siempre familiar, es decir que emigra toda la familia, y buscan establecerse por períodos largos de tiempo. Las primeras colonias de menonitas, procedentes de Paraguay, se instalaron en Santa Cruz en la década del 50. Vinieron a Bolivia atraídos por la oferta de tierras y la garantía de respeto a sus usos y costumbres productivas, a su propia educación, organización social y exoneración del servicio militar. El año 1957 llegaron ocho grupos diferentes que se asentaron en el área de Cotoca. Treinta y cinco años más tarde, en 1986, sólo dos colonias con un total de 784 personas se ubicaron dentro del municipio de Pailón. Sin embargo, una década después, en 1995, coincidiendo con el auge de la soya, ya eran casi nueve mil personas agrupadas en 12 colonias las que vivían en la región, en tierras que compraron de otros propietarios. En 1997 llegaban a 11 mil personas en 18 colonias, algunas de las cuales son desprendimientos de sus colonias madres. (Comité Central Menonita. Información verbal)

Al principio, cada colono recibió del Estado boliviano 50 hectáreas, algunos un poco más que otros. A decir de alguna autoridad de ANAPO (Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas y Trigo), los menonitas *encontraron la tierra prometida en la zona de expansión*. En realidad ellos abrieron brecha y fueron los pioneros en la actividad agropecuaria en gran escala de la zona. Los menonitas asentados en las tierras bajas de Pailón constituyen la mayor concentración de colonizadores extranjeros de Bolivia. La mitad de los que ahora viven allí, nacieron en Bolivia, en el mismo municipio o en alguna otra región dentro del departamento de Santa Cruz. La otra mitad nació en el extranjero probablemente en Canadá, Paraguay, México o Belice.

Otras 22 mil personas de origen menonita están asentadas en 21 colonias en diferentes regiones de las tierras bajas orientales de Santa Cruz. Ocupan las tierras que compraron al Estado o a otros privados pagando por ellas precios muy variados pactados con los vendedores. (Comité Central Menonita)

## **c) Los pequeños productores no menonitas**

En las tierras bajas del Este, no sólo existen indígenas chiquitanos y ayoreodes, menonitas, empleados y peones, y grandes empresas productoras. Hay también unos pocos pequeños productores, con superficies de tierras menores a 50 ha.

Algunos pequeños propietarios de tierras en el municipio de Pailón accedieron a la propiedad de la tierra gracias a dotaciones del Consejo Nacional de Reforma Agraria, particularmente en la década del 70. Pero la gran mayoría de ellos vendieron sus tierras –en la década de los 80– a los actuales medianos y grandes propietarios. Durante la década del 70 y hasta entrada la del 80, aislados, sin carreteras ni caminos vecinales, sin energía eléctrica, sin asesoramiento técnico, sin acceso al crédito ni a ningún tipo de mercado, no lograban subsistir con la actividad agropecuaria. La mayoría de ellos vendieron sus tierras muy baratas y abandonaron el lugar posiblemente con dirección a la ciudad de Santa Cruz. Algunos son ahora trabajadores informales urbanos.

---

<sup>6</sup> Esto continúa ocurriendo pese a los esfuerzos que desde hace años realizan sus dirigentes por aglutinar al pueblo ayoreo a través de la Central Ayorea Nativa del Oriente Boliviano (CANOB) y el apoyo de algunas instituciones privadas de desarrollo (entre las que ciertamente destaca APCOB), centros de investigación y algunas actividades del componente Indígena del proyecto Low Lands.

Sólo muy pocos pequeños propietarios continúan manteniendo sus propiedades y subsisten vinculados más bien a actividades de servicios en las proximidades de los pueblos del municipio. Viven generalmente en pequeños centros urbanos, ahora más protegidos por la ley de Participación Popular. Son comerciantes, intermediarios, rescatadores, trabajan sus predios, con su propia fuerza de trabajo, más bien como actividad complementaria para la alimentación familiar. Son pobres y no están organizados. También se dedican a actividades políticas locales y algunos acceden a cargos en el municipio o en los comités de vigilancia. En muchos casos se trata de población de origen chiquitana, mestiza, que se ha independizado de sus relaciones grupales indígenas.

#### **d) Los medianos productores**

Este es un estrato cada vez más numeroso e importante. Forman parte de la clase media de la región de Santa Cruz, se llaman a sí mismos orgullosamente *productores*. Crecen en cantidad y en poder económico y político. Están vinculados con el sistema de partidos políticos tradicionales y varios de ellos son representantes parlamentarios.

Los medianos productores no son un sector homogéneo. Más bien, se diferencian por sus rasgos culturales, el tamaño de sus predios y sus vínculos con los sectores de poder regional; su ascendencia étnico cultural es variada, pero predomina su origen mestizo–blanco. Casi todos se reivindican como *cambas*, aún cuando no hayan nacido allí, pero han decidido *echar raíces* porque en Santa Cruz encontraron buena acogida, trabajo, tierra, oportunidades, y esperanza en el futuro. La mayoría de ellos vive en la ciudad de Santa Cruz y su principal actividad es la agropecuaria y han asumido como suyas las pautas de comportamiento social de la región.

En general, presentan las siguientes características: a) trabajan exclusivamente con financiamiento de corto plazo bancario o de las casas comerciales; b) sólo pueden acceder a crédito caro bajo garantía hipotecaria de todos sus bienes y los de sus parientes y allegados: casa en la ciudad de Santa Cruz donde viven, pequeñas quintas, tierras en diferentes lugares del departamento a nombre de distintos familiares; c) tienen uno o dos vehículos, alguna maquinaria agrícola a medio uso a veces en tercera o cuarta hipoteca a distintos bancos; d) dan en prenda toda su producción cuando no la han vendido anticipadamente a las industrias de aceite que les fijan los precios y las condiciones; y e) sin crédito no pueden trabajar y dos malos años agrícolas los conducen a la quiebra.

#### **e) Los grandes y muy grandes productores**

Los grandes productores son aquellos que cultivan entre 500 y 2.500 hectáreas por campaña. Los más grandes –que son pocos– cultivan por encima de las 2.500 hectáreas, están asociados casi siempre con capitales internacionales y han integrado verticalmente sus negocios y controlan la propiedad de las tierras, los procesos de siembra y cosecha, el ensilaje y almacenamiento, la transformación de la materia prima en torta de soya, aceites y derivados.

Este sector presenta las siguientes características: a) tienen conocimiento técnico de los mecanismos de exportación y ejercen el control de los gremios de productores y de exportadores, aunque por lo general no son muy visibles; b) algunos manejan sus negocios desde otras ciudades del país e incluso del exterior; c) casi todos ellos forman también parte del sistema financiero y a pesar de las estrictas normas de la Superintendencia de Bancos, logran ventajas del sistema financiero que les están vetadas a los medianos y pequeños; d) este sector está también extremadamente endeudado, son los que incorporan tecnologías de punta y semillas mejoradas, y habitualmente se desplazan a sus propiedades o entre sus propiedades en aviones de uso particular; e) el volumen de sus negocios es muy grande en proporción al reducido tamaño de la economía nacional; f) por lo general forman parte de los grupos empresariales más fuertes del país; y aunque numéricamente son pocos, la mayoría de las tierras cultivadas de soya en las tierras bajas de Bolivia son de sus empresas; g) son los que más presionaron –entre 1992 y 1996– para que se modifique la legislación agraria y se eliminen las prescripciones de la Constitución Política del Estado que establecen el cumplimiento de la Función Económico Social (FES) como requisito para asegurar el derecho propietario de la tierra. Asimismo, reclamaron la instauración del derecho de propiedad absoluto sobre la tierra y que el Estado deje de tener capacidad de administración sobre el acceso y la propiedad de la tierra. Recientemente y en el marco del Programa de Reactivación Económica (PRE) del gobierno, dictado el

3 de Abril de 2000, han conseguido la promesa gubernamental de revisar la ley del INRA para convertir la tierra en un bien transable como cualquier otro.<sup>7</sup>

### 2.3 Distribución de la tierra y derechos de propiedad

La zona de expansión de las tierras bajas de Santa Cruz es una de las regiones de mayor asimetría en la distribución de la tierra en Bolivia. La tendencia sostenida durante los últimos quince años ha sido la compra-venta en una sola dirección: los pequeños venden a los grandes. Los chicos no tienen ninguna capacidad de compra. Como esa tierra es buena y apta para la agropecuaria intensiva de exportación, el modelo de monocultivo de las tierras bajas de Santa Cruz obedece a varias lógicas y dinámicas simultáneas y a veces contradictorias:

Los pequeños propietarios con un máximo de 50 hectáreas por familia sólo pueden ser exitosos si están acompañados de una fuerte cohesión organizativa, disciplina para el trabajo, experiencia y visión de mediano y largo plazo. Sus principales problemas de derecho propietario, cuando los tienen, son de linderos. La mayoría tiene títulos de propiedad, pero no han actualizado sus derechos propietarios desde que obtuvieron la tierra originalmente del Estado.

Los medianos propietarios empresariales, cuya superficie en propiedad es mayor que la pequeña de 50 hectáreas con un amplio margen de variación de tamaños hasta unas 500 hectáreas por empresa, son propietarios-productores recientes y, dado el tamaño del predio y puesto que viven en la ciudad de Santa Cruz, no trabajan directamente la tierra. Sus labores agrícolas están mecanizadas. Accedieron a la tierra a fines de la década del 80 y principios del 90. La mayoría son de origen nacional y en muchos casos sus títulos adolecen de vicios jurídicos en su origen y tramitación.

Las unidades agrícolas grandes –entre 500 y 2.500 hectáreas– habrían cruzado el umbral tecnológico primario, y estarían tendiendo cada vez más a un manejo sostenible de los suelos. Muchos están experimentando modernas prácticas de cultivo como la siembra directa que sólo pueden practicarla ellos ya que implica fuertes inversiones, especialmente en maquinaria. Para estos productores que invierten en tecnología productiva para la conservación de los suelos, es un prerequisite o condición fundamental el tener derechos propietarios saneados.

Las propiedades muy grandes son aproximadamente 20 empresas con superficies mayores a 2.500 hectáreas cada una. Dentro de esta categoría existe también gran diferenciación.

Existen mayormente tres tipos de conflictos de derechos de propiedad de acuerdo al tipo de propietario, de acuerdo al siguiente detalle: a) los conflictos por sobreposición de derechos y los pleitos judiciales por grandes superficies se dan mayormente entre los grandes propietarios; b) los conflictos por linderos se dan especialmente entre pequeños propietarios. Se trata de mediciones perimetrales mal hechas o de inspecciones de campo realizadas en los escritorios de los jueces agrarios, que no corresponden con la realidad, o en otros casos son problemas de falta de actualización y de registro de los títulos; y, c) un tercer tipo de conflicto es el que surge en el proceso de titulación de las TCO, generalmente entre empresas y colonizadores por un lado y pueblos indígenas por el otro.

### 3. Una visión retrospectiva del uso de la tierra

En el último medio siglo, la dinámica de ocupación de tierras y bosques en el departamento de Santa Cruz acompañó las diferentes etapas del desarrollo regional e inclusive nacional. La marcha al Oriente promovida en el llamado plan Bohan<sup>8</sup> tuvo –casi 20 años después– un primer impacto de ocupación territorial en lo que posteriormente se conocería como la *región integrada*, es decir aquella

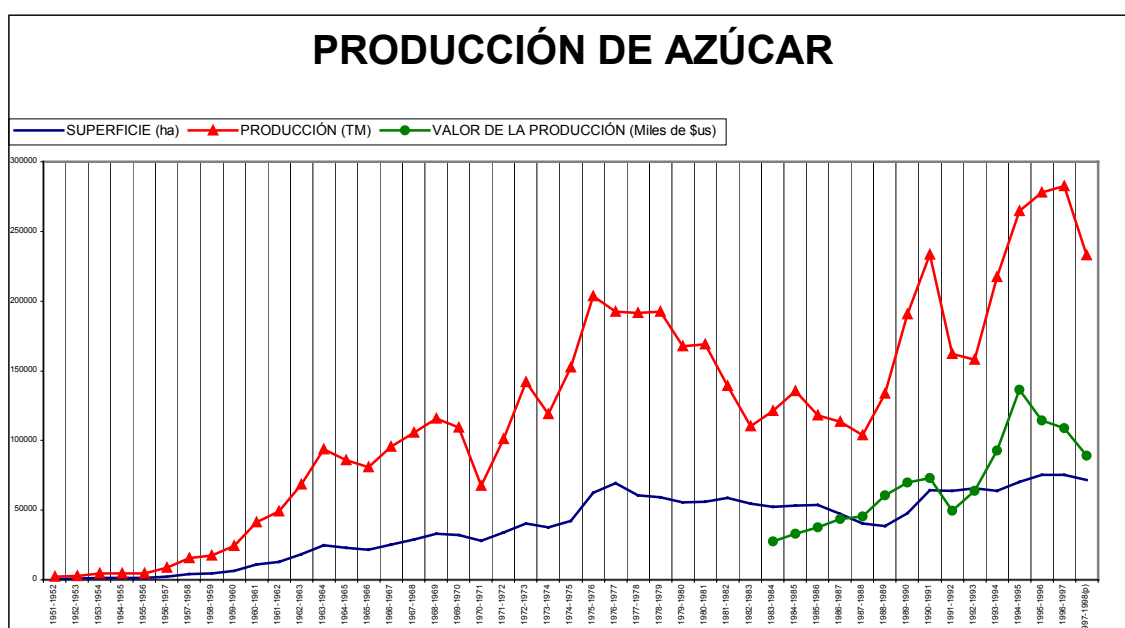
<sup>7</sup> El documento de "Políticas de desarrollo agropecuario y rural" presentado por el gobierno en el mes de enero de 2000 en el Simposio Agropecuario de la ciudad de Cochabamba, señala explícitamente que se deberá modificar la ley del INRA porque esa ley no refleja la política de tierras del gobierno. El ministro del ramo expresa que se deberá convertir a todas las tierras agrícolas en un bien transable como cualquier otro. Se ha vuelto, de esta manera, al viejo e ideologizado debate ya planteado y supuestamente superado en 1992.

<sup>8</sup> El Plan Bohan, que da lugar al "Plan inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional" del año 1954, recomienda abrir el país a la región de los llanos, vinculando los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz, por carretera asfaltada de uso permanente, incorporando así parte de las extensas llanuras orientales a la dinámica del desarrollo nacional. Se trata de una política de Estado, expresamente diseñada con el propósito de diversificar la estructura productiva y abrir la frontera agrícola a cultivos de exportación.

zona contigua que se halla al norte de la ciudad de Santa Cruz. Las políticas públicas de las décadas del 50 y 60 fueron también acompañadas del estímulo a asentamientos humanos, particularmente en todas las brechas y colonias de los entonces muy pequeños poblados que van desde Yapacaní hasta Mineros, Montero y otros menores.

El primer momento de apertura de la frontera agrícola —en la década de los 50— concentró su actividad productiva primaria principalmente en el cultivo de la caña de azúcar<sup>9</sup>. Los cultivos de arroz, maíz y productos tradicionales menores fueron dejados a cargo de las nacientes colonias de pequeños productores *collas* de origen campesino, mayoritariamente quechuas, venidos del occidente andino. Se dedicaron también a producir caña de azúcar en menor escala. Estas actividades están concentradas en lo que ahora se denomina la *región integrada*, principalmente al norte de la ciudad de Santa Cruz.

Gráfico 6.1



(p): Datos preliminares

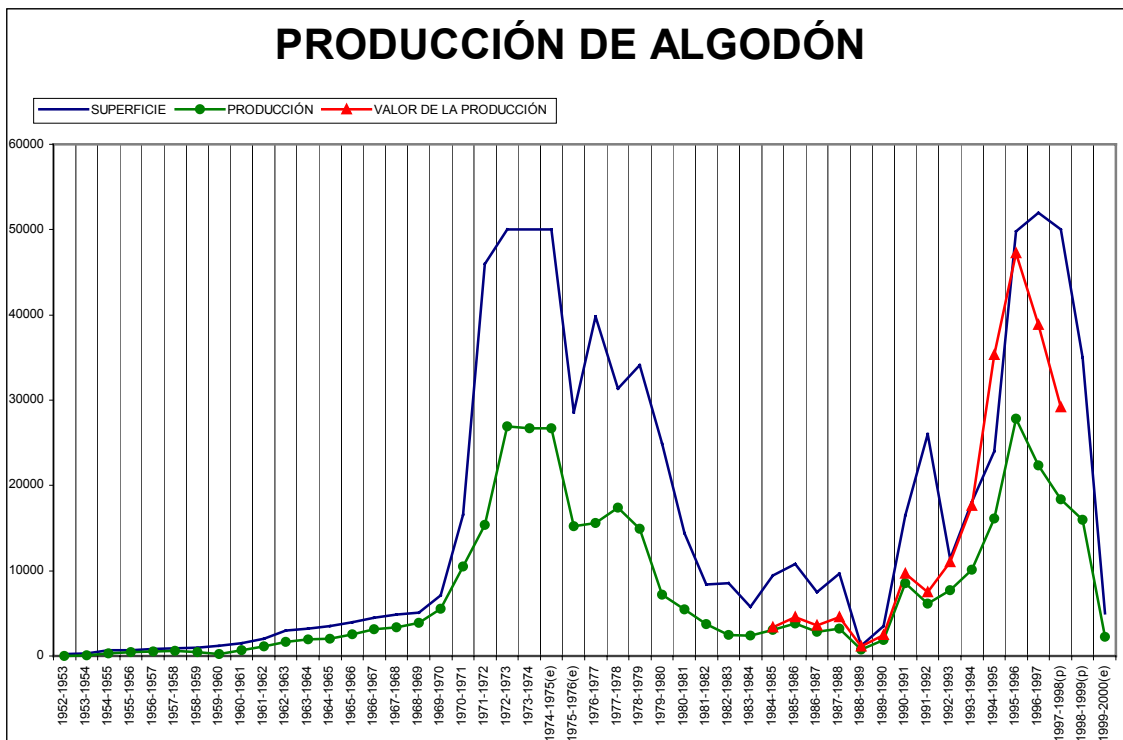
Fuente: Elaboración propia basada en datos obtenidos de "Números de nuestra tierra 1999".  
CAO e información de OTAI (Organización de Técnicos de la Agroindustria)

Un segundo momento de expansión de la frontera agrícola corresponde al cultivo del algodón, que llegó a su mayor nivel de superficie cultivada en la década de los 70. El mal manejo de la dinámica exportadora y el incumplimiento de contratos de venta en el mercado internacional, juntamente con dificultades climáticas y de manejo de suelos, arrastró al sector a la crisis pocos años después<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Con los respectivos procesos de agroindustria azucarera inicialmente promovidos por la Corporación Boliviana de Fomento en el Ingenio Guabirá, y la posterior creación de otros ingenios privados como La Esperanza (de efímera duración), La Bélgica, San Aurelio y UNAGRO.

<sup>10</sup> La quiebra y posterior cierre del Banco Agrícola de Bolivia fue directo resultado del colapso de la dinámica exportadora del algodón en la década del 70. Jamás se recuperó la cartera que benefició principalmente a grandes exportadores y las pérdidas fueron absorbidas por el TGN, es decir por el conjunto de la sociedad boliviana. Recuperado precariamente de esta crisis, el sector logró nuevamente cultivar 50 mil ha el año 1996, pero tres años después, en 1999, volvió a caer a tan sólo 5 mil ha.

Gráfico 6.2



(p): Datos preliminares.

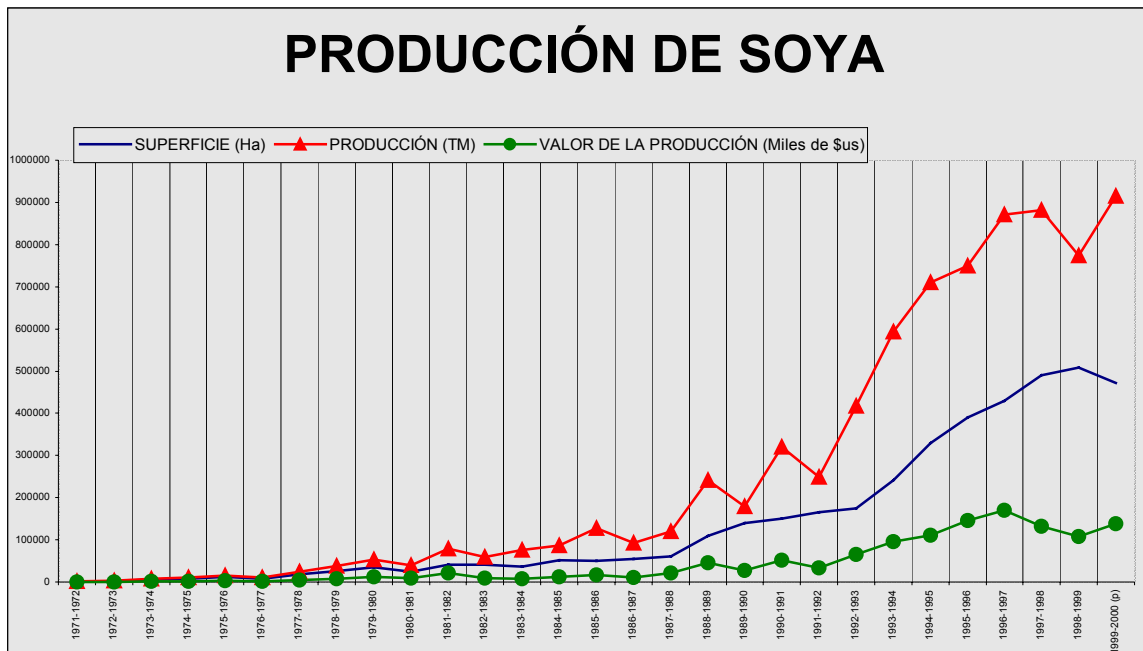
Fuente: Elaboración propia basada en datos obtenidos de "Números de nuestra tierra 1999".  
CAO e información de ADEPA

El tercer período de la expansión de la frontera agrícola del departamento de Santa Cruz, que es el que nos ocupa en este capítulo, corresponde a la década del 87 al 98 y se concentra en el



cultivo de la soya, otras oleaginosas (girasol, fréjol y sorgo) y cereales. El cultivo de la soya en Santa Cruz, se inició en los años 60 y hacia 1999 había superado el medio millón de hectáreas. Este último proceso de expansión –al igual que el de la caña y del algodón– también es resultado de explícitas políticas públicas y de subsidios estatales junto con iniciativas privadas de vanguardia empresarial.

Gráfico 6.3



(p): Datos preliminares.

Fuente: Elaboración propia basada en datos obtenidos de "Números de nuestra tierra 1999". CAO e información de ANAPO

En los últimos años las tierras bajas también están siendo utilizadas para producir trigo de invierno, con mucho éxito, especialmente a partir de la disminución de las donaciones de trigo de los Estados Unidos de América, que los productores bolivianos venían rechazando sistemáticamente, puesto que desalentaba la producción nacional.

La agropecuaria intensiva de esta zona de expansión, si bien es diversa en cuanto a cultivos, tiene una enorme predominancia de un sólo cultivo, la soya. Este modelo de monocultivo subordina, en los hechos, a la globalidad del crecimiento económico de la zona e incluso del departamento de Santa Cruz. Las exportaciones no tradicionales de Bolivia dependen peligrosamente de las fluctuaciones del precio internacional de la soya y sus derivados. Como se ha señalado, este monocultivo ha crecido aceleradamente en la última década y constituye la base del crecimiento agropecuario de la zona de expansión, pero es, al mismo tiempo, su *talón de Aquiles*.

En 1972 la superficie cultivada con soya en el departamento de Santa Cruz, era únicamente de unas 800 hectáreas y sus rendimientos eran de 1.50 TM/ha. El ritmo de crecimiento del cultivo fue lento hasta los años 1988–1989 cuando se superó la barrera de las 100.000 ha. A partir de entonces el crecimiento de la superficie cultivada con soya aumentó a un promedio de 40.000 hectáreas por año, llegando en 1998–1999 a cerca de 510.000 ha. Este “boom” exportador tenía como base las preferencias arancelarias de que gozaba el país en el seno de la Comunidad Andina (Salomón, 1995).

Sin embargo el comportamiento de los rendimientos no siguió el mismo curso. En las campañas del 1992 al 1994 se llegó al pico más alto con niveles de 2.4 TM/ha. A partir de entonces, la tendencia es a la baja y se ubicó en la campaña 1997–1998 en 1.8 TM/ha, cercana a la de los orígenes del cultivo en la zona, casi tres décadas atrás. La campaña 1998–1999, afectada por sequías

e inundaciones, muestra una baja de los rendimientos a 1.5 TM/ha. No está claro si esta disminución en los rendimientos por hectárea en las campañas 97/98 y 98/99 se debe a las adversas condiciones climáticas solamente o si es que además se trata del inicio de un proceso de disminución de la productividad de los suelos. Al momento de concluir este capítulo (mayo de 2000) las estadísticas preliminares que nos fueron directamente facilitadas por ANAPO evidencian una importante recuperación.

En los tres períodos –cultivo de la caña de azúcar, del algodón y de la soya– se percibe una similitud en el patrón de expansión territorial en la región: el desordenado acceso y manejo de la tierra. Sin embargo, se observa también que durante el ciclo iniciado con la soya en 1987 y la consecuente demanda por habilitación de nuevas tierras, ya se habían desarrollado las primeras iniciativas de la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz para iniciar un proceso de clasificación de suelos. Con aportes especiales de la cooperación internacional, finalmente en 1995 se aprobó el Plan de Uso de Suelos del departamento de Santa Cruz.<sup>11</sup> Iniciativas parciales de estudios de la *capacidad de uso mayor del suelo* se habían adoptado a fines de la década del 80 en algunas sub zonas de las tierras bajas del Este, particularmente el sector de San Julián, además de Pailón, Pozo del Tigre, Los Troncos y San José.

#### **4. Las causas de la crisis de la soya**

##### **4.1 Previsiones de hace diez años**

En un estudio sobre la agropecuaria cruceña de hace diez años (Arrieta M. et al, 1990) se anotaba que el cultivo de la soya no debería repetir las falencias que la crisis del algodón había revelado y que las ventajas de diverso tipo que se aplicaron al algodón, ahora se volcarían a favor de la soya. Los soyeros, se afirmaba, “*son la avanzada tecnológica regional*”. Adicionalmente se predecía que “*los productores soyeros tendrían la posibilidad de exportar harina de soya, especialmente a Chile y Perú*”.

Este estudio preveía, hace diez años, que si el cultivo de soya se incrementara en el futuro y se ampliara la participación de productores nacionales, seguramente se quebraría el relativo aislamiento de las colonias extranjeras por la necesidad de participar más activamente en los planes regionales de expansión soyera. Hace diez años, este estudio adelantaba también que la situación geográfica de la región, desventajosa hasta entonces, podía convertirse en una real ventaja comparativa que le permitiera optar entre los mercados andinos o atlánticos y superar la competencia en productos tropicales que representan Brasil, Paraguay y Argentina.

Como resultado de este estudio se puede aventurar que los principales factores que determinaron la crisis soyera de los años 98–99 fueron tanto de orden externo como interno: a) factores exógenos no atribuibles directamente a los productores ni a las políticas públicas nacionales como dos años consecutivos de adversidades climáticas (fenómenos del Niño y de la Niña); caída del precio internacional del grano durante dos años y tendencia incierta en el futuro; aumento del precio internacional del petróleo que repercutió negativamente en el precio interno del diesel que Bolivia importa, uno de los componentes más sensibles del costo de producción; eliminación gradual de las ventajas arancelarias de la Comunidad Andina de Naciones; y, devaluación del Real, moneda brasileña, a principios del 99 invirtiendo la relación internacional de precios entre los dos países, que hasta entonces había favorecido a Bolivia; y, b) factores endógenos atribuibles a los productores y/o a las políticas públicas nacionales como la disminución de la productividad de los suelos por compactación y falta de adecuada rotación de cultivos y consecuente baja de los rendimientos por hectárea; sobre endeudamiento de la gran mayoría de los productores; y, deterioro de las redes de caminos y pérdidas por incremento de fletes.

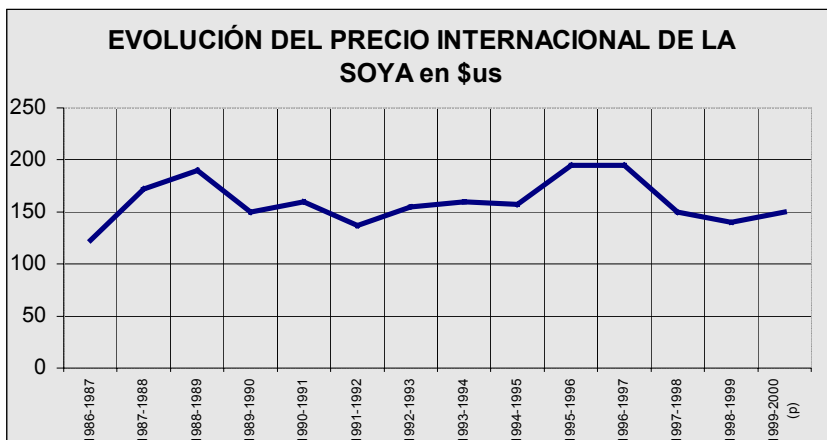
Entre una de las causas más importantes relacionadas con la crisis de la soya se encuentra la caída de los precios internacionales. Como se aprecia en el gráfico siguiente, el precio de la soya cayó de 195 \$US la tonelada en las gestiones 1995–1996 y 1996–1997, a 150 en 1997–1998 y a 140 en 1998–1999. Bolivia no tiene ninguna capacidad para influir en los cambios de los precios internacionales de los *commodities*<sup>12</sup>. Algunas previsiones estiman que los precios de las materias

<sup>11</sup> El 21 de Septiembre de 1995, mediante D.S. 24124 se aprobó el Plan de Uso del Suelo del departamento de Santa Cruz, luego de un arduo trabajo de campo que tomó varios años. Fue financiado con recursos de la cooperación del Gobierno Alemán. Su implementación estuvo a cargo del Consorcio IP/CES/KWC.

<sup>12</sup> Artículo, producto, bien o mercancía que es transada en el mercado internacional de valores

primas de los productos agropecuarios continuarán descendiendo en los próximos años (Banco Mundial), otras señalan, más bien, que la tendencia será al alza debido a la recuperación de la crisis asiática y a un mal año agrícola en Estados Unidos. (Montenegro, 1999)

**Gráfico 6.4**



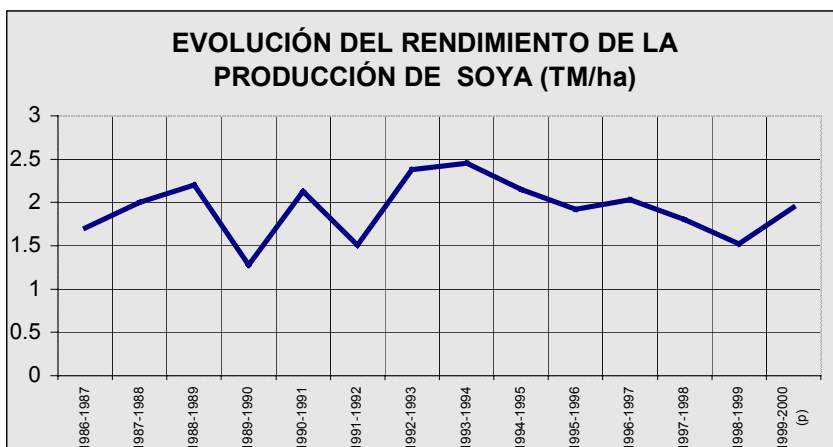
(p): Datos preliminares

FUENTE: Elaboración propia basada en datos obtenidos de "Números de nuestra tierra 1999". CAO e información de ANAPO

#### 4.2 Disminución de los rendimientos de la tierra

Información proporcionada por productores de la región señalan que la disminución de los rendimientos se explica no solamente por la adversidad de los fenómenos naturales durante las dos últimas campañas (1998 y 1999), sino además por el sobre uso del suelo y prácticas inadecuadas de manejo principalmente de pequeños y medianos productores, que están llevando a un agotamiento prematuro de la fertilidad de las tierras bajas en general. Ya en 1994 se anotaba que la pérdida del valor genético de las pocas variedades de semilla disponibles para el rubro de la soya, era una preocupación central del sector (Salomón, 1994). Por eso se implementó un programa de semillas que en 1997 alcanzó a producir 23 mil toneladas de semilla certificada de soya. Además se importó 1.259 TM de semilla. Estos importantes esfuerzos no lograron frenar la tendencia a la baja en los rendimientos del suelo que ahora se perciben.

**Gráfico 6.5**



(p): Datos preliminares

FUENTE: Elaboración propia basada en datos obtenidos de "Números de nuestra tierra 1999". CAO e información de ANAPO

Los rendimientos de la producción de soya en la última década se han mantenido en alrededor de dos toneladas por hectárea sembrada, sin embargo, en la gestión 1997–1998, el rendimiento cayó a 1.8 y para 1999 se tuvo un bajo rendimiento de 1.5 toneladas por hectárea. Se estima que para el año 2000 será de 1.9.

En 1994 la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO, 1994), concluía que la falta de competitividad externa de la soya boliviana era compensada por las preferencias arancelarias de Bolivia en el entonces llamado Grupo Andino. En ese entonces, antes de la aprobación de la nueva ley de tierras, se decía que la inseguridad en el derecho a la propiedad de la tierra, era el principal factor que no estimulaba las inversiones y que provocaba retraso tecnológico y falta de planificación del largo plazo (CAO, 1995). Seis años después, a pesar de la aprobación de la ley del INRA en 1996 y de haberse iniciado el saneamiento del derecho propietario en la zona, se continúa esgrimiendo el mismo argumento.

ANAPO había planificado hace casi una década atrás que la campaña 1999–2000 permitiría llegar a la meta del millón de hectáreas de soya y que para ello la superficie sembrada debería aumentar en un 27% al año. En 1994 ya se preveía que las ventajas arancelarias desaparecerían y que era necesario aumentar el nivel de competitividad por doble vía: disminuyendo los costos de producción y mejorando los rendimientos. (Núñez W., 1994). También hace ya seis años se previó que el precio de los productos agrícolas primarios –entre ellos las oleaginosas– disminuirían en 2% anual en el mercado mundial entre 1996 y el 2004. (Banco Mundial)

#### 4.3 El impacto ambiental y la sostenibilidad del modelo

Como anotamos anteriormente, la *zona de expansión*, entre 1987 y 1998, vivió un complejo e intenso proceso de combinación de políticas públicas e iniciativas empresariales que se tradujeron en estímulos de mercados protegidos, alta concentración de la demanda por compra de tierras, especulación en su precio, masivos desmontes y diversos tipos de manejos de los suelos, que han cambiado radicalmente y para siempre el paisaje rural de la región con notables efectos económicos e impactos medioambientales imprevisibles.

A principios del año 2000, no existen aún estudios acabados y accesibles sobre el impacto ambiental de la expansión de la frontera agrícola en las tierras bajas del Este. Sin duda que el desmonte de medio millón de hectáreas en menos de 7 años y el uso intensivo del suelo provoca determinados efectos ambientales aún cuando las prácticas de manejo de los suelos fueran adecuadas. Productores entrevistados afirman que el clima es ahora más seco en época seca y llueve más en época de lluvias, además indican que la temperatura promedio en la zona habría aumentado unos dos grados centígrados.

Fotografías de satélite muestran que prácticamente la totalidad del triángulo de las tierras bajas está desmontado y bajo cultivo mecanizado intensivo. La experiencia en la *región integrada* de Santa Cruz y de otros países ha demostrado que el ciclo de vida útil de este tipo de manejo de suelos fluctúa entre 15 y 20 años, si es que no median ciclos más largos de descanso y de pasturas. En consecuencia el costo ecológico de la expansión de los cultivos de la soya en las tierras bajas está aún por medirse y es posible que las utilidades y la dinámica económica generada por el cultivo de la soya no compensen la pérdida de biodiversidad en esa región. Un informe del Banco Mundial (Citado por Raza, 2000) <sup>13</sup> señala que, como consecuencia del deterioro de los términos de intercambio, los países en vías de desarrollo tuvieron que intensificar considerablemente la explotación de sus recursos naturales para mantener el nivel de ingresos derivados de sus exportaciones. Por consiguiente tiene lugar una redistribución de riqueza ecológica de los países del tercer mundo hacia el primer mundo y por tanto los ingresos de muchos países subdesarrollados por concepto de

<sup>13</sup> Citado en Werner G. Raza. 2000, Desarrollo sostenible en la periferia neoliberal. Lidema,

exportaciones, tan solo podrán ser equilibrados de continuarse con la explotación indiscriminada e irreversible de capital natural. (Raza, 2000)

Dado el dilema estructural de principios del 2000: crisis de endeudamiento interno y externo, disminución de los precios de las materias primas durante dos años, y de los formidables costos ecológicos, resulta sumamente incierto que este modelo corresponda con las distintas exigencias de la sostenibilidad (Raza, 2000). Para este autor, la exportación de materias primas de origen agropecuario de Bolivia representa una trampa ecológica porque tal patrón de especialización no se puede mantener en el tiempo en razón de que reduce rápidamente las bases materiales vitales y de producción para el futuro.

La zona de expansión de Santa Cruz, que tiene como epicentro las denominadas *tierras bajas*, y su núcleo, el Municipio de Pailón, es la región que de manera más acelerada ha cambiado las conductas económicas de los poseedores y de los propietarios de tierras, de los productores y de los proveedores de insumos, de los trabajadores asalariados temporales, de las industrias de transformación y de los exportadores. Todos estos actores económicos han influido, de una u otra manera, en cambios en la forma en que se accede y se usa la tierra. Esta acelerada dinámica de expansión arrastró consigo algunos de los mismos factores que determinaron las anteriores crisis de la caña de azúcar y del algodón, y están ahora, en el año 2000, nuevamente a la base de la crisis del sector agroexportador de la soya y sus derivados. Pero no se trata únicamente de la dinámica que este proceso de una década generó dentro de los límites geográficos de la *zona de expansión*, sino inclusive del impacto en los flujos migratorios y de empleo de la ciudad de Santa Cruz y del país.

#### **4.4 La visión de corto plazo y el exceso de riesgo**

El mayor problema de la dinámica del crecimiento de la agropecuaria moderna del país, y particularmente de la zona de expansión, continúa siendo una visión de ganancia en el corto plazo determinada por coyunturas atractivas en volátiles precios internacionales de los *commodities*. La fragilidad del modelo está determinada por unos productores que producen para un mercado que es ciego en las proyecciones y perspectivas del mediano y largo plazo. A esta visión de corto plazo se suman las enormes dificultades que conlleva la agropecuaria en un medio ecológico y geográfico como el de nuestro país. Estos dos elementos fuerzan a los productores de monocultivos a asumir límites extremos de riesgo mucho más allá de los que acompaña siempre a cualquier agricultor. Esto da como resultado que el margen de riesgo de la producción agropecuaria en Bolivia es posiblemente uno de los más altos del mundo. Por eso los productores agropecuarios tratan de trasladar este riesgo al Estado.

Así, esta predisposición del empresariado regional para producir, transformar materias primas, exportar conquistando mercados, obtener ganancias y generar riqueza, se ve oscurecida por la falta de previsión, planificación y diversificación de actividades productivas y de mercados para disminuir los riesgos. En la dinámica empresarial de la región, a pesar de los esfuerzos de ANAPO por inducir un comportamiento empresarial más racional y previsor, casi siempre se sobrepone la lógica de la acumulación en el corto plazo, antes que el crecimiento más lento pero sostenible y seguro en el mediano término. A pesar de casi medio siglo de haber iniciado el aprendizaje de la agropecuaria, muchos productores que invierten en Santa Cruz, continúan trasladando sus visiones extractivistas y tratan a la tierra como un recurso natural no renovable pero abundante que se usa y luego se abandona. Como la tierra era tan barata hasta hace pocos años, aún los sectores modernos agro exportadores se guían por la lógica de tumbiar más monte, seguir ocupando más tierras vírgenes y aprovechar así su abundancia y productividad inicial.

No existen evidencias para sostener que este modelo de crecimiento ha llegado a su fin en la zona de expansión. Los períodos de crisis como el actual, estarían estimulando dos tipos de comportamientos: por un lado aquellos productores muy fuertemente vinculados a las cadenas agroexportadoras y de transformación del complejo oleaginoso que sólo pueden subsistir con aumentos significativos de productividad vía mejora de los paquetes y manejo del suelo, por el otro, aquellos más endeudados y sin posibilidades de acceder a nuevos financiamientos y tecnología, continuarán ampliando la frontera agrícola, tumbando monte virgen hasta que lleguen al agotamiento de sus tierras. Existe un importante núcleo productor profesionalizado, experimentado y capaz de competir con rendimientos y productividades en mercados internacionales, que ha aprendido a ser agropecuario de vocación y profesión y que invierte fuertes cantidades de dinero en la conservación

de la productividad de sus suelos, mediante mayor rotación de cultivos y descanso de suelos por la vía de siembras periódicas de pasturas; pero la mayoría, los menos experimentados, se han sumado a la dinámica de las tierras bajas del Este dominados por la imprevisión y la atracción por la ganancia casi segura que hasta 1998 ofrecía este cultivo.

#### 4.5 El problema del financiamiento

Un gran problema para los productores agropecuarios en general, pero particularmente para los productores de soya, es cómo acceder a financiamiento bancario con márgenes racionales en el costo del crédito, teniendo escasas garantías hipotecables y muy altos riesgos productivos resultantes de dos consecutivos malos años agrícolas sumados, además, a la caída del precio internacional. La banca comercial no está dispuesta a poner en riesgo sus captaciones del público, que en crisis agropecuarias anteriores (años setenta) le significaron graves pérdidas que fueron trasladadas al Estado, en un contexto macroeconómico distinto al actual. Por eso, la política gubernamental dispuesta en la ley de reactivación de principios de abril de 2000, todavía no había logrado ningún resultado dos meses más tarde.

Hasta hace tres años, algunas casas proveedoras de insumos asumían el riesgo financiero y entregaban a los productores, fertilizantes y agroquímicos en general, además de semillas, maquinaria y herramientas. Algunas de estas empresas importadoras ahora han cambiado su composición profesional y en lugar de técnicos y expertos agropecuarios, tienen costosos equipos de abogados aplicando cobros coactivos a los deudores morosos. Los cobros judiciales son muy corrientes en la región.

Decenas de importantes inversionistas brasileños que compraron grandes cantidades de tierras y que hicieron buen negocio en los primeros años del *boom* de la soya, se han dado a la fuga, abandonando tierras, equipos y maquinaria y dejando grandes deudas con bancos, industrias del aceite y casas importadoras de insumos. Estas deudas son prácticamente imposibles de cobrar y están siendo absorbidas por los bancos. Recién ahora se aprestan a rematar esas tierras.

*“...en el último tiempo, un centenar de propiedades agrícolas están en litigio o directamente han pasado a manos de la banca, la industria y las casas comerciales. Estos predios corresponden al 3% de la tierra cultivable de Santa Cruz, con un avalúo de 30 millones de dólares”* (EL DEBER, jueves 24 de febrero de 2000).

**Cuadro 6.1**  
**Evolución de las colocaciones por destino del crédito (En millones de dólares)**

SECTOR	Cartera Bruta		Cartera En mora		Variaciones	
	1998	1999	1998	1999	Bruta	Mora
<b>Agricultura</b>	450.66	439.70	12.33	54.84	-2.43%	344.8%
<b>Minería</b>	42.75	55.76	5.35	0.23	30.43%	-95.7%
<b>Energía</b>	15.23	16.09			5.65%	
<b>Manufacturas</b>	704.71	759.11	27.46	38.69	7.72%	40.9%
<b>Servicios y construcción</b>	3031.51	2783.93	148.98	172.52	-8.17%	15.8%
<b>TOTAL</b>	4244.86	4054.59	194.12	266.28	-4.48%	37.2%

Fuente: LA PRENSA, Negocios. Domingo 20 de febrero de 2000

El cuadro anterior muestra el importante crecimiento de la mora bancaria en el sector agropecuario, particularmente sojero, entre 1998 y 1999. Aparentemente habría terminado la época del crédito rápido, practicado en el momento exitoso del auge sojero, durante el ciclo de rápida expansión entre 1991 y 1998. Ante la crítica situación de principios del año 2000, la banca privada actúa conservadoramente y por eso se ha presionado desde todos los grupos de poder regional (proveedores de insumos, exportadores, pero principalmente productores de grano) para que el Estado cree una banca de fomento privada (NAFIBO) que deberá financiar 250 millones de dólares con el respaldo de bonos de recursos de origen público (acciones de las Administradoras de Fondos

de Pensiones) y que irán a cubrir los desfases financieros de los productores. Máximos dirigentes del sector agropecuario afirmaban en febrero de 2000, con mucha convicción, que lo que hasta entonces se había *arrancado* al gobierno (55 millones de dólares para refinanciar en mejores plazos y condiciones), era insuficiente y que continuarían presionando hasta conseguir una banca de fomento que conceda al sector un financiamiento más blando, especialmente tasas diferenciadas de interés por debajo de las que obtienen otros productores no agropecuarios, plazos más largos y garantías más flexibles. De esos 55 millones de dólares obtenidos por los gremios, 10 debían destinarse a los pequeños que no tienen acceso a la banca comercial. Meses más tarde, en Abril de 2000, el gobierno nacional accedió parcialmente a los reclamos del sector.

Los productores reclaman también la urgencia de aprobar un nuevo régimen de garantías para que la prenda agraria incluya no sólo la cosecha, sino también maquinaria, equipos y herramientas. Muchos productores, además de sus tierras, ya tienen hipotecadas sus cosechas. Al momento de escribir este capítulo se estaba discutiendo en el Parlamento Nacional una nueva norma al respecto.

Por eso el gobierno está creando una banca de fomento *privada* (Nacional Financiera Boliviana) con el soporte de recursos públicos de los títulos valores de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que canalizará bonos hacia la banca privada para que éstos a su vez los coloquen en los sectores productivos. Puesto que el programa de refinanciamiento dispuesto por el gobierno no arranca a dos meses de su promulgación y a medida que continúa creciendo la presión regional por dinero fresco, es posible que, más temprano que tarde –de la misma manera que ocurrió con la crisis del algodón de los años 70– esta demanda sea financiada con recursos del TGN, es decir con los impuestos de todos los contribuyentes o con contratación de nueva deuda externa. Pero esto implicará una franca violación de las cartas de entendimiento de Bolivia con el Fondo Monetario Internacional.

#### **4.6 El programa de reactivación del año 2000**

En abril de 2000, después de muy fuertes presiones particularmente de los exportadores agropecuarios, el gobierno comunicó su Programa de Reactivación Económica (PRE) que consiste principalmente en la reprogramación de la deuda del sector agroexportador a 5 años y dar liquidez al sector productivo, con recursos que aún deben ser gestionados por cada productor hasta un monto máximo de 500 millones de dólares, con el respaldo de bonos públicos. El supuesto de esta estrategia gubernamental es que en ese plazo de cinco años los empresarios privados, especialmente los productores agroexportadores, lograrán mejorar su productividad y participar en el mercado con mayor competitividad.

En realidad, es muy probable que la decisión adoptada por el gobierno en abril de 2000, acabe repitiendo la clásica respuesta de soporte gubernamental a los sectores productivos privados más fuertes de la economía nacional, los exportadores. Los sectores empresariales privados seguirán presionando hasta lograr trasladar al Estado, parte importante de las adversidades del comercio exterior y de las inclemencias climáticas, sobre las que las autoridades públicas de Bolivia no pueden influir. Aunque los productores ya conocían de la existencia de una tendencia a la baja del precio de la soya para los años 98 y siguientes, no tomaron medidas ni lograron reaccionar a tiempo. Lo irónico del caso es que se castiga así a los productores más eficientes y previsores.

Este retorno del Estado al papel de financiador directo de sectores productivos podría ocurrir en un contexto en que organismos multilaterales reconocen –por primera vez, después de 15 años– que sus políticas ortodoxas de ajuste estructural, si bien lograron estabilidad macroeconómica y leve crecimiento de la economía en la última década, no han conducido a procesos de desarrollo sostenible y menos aún a cerrar las brechas de pobreza.

De manera similar a los casos de los dos anteriores períodos de expansión asociados a los cultivos de caña de azúcar y algodón, parecería que el ciclo de la soya estaría saliendo –al cierre del siglo XX y en el marco de economías cada vez más globalizadas– de una fase recesiva determinada principalmente por condicionantes de precios y mercados externos en los que el país no tiene ninguna capacidad de influencia y menos aún de decisión. Pero lo más preocupante es la prematura tendencia a la baja de los rendimientos de la tierra y la progresiva culminación de las ventajas arancelarias de que Bolivia goza en la CAN.

## 5. La nueva ley de tierras y el auge del cultivo de la soya en la zona de expansión

Simultáneamente al proceso de expansión del cultivo de la soya, desde 1987, los propietarios de tierras y los productores ejercieron una fuerte presión ante los órganos públicos encargados de la administración de tierras, principalmente el Consejo Nacional de Reforma Agraria, para una pronta y expedita titulación. La inseguridad en el derecho propietario que se vino acumulando durante décadas pasadas, y que había sido generada no tanto por las leyes ni restricciones administrativas y constitucionales, sino por hechos de corrupción debidos a dobles, triples y múltiples titulaciones de la misma tierras a diferentes dueños, llegó a límites extremos. El caos y la corrupción generalizada en la administración de las tierras, particularmente en las tierras bajas de Bolivia, fueron agudizados por el crecimiento de la demanda por nuevas tierras y un acelerado aumento del precio de las mismas.

La falta de registro y catastro de las tierras rurales y el desorden de las oficinas de Derechos Reales, conspiraron desde el comienzo de la Reforma Agraria en contra de la transparencia del derecho de propiedad de la tierra. Muchos poseedores en la zona de expansión, vendieron tierras con títulos *chutos*. La presión por nuevas tierras fue estimulada también por las facilidades de crédito pero principalmente de infraestructura caminera promovidas, como ya vimos, por el Proyecto Low Lands, que alimentaron un mercado de tierras en la región caracterizado hasta entonces por su falta de transparencia y asimetría. Tierras que habían sido dotadas por el Estado, originalmente en forma gratuita, en la década del 70 (extensas superficies de 10, 20 o 30 mil hectáreas para cada beneficiario individual), diez o quince años después, fueron subdivididas, cambiaron de dueños, se trocaron por otros bienes (casas en la ciudad, vehículos...), o se vendieron en efectivo y llegaron así a manos de muchos de los actuales propietarios. Otras tierras regaladas por el Estado en años anteriores aún siguen en manos de los propietarios originales de las dotaciones del Estado esperando la oportunidad para ser puestas al mercado. Sin embargo la onda expansiva por demanda de tierras comenzó a declinar en el año 1998, como efecto precursor de la crisis actual del sector. A principio del año 2000 algunos bancos han comenzado a rematar las tierras de deudores insolventes. Posiblemente los únicos con capacidad de comprarlas serán aquellos ya grandes propietarios o algunos pocos inversionistas brasileños exitosos.

De esta presión por la tierra en la zona de expansión a fines de la década del 80, surgió la demanda de *mercantilizar* las tierras. El argumento subterráneo de “*tierras que no están en el mercado son tierras muertas*” fue nuevamente actualizado en el oriente, de la misma manera que en el siglo pasado se lo hizo en la región andina occidental con las normas de ex vinculación de las tierras de comunidades indígenas<sup>14</sup>. Sectores de poseedores de tierras demandaron la suspensión de todo precepto constitucional<sup>15</sup> que fuera un obstáculo a la libre compra-venta de tierras. Muchos poseedores de tierras, beneficiados con dotaciones gratuitas de grandes extensiones de tierras, exigían que sus derechos fueran absolutos y que el Estado o la Nación perdieran toda potestad para controlar y administrar el uso de las mismas. Así, intervenidos el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización en noviembre de 1992, ante la enormidad de la corrupción y el desorden administrativo, se tardaron cuatro largos y difíciles años hasta la aprobación, en noviembre de 1996, de la nueva ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, o ley de tierras, más comúnmente conocida por ley INRA.<sup>16</sup> Durante los cuatro años del debate nacional de esta ley, pero particularmente entre 1994–1996, el país vivió graves conflictos sociales motivados por las reivindicaciones y expectativas que cada sector tenía puesto en la nueva ley. Se habían tocado muchos intereses económicos regionales.

Al momento de aprobarse la ley INRA en 1996, grupos de productores y de propietarios de tierras de la región oriental de los llanos de Bolivia dejaron explícita constancia de su desacuerdo con

---

<sup>14</sup> En 1992, el gobierno del Presidente Jaime Paz Zamora, a través del Ministro de Agricultura y Ganadería, presentó en el Hotel Titicaca del lago del mismo nombre, un anteproyecto de ley en el que en su fundamentación se hacía explícita referencia a la necesidad de poner al mercado todas las tierras, incluidas las tierras de comunidades y las pequeñas propiedades, porque su uso era improductivo y se estaba desaprovechando el potencial de la tierra. (Debate Agrario N° 18 “Propuesta de Ley Agraria”. ILDIS).

<sup>15</sup> La Constitución Política del Estado, la ley de Reforma Agraria de 1953 y la Ley del INRA, establecen que las tierras de comunidad campesina y el solar campesino son inalienables, indivisibles e imprescriptibles.

<sup>16</sup> Durante los cuatro años del debate nacional de esa ley, pero particularmente entre 1994–1996, el país vivió graves conflictos sociales, movilizaciones y paros cívicos de grupos empresariales, bloqueos y marchas de campesinos e indígenas, unos a favor y otros en contra de algunos aspectos de la ley. El acto de aprobación parlamentaria de la ley fue duramente confrontado por algunas organizaciones cívicas del oriente y festivamente celebrado por las organizaciones indígenas. Cuando algunos organismos multilaterales efectúan informes de los avances del proceso de ajuste estructural realizado en Bolivia desde 1985, por lo general enumeran todas las demás reformas menos la ley de tierras, como dando a entender que la plena liberación del mercado de tierras de Bolivia es todavía tarea pendiente.



la misma. Alegaban, y continúan haciéndolo, que esta ley no les garantiza el derecho propietario. Sin embargo, no está claro si efectivamente esta demanda fue, en todos los casos, por mayor seguridad jurídica del legítimo propietario–productor o más bien un argumento para que algunos que alegan ser propietarios y que generalmente no trabajan sus tierras, pero las poseen para engordarlas, encuentren los mecanismos jurídicos para garantizar esos supuestos derechos. Quien sabe, lo más probable es que se trate de una combinación de ambas situaciones.

Los tres períodos de expansión de la frontera agrícola mencionados (caña de azúcar, algodón y últimamente la soya) tienen como denominador común, por lo menos inicialmente, el acceso a la tierra sin costo –o a muy bajo costo– dispuesto por la ley de la Reforma Agraria de otorgar dotaciones gratuitas de tierras a quién las demandare para dedicarlas a labores agrícolas o pecuarias y las pusiera a trabajar en el plazo de dos años. Esta última condición muy pocas veces fue cumplida.

La situación cambió a fines de la década del 80 y principios del 90, como efecto del proyecto Low Lands, convirtiéndose en el motor que dinamizó el mercado de tierras y orientó el crecimiento de la zona de expansión. Desde el Estado y con crédito financiado por el Banco Mundial, en pleno proceso de ajuste estructural y en el auge del neoliberalismo, con el trasfondo de neutralidad de las políticas públicas, pero también con la consigna gubernamental de “*exportar o morir*”, se estimuló la acelerada ampliación de la frontera agrícola en las *tierras bajas del Este*.

En el marco de la nueva ley de tierras (INRA) un nuevo sector empresarial, más experimentado, menos local y más diversificado que en los ciclos anteriores de la caña de azúcar y del algodón –inclusive con importantes aportes de capital extranjero en el caso de las grandes empresas– asumió desde entonces el liderazgo y generó una dinámica sin precedentes, hasta convertir a la soya en el *grano de oro* que conquistó mercados andinos, expandió cultivos, incorporó tecnologías de punta, y se convirtió en el principal producto de exportación no tradicional del país. La soya y sus derivados dinamizaron la banca, produjeron grandes ganancias y provocaron importantes efectos multiplicadores en la economía y la sociedad nacional. Ahora, el sector oleaginoso se encuentra sumido en profunda crisis y con él, toda la dinámica económica del departamento de Santa Cruz.

## 6. Conclusiones

1. El acceso fácil y barato a la tierra, los bajos impuestos a la tierra, la inseguridad en su derecho propietario y su uso no sostenible, fueron el débil cimiento sobre el que se edificó la consigna del millón de hectáreas de soya. Diez años más tarde la fragilidad de ese modelo continúa, y no se explica solamente por dos malos años agrícolas y la caída temporal de los precios internacionales. El modelo agroexportador de la soya y de sus derivados necesita un cambio profundo. Esto lo saben y lo reconocen los principales directivos del sector. Sin embargo la respuesta inicial de la mayoría de los productores involucrados en el complejo oleaginoso, está enmarcada en los mismos parámetros de crisis pasadas en torno a otros cultivos: parecería que no se ha aprendido suficientemente de los nefastos efectos de la crisis del algodón de los años setenta que tuvo repercusiones regionales y nacionales muy negativas.
2. La nueva dinámica económica regional del departamento de Santa Cruz, promovida principalmente por la rápida ampliación de la frontera agrícola de la zona de expansión, es al mismo tiempo causa y efecto de un nuevo ciclo productivo agropecuario en las tierras bajas de Bolivia. Este ciclo ha tenido un crecimiento vertiginoso en los últimos años (1987–1998) y ha logrado expandir la frontera agrícola en medio millón de hectáreas provocando, sin embargo, graves daños ecológicos. Como efecto de la crisis y el carácter de monocultivo del modelo, la meta del millón de hectáreas deberá esperar otros diez años y un cambio radical de conducta productiva para ser lograda en términos de sostenibilidad económica y ambiental.
3. A pesar de los importantes esfuerzos de los directivos y técnicos de ANAPO para diversificar cultivos e incorporar paquetes tecnológicos no degradantes del medio ambiente, las series históricas de rendimientos del suelo por hectárea muestran una prematura tendencia a la baja. Esto significaría que se ha iniciado una temprana fase de agotamiento de los suelos porque no se han generalizado las prácticas de rotación de cultivos ni de complementación agrícola–ganadera. Todos los productores, pequeños, medianos y grandes, nacionales o extranjeros, están obligados a invertir en el manejo y la conservación de suelos si quieren mantener o aumentar los

rendimientos. Una acción concertada sobre este tema entre las Superintendencias Forestal y Agraria, y el INRA, es imprescindible.

4. Hasta hoy la conducta de muchos productores –como lo advierten sus propios directivos– ha estado concentrada en la cantidad sembrada y no en la calidad cosechada. Como hasta 1998 había una fuerte demanda, precios internacionales muy atractivos y acceso a mercados andinos preferenciales, no les preocupaba tanto mejorar la productividad. Al haber cambiado radicalmente las condiciones externas, el aumento en los rendimientos y en la eficiencia productiva exportadora son un prerrequisito para la sostenibilidad del modelo. Si esto no ocurre en muy corto plazo, es previsible el colapso del complejo oleaginoso. Esto se aplica tanto para productores de granos como para toda la cadena agroindustrial de exportación.
5. El dinamismo de la última década (1987–1998) obedece a un exitoso impulso empresarial combinado con específicas políticas públicas inicialmente promovidas con recursos del Estado a través del Proyecto Low Lands. Estas políticas de soporte público han vuelto a aparecer con el Programa de Reactivación Económica (PRE) gubernamental del 3 de abril de 2000 que fija reglas de juego más favorables para los productores agropecuarios y los exportadores. Sus efectos podrán ser evaluados en un par de años. Sin embargo, a dos meses de dictada la medida, el desaliento en los productores endeudados persiste porque la banca privada no está dispuesta a asumir el riesgo de reclasificar y refinanciar a deudores morosos.
6. La frágil base jurídica del derecho propietario en las Tierras Bajas del Este nació de una combinación de enorme debilidad y corrupción institucional pública, pero al mismo tiempo, de una extendida dinámica especulativa regional con la tierra. El estudio nos da indicios de que esta especulación con la tierra en Santa Cruz, particularmente en la zona de expansión de las tierras bajas, ha disminuido pero no ha terminado. Probablemente acabará recién cuando concluya el proceso del saneamiento dentro de 7 años. Por lo tanto, el saneamiento y el catastro, junto con otras políticas, son condición fundamental para fortalecer el derecho propietario de la tierra y asegurar una visión productiva de largo plazo que vincule permanentemente al productor a su tierra y lo obligue a mantenerla con permanente capacidad productiva.
7. La forma en que hasta ahora se articulan los diferentes elementos de este proceso, da como resultado un modelo agroexportador de monocultivo totalmente dependiente de los niveles internacionales de precios de las materias primas a commodities. El futuro del modelo depende de la conquista de nuevos mercados externos, más allá de los nichos preferenciales de la CAN en las que se basó hasta el momento. Sin embargo, parece cierto que la expansión de la frontera agrícola de las tierras bajas, en el plazo inmediato, seguirá dependiendo de las necesidades de consumo de aceites y derivados en los países demandantes, particularmente de la Comunidad Andina.
8. Una agresiva y visionaria dinámica agroexportadora que se centre en la conquista de mercados mucho más grandes y sostenibles en el tiempo, deberá necesariamente basarse en aumentos en la productividad nacional y en mejoras en los rendimientos de la tierra. Sólo con mayor eficiencia se podrá lograr competitividad en el MERCOSUR y alcanzar de esa manera los mercados Asiáticos. Además, Bolivia logró que la desgravación arancelaria gradual para el complejo oleaginoso en el MERCOSUR sea hasta el año 2014, ganando el mayor tiempo posible.
9. Se han hecho grandes avances en el ordenamiento del acceso a la tierra en la región, sin embargo, es previsible que la crisis actual despliegue una nueva fase especulativa, como efecto de la imposibilidad de muchos pequeños y medianos productores para mantener la propiedad de sus predios ahora hipotecados. Aunque no hay evidencias empíricas, como resultado de la quiebra de muchos pequeños y medianos productores, es posible que se produzca una segunda fase de concentración de la propiedad de la tierra y el modelo agroexportador tienda a reducir el número de productores pequeños y medianos, y aumenten cada vez más las empresas grandes y transnacionales.
10. El modelo agroexportador de monocultivo surgió, hace una década, en medio de enorme fragilidad institucionalidad pública en la administración de las tierras y dominada por la corrupción y la falta de legalidad. Esta situación ha cambiado positivamente a partir de la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización en 1992, de la aprobación de la ley del INRA en 1996 y del inicio del saneamiento. Pero tres años más tarde, los productores reclaman que lamentablemente se ha perdido la oportunidad de relanzar el proceso de

administración de tierras de forma más creíble, eficaz y oportuna. Los productores señalan que pudo haberse logrado mayor impacto en la seguridad jurídica en la zona de expansión con mayor rapidez y transparencia en el mercado de tierras. Sin embargo, no todos los productores de la zona de expansión tienen claro que los más beneficiados con el saneamiento de las tierras, serán ellos mismos y que la inversión en el saneamiento será muy rentable en el mediano plazo. Además el saneamiento, al fortalecer el derecho propietario, estimulará la inversión en el predio y favorecerá la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales.

11. El costo del saneamiento simple es muy alto<sup>17</sup> y se deberán estudiar formas para que disminuya. En entrevistas con directivos de los gremios, algunos productores han sugerido realizar presiones para que el Estado cubra la totalidad o parte del costo del saneamiento simple. De acuerdo a ley, únicamente el saneamiento de las TCO y el saneamiento ligado al catastro para comunidades campesinas y pequeños propietarios es cubierto por el Estado. Aunque en rigor de verdad está siendo cubierto íntegramente con recursos de donación de la cooperación internacional bilateral.
12. De las entrevistas de campo se deduce que algunos gremios de productores, más propiamente el de los ganaderos, dada la extensa superficie de sus haciendas y el tipo de manejo del ganado que hacen, no están muy dispuestos a realizar el saneamiento por el elevado costo que significa para ellos en particular. El valor de uso presente para las tierras agrícolas puede ser un estímulo para sanearlas, porque su productividad por hectárea es mucho mayor, pero no así el valor de uso de las tierras ganaderas que tienen un rendimiento por hectárea bastante menor. Esta tendencia a no sanear tierras ganaderas resulta de la práctica de tres años de aplicación de la ley INRA: en la práctica *no pasa nada* si es que no sanear sus tierras.

## Bibliografía

- ACLO, CEDLA, CIPCA, QHANA, TIERRA. 1998. *Proyecto de Investigación: Tenencia y Uso de la Tierra y los bosques en las Tierras Bajas de Bolivia*.
- ACSELRAD, Henri; Jean – Pierre Leroy. 1999. *Novas premissas da sustentabilidade democrática*. Proyecto Brasil sustentable e democrático. Cuadernos de debate. FASE Río de Janeiro - Brasil.
- AFCHA DE LA PARRA; Gonzalo. 1998. *Documento guía para la discusión de temas puntuales en la segunda fase del taller. Taller de análisis: el régimen tributario y el sector agropecuario*. Septiembre de 1998. La Paz, Bolivia.
- AFCHA DE LA PARRA; Gonzalo. 1998. *El régimen tributario y el sector agropecuario*. La Paz, Bolivia.
- ANGELSEN, Arild; David Kaimowitz 1999. *Rethinking the causes of deforestation: Lessons from economic models*. The World Bank Research Observer (February 1999) .
- APONTE H., Hugo. 1999. Tesis de grado: *Competitividad de las exportaciones de los aceites comestibles del departamento de Santa Cruz, destinadas a los mercados de la Comunidad Andina*. Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. Facultad de Ciencias Económicas y Financieras. Carrera de Economía. Santa Cruz, Bolivia.
- ARRIETA, Mario; Guadalupe Ábrego; Abel Castillo; Manuel de la Fuente 1990. *Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada (1559 - 1985)*. La Paz, Bolivia.
- BANCO MUNDIAL. 1999. Bolivia, *Proyecto nacional de administración de tierras. Ayuda memoria*. 1998. La Paz, Bolivia.
- BANCO MUNDIAL. 1999. Informe N° 19326-BO. *Bolivia: la Aplicación del Marco Integral de Desarrollo*.
- CÁMARA AGROPECUARIA DEL ORIENTE. 1995. *Números de nuestra tierra*. 1995. Santa Cruz, Bolivia.
- CÁMARA AGROPECUARIA DEL ORIENTE. 1999. *Cuadro: Precios referenciales de tierra en el departamento de Santa Cruz*. Diciembre de 1999.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN TROPICAL: CIAT; ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE OLEAGINOSAS Y TRIGO: ANAPO. 1998. *Soya. Guía de recomendaciones técnicas*. Santa Cruz, Bolivia.

---

<sup>17</sup> El Instituto Nacional de Reforma Agraria cobra una tasa de saneamiento de 3 dólares por hectárea, que es el costo de la verificación de la corrección del trabajo realizado por empresas privadas. Las empresas privadas que efectúan el saneamiento calculan sus costos de acuerdo al número necesario de puntos de georeferencia. Los productores reclaman que es un costo artificialmente elevado.

- CLAURE, Vladimir. UDAPSO. MINISTERIO DE HACIENDA. 1998. *Estudio: Valores de mercado de las tierras rurales en Bolivia. Volumen I: Informe final*. 1998. La Paz, Bolivia.
- COMITÉ CENTRAL MENONITA. *Cuadro de registro de colonias menonitas en Bolivia*.
- CORPORACIÓN REGIONAL DE DESARROLLO DE SANTA CRUZ (CORDECRUZ) 1995. *Plan de uso del suelo PLUS*. Santa Cruz, Bolivia.
- COSSÍO CORTEZ, Iván. 1997. *Bolivia: Descentralización, Participación Popular y Desarrollo rural*. La Paz, Bolivia.
- DECRETO SUPREMO N° 22148; 1989. *Reglamento al impuesto de la propiedad rural*. *Gaceta Oficial de Bolivia N° 1587*, 1989 La Paz, Bolivia.
- DECRETO SUPREMO N° 24463; 1997. *Gaceta Oficial de Bolivia N° 1973*, 1997 La Paz, Bolivia.
- DECRETO SUPREMO N° 24988; 1998. *Gaceta Oficial de Bolivia N° 2055*, 1998 La Paz, Bolivia.
- DECRETO SUPREMO N° 25100; 1998. *Instituto Nacional de Catastro. Gaceta Oficial de Bolivia N° 2075*, 1998 La Paz, Bolivia.
- ESCÓBAR, Javier; Oswaldo Gutiérrez. CEDLA. 1999. *Estado del debate sobre el desarrollo productivo de la región de Santa Cruz*. Serie: Documentos de trabajo N° 18. La Paz, Bolivia.
- FEDER, Gershon; David Fenny. *Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy*. The World Bank Economic Review. Vol. 5. N° 1
- FEGASACRUZ. 1999. *Cuadro: Pago de impuestos para el municipio de Pailón (1995 - 1996)* Santa Cruz.
- FEGASACRUZ. 1999. *Cuadro: Detalle auto avalúos por municipio. Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles urbano y rural, gestiones 1995 y 1996*.
- FEGASACRUZ. 1999. *Cuadro: Recaudaciones tributarias de los municipios del departamento de Santa Cruz (1997 - 1998)*
- FEGASACRUZ. 1999. *Cuadro: Reporte verificación. Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles urbano y rural, gestión 1998. Municipio de Pailón*.
- GHIMIRE, Krishna B. 1997. *Rural Power Structures, Land Tenure Reforms and Partnership*.
- GRUPO CONSULTIVO 2000. *Pilar Oportunidad. Subgrupo "Productividad y empleo". Componente "Tenencia de la Tierra"*.
- HINOJOSA, Eduardo. 2000. *Medio ambiente, recursos naturales y sostenibilidad*. Taller: Prioridades de investigación para el desarrollo de Santa Cruz. Febrero de 2000. Santa Cruz, Bolivia.
- IBCE. INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR. 1997. *Compendio Estadístico de Exportaciones del Departamento de Santa Cruz. 1987-1996*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- INRA 1998. *Registro de empresas y personas para ejecutar levantamientos catastrales rurales. Requisitos*. La Paz, Bolivia.
- IRVEN, Martine. Unidad de Desarrollo Agrícola. CEPAL. 1999. *Tierras, Equidad y Eficiencia. Seminario Nacional sobre Mercados de Tierras Rurales en Bolivia*. CEPAL Sep. De 1999. La Paz, Bolivia.
- KAIMOVITZ, D., THIELE G & PACHECO P 1999 *The Effects of Structural Adjustment on Deforestation and Forest Degradation in Low land Bolivia*. In World Development Vol. 27
- MADELEY, J. 1996. *Trade and the poor: The impact of international trade on developing countries*. Intermediate Technology Publication. Ltd. London
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL. 1999. *Política nacional de desarrollo agropecuario y rural*. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. VICEMINISTERIO DE ASUNTOS INDÍGENAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS. 1999. *Identificación de necesidades espaciales: TCO Ayoreo. Área Santa Teresita (Informe preliminar)*. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. VICEMINISTERIO DE ASUNTOS INDÍGENAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS. 1999. *Identificación de necesidades espaciales: TCO Ayoreo. Área Rincón del Tigre (Informe preliminar)*. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE HACIENDA. 2000. *Cuadro: Ejecución presupuestaria detallada Ingresos SIEF - SICOPE - SISTEMAS PROPIOS para el mes de diciembre, gestión 1997. Municipio de Pailón*. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE HACIENDA. 2000. *Cuadro: Ejecución presupuestaria detallada Ingresos SIEF - SICOPE - SISTEMAS PROPIOS para el mes de diciembre, gestión 1998. Municipio de Pailón*. La Paz, Bolivia.

- MONTENEGRO E., Diego; Álvaro Guzmán B. 1999. *Inversión y productividad en el sector agrícola – agroindustrial boliviano: Caso de la agricultura comercial periodo 1985 - 1998*. Bolivia
- MUNICIPIO DE PAILÓN. 1997. *Cuadro: Detalle de las recaudaciones del impuesto a la propiedad rural por el municipio de Pailón. 1997, 1998, 1999*. Santa Cruz, Bolivia.
- MUNICIPIO DE PAILÓN. 1997. *Diagnóstico del municipio de Pailón*. Santa Cruz, Bolivia.
- MUÑOZ, Jorge A. 1999. *Los Mercados de Tierras Rurales en Bolivia. Seminario Nacional sobre Mercados de Tierras Rurales en Bolivia*. CEPAL Sep. de 1999. La Paz, Bolivia.
- OFICINA REGIONAL DE SEMILLAS: Santa Cruz. \_\_\_\_\_. *Boletín Informativo*. Santa Cruz, Bolivia.
- PACHECO B, Diego. 2000. *Trade, agriculture and environment developing countries perspective*. Londres. Inglaterra
- PACHECO B, Pablo. 1998. *Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- PACHECO BALANZA, Diego. Fundación TIERRA. *Políticas ambientales, tierra y desarrollo agrario*. La Paz, Bolivia.
- PAZ BALLIVIÁN, Danilo; et. al. 1997. *Cuestión agraria boliviana: Presente y futuro*. La Paz, Bolivia.
- PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ (CORDECRUZ) 1996. *Memoria del PLUS*. Santa Cruz, Bolivia.
- PROGRAMA PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL BOLIVIANO. 1999. *Lineamientos para una estrategia nacional de crecimiento para el desarrollo. Propuestas de políticas. 1998*. Santa Cruz, Bolivia.
- PROGRAMA PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL BOLIVIANO. 1999. *Lineamientos para una estrategia nacional de crecimiento para el desarrollo. 1998*. Santa Cruz, Bolivia.
- PROYECTO DASA. 1998 *Bolivia, la agricultura y el ámbito internacional*. Propuesta para el Taller internacional: Agricultura, comercio y la OMC. 15 - 18 de mayo, Ginebra. La Paz, Bolivia.
- PROYECTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO: TIERRAS BAJAS DEL ESTE 1998. *Informe final de cierre. 1991 - 1997*. Santa Cruz, Bolivia.
- RAZA, Werner G. 2000. *Desarrollo sostenible en la periferia neoliberal*. La Paz, Bolivia.
- REICHOLD, Nora Bárbara. 2000. *Diagnóstico sociopolítico y cultural*. Taller: Prioridades de investigación para el desarrollo de Santa Cruz. Febrero de 2000. Santa Cruz, Bolivia.
- REPÚBLICA DE BOLIVIA. INTEVENCIÓN NACIONAL CNRA - INC. 1995. *Proyecto Nacional de Administración de tierras (PNAT). Convenio de crédito 2742-BO. Manual de implementación del proyecto*. La Paz, Bolivia.
- REPÚBLICA DE BOLIVIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL. 1999. *Política nacional de desarrollo agropecuario y rural*. La Paz, Bolivia.
- RIBERA C., Shirley; Luis Ernesto Vargas R. UAGRM. FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS. CARRERA DE ECONOMÍA. 1999. *Tesis de grado: "Zona de libre comercio CAN - MERCOSUR: Competitividad de la soya cruceña"*. Santa Cruz, Bolivia.
- ROCA, Ovidio. 2000. *Estructura y Transformaciones económicas en Santa Cruz*. Taller: Prioridades de investigación para el desarrollo de Santa Cruz. PIEB, UAGRM, CEDURE. Feb de 2000. Santa Cruz, Bolivia.
- SUPERINTENDENCIA AGRARIA. 1998. *Conclusiones del Taller de Análisis: El Régimen Tributario y el Sector Agropecuario*. La Paz, Bolivia.
- UNTERLADSTAETTER, Roberto. UAGRM, FACULTAD DE CIENCIAS AGRÍCOLAS, CARRERA DE AGRONOMÍA. 1998. *Manual para el manejo, identificación y control de maleza. Libro de campo*. Santa Cruz, Bolivia.
- UNTERLADSTAETTER, Roberto. UAGRM, FACULTAD DE CIENCIAS AGRÍCOLAS. FUNDACIÓN SIMBIOSIS. 1998. *Consideraciones generales sobre el deterioro ambiental en el oriente boliviano*. Santa Cruz, Bolivia.
- URIOSTE E., Andrea. Fundación TIERRA, ACLO, CIPCA, CEDLA, QHANA 2000. *Catastro e impuesto a la tierra en el municipio de Pailón*. La Paz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel. Fundación TIERRA 1999. *Bolivia: Reforma y resistencia en el campo (1982 - 1999)*. La Paz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel. Fundación TIERRA. 1998 *El impuesto a la tierra..* La Paz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel; Diego Pacheco. Fundación TIERRA 1999. *Bolivia: Mercado de tierras en un nuevo contexto (Ley INRA)* Londres, Inglaterra - La Paz, Bolivia.

- VELASCO, Luisa Fernanda. 1998. *Proyecto: Identificación y consolidación de tierras comunitarias de origen y áreas indígenas de Bolivia. Informe Final. Pueblo indígena ayoreo. Comunidades: Santa Teresita, Guayé, Zapocó y Tobité.* La Paz, Bolivia.
- VICEMINISTERIO DE PRESUPUESTO Y CONTADURÍA. *Códigos, ejecuciones presupuestarias, contraloría,* La Paz, Bolivia.
- WILLS J., Eduardo. 1999. *Sector Agropecuario.* Santa Cruz, Bolivia.

## Anexo

**Cuadro 1**  
**PRECIOS REFERENCIALES DE TIERRA EN EL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ**  
**(En SUS/Ha) Diciembre de 1999**

PROVINCIA	SECCIÓN DE PROVINCIA	PRECIO		OBSERVACIONES
		DESMONTADA	CON MONTE	
ANDRÉS IBÁÑEZ	Santa Cruz de la sierra	1000 - 20000	500 - 10000	El precio está en función al valor catastral y abarca un radio aproximado de 35 Km a la ciudad de Santa Cruz
	Cotoca	1000 - 5000	500 - 5000	
	Porongo	1000 - 10000	500 - 5000	
	La Guardia			
	El Torno			
WARNES	Warnes	1000 - 5000	500 - 3000	Depende de la proximidad a la carretera
ZONA INTEGRADA NORTE				
ICHILO	Buena Vista	200 - 2000	100 - 1000	Depende de la proximidad a la carretera. En Buena Vista el precio v está en función del valor para urbanizaciones campestres
	San Carlos	200 - 1000	100 - 500	
	Yapacaní	200 - 1500	100 - 500	
SARA	Portachuelo	500 - 1000	250 - 500	Depende de la proximidad a la carretera.
	Santa Rosa del Sara	300 - 500	100 - 300	
OBISPO SANTISTÉVAN	Montero Gral. Saavedra Minero	1000 - 2000	500 - 1000	Depende de la proximidad a la carretera o a un centro urbano
ÁREA DE EXPANSIÓN				
CHIQUITOS	Pailón	500 - 1000	100 - 500	Depende de la proximidad a la carretera.
ÑUFLO DE CHÁVEZ	San Julián	300 - 600	100 - 300	
ZONA GANADERA				
VELASCO	San Ignacio	100 - 300	20 - 100	Depende de la proximidad a un camino o a un centro urbano
	San Miguel	100 - 200	20 - 80	
	San Rafael			
CHIQUITOS	San José	100 - 300	20 - 80	Depende de la proximidad a la carretera
	Roboré	100 - 200	20 - 60	
ÑUFLO DE CHÁVEZ	Concepción	100 - 300	30 - 100	Depende de la proximidad a la carretera
	San Javier	100 - 400	30 - 200	
CORDILLERA	Lagunillas	100 - 150	10 - 20	Depende de la proximidad a la carretera, a un camino o a un centro urbano. En Charagua
	Charagua	100 - 300	10 - 50	
	Ecabeza	100 - 300	20 - 100	

	Cuebo Gutiérrez Camiri	100 - 200 100 - 200	10 - 30 20 - 50	depende si son tierras en las colonias menonitas o próximas a ellas.
	Boyuiibe			
GUARAYOS	Ascensión de Guarayos Urubichá El Puente	100 - 300	30 - 100	Depende de la proximidad a la carretera
ÁNGEL SANDOVAL	San Matías		20 - 40 30 - 60	Zonas inundadizas Zonas Altas
GERMÁN BUSH	Puerto Suárez Puerto Quijarro		20 - 40 30 - 60	Zonas inundadizas Zonas Altas
ZONA DE LOS VALLES CRUCEÑOS				
VALLEGRANDE	Vallegrande Trigal Moro Moro  Postrer Valle Pucara		30 - 100 500 - 1000 3000 - 7000 8000 - 12000	Serranía Valle seco Valle húmedo sin riego Valle húmedo con riego
FLORIDA	Samaipata Pampa Grande Mairana Quirusillas			
MANUEL M. CABALLERO	Comarapa Saipina			

Nota.- El costo de desmonte de una hectárea fluctúa entre 150 y 350 \$US, dependiendo si es pos sistema de chaqueo o mecanizado

Fuente: Cámara Agropecuaria del Oriente CAO.

[Arriba](#)

## Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX

# Capítulo 2

## Catastro e impuesto a la tierra en el municipio de Pailón

Andrea Urioste Estenssoro

### Contenido

- [1. Introducción](#)
- [2. Instrumentos para la administración de tierras y sistemas tributarios](#)
- [3. Descripción de la problemática en Bolivia](#)
- [4. La problemática en el municipio de Pailón](#)
- [5. Conclusiones y recomendaciones](#)

### 1. Introducción

La nueva etapa de la Reforma Agraria boliviana, iniciada con la ley INRA en 1996, enfrenta el desafío de abordar los problemas del país en materia de tenencia, acceso, uso y ordenamiento de tierras de manera sostenible, productiva y equitativa. Por lo tanto, existe urgencia de promover políticas de desarrollo rural, que disminuyan la minifundización de la propiedad agraria en la región andina, región donde se concentra la mayor parte de la población campesina pobre, y crear mecanismos que regulen, transparentemente, la tenencia de tierras en el oriente, región donde se encuentran los mejores suelos y donde se manifiesta una alta concentración de la propiedad de la tierra e inseguridad jurídica en el derecho propietario.

En este contexto, este estudio de caso abordó el tema del ordenamiento y administración territorial. Particularmente el registro de tierras y catastro rural, como condición necesaria, (no única), para el éxito de toda medida de reforma agraria que suponga la reorganización del sistema de propiedad, colonización de nuevas zonas y aplicación de un sistema sencillo y eficiente de tributación de la tierra.

Varios autores coinciden en que el catastro es un instrumento de política de tierras muy importante que define los límites geográficos de las propiedades. Pero la información catastral en Bolivia continúa siendo obsoleta, pues los procesos de actualización son inoperantes o demasiado lentos. El registro público de transacciones de propiedades rurales se lleva a cabo con metodologías anticuadas y por lo general es inexistente en la mayoría de los municipios rurales del país. El proceso de saneamiento que hoy en día lo realiza el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), se mantiene independiente del registro de la propiedad en Derechos Reales y no existe complementariedad entre las metodologías e intereses de las instituciones que manejan cada sistema por separado.

Simultáneamente, la tributación a la tierra es otro instrumento complementario de política pública muy importante, que afecta el mercado de tierras, sea porque: 1) Elimina los incentivos para utilizar la tierra como un refugio de capitales, siempre y cuando se introduzcan métodos para corregir la subvaluación de las tierras para efectos tributarios; y, 2) Apoya el desarrollo descentralizado de la recolección de los impuestos a la tierra vía municipios. Las crecientes dificultades que enfrenta la recaudación de impuestos de fuentes convencionales (por ej. , comercio e ingresos) indica que los tributos a la tierra están destinados a convertirse en fuentes importantes de recursos fiscales en el futuro en algunas regiones. Por fortuna, su aplicación puede ejercer efectos positivos en los mercados de tierras, exigiendo a los propietarios de grandes fundos un uso más intensivo de la tierra. Para facilitar su aceptación, en diferentes países de América Latina, estos impuestos son cada vez más recaudados por las autoridades municipales y están orientados a financiar obras de beneficio local o regional. Sin embargo, para reducir los costos administrativos y de evasión, los esquemas tarifarios deben ser simples y estar basados en información catastral actualizada (Jaramillo, 1997).



Desde un punto de vista estrictamente económico, se considera que el cobro efectivo del impuesto a la tierra es un elemento complementario para la movilización del mercado de tierras ya que estimularía políticas de redistribución para los pequeños propietarios. En teoría reduce el uso especulativo de las tierras y promueve su uso productivo (Binswanger y Miranda, 1990).

Para el estudio de caso se escogió al municipio de Pailón, llamada la capital sojera de Bolivia, en el departamento de Santa Cruz, precisamente porque reúne las condiciones necesarias y suficientes para desarrollar un sistema de información sobre tierras, catastro e impuesto a la tierra.

## **2. Instrumentos para la administración de tierras<sup>1</sup> y sistemas tributarios**

El catastro es una forma de registro público de datos de la propiedad dentro de un determinado país o región basado en la delimitación de éstas; tales propiedades están sistemáticamente identificadas por medio de algunas designaciones de separación. Las delineaciones de las propiedades y la identificación de las parcelas son normalmente mostradas con mapas a escala. En esencia, el catastro es un sistema de descripción de unidades de tierra (parcelas) dentro de un área. En los registros, la información más esencial es la identificación del número y el área de la parcela, usualmente diferenciada por el tipo de uso de la tierra.

Es importante resaltar que la definición de catastro puede aplicarse a cualquiera de estas posibilidades (Hendrix S, 1995:41): a) catastro físico, que describe la propiedad: sus linderos, topología y cursos de agua; b) catastro fiscal, que describe el valor del predio y su actualización tributaria; y, c) catastro jurídico, que es equivalente al registro predial o Registro Público y que describe a quién pertenece una parcela y con qué títulos.

En forma general, el catastro puede ayudar en el sentido de otorgar: a) mejor información para la planificación y la administración, tomando en cuenta que para planificar el desarrollo de la tierra se debe conocer elementos básicos concernientes a la tierra, tales como propiedad, derechos y títulos existentes; b) mejor especificación de los derechos y más seguridad debido a que el registro de tierras puede definir el actual derecho y dejar afuera la inseguridad; y, c) mayores posibilidades de un desarrollo financiero en razón a que el acceso al crédito de la banca comercial es una de las mayores razones argumentadas para desarrollar un sistema de registro de tierras y que muchas de las instituciones financieras insisten en requisitos como los títulos de propiedad de las tierras antes de otorgar el crédito.

En muchos países una información precisa es básica para: a) mejorar las bases para la valuación de la tierra y su tributación; b) crear un sistema de tributación más justo; y, c) crear beneficios administrativos. Aunque entre sus desventajas más importantes se ha detectado que su implementación y manutención implica un alto costo institucional y financiero

Se han sugerido muchos sistemas tributarios para inducir una redistribución de la tierra, desde elevadas tasas de imposición para las tierras incultas o cultivadas extensivamente (suponiendo que esas tierras se encuentran principalmente en los latifundios), hasta un impuesto sobre la tierra sumamente progresivo basado en la extensión de la propiedad. Las tasas muy progresivas, basadas en el tamaño de la propiedad y aplicadas por un organismo con las debidas atribuciones y empeño por recaudar impuestos, pueden inducir a los propietarios a disminuir el tamaño de sus propiedades. Sin embargo, en este punto suele discutirse el problema de la equidad en los avalúos.

Dada la complejidad y costo de un levantamiento catastral, puede que éste sea pospuesto. A este respecto, se sugiere a menudo que en lugar de usar el valor de la tierra, se calcule el valor de la producción potencial de la tierra, y se use esta cifra presunta como base de los avalúos. Sin embargo, para ello son también necesarios muchos técnicos preparados para que determinen ese valor potencial de la tierra. Como una alternativa, se propone el procedimiento siguiente: que el dueño mismo determine el valor de su propiedad (autoavalúo), y que ese valor sea empleado tanto por la autoridad tributaria como por la encargada de reforma agraria. Es importante resaltar, que esto no quiere decir que sean innecesarios los catastros; sólo se pretende señalar que pueden iniciarse reformas en el impuesto territorial aunque no hayan tales catastros (Gregory, 1969: 532).

Ciertamente que la tributación de la tierra no resuelve los problemas agrarios. Sin embargo es una medida que aplicada eficientemente, disminuye la especulación de las tierras y crea algunas condiciones para que los campesinos pobres exentos de este impuesto, amparados en medidas que sustenten sus demandas, tengan mayores posibilidades de acceso a nuevas tierras (Wald, 1969: 516-518).

---

<sup>1</sup> Para ampliar esta información véase a: Larsson Gerhard (1991), Land Registration and Cadastral Systems, tools for land information and management. Longman Scientific & Technical. Gran Bretaña.

El impuesto a la tierra ha sido considerado con frecuencia como una posible solución a los problemas de la subutilización de la tierra en los países de la región. Existen buenos argumentos económicos para su adopción (Skinner, 1991). Un impuesto sobre un factor fijo como la tierra no ocasiona mayores distorsiones a la utilización eficiente de insumos variables y tiene la virtud de incentivar un aumento en la productividad en las tierras subexplotadas (Brandao y Feder 1994; Binswanger et al. 1995). Una fuente importante para incrementar los ingresos de los municipios rurales son los impuestos basados en la tierra. El impuesto a la tierra tiene un gran potencial como recolector de ingresos ya que la tierra tiene una oferta fija. Además, el impuesto a la tierra ha disfrutado del más distinguido pedigrí en la literatura teórica desde David Ricardo. Por ejemplo, Newbery (1987:381) anota, "la eficiencia del impuesto a la tierra no está en duda", mientras que Lewis (1984:167) escribe "es tal el impacto del impuesto a la tierra en el incremento del mercadeo de las tierras que explica la atracción de varios economistas".

La valuación de las tierras es el principal problema del impuesto a la tierra y crea un vínculo muy débil entre la literatura teórica y su aplicación en la realidad. Los propietarios de tierras tienen todos los incentivos para subvalorar sus tierras y el costo administrativo de asegurar que esto no suceda es mayor al beneficio esperado de la recaudación del impuesto municipal. En palabras de Skinner, el costo administrativo de valuar las tierras, es el defecto más importante del impuesto a la tierra. A este respecto, se identifica a los gobiernos locales como una alternativa para cortar con la declinación del uso de este instrumento. Las dificultades en la recaudación de este impuesto pueden verse reducidas si son administradas localmente (Skinner, 1999:352-354).

### **3. Descripción de la problemática en Bolivia**

#### **3.1. Registros Públicos y Catastro**

Bajo el concepto de integralidad y unidad técnica de la función catastral urbana y rural, se crea el Sistema Nacional de Catastro, el mismo que está integrado por los siguientes componentes: Instituto Nacional de Catastro (INC), Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), Gobiernos Municipales y Registros Públicos (Decreto Supremo N° 25100).

La principal misión institucional del INC, es la de planificar, ejecutar, normar y mantener actualizado el sistema de Catastro Urbano. Pero al mismo tiempo tiene entre sus atribuciones coordinar la aplicación de los sistemas catastrales con el INRA, los Gobiernos Municipales y los Registros Públicos, con el objetivo de procurar armonización y unificación nacional. Es entonces el INRA el encargado de la ejecución, formación, mantenimiento y actualización del Catastro Rural. Como está estipulado en la Ley Orgánica de Municipalidades, los Gobiernos Municipales tienen la atribución de administrar los instrumentos reguladores del Sistema de Catastro Urbano y no así del Catastro Rural. En el caso de este último, los Gobiernos Municipales rurales podrán *coordinar* con el INC y el INRA la administración de estos sistemas catastrales.

Existe diferencia conceptual de enfoque y de propósito entre el catastro y los registros públicos. Estas diferencias están reflejadas en la forma de organización de las estructuras de catastro y el sistema de registros públicos. En Bolivia, es el Registro de Derechos Reales quien se hace cargo del registro de los bienes inmuebles urbanos y rurales, mientras que el catastro es responsabilidad del INC bajo un sistema institucional nacional y del INRA más específicamente, pudiendo estos registros públicos ser regionales o locales. Investigaciones hechas por el Departamento Internacional de Catastro y Registro de Tierras (*Bureau of the International Office of Cadastres and Land Record*), en Londres Inglaterra muestran que prácticamente todos los países con catastro, también tienen un sistema de registro de tierras y la propiedad está registrada en el catastro y no en un registro público separado. Esto significa que ese tipo de catastro es más completo. Contrariamente, en Bolivia el registro de los títulos de propiedad es prácticamente independiente del catastro, lo cual es un problema.

A la luz de lo analizado anteriormente parece pertinente acoger la recomendación de la empresa KADASTER, encargada de hacer el saneamiento al catastro en el departamento de Chuquisaca, de fusionar el Catastro en una sola institución nacional.

#### **3.2. El saneamiento de la propiedad agraria**

La ley INRA dispone el saneamiento de la propiedad agraria, entendido como un procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, el

cual se ejecuta de oficio o a pedido de parte<sup>2</sup>. Bolivia cuenta con una superficie aproximada de 109 millones de hectáreas, de las cuales aproximadamente 54 millones de ha son áreas de vocación agrícola y ganadera que requieren de saneamiento<sup>3</sup>.

Una misión de supervisión del Banco Mundial visitó Bolivia entre el 4 y el 12 de octubre de 1999, con el objetivo principal de revisar la implementación del Proyecto de Administración de Tierras (PNAT) ejecutado por INYPSA. En términos de las metas programadas, el informe señala que el proyecto no ha avanzado en los siguientes aspectos<sup>4</sup>:

1. El catastro rural legal cubre 2 millones de hectáreas en lugar de 3 millones de hectáreas.
2. El número de las Resoluciones Supremas otorgadas para concluir el saneamiento técnico-jurídico es muy reducido. Existen retrasos significativos en las firmas de las Resoluciones Supremas debido a que la Presidencia de la República y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación están involucrados en el proceso de saneamiento técnico-jurídico.
3. Todavía no existen títulos saneados inscritos en el Registro Catastral Legal. La razón está en que Derechos Reales todavía no ha recibido títulos saneados por los retrasos en las firmas de las Resoluciones Supremas.
4. El número de familias beneficiarias de asentamientos humanos es muy limitado. INRA no tiene la capacidad de establecer asentamientos humanos a nivel operacional.
5. Existe retraso de casi un año en la entrega del sistema de información por parte de INYPSA.
6. Falta todavía definir la responsabilidad institucional para el mantenimiento del catastro<sup>5</sup>.
7. En septiembre del 1999, INYPSA había ejecutado las mediciones de campo y encuestas catastrales de 1.3 millones de hectáreas, lo que representa un total de 13.500 propiedades. INYPSA ha previsto terminar el mapeo, medición y encuesta catastral y exposición pública de por lo menos 2 millones de hectáreas (14.000 propiedades) antes de finales de mayo del 2000. Esto presenta un atraso de 6 meses en comparación a la fecha del contrato.
8. Hasta la fecha, el INRA ha saneado 2.600 propiedades que comprenden esencialmente pequeñas propiedades. Sólo existen 300 propiedades con resoluciones administrativas y 800 proyectos de resoluciones supremas que se quedan en el Ministerio. Hay 214 beneficiarios notificados de la resolución administrativa estableciendo el precio de adjudicación que aceptaron. Dentro de ellos únicamente 69 pagaron.
9. Se ha realizado un saneamiento simple (SAN SIM) de oficio de 277.000 ha para asentamientos humanos. En la actualidad, empresas financiadas por el Banco Mundial y por otras entidades se encuentran trabajando en el SAN SIM de oficio en más de 1.4 millones de hectáreas. Se han saneado sólo 3 propiedades que equivalen a 30 ha. Un solo título fue emitido hasta la fecha.

### 3.3. Sistema tributario rural

El Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles Rurales (IPBI-R), grava a la propiedad inmueble urbana y rural, ubicada dentro de la jurisdicción municipal, cualquiera sea el uso que se le dé o el fin al que esté destinada. Este impuesto fue incorporado a la ley Tributaria 843, mediante la ley 1606 de 1994 en sustitución al Impuesto a la Renta Presunta de Propiedades de Bienes (IRPPB)<sup>6</sup> en sus capítulos de Impuesto a la Propiedad Rural e Impuesto a la Propiedad Urbana. Esta situación se origina en la necesidad de compatibilizar el régimen tributario con los cambios introducidos con la

<sup>2</sup> La Ley INRA dispone la realización del saneamiento en tres modalidades: a) Saneamiento Simple (SAN-SIM); b) Saneamiento Integrado al Catastro Rural Legal (CAT-SAN); y, c) Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO).

<sup>3</sup> Actualmente en el país se vienen realizando algunos saneamientos bajo la modalidad de CAT-SAN. Es el caso del ejecutado por la empresa KADASTER en el departamento de Chuquisaca sobre una superficie de 3.1 millones de has; asimismo aproximadamente 3 millones de has están siendo ejecutadas por el Consorcio INYPSA (Informes y Proyectos), CADIC y DICARTU. Este contrato comprende las zonas de: Caranavi, Palos Blancos e Ixiamas en el departamento de La Paz, San Pedro, San Julian, Pailón, Ipita, Gutierrez y Lagunillas en el departamento de Santa Cruz y Puerto Villarroel en el departamento de Cochabamba.

<sup>4</sup> Banco Mundial "Bolivia Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT) Misión de supervisión de medio término, 1999

<sup>5</sup> Es importante definir una responsabilidad para la manutención del catastro de tal manera que se reduzcan los costos de transacción de los usuarios para obtener la cobertura más amplia de las propiedades registradas. Derechos Reales puede incrementar sus recursos al prestar este servicio, y puede evitarse tener que realizar un mantenimiento masivo del catastro rural legal, que implica costos mucho mayores.

<sup>6</sup> El IRPPB incluía el Impuesto a la Propiedad Rural, el Impuesto a los Inmuebles urbanos y el Impuesto a Vehículos automotores, Motonaves y Aeronaves.

promulgación de la ley de Participación Popular, referentes a la municipalización del territorio nacional y al cambio de dominio tributario de los impuestos que gravan a la propiedad.

La ley de Participación Popular, en su artículo 19 hace una clasificación de los ingresos del Estado y de los ingresos municipales y establece que el impuesto a la propiedad rural (IPBI-R), es ingreso municipal y la totalidad de las rentas municipales son de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales, quienes son responsables de recaudarlas e invertirlas de acuerdo al Presupuesto Municipal.

Posteriormente, la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), promulgada el 18 de octubre de 1996, en su Art. 4° hace una diferenciación entre Inmuebles Urbanos y Rurales para el pago de impuestos, y se deduce en un 50% las alícuotas urbanas para el pago del impuesto rural.

Las unidades agropecuarias sujetas a este impuesto o *base imponible* son, solamente la mediana y grande propiedad. Las superficies máximas de las exenciones a la pequeña propiedad campesina en el departamento de Santa Cruz, son: 50 hectáreas para la propiedad agrícola y 500 hectáreas para la propiedad ganadera. El origen imponible en este caso, es el monto declarado por el propietario bajo la característica de declaración jurada, éste mecanismo es conocido como autoavalúo<sup>7</sup>.

Asimismo, existe otro impuesto que grava a la actividad económica de las unidades productivas agropecuarias: El Régimen Agropecuario Unificado (RAU), creado mediante Decreto Supremo N° 24463 de diciembre de 1996 en sustitución del Régimen Tributario Unificado (RTRU). El RAU es un impuesto nacional que grava la actividad comercial del sector agropecuario, aplicando una cuota fija por hectárea cultivada o de pastoreo. La pequeña propiedad está exenta del RAU salvo que en ella se practiquen total o parcialmente las actividades de avicultura, apicultura, floricultura, cunicultura y piscicultura.

### 3.4 El rol de los municipios

En términos generales, las funciones legalmente asignadas a las municipalidades latinoamericanas tienen puntos comunes. Un primer grupo de funciones propias o privativas, son fundamentalmente las relacionadas con la prestación de servicios públicos locales (acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, teléfono, etc). Un segundo grupo contiene las funciones relacionadas con el aprovisionamiento de servicios sociales tales como la educación, salud, vivienda cultura y bienestar social, entre otros. Un tercer grupo de funciones, no siempre reconocido, es el relacionado con la promoción del desarrollo económico local que incluye el planeamiento, ordenamiento territorial y la generación de recursos propios (Aghón, 1998:75).

El impuesto territorial es el instrumento más adecuado para captar los incrementos de valor de los inmuebles, pero el problema crece cuando los municipios, como es el caso de Bolivia, se convierten en meros espectadores del proceso de recaudación y cuando estos desconocen los criterios considerados para fijar los avalúos de los inmuebles, determinación de los montos exentos, incorporación de nuevos inmuebles, cambio de destino, ampliaciones, condonación de tributos y fiscalización; y tampoco disponen de las facultades para realizar los cobros judiciales del impuesto (Irrázaval, Lehmann. 1998: 17).

Existe evidencia de ciertos municipios con alta dependencia en las transferencias del gobierno central, que crea pasividad financiera y falta de autonomía. Otro tipo de transferencias discrecionales son aquellas en las cuales los gobiernos financian la realización de programas específicos a nivel local. En este caso, el gobierno central define las características del programa, forma de asignación y tipo de beneficio. El gobierno local se limita a ser un ente administrador o proveedor de este programa. Es decir, se trata de transferencias condicionadas sin posibilidad de usos alternativos (Irrázaval, Lehmann. 1998: 18).

---

<sup>7</sup> Según el D.S. 24988 del año 1998 el inmueble rural a ser objeto de tributación, se realiza sin tomar en cuenta las inversiones ni mejoras hechas en la propiedad del área rural, disposición que alcanza el pago de impuestos de los años 1995 y 1996. Un año después, el 23 de marzo de 1999, este decreto se consolida en la ley N° 1962 en su Artículo 3ro, y se extiende para el pago del RAU y del IPBI-R por las gestiones 97 y 98 que deberán ser pagadas hasta el 31 de diciembre del año 2000. De la misma forma en abril de 2000, se aprobó la Ley de Reactivación que en su Artículo 40 dice: “Se sustituye el numeral I del artículo 4to de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) N° 1715, por lo siguiente: La Base Imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste le atribuya a su inmueble. Este valor no contemplará las inversiones y mejoras introducidas en el predio cuando éstas hayan sido destinadas a la producción agropecuaria. En lo demás, *se aplicarán las normas comunes de dicho impuesto*. Con esta disposición legal se transformó la naturaleza inicial de la ley del INRA.

A cinco años de promulgación de la LPP, y de acuerdo a diferentes evaluaciones realizadas por el Viceministerio de Participación Popular (L. Thévoz y A. Porcel, 1998), la situación financiera de los municipios, especialmente los rurales, mejoró de manera absoluta y particular. Sin embargo, esta mejoría podría ser temporal si pensamos en términos relativos a la distribución de los recursos entre zonas urbanas y rurales. Los municipios urbanos se benefician más, por un lado porque reciben ingresos por Coparticipación y por otro porque son los únicos beneficiarios de las recaudaciones por concepto de impuestos municipales. Los municipios rurales no tienen capacidad administrativa para poder recaudar recursos bajo el concepto de impuestos locales.

#### 4. La problemática en el municipio de Pailón<sup>8</sup>

El municipio de Pailón se encuentra ubicado al Este de la ciudad de Santa Cruz en la provincia Chiquitos, con una extensión de 8.128,20 Km<sup>2</sup>.

La topografía de Pailón es plana y el clima es cálido y está catalogada como la capital sojera del país. El principal cultivo de exportación es la soya, los productos para consumo doméstico son la carne, maíz, trigo, arroz y frejol. La agricultura y la ganadería generan la mayor parte de las fuentes de trabajo. La mano de obra es un recurso disponible en la zona, por cuanto una cantidad de productores de las comunidades prestan sus servicios de mano de obra a los grandes productores y especialmente a los menonitas en temporada de invierno. Se generan empleos en desmotadoras y silos de acopio de granos que se encuentran diseminados por todo el municipio. Los productores esperan que para el año 2002 el país sea autosuficiente en la producción de soya, mediante su cultivo en esa zona.

El municipio es un nudo de interrelación entre Beni, Santa Cruz, Puerto Quijarro, la República del Paraguay y el occidente del país con la importación y exportación de productos. Al sur del municipio pasa el gasoducto al Brasil.

Las actividades económico productivas de la región están estrechamente vinculadas al tema de la tenencia de la tierra. La mayor cantidad de tierra está en manos de medianos y grandes productores que combinan la ganadería y la agricultura para su explotación. Están organizados en asociaciones de productores y utilizan maquinaria agrícola y tecnología de punta y cuentan con asistencia técnica permanente.

##### 4.1 Seguridad en el derecho de propiedad de la tierra, catastro y saneamiento

La realización de entrevistas a informantes claves permitió identificar el grado de conocimiento de los actores locales sobre el proceso de saneamiento y catastro INRA, tomando en cuenta los importantes avances de este proceso en el municipio de Pailón<sup>9</sup>. El aspecto más relevante para los productores medianos se centra en el tema de la *seguridad del derecho de propiedad de las tierras* y es notorio verificar cómo los productores entrevistados coinciden en afirmar que la ley INRA otorga seguridad sobre el derecho propietario de las tierras y que es una ley que obliga a trabajar la tierra mientras que los problemas que los propietarios hoy enfrentan en el tema de seguridad del derecho propietario, se deben a que la aplicación de la ley no es correcta, es muy lenta o las instituciones encargadas no están funcionando como deberían hacerlo. También se destaca que una gran mayoría identifica al *saneamiento* y al catastro paralelamente. En las zonas donde el INRA está haciendo saneamiento al catastro (CAT-SAN), algunos propietarios no saben si tienen que pagar por ello o no. Por otra parte el trabajo de levantamiento catastral realizado por la empresa española INYPSA, es calificado de demasiado lento en algunos casos y en otros de discontinuo.

Las autoridades municipales manifiestan la defensa de sus intereses como representantes del municipio. Aseguran que la Alcaldía en particular si está en la *capacidad* de administrar sus recursos y ofrecer servicios a los pobladores, es más, se afirma que se distingue por su estabilidad institucional.

<sup>8</sup> El método de investigación para el estudio de caso fue el de entrevistas a informantes claves las cuales fueron dirigidas a productores pequeños, grandes y medianos, autoridades municipales y a entidades recaudadoras del impuesto territorial, que a su vez conforman asociaciones de productores agropecuarias, la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO) y la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ). Las entrevistas se realizaron tanto en el municipio de Pailón como en la ciudad de Santa Cruz.

<sup>9</sup> En el municipio de Pailón se está implementando un sistema catastral, que forma parte del trabajo que la empresa española INYPSA realiza con financiamiento del Banco Mundial bajo el Programa Nacional de Administración de Tierras (PNAT), programa que fue impulsado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). En el Municipio de Pailón el catastro se encuentra en la etapa de colocación de puntos geodésicos, etapa que implica la realización del catastro físico definido anteriormente. Pero la fase técnico-jurídica, que es la más importante porque es mediante ella que se logra determinar la situación jurídica de las parcelas y en última instancia lograr la seguridad del derecho de propiedad, no se había implementado hasta enero del año 2000.

Sin embargo, aunque exista conciencia de sus potenciales beneficios, el levantamiento catastral en el municipio se encuentra paralizado, y se asume la responsabilidad de este retraso, ya que en palabras de Presidente del Consejo: " *fue un fracaso no haber podido implementar un sistema de catastro, no obstante de ser el primer proyecto planificado por el municipio...*". Se da una gran importancia al catastro como instrumento para administrar desde el municipio.

Finalmente, los productores encuentran que las ventajas del catastro se concentran en los beneficios que ellos mismos reciben individualmente, como ser: da mayor seguridad y protección al propietario, fortalece los derechos de propiedad de la tierra y permite mayor acceso a créditos bancarios y en último lugar se encuentran las ventajas relacionadas con impuestos e ingresos municipales. Por su lado, las autoridades municipales afirman que las ventajas más importantes del catastro son: Incrementa los ingresos del municipio, ayuda a fijar con más claridad los valores de las tierras y hace que el sistema de impuestos sea más eficiente.

Se observa una clara diferencia de opiniones entre ambos sectores porque el municipio de Pailón se caracteriza por ser una zona de alto conflicto por sobreposiciones de derechos propietarios territoriales. Esto determina que el problema central de los productores de esta zona sea el tema de la seguridad del derecho propietario. Por esto, las ventajas del catastro físico que actualmente se está implementando en Pailón están relacionadas por los productores agropecuarios, en primer lugar con la certificación de la propiedad de la tierra y el saneamiento de la situación jurídica de las posesiones y recién en un cuarto y quinto lugar se encuentran las ventajas relacionadas con las recaudaciones impositivas. Mientras el proceso de saneamiento y titulación de tierras no concluya el problema de la seguridad en el derecho de propiedad seguirá siendo el tema de más urgencia para los productores del municipio.

El tema de catastro es identificado por todos los entrevistados, son conscientes de sus beneficios y se dan cuenta que para que la tributación a la propiedad sea más eficiente se necesita un adecuado catastro rural junto a un adecuado aparato administrativo de recaudación y fiscalización. Pero la principal función que los propietarios le atribuyen es la que ofrece seguridad jurídica. Son sólo las autoridades del municipio las que identifican como principal beneficio del catastro el incremento de los ingresos municipales.

#### **4.2 Impuesto a la propiedad rural, sistema de autoavalúo, mejoras y reversión**

Cuando se discutió la ley INRA entre 1994 y 1996, uno de los temas más resistidos por propietarios de las tierras bajas fue precisamente el del impuesto a la tierra. El pago de este impuesto fue establecido 10 años antes, en 1986, cuando se aprobó la ley Tributaria 843. Sin embargo, aún cuando se hicieron tibios intentos de cobrarlo a través de los gremios de productores como agentes de cobranza, los montos efectivamente recaudados fueron muy bajos. Su cobranza comenzó a ser relevante y extendida recién después de aprobada la ley del INRA, porque esta ley estableció por primera vez un vínculo entre el derecho propietario y el pago del impuesto<sup>10</sup>.

El principio básico de este impuesto es el autoavalúo que lo fija el mismo propietario. Sin embargo, en Bolivia ésta no es una práctica extendida. No hay tradición de autoavaluar los bienes, mucho menos los rurales. Los propietarios de tierras prefieren que el Estado les fije un determinado valor y luego entablar negociaciones y presionar para bajar al mínimo el monto del impuesto. Además, como originalmente la tierra fue obtenida gratuitamente del Estado, no había parámetros reales para la fijación del precio. Con el *boom* de la soya y el crecimiento de la frontera agrícola en la zona de expansión, que indujo a prácticas especulativas, los precios de la tierra tuvieron un fuerte incremento, pero no así el monto pagado por concepto de impuesto sobre la propiedad de la tierra. Como se ha visto ya, esta marcada tendencia al alza del precio de la tierra fue determinada por la alta demanda de nuevos compradores, especialmente brasileños, hasta 1998.

ANAPO y FEGASACRUZ son entidades gremiales que defienden los derechos de los productores del departamento de Santa Cruz. Entre los servicios que prestan se encuentra el de capacitar y asesorar a los propietarios en el tema impositivo, además de recaudar el IPBI-R y desde abril de 1999, se comenzó una campaña de información sobre la forma de pago del impuesto al RAU, que es un impuesto nacional. La recaudación fue concedida por el municipio a estas entidades por la facilidad que ellas tienen para hacerlo. Entre estas dos instituciones se recaudaron diez millones de

---

<sup>10</sup> El no pago del impuesto a la propiedad de la tierra por dos gestiones consecutivas es prueba de que la tierra no se está trabajando, se presume su abandono y por tanto procede su reversión al Estado.

bolivianos para las gestiones 95 y 96 (Jefe del Departamento de Tributación de FEGASACRUZ, 1999). La función principal es esclarecer el marco normativo y tributario que es muy confuso, "...la ley 843 tiene muchos vacíos, la propiedad rural no está claramente identificada..." (Gerente de ANAPO, 1999).

Entre los problemas que enfrentan en esta labor de asesoramiento, está el cambio frecuente de autoridades, que impide una adecuada coordinación entre estas entidades y dificulta el trabajo de acercamiento hacia los municipios. Por otro lado, la tarea de informar a aquellos pequeños productores que se dedican a una actividad intensiva y comercial, como la floricultura, que deben pagar el impuesto a la propiedad rural (IPBI-R) y el RAU y no lo hacen, refugiándose de esta forma, en su condición de pequeños productores, sin comprender que toda actividad comercial, por más que se realice dentro de los parámetros de pequeña propiedad, debe pagar el IPBI-R y el RAU.

Como los municipios rurales fueron recién creados en 1994 con la ley de Participación Popular, los gremios de productores (ANAPO y FEGASACRUZ) argumentaron que estos no tenían la capacidad para coleccionar el impuesto con eficiencia y transparencia. Para los gremios es muy importante desempeñar la labor de coleccionar el impuesto porque de esa manera saben cuánta cantidad de tierra declara poseer cada afiliado, cuál es el monto del impuesto que paga y quiénes son los que no lo hacen. De ese modo –afirman los directivos de los gremios– los precios de la tierra se uniformizan por sub zonas y la tenencia de la tierra se hace más transparente.

El tema del pago del impuesto a la propiedad rural se ha convertido en un tema de particular preocupación. Pero el descontento se presenta cuando estos productores no ven que los impuestos que pagan sean reinvertidos en el área rural. Una demanda colectiva es la construcción de caminos aledaños y el mantenimiento de los caminos troncales ya existentes. Una queja común es que ellos mismos son los que terminan construyendo e invirtiendo para construir dichos caminos.

En otros casos, se constató que el pago del impuesto es motivado solamente porque es solicitado como requisito por la banca comercial para otorgar créditos o porque en la región existen problemas de sobreposiciones de los derechos territoriales o algunos propietarios no poseen títulos de propiedad o están en proceso de adquirirlos.

El sistema de **autoavalúo** es considerado por algunos entrevistados como *adecuado*. Sin embargo, es también denominado como *tramposo*, ya que al declarar el valor de la tierra, el propietario debe tomar la decisión de incluir o no las **mejoras**. Se observan dos diferentes opiniones respecto al **sistema de autoavalúo** para pagar el impuesto a la propiedad rural. Por un lado, autoridades municipales se oponen a este sistema aduciendo que no es el más adecuado ni el más eficiente y que sólo funciona bien donde existe conciencia tributaria y Bolivia se caracteriza por tener altos niveles de evasión tributaria. La propuesta en este sentido es implementar un sistema de catastración dirigido por el municipio para que se establezcan los valores reales de las propiedades. Por otro lado, existe el criterio de que este sistema es adecuado y que el pago de este impuesto no representa una carga muy alta para los productores; además certifica que uno es propietario de la tierra, puesto que hay la posibilidad (no legal) de que otro productor se adueñe de una propiedad en conflicto de sobreposición sólo por el pago de este impuesto.

El método utilizado actualmente por ANAPO para detectar evasores, es observar la media de los valores declarados por zonas. De esta forma los valores que se desvíen en montos considerables son objeto de observación. De todas maneras esta media puede estar muy por debajo de la media real, pero sirve para detectar a los que están subvalorando sus tierras incluso por debajo de esa media.

Con relación a lo anterior, existen variables que ayudan a determinar el valor real de una propiedad rural (Larsson, 1991). Entre las más importantes y en orden de importancia, fueron identificadas las siguientes: (1) la ubicación exacta de la tierra, (2) el tipo de actividad que se realiza en ella, (3) la productividad de la tierra, (4) el tipo de documento que asegure la propiedad de la tierra, las construcciones que tiene (para obtener ventajas fiscales) y los caminos de acceso y finalmente, (5) los límites de cada propiedad, que en algunos casos se los define con los vecinos, y otros elementos como electrificación y zoneamiento agrícola fueron identificados también como necesarios.

Los entrevistados rechazaron unánimemente la **reversión** de la tierra a causa de su abandono, presumido por el no pago del impuesto territorial durante dos gestiones consecutivas. En todos los casos se considera una medida excesivamente dura y es comparada con lo que sucede con los impuestos urbanos, donde solamente se pagan multas en caso de evasión. Por eso se afirma que deberían existir prórrogas en casos de crisis económicas que afecten a los productores agropecuarios. De esta forma, debería haber un proceso progresivo que implique multas en un inicio y termine en una reversión en caso que sea necesario.

Con relación al tema de la recaudación de este impuesto, se verificó una evidente inclinación por los municipios, para que sean ellos quienes lo recauden, ya que es un impuesto local y su reinversión está en manos de las Alcaldías. De todas maneras esta percepción varía de municipio a municipio.

La labor que hasta ahora han tenido las asociaciones de productores como entidades recaudadoras, es catalogada de buena. La situación financiera de los municipios de Bolivia, la mayoría de los municipios rurales no tienen la capacidad administrativa como para poder recaudar recursos bajo el concepto de impuestos locales (Thévoz L. y Porcel A,1998.). Esta situación parece estar cada vez más lejos en el caso de los municipios en las zonas de expansión e integrada de Santa Cruz. Particularmente el municipio de Pailón presenta ciertas condiciones de estabilidad financiera que podrían ser mejoradas en un futuro cercano.

#### 4.3 El pago del impuesto a la tierra

Como fuente principal de información sobre el pago del impuesto a la tierra, se accedió a las listas de contribuciones por este impuesto tanto de ANAPO como de FEGASACRUZ, proporcionadas por la Alcaldía del municipio de Pailón. A partir de esta información se realizó el análisis siguiente:

El cuadro 7.1 muestra cuatro categorías de contribuyentes que fueron agrupados de acuerdo a los rangos de valor de la propiedad inmueble establecidos en la Ley 843. A partir de esta clasificación se puede diferenciar entre los tres tipos de propietarios: por ejemplo, los propietarios más chicos son los que declaran propiedades valoradas entre 0 y 200.000 bolivianos y los más grandes son los que declaran propiedades que valen por encima de 600.000 bolivianos.

Por una parte, se obtuvo el promedio de superficies por predio declaradas para cada una de las categorías o tipos de contribuyentes. Luego, se obtuvo el valor promedio por hectárea declarado (autoavalúo por hectárea) y el impuesto promedio por predio pagado por cada categoría de contribuyente. El monto total aproximado de recaudaciones por concepto del impuesto a la tierra en el municipio de Pailón en los años 1997, 1998 y primer semestre de 1999 por las gestiones retrasadas de 1995 y 1996 asciende a Bs. 1.822.622<sup>11</sup>.

**Cuadro 7.1**  
**Pailón: El Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles Rurales (IPBI-R)**  
**Gestiones 95 y 96**  
**(En bolivianos)**

Rangos de valor de la propiedad	Superficie promedio por predio (En ha )	Promedio de autoavalúo por hectárea	Impuesto promedio por predio	Impuesto promedio por hectárea
0 a 200.000	268	680	173	0.6
200.000 a 400.000	1.303	446	819	0.6
400.000 a 600.000	1.916	428	1.438	0.8
600000 a....	3.514	788	6.675	1.9
<b>Total Pailón</b>	<b>1.750</b>	<b>586</b>	<b>2.276</b>	<b>1.3</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos la Alcaldía del municipio de Pailón

En el cuadro 7.1 es posible advertir que las propiedades más pequeñas declaran valores por hectárea significativamente altos en comparación con el resto de los propietarios.

La superficie promedio obtenida parece ser una cifra subestimada, por esto es importante mencionar que particularmente para el caso de las propiedades con valores superiores a Bs. 600.000, se puede encontrar más de una propiedad a nombre de un mismo propietario y en algunos casos el número de propiedades llega hasta 12 como es el de la empresa agrícola DESA S.A, que sumadas resultarían en una propiedad con una superficie de 9.334 hectáreas.

A modo de contrastar el autoavalúo de los propietarios con el precio de venta de las propiedades en el municipio de Pailón, se accedió a información de un documento elaborado por

<sup>11</sup> Resultado en base a información de la Alcaldía del municipio de Pailón.



UDAPSO, en el cual se observa un estudio de precios de mercado de las tierras agropecuarias de Bolivia. Allí se advierte que el precio de mercado de una tierra no desmontada es en promedio de \$us.349 por hectárea, mientras que una propiedad desmontada tiene un precio promedio de venta de \$us 628 por hectárea (Claure, 1998). Por otro lado, se tiene información de otro estudio elaborado para la CEPAL (Comisión Económica Para América Latina), del que se obtienen los siguientes datos que ayudan a corroborar lo anterior: En la zona de expansión de Santa Cruz (Pailón se encuentra en la zona de expansión de Santa Cruz), el precio de venta de una propiedad con monte oscila entre \$us 100 y \$us 500 por hectárea, mientras que una propiedad completamente nivelada puede llegar a costar hasta \$us 1500 por hectárea (Muñoz, 1999). Esta información es útil para comparar diferencias entre el autoavalúo declarado por los propietarios para fines fiscales (586 Bs/ha.), con los precios reales de venta.

El dato más alarmante del cuadro 7.1, es el monto de impuesto promedio por hectárea: Un boliviano con treinta centavos que el productor agropecuario del municipio de Pailón paga una vez al año.

La carga del impuesto varía según el valor de la tierra y ésta varía según su ubicación respecto de los centros poblados y carreteras, de la calidad de esta infraestructura vial y de la presión de la demanda de tierras. Para dar un ejemplo, una empresa agropecuaria que posee una superficie de tierra sin mejoras de 1.750 ha en el municipio de Pailón tiene un valor fiscal de \$us 349, que es el valor de una tierra sin mejoras en el municipio de Pailón (Claure, 1998), de esta forma el predio en su totalidad vale Bs. 3.664.500. Este propietario debería pagar Bs. 26.684<sup>12</sup> que equivalen a Bs. 15.25 por hectárea.

Sin embargo, si comparamos con el dato del cuadro 1 vemos que una propiedad de 1.750 ha en la realidad está siendo subvaluada en un valor promedio de 586 Bs/ha. De igual manera vemos que el impuesto promedio por hectárea pagado, en el municipio de Pailón es tan sólo de un boliviano con treinta centavos frente a un Bs. 15.25 que debería pagarse, es decir, se está pagando en este caso 11.7 veces menos.

El cuadro 7.2 muestra una comparación entre los valores de tierras con o sin mejoras para el municipio de Pailón según dos estudios diferentes, a partir de los cuales, en estricta aplicación de la ley, se obtienen los montos de impuesto que deberían ser pagados, frente al autoavalúo promedio y el impuesto promedio efectivamente realizados por los propietarios de tierras en el municipio de Pailón.

**Cuadro 7.2**  
**Valor de la tierra vs Impuesto a la tierra**

	Según estudio de UDAPSO	Según estudio de CAO	Según lista de contribuyentes: Alcaldía de Pailón
<b>Valor de la tierra por hectárea</b>			
Con mejoras	680	750	
Sin mejoras	349	300	586
<b>Impuesto por hectárea</b>			
Con mejoras	30,14	33,29	
Sin mejoras	15,25	13,04	1.3

Fuente: Elaboración propia en base a datos, UDAPSO, CAO, Alcaldía Pailón

En estricta aplicación de la normatividad vigente, ley INRA, ley Tributaria, ley N° 1962 y la ley de Reactivación Económica y Decretos Reglamentarios, que excluyen del impuesto el valor de las mejoras, existe evasión tributaria en el pago del impuesto a la tierra en la zona de expansión. Esta evasión tributaria desnaturaliza la esencia de la ley del INRA: el cobro del impuesto a la tierra como estímulo al uso productivo de la misma. Si el impuesto es adecuado, es decir, si el impuesto está fijado de acuerdo al valor de mercado de la tierra, los propietarios no tendrán incentivo en mantener tierra ociosa y liberarán tierra para el mercado: la venderán a precios de mercado, en lugar de mantenerla sin producir pero pagando impuestos.

<sup>12</sup> Este cálculo resulta de restar Bs. 600.000, ver cuadro 1, al valor del predio (3.664.500 – 600.000 = 3.064.500) y multiplicar ese excedente por 1.5%, que es la alícuota contenida en la ley Tributaria 843 para el rango de valores mayores a Bs. 600.000 (ver cuadro 1) y por tratarse de un impuesto rural se le deduce el 50%, (3.064.500\*1.5%\*50%), finalmente se suma una cuota fija de Bs. 3.700 resultando así en Bs. 26.684.

Como el “autoavalúo” declarado para el pago del impuesto a la tierra es extremadamente bajo (un promedio de 586 Bs/ha o 96 \$us/ha) 3,6 veces por debajo del valor de mercado sin mejoras, (un promedio de 349 \$us/ha), muchos productores, aún cuando no hagan producir sus tierras, pueden pagar un impuesto prácticamente nominal y así asegurarse el derecho propietario. De esta manera, se ha llegado al extremo en que, en muchos casos, la tierra ya no es *del que la trabaja* sino del que paga el impuesto, no importa si éste es una suma no significativa. Esta situación ya fue prevista y denunciada como inconstitucional muy tempranamente por las organizaciones campesinas e indígenas en el momento de aprobación de la ley en 1996.

Luego de observar este comportamiento tributario, está claro que ha quedado desnaturalizado un aspecto central de la ley del INRA. Mientras no exista un catastro actualizado que registre valores reales de la tierra, el Estado no tendrá la capacidad de estimular el uso productivo de la tierra por la vía del cobro de un impuesto. Peor aún si no se revisan y corrigen las notables distorsiones observadas en el mecanismo de fijación del autoavalúo.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

A partir del estudio del saneamiento y catastro a nivel general, pero en particular sobre la base de la información recogida en el municipio de Pailón, se puede concluir que el proceso de saneamiento y titulación de tierras en Bolivia marcha muy lentamente y la seguridad jurídica de la propiedad agraria, no ha mejorado substancialmente. El problema se encuentra básicamente en la enorme complejidad de contradictorios y muchas veces fraudulentos elementos jurídicos acumulados durante casi medio siglo. Reorganizar el desorden de miles de expedientes y de múltiples titulaciones sobre un mismo predio obliga a un engorroso y lento trámite de saneamiento legal. El reglamento vigente de la ley INRA, así como el que lo reemplazará, contiene procedimientos confusos que retrasan el proceso de saneamiento y titulación de tierras.

En el municipio de Pailón la fase geodésica se encuentra culminada; pero la titulación de las propiedades está paralizada, además el saneamiento no se realizará en toda la circunscripción del municipio. El hecho de que el saneamiento y el catastro en este municipio estén incompletos, significa una amenaza para planificar y ejecutar políticas de tierras y de desarrollo agropecuario, además provoca inequidad e ineficiencia ya que no considera a todos los propietarios de tierras.

Es una tarea pendiente la simplificación y unificación del entramado institucional existente en el sistema catastral boliviano y crear un Registro Único Catastral, unificando por un lado, los registros catastrales rurales y urbanos y por otro, las instituciones. De esta forma el sistema de registro catastral y los títulos de propiedad estarían registrados en el catastro y no en un registro público separado como es el Registro Catastral Legal dentro de Derechos Reales.

Otro elemento jurídico que quita relevancia al Registro Catastral Legal (que habría de crearse una vez terminado el saneamiento), es que solamente se registrarán en un mapa base nacional aquellas propiedades saneadas bajo la modalidad de CAT SAN. Todavía no se concibe al catastro como un instrumento que facilita la generación de políticas nacionales integrales para planificar, desarrollar y controlar el acceso, uso y tenencia de la tierra en Bolivia.

Actualmente no existe una participación activa de las autoridades municipales ni de los propietarios de tierras en el proceso de saneamiento. No se toman iniciativas de manera colectiva para apoyar y agilizar este proceso. Sin embargo, los propietarios de tierras en el municipio de Pailón no están de acuerdo con que su Gobierno Municipal participe de este proceso porque, afirman, no posee la capacidad suficiente para hacerlo.

Se constató que tanto productores agropecuarios como autoridades municipales y entidades recaudadoras del impuesto son conscientes de los potenciales beneficios del catastro. No obstante, los productores agropecuarios señalan que la principal función del catastro es la seguridad jurídica, puesto que es una zona de alto conflicto por sobreposiciones de derechos propietarios sobre la tierra. A pesar del lento proceso de saneamiento de tierras en Bolivia y particularmente en el municipio de Pailón, los propietarios señalan que es una medida muy importante porque logra la regularización del estado de propiedad de la tierra ya que el título ejecutorial es el único documento que otorga seguridad plena en el derecho propietario sobre la tierra.

Por su parte, las autoridades identifican el incremento de los ingresos por concepto del impuesto a la tierra como el principal beneficio de la implementación de un sistema de catastro. Del mismo modo, señalan que la información catastral posibilitaría la tarea de valorar las tierras. Asimismo, se tendrían registros de la incorporación de nuevas tierras o transacciones y los cambios de uso y posibles condonaciones. Finalmente, se conocerían las productividades de las tierras y se facilitaría la

planificación del uso productivo de las mismas y la fiscalización del pago del impuesto desde el Gobierno Municipal

Por otro lado, en el municipio de Pailón, los ingresos municipales por concepto del impuesto a la tierra presentaron un gran incremento en el año 1998. A pesar de este incremento se evidencia una gran diferencia entre los valores de venta de las tierras y los valores fiscales declarados por los propietarios para el pago del impuesto a la tierra.

Es importante recordar que los principales objetivos para implementar un sistema de impuestos a la tierra en Bolivia al momento de aprobarse la ley del INRA, fueron: intervenir el mercado de tierras para penalizar su uso especulativo y así facilitar la entrada de pequeños productores a este mercado. Asimismo, la aplicación del impuesto a la tierra debería incentivar un uso más productivo de la misma. Sin embargo, en la actualidad este impuesto no logra estos objetivos debido a que la carga del impuesto es muy baja. De esta forma, aún pagando el impuesto a la tierra basado en la autoavalúo, algunos propietarios continúan usando sus propiedades en forma especulativa y no se ha revertido ninguna propiedad agraria por esta causal, aunque muchas no cumplen con la función económico-social.

Para entender mejor esta situación, es necesario recordar que la Ley del INRA establece una relación vinculante entre:

- i) transparencia del mercado de tierras
- ii) autoavalúo del valor de mercado de la tierra
- iii) pago del justo impuesto a la tierra de las unidades medianas y grandes

que tiene tres posibles efectos o resultados:

- i) fortalecimiento del derecho propietario, en caso de que el derecho propietario sea pleno y la propiedad esté cumpliendo la función económico-social
- ii) reversión, si el derecho no es pleno o no cumple la función económico-social y
- iii) expropiación por causa de utilidad pública, con indemnización equivalente al valor declarado en el autoavalúo para el pago del impuesto

En los hechos, el valor pagado por concepto de impuesto a la tierra desde la aprobación de la ley del INRA ha sido extremadamente marginal o residual. La notable disminución del valor del impuesto a la tierra de las empresas, dispuesto por una serie de normas legales contrarias al espíritu de la ley del INRA, sumada a la evasión tributaria tolerada por las autoridades fiscales nacionales y municipales y por la propia Superintendencia Agraria, ha hecho que la relación vinculante anteriormente descrita funcione solamente en la dirección del fortalecimiento del derecho propietario, pero no en la dirección de la posible reversión o expropiación. En otras palabras, la disminución del valor del impuesto a la propiedad de la tierra, dispuesto por el gobierno nacional (1997-2001), ha mutilado la capacidad de la ley del INRA para reordenar el acceso equitativo a la tierra y para promover su uso productivo.

## Bibliografía

- AFCHA DE LA PARRA, Gonzalo. 1998. *El Régimen Tributario y el Sector Agropecuario*. Superintendencia Agraria. Bolivia
- ARIAS, Iván, et al. 1999. *Municipio Productivo, Promoción Económica Rural*. PADER. (Promoción Al Desarrollo Económico Rural). Bolivia.
- BANCO MUNDIAL. 1999. *Bolivia: Proyecto de Administración de Tierras (PNAT), Misión de Supervisión de Medio Término* (Mimeo). Bolivia.
- BARNES, Grenville. 1998. *A Comparative Evaluation Framework for Cadastre-Based Land Information Systems (CLIS) in Developing Countries*. Land Tenure Center. USA.
- BESTEMAN, Catherine. 1990. *Land Tenure in the Middle Jubba: Customary Tenure and the Effect of Land Registration*. Land Tenure Center. USA.
- BROUWER, Jan. 1996. *Aspectos Administrativos y Principios del Registro de Tierras*. Kadaster. Holanda.
- BROUWER, Jan. 1995. *Ley de Organización de Catastros*. Kadaster. Holanda.
- CARTER, Michael, Keith Wiebe, y Blarel Benoit. (s/fecha). *Tenure Security For Whom? Differential Impacts Of Land Policy in Kenya*. Land Tenure Center. USA

- COTECA, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 1995. *Mercado de Tierras en el Ecuador*. COTECA. Italia.
- DENINGER, Klaus. (s/fecha). *Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil And South Africa*. Banco Mundial (Mimeo).
- FAO y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 1996. *Mercados de Tierras en México*. FAO. Italia.
- FAO y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación. 1994. *El Mercado de Tierras y la Formación de Propietarios en Colombia (Estudios de Casos)*. FAO. Italia.
- FEDER, Gershon. 1994. *Apertura Económica, Modernización y Sostenibilidad de la Agricultura*. Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrícolas (ALACEA). Eugenia Muchnik y Alberto Niño de Zeteda. USA.
- FUNDACIÓN TIERRA. 1997. *Con los Pies en la Tierra: Reflexiones Sobre la Ley INRA*. Fundación Tierra. Bolivia.
- HENDRIX, Steven. 1995. *Catastro, Mercado de Tierras y Registro de la Propiedad en Bolivia*. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Planificación. Bolivia.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas), COSUDE (Cooperación Suiza para el Desarrollo), MDSP (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación). 1999. *Bolivia: Atlas Estadístico De Municipios*. INE, COSUDE Y MDSP. Bolivia
- INRA. 1998. *Informe De Actividades Octubre 1996- Diciembre 1997*. INRA. Bolivia.
- INRA. 1998. *Procedimiento de Trámites de Requerimientos de Servicios*. Gerencia de Catastro (INRA). Bolivia.
- JARAMILLO, Carlos Felipe. 1997. *El Mercado Rural De Tierras En América Latina: Hacia una Nueva Estrategia*. BID e Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias. Documento de trabajo. USA.
- JAZOJ, Ahmet, David Stanfield y Teresa Barry. 1997. *Albanian Land Market. Action Plan: Purposes, Achievements, Lessons*. Land Tenure Center. USA.
- KIRK, Michael, Ulrich Lófler y Willi Zimmermann. 1998. "Instruments for Land Administration" en *Land Tenure in Development Cooperation*. GTZ. Alemania.
- LARSSON, Gerhard. 1991. *Land Registration and Cadastral Systems, Tools for Land Information and Management*. Longman Scientific & Technical. Gran Bretaña.
- LASTARRIA-CORNHIEL, Susana, Eric Shearer y Dina Mesbah. 1991. *The Reform of Rural Land Markets in Latin America and the Caribbean Research, Theory and Policy Implications*. Land Tenure Center. USA.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL (MAGDR). 1999. *Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural*. MAGDR. Bolivia.
- MINISTERIO DE HACIENDA. *Ejecución Presupuestaria, Gestiones 1998 Y 1997*. Gobierno Municipal de Pailón. Bolivia.
- MUÑOZ, Jorge. 1996. *Acces to Land and Rural Poverty*. Banco Mundial (Mimeo). USA.
- MUÑOZ, Jorge. 1999. *Los Mercados de Tierras Rurales en Bolivia*. CEPAL. Bolivia.
- PACHECO, Diego. 1999. *Fondo Parcial de Operaciones de Oficina Regional Fundación Tierra, Departamento de Chuquisaca*. Fundación Tierra (Mimeo). Bolivia.
- PLAN PARTICIPATIVO DE DESARROLLO MUNICIPAL (PDM) 1997-2001, Municipio Pailón.
- ROTH, Michael, Jeff Cochrane y W. Kisamba-Mugerwa. 1993. *Tenure Security, Credit Use, And Farm Investment In The Rujunbura. Pilot Land Registration Scheme, Rukungiri District, Uganda*. Land Tenure Center. USA.
- SHERKO, Romeo. 1997. *An Insider's View on Establishinga an Immovable Property Registration System in Albania*. Land Tenure Center. USA.
- SHERKO, Romeo y Sula, Naim. 1997. *Property Registration in Albania: An Information Management Issue*. Land Tenure Center. USA.
- SKINNER, Jonathan. 1996. "If Agricultural Land Tax is so Efficient, Why is so Rarely used?" en *The Economics of Rural Organization, Theory, Practice and Policy*. de Hoff Karla, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz. Wors Bank Oxford Univesity Press. USA.
- STAMO, Lida y Singer, Norman. 1997. *Albanian Immovable Property Registration System: Review Of Legislation*. Land Tenure Center. USA.
- STRINGER, Randy. 1989. *Farmland Transfers And The Role Of Land Banks In Latin America*. Land Tenure Center. USA.

- SUPERINTENDENCIA AGRARIA. 1997. *Hacia el Uso Sostenible de la Tierra*. Superintendencia Agraria. Bolivia.
- THEVOZ, Laurent y Porcel, Abdón. 1998. *Asignación, Ejecución y Rendición de Cuentas del POA Municipal* (Mimeo). Bolivia.
- URIOSTE, Miguel y Pacheco, Diego. 1999. Bolivia: Mercado de Tierras en un Nuevo Contexto (Ley INRA). Fundación Tierra (Mimeo). Bolivia.
- WACHTER, Daniel. 1992. *Farmland Degradation in Developing Countries: The Role of Property Rights and an Assessment of Land Titling as a Policy Intervention*. Land Tenure Center. USA.
- WALD, Haskell. 1964. *Tributación de Tierras Agrícolas en Economías Subdesarrolladas*. Compañía General de Ediciones. México.
- WALD Haskell. 1969. "Reformas de la Tributación Agrícola para Fomentar el Desarrollo Económico en América Latina" en *Reformas Tributarias Para América Latina II. Problemas de Política Fiscal*. OEA/BID. USA.

### **Leyes y Decretos**

- Ley de Reforma Tributaria N° 843
- Ley de Participación Popular N° 1551
- Ley del Servicio Nacional De Reforma Agraria (SNRA), N° 1715
- Decreto Supremo N° 24463
- Decreto Supremo N° 24988
- Decreto Supremo N° 25100
- Anteproyecto de la Ley del Registro de los Derechos Reales.

### [Arriba](#)

## Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX

### Capítulo 3

## El mercado rural de la tierra en Santa Cruz

Annelies Zoomers, CEDLA (Amsterdam)

### Contenido

[1. Introducción](#)

[2. El mercado de tierras de Santa Cruz](#)

[3. La dinámica del mercado de la tierra: ¿cuáles son las principales modalidades de compra y venta de la tierra?](#)

[4. Conclusión: evaluación del funcionamiento de los mercados de tierras](#)

[5. Para terminar: algunas recomendaciones de política](#)

### 1. Introducción

En el debate actual sobre la liberalización se ha puesto mucho énfasis en los beneficios potenciales de la creación de un mercado de tierras transparente y de la implementación de sistemas modernos de registro catastral.

Bajo las anteriores leyes de reforma agraria, la propiedad estaba limitada a una extensión máxima por familia (distribuida en un número máximo de parcelas); estaba prohibido vender la tierra o alquilarla a terceros (lo que significa que no se podía usar la tierra como hipoteca para contraer préstamos) y —según la reglamentación oficial— la tierra que no se cultivaba adecuadamente se revertía al Estado.

De acuerdo con los que propugnan la liberalización de la tierra, el desarrollo de un mercado de tierras libre (y la eliminación de los actuales obstáculos a la transferencia de la tierra, tales como la extensión máxima de las propiedades, las restricciones sobre la transferibilidad y las condiciones de uso de la tierra) vendría a ser un poderoso instrumento para el logro de varios objetivos de política, tales como el estímulo del crecimiento económico nacional (a través del uso de tierras de barbecho o subutilizadas), el incremento del ahorro público (a través de la generación de impuestos), la reducción de la pobreza (creando nuevas oportunidades para los pobres) y la protección del medio ambiente (contribuyendo a un uso más sostenible de la tierra). Además de facilitar la transferencia de la tierra hacia usuarios más eficientes y productivos, los pequeños propietarios —utilizando su tierra como activos hipotecables— podrán acceder al crédito; la posesión segura estimularía la inversión de largo plazo (Kay 1998: 25; ver también Carter 2000; Thiesenhusen 1996 y World Bank 1996). Esperan que todo lo anterior derivará en una mayor eficiencia, en el alivio de la pobreza y tendrá efectos favorables para el medio ambiente.

No obstante, se puede hacer varias observaciones respecto de tales resultados esperados del *libre mercado de la tierra*. Según Deininger y Binswanger (1998), hay muchas razones por las que los mercados de tierras no producirán crecimiento económico ni conducirán a una redistribución en favor de los pobres: “*En primer lugar, el acceso a los mercados crediticios y de seguros es imperfecto, lo que reduce el alcance del efecto que pudieran tener las ventas de tierras en el mercado para transferir la eficiencia de los grandes productores a los pequeños. En segundo lugar, los altibajos de la economía podrían forzar a los más pobres a vender sus tierras a precio de remate en los periodos de dificultad, ventas que podrían estar sujetas a significativas fluctuaciones en los precios (los precios de la tierra tienden a bajar en años de mala cosecha), obligando a los pobres a vender a bajo precio durante el desastre, y dejándolos sin la posibilidad de volver a comprar sus factores de producción. Las ventas forzadas por la desesperación y la mala situación suelen provocar una mayor desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra; una vez que la tierra ha sido vendida es muy difícil, si no*

*imposible, recuperar los activos perdidos. En tercer lugar, los mercados de tierras son sumamente segmentados. Prácticamente nunca se da la venta de tierras entre propietarios de distintas categorías de propiedad; las pequeñas propiedades se mantienen pequeñas y las grandes, grandes. En las modalidades más comunes de venta de tierras intervienen, por un lado, agricultores más ricos, que venden su tierra para realizar inversiones que incrementen su productividad (educación de sus hijos, excavación de pozos de agua, etc.) y, por otro lado, campesinos más pobres que venden tierra forzados por circunstancias adversas (para poder adquirir alimentos y medicinas)". Cada vez se acepta más que el mercado de tierras no va a contribuir automáticamente a una distribución más eficiente y equitativa de la tierra (en situaciones en las que el mercado crediticio es imperfecto, los beneficios favorecerán más fácilmente a los más acomodados), así como que tampoco redundarán en un uso más sostenible de la tierra (ver también Foster 2000 y Zoomers 2000).*

Contrariamente a lo que cabría esperar, en la práctica resulta difícil hacer afirmaciones generales sobre el efecto de los *mercados de tierras*. Pese a que muchos investigadores —especialmente los economistas— han intentado comprender el funcionamiento del mercado de la tierra (véase, por ejemplo, Deininger y Binswanger 1998; Carter y Galeano 1995; Shearer et al. 1991), nos encontramos con que los resultados en el ámbito local varían ampliamente. Políticas similares producen resultados muy distintos en distintos lugares. En algunas regiones el *desarrollo de un mercado libre de tierras* se acompaña de una redistribución de la tierra entre los campesinos que poseen las propiedades más pequeñas, en tanto que en todas las demás regiones esta política da la señal de partida para un proceso de concentración de la tierra en el que extensiones cada vez mayores caen en manos de los grandes propietarios y especuladores (ver, por ejemplo, Carter 2000). En algunos casos, la liberalización de la tierra resulta en un incremento de la producción y/o en un uso más sostenible de la tierra, pero en otros casos casi no hay cambios en el uso de la tierra. A pesar de los numerosos intentos (generalmente a través de análisis estadísticos) por entender el impacto de los *mercados libres de tierras* (ver, entre otros, Carter 2000), la mayor parte de los estudios son hipotéticos y abstractos. No siempre queda claro qué se entiende por mercados de tierras y el conocimiento empírico del funcionamiento de éstos es más bien limitado.

En este artículo nos proponemos analizar —sobre la base de evidencia empírica (trabajo de campo en Santa Cruz)— “cómo funciona el mercado de tierras”: ¿cuáles son las características más importantes del mercado de tierras, quiénes son sus actores principales y cuáles son sus consecuencias específicas para distintos grupos en el ámbito local? Nos centraremos particularmente en sus efectos sobre la eficiencia, el medio ambiente y los campesinos pobres.

El departamento de Santa Cruz, situado en las tierras bajas de Bolivia, es el ejemplo típico de una región en la que la discusión sobre la distribución de la tierra es un asunto importante en la agenda política actual. Desde la promulgación de la Ley INRA en 1996, la legislación boliviana permite la coexistencia de varios tipos de tenencia de la tierra (defiende la propiedad comunal y reconoce los Territorios Comunitarios de Origen (TCO)). Sin embargo, y sobre todo en las tierras bajas del país, hay un grupo (especialmente grandes empresarios) según los cuales el Estado tendría que priorizar la eliminación de los actuales obstáculos a las transferencias de tierras. Estos defensores de la privatización dan por sentado que la propiedad individual y privada de la tierra y la creación de un mercado libre de tierras son condiciones necesarias para el desarrollo productivo y sostenible. La política actual está orientada básicamente al saneamiento (levantamiento de un inventario de la situación actual de la propiedad de la tierra con el propósito de implementar un sistema transparente de registro de la propiedad). Para una perspectiva detallada del contexto actual del debate sobre la tierra, ver Urioste y Pacheco 2000; Assies 2000; ver también Arrieta 1995)<sup>1</sup>.

Este artículo está basado en un trabajo de campo realizado entre los años 1998 y 2000 y consta de dos partes. La primera parte se llevó a cabo en la ciudad de Santa Cruz y consistía principalmente en una investigación de archivo, entrevistas y un cuestionario telefónico. Se hizo un análisis de los avisos de venta de *propiedades rurales* (parcelas con una extensión superior a cinco hectáreas) publicados en el diario local más importante (*El Deber*) durante el periodo 1980-1999. Por tanto, el mercado de propiedades urbanas queda excluido. Esta información nos permitió obtener una primera impresión de las

---

<sup>1</sup> A diferencia de otros países, por tanto, las autoridades bolivianas no apuntan a la liberalización de la tierra como un objetivo general, sino que están intentando adecuar el régimen de tenencia de la tierra a la realidad local de cada región.

características del mercado de la tierra (tamaño de las parcelas ofrecidas, precios, etc.) y de los cambios de estas características con el transcurso del tiempo. Luego se entrevistó por teléfono a 222 personas que ofrecían tierras en venta con el objetivo de averiguar las características de este grupo (quiénes venden tierras activamente), sus motivos (por qué están vendiendo tierras) y la dinámica de este mercado (la frecuencia/velocidad de venta de las parcelas).

La segunda parte de la investigación consistía en un estudio en la zona rural (la mayor parte del mercado de la tierra es informal y no está reflejada en los avisos de prensa). En 1998 y 1999<sup>2</sup> se realizaron 190 entrevistas en tres pueblos (Antofagasta, El Chore y San Julián; colonias establecidas en el marco de un programa de colonización). Este estudio se apoya en otro similar realizado por CIPCA en 1991, en el cual se entrevistaba a todos los colonos para obtener una descripción de sus medios de vida (ver Corporación Regional de Desarrollo 1992): puesto que nuestra muestra forma parte de este grupo entrevistado anteriormente, estábamos en condiciones de perfilar en detalle los cambios ocurridos en la estructura de la propiedad entre 1991 y 1999, y cuál es el papel atribuible al mercado de la tierra.

Después de trazar un esbozo del mercado de la tierra y sus actores principales, pasaremos a describir la dinámica del mismo (“modalidades básicas de compra-venta”) y sus consecuencias para la población rural. Por último, intentaremos establecer algunas conclusiones en torno al impacto del mercado de la tierra sobre la eficiencia, el uso sostenible de la tierra y el alivio de la pobreza, para terminar con algunas recomendaciones sobre las políticas a seguir.

## 2. El mercado de tierras de Santa Cruz

Antes de pasar a examinar las características del mercado de la tierra de Santa Cruz, es conveniente responder a la pregunta de *¿qué entendemos por mercado de la tierra?*

No resulta fácil definir el mercado de la tierra. En Economía se clasifica convencionalmente a la *tierra* como un factor de producción independiente (junto con el trabajo y el capital [en algunos casos también se incluye la capacidad empresarial]). Normalmente se describe el *mercado* como un sistema económico en el que las decisiones sobre la asignación de recursos y la producción se toman sobre la base de unos precios generados por intercambios voluntarios entre productores, consumidores, trabajadores y propietarios de los factores de producción; las fuerzas del mercado se definen como las *presiones producidas por el libre juego de la oferta y la demanda en el mercado, que inducen ajustes en los precios y/o en las cantidades intercambiadas* (Macmillan Dictionary of Economics 1985).

No obstante, hay numerosas razones por las que resulta difícil tratar a la tierra como un bien de *capital normal y libremente intercambiable*. La tierra no se comporta de la misma manera que el capital o el trabajo, pues la tierra siempre está ligada —y siempre permanecerá ligada— a un lugar específico. A diferencia del trabajo y el capital, su movilidad es limitada. Aunque uno pueda hablar de un mercado de tierras *libre*, normalmente esto no quiere decir que el nuevo propietario pueda disponer libremente de su tierra, rompiendo los vínculos históricos y/o culturales entre la tierra y la población originaria y/o poner fin abruptamente al usufructo *tradicional*. Pese a que en principio el nuevo propietario tendría el derecho de utilizar libremente la tierra, continuará estando restringido por los “antiguos vecinos”, que limitarían su grado de libertad.

“Los mercados de la tierra” son en realidad *mercados de derechos sobre la tierra* (es decir, no hay más que una transferencia de documentos de propiedad). Esto significa que la transferencia de tierra no es directamente visible ni tiene necesariamente una influencia perceptible en la situación local. En Bolivia —donde no hay una relación directa entre el registro de propiedad y el registro de la tierra (el catastro)— a menudo no hay relación entre los documentos y la realidad. El título *oficial* no siempre se corresponde con la percepción local (las relaciones de propiedad de la tierra suelen ser una *realidad de varios niveles* en la que los derechos anteriores siguen vigentes); además, los derechos de uso de la tierra no necesariamente coincidirán con los derechos de uso de otros recursos (agua, árboles, etc.).

El mercado de la tierra tampoco es equiparable al *trabajo* y al *capital* en lo que respecta al

---

<sup>2</sup> Este estudio se llevó a cabo en cooperación con CIPCA. La autora agradece a María Eugenia Moscoso (directora de CIPCA) por su amistosa cooperación; a Javier Vázquez, Dionisio Sosa, Juvenal Balcázar y Gonzalo Coimbra por llevar a cabo la encuesta, y a Patricia Rojas (Universidad NUR) por codificar la información y diseñar la base de datos.



funcionamiento del mecanismo de precios. La oferta total de tierras es fija (la extensión total no puede crecer), en tanto que la escasez es difícil de expresar en términos de los precios de mercado. El precio de la tierra se basa sobre todo en características *específicas del lugar* (ubicación, calidad del suelo); no hay dos parcelas idénticas, ya que ambas no pueden estar situadas en el mismo lugar.

Otro problema surge del hecho de que los precios de la tierra suelen estar basados en la *función económica* de la misma. Sin embargo, en la práctica, la tierra cumple simultáneamente diferentes funciones (funciona a la vez como factor de producción, como bien de capital, como espacio habitacional, territorio, base para la conservación de la naturaleza y el patrimonio cultural, para la recreación, etc.), que no pueden ser expresadas con la misma facilidad por una simple etiqueta de precio. Si bien se puede afirmar que el trabajo y el capital son de poca utilidad sin la tierra, al contrario, la tierra desempeña una función vital aún en ausencia de otros factores de producción.

Si a pesar de las observaciones anteriores intentáramos obtener una primera impresión *del mercado de tierras de Santa Cruz*, se nos presentaría una imagen bastante compleja. Aún limitándonos al mercado de las ventas (*la compra-venta de los derechos de propiedad es mucho más importante* que otras formas de transferencia de la tierra), encontraríamos que es difícil hablar de un solo mercado. Los mercados de tierras son sumamente segmentados en el sentido de que hay enormes diferencias en los tipos de tierras —y en las extensiones— de las parcelas que se ofrecen a la venta.

Por otro lado, estamos concientes de que aparte del mercado de tierras formal y *visible* también existe un mercado negro e *invisible*, lo que añade aún más complejidad al asunto. Sin embargo, y por razones obvias, su consideración no entra en este estudio.

Un análisis de 1079 avisos de prensa (publicados en *El Deber* entre 1980 y 1999) reveló que habían grandes diferencias en el tipo de parcelas ofertadas; que a lo largo del tiempo habían habido desplazamientos en la oferta de cada uno de los diferentes segmentos del mercado de tierras (Cuadro 8.1) y que se habían dado grandes diferencias en el nivel de precios (Cuadro 8.2).

**Cuadro 8.1**  
**Composición y cambios de la oferta de tierras**  
**(Propiedades >5 ha; a partir de un análisis de avisos publicados en el diario El Deber entre 1980 y 1999)**

<b>Extensión y tipo de uso de la tierra</b>	<b>1980 enero</b>	<b>1990 enero-abril</b>	<b>1998 enero-abril</b>	<b>1999 ene-abr/ oct-dic</b>	<b>TOTAL</b>
I:>1000 ha (pastos naturales; madera, cultivo extensivo)	2 11%	13 12%	14 11%	155 19%	184 17%
II.>1000 ha cría de ganado (cultivo extensivo)	1 5%	5 5%	1 1%	62 8%	69 6%
III.<1000 ha agricultura (tierra productiva)	10 57%	62 59%	85 61%	307 38%	464 43%
IV. Agricultura (intensiva en capital)	1 5%	6 6%	11 8%	44 5%	62 6%
V. Recreación (Quintas)	1 5%	13 12%	7 5%	109 13%	130 12%
VI. Urbano/predios industriales	3 17%	7 6%	19 14%	141 17%	170 16%
<b>Total</b>	<b>18 100%</b>	<b>106 100%</b>	<b>137 100%</b>	<b>818* 100%</b>	<b>1.079 100%</b>

\* De enero a abril: 310 avisos; de octubre a diciembre: 508 avisos.

Fuente: elaboración propia a partir de avisos publicados en *El Deber*.

**Cuadro 8.2**  
**Evolución de los precios de la tierra (en dólares americanos), 1990-1999 por tipo de tierra**

	<b>1990</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>

I. parcelas >1000 ha (pastos naturales; madera (uso extensivo de la tierra))	28 US\$/ha (5-90)	59 US\$/ha (30-100)	76 US\$/ha (10-100)
II-III Tierra agrícola (cultivos, cría de ganado) (intensiva en capital, pero usada productivamente)	376 US\$/ha (100-1.000)	750 US\$/ha (100-2.500)	958 US\$/ha (100-2.500)
IV. Tierra agrícola (intensiva en capital, con infraestructura) (granjas lecheras, avícolas, etc.)	8.666 US\$/ha	6.876 US\$/ha	5.128 US\$/ha
V. Quintas (uso recreativo)	n. d.	8.711 US\$/ha (2.500-20000)	5.543 US\$/ha (2.500-28.000)
VI. Tierra potencialmente utilizable para terrenos urbanos, residenciales y/o industriales)	n. d.	14.612 US\$/ha (2.600-35.000)	14.940 US\$/ha (2.700-55.000)

Fuente: Análisis de 1079 avisos publicados en *El Deber* (1980-1999).

Dentro del mercado de tierras se puede distinguir entre diferentes tipos de lotes marcados por diferencias extremas. El 23% de los avisos estaba relacionado con tierras para ganadería (pastos naturales y establecimientos ganaderos de gran escala o estancias), que normalmente se venden en grandes extensiones de más de 1.000 hectáreas (categorías I y II: >1.000 ha; precios <100 US\$/ha); el 49% de la tierra ofertada estaba compuesto por terrenos para la agricultura, en extensiones de menos de 1.000 ha (categorías III y IV: <1.000 ha; cuyos precios oscilan entre 100 y 5.128 US\$/ha) y el 28% de los avisos restante se refería a tierras no destinadas a la agricultura, es decir, tierras para uso recreativo (quintas) y terrenos urbanos (categorías V y VI: generalmente con precios superiores a los 1.500 US\$/ha).

Entre 1991 y 1999, la oferta de tierra para agricultura (categorías III y IV) experimentó una caída relativa (del 62% al 49%), mientras que la proporción de la menos productiva tierra de pastos naturales y estancias (categorías I y II) aumentó del 16% al 23%. La oferta de las quintas y lotes urbanos (categorías V y VI) también se incrementó (del 22% al 28%).

Los precios de la tierra agrícola se duplicaron entre 1990 y 1999, pero el mayor incremento de los precios se dio en la periferia urbana (tierras no destinadas a la agricultura; quintas y terrenos loteados para expansión urbana).

Al interior del mercado de tierras, la oferta presenta grandes diferencias entre una región y otra. El 94% de la oferta total entre 1998 y 1999 correspondía a las siguientes zonas (ver Cuadro 8.3):

1. El 45% de la oferta total (440 avisos) se refería a propiedades en la provincia Andrés Báñez, en los alrededores inmediatos de la ciudad de Santa Cruz. Aunque había una oferta relativamente *amplia* de todo tipo de tierras para todo tipo de usos, este mercado estaba dominado por los lotes de uso potencialmente urbano (incluidos los terrenos industriales), y los precios oscilaban entre los 8 y los 25 US\$/m<sup>2</sup>). Asimismo, había mucha oferta de tierras para quintas cerca de la ciudad (sobre todo a lo largo de la antigua carretera a Cochabamba, hacia la provincia Florida). No obstante, también se formó un importante mercado de tierras de uso agrícola (caña de azúcar, algodón, soya, horticultura y fruticultura (incluyendo piñas)), cuyos precios oscilaban entre los 1.000 y los 1.500 US\$/ha.
2. El 20% de la oferta (196 avisos) correspondía a tierras en la zona noroccidental de Santa Cruz (provincias Warnes, Santiestevan, Sara e Ichilo). Esta región es la parte más húmeda del

departamento, por lo que resulta atractiva para la agricultura (caña de azúcar, arroz y soya en el verano; soya, sorgo, girasol en invierno, además de cítricos). También hay granjas lecheras y establecimientos de cría de ganado. Los precios oscilaban entre los 5.000-10.000 US\$/ha de las tierras adyacentes a la carretera asfaltada (cerca de Santa Cruz) y los 1.000-1.500 US\$/ha de las tierras agrícolas más accesibles, y los 100 US\$ en las áreas más alejadas.

3. El 15% de la oferta (144 avisos) correspondía a la zona accesible a través de la carretera principal hacia el oriente, más allá del Río Grande (Chiquitos). Esta región agrícola es apropiada para el cultivo de soya y algodón (verano); trigo, girasol y sorgo (invierno) y también hay granjas lecheras. La oferta consistía no sólo de tierras agrícolas (cat. III), sino de grandes propiedades ganaderas (cat. I y II). Los precios oscilaban dentro de una banda que va de los 500-1000 US\$/ha para las tierras agrícolas en las zonas más accesibles y entre los 200 US\$/ha para las zonas más aisladas, y los 20 a 50 US\$/ha para las tierras de pastizales.
4. El 14% (140 avisos) correspondía a tierras en la región del norte (provincias Ñuflo de Chávez y Guarayos), extendiéndose hasta El Beni y Pando. Estas tierras se usan principalmente para cría y engorde de ganado vacuno de la raza cebú; para explotación maderera (mara, roble, cedro, etc.) y algo de minería (oro, plata, etc.). La oferta era sobre todo de tierra para pastos (cat. I) y grandes propiedades para ganado (cat II), aunque también incluía tierras para la agricultura (cat. III). Los precios de la tierra iban de los 300 a 500 US\$/ha en las áreas más accesibles a los 100 US\$/ha para las áreas más alejadas y los 20 a 50 US\$ de los pastos naturales.

**Cuadro 8.3**

Número de avisos por tipo de propiedad y por región							
Región/tipo de uso (ver Cuadro 1)	I	II	III	IV	V	VI	Total
1. Región central (Andrés Ibáñez); norte (Warnes); este (Cotoca); sur (La Guardia)	4	12	158	37	84	145	440
2. Región noroeste (Warnes, Santiestevan, Sara, Ichilo)	25	9	116	11	23	12	196
3. Región este (más allá del Río Grande, Chiquitos)	58	21	54	1	9	1	144
4. Región norte (Ñuflo de Chávez, Guarayos), con extensiones a Beni y Pando	66	18	52	4	0	0	140
5. Otras regiones ganaderas (Velasco, A. Sandóval, G. Busch)	19	1	7			1	28
6. Región sur (Cordillera, Chaco)	9	1	11	1	-	1	23
7. Florida, Caballero y Valle Grande	-	1	2	-	6	-	9
<b>Total</b>	<b>181</b>	<b>63</b>	<b>400</b>	<b>54</b>	<b>122</b>	<b>160</b>	<b>980</b>
Precios en US\$/ha (precios promedio para 1999)**	76		958	5.128	5.543	14.940	

Fuente: Análisis de 1079 avisos publicados en *El Deber* y entrevistas con la Cámara Inmobiliaria, 1999.

\*\* Precios manifestados en los avisos.

En tanto que la mayor parte de las tierras ofrecidas en venta estaba situada en las cercanías de la ciudad de Santa Cruz y a lo largo de las tres carreteras troncales más importantes (al noroeste, al este y al norte), las regiones restantes apenas figuran en la oferta de tierras actual (combinadas, representan el 6%).

Prácticamente no se ofrecía en venta ninguna tierra en la región fronteriza con el Paraguay y el Brasil (provincias A. Sandóval, G. Busch y Velasco), donde las condiciones naturales se asemejan más a las tierras de pastos naturales de la región norte (ver región 4 de Cuadro 8.3). Asimismo, en la zona

fronteriza del sur (provincia Cordillera, hacia el Chaco) se ofrece en venta relativamente poca tierra (exceptuando el área más próxima a la ciudad de Santa Cruz). La oferta más reducida de todas corresponde a la zona suroeste de Santa Cruz (provincias Caballero, Valle Grande y Florida), si bien es cierto que la oferta de quintas a ambos lados de la antigua carretera a Cochabamba va en aumento.

## 2.1. Los actores

Es imposible entender el funcionamiento de las *fuerzas del libre mercado* si no se comprende suficientemente las características de sus actores principales (puesto que el funcionamiento de los *mercados libres* es en última instancia una actividad humana).

Los resultados de una encuesta telefónica (en el periodo de enero a febrero de 1999 entrevistamos a 222 personas que ofrecían en venta parcelas de propiedad rural de más de 5 hectáreas a través del periódico entre octubre y diciembre de 1998) mostraron grandes diferencias en las características de los vendedores, así como que los motivos por los que querían vender sus tierras eran muy diferentes.

Encontramos que en lo que respecta a los actores, la oferta de la tierra se puede dividir en tres segmentos:

1. El primer segmento está compuesto por *intermediarios* (agentes inmobiliarios, 52 avisos, 23%; ver Cuadro 8.4, C). En general, los agentes inmobiliarios o de bienes raíces no son los propietarios de las tierras, mientras que las tierras en cuestión consistían en grandes bloques y/o los terrenos más caros del área suburbana. Si bien la mayor parte de los agentes inmobiliarios juegan un papel activo, los bancos juegan un importante papel por detrás (pues pueden obligar a los propietarios a vender sus tierras).
2. El segundo segmento de la oferta del mercado está dominado por un reducido grupo de *propietarios-vendedores del área urbana* (61 avisos, 27%; ver Cuadro 8.4, B). Son propietarios, pero no trabajan sus tierras. En su mayoría son *profesionales* (abogados, agrónomos, médicos, etc.) que comercian con la propiedad de la tierra con fines de especulación o como una fuente estructural para obtener ingresos adicionales. No obstante, este grupo también incluye a personas particulares que buscan la venta de su propiedad como una transacción única (por ejemplo, individuos que venden su propia quinta).
3. El tercer grupo —la mayor porción de la oferta total (109 avisos, 49%; ver Cuadro 8.4, A)— está compuesto por *agricultores-propietarios residentes* que trabajan sus tierras. Una parte de este segmento de la oferta está formada por grandes ganaderos, que por lo general poseen grandes extensiones y tienen propiedades en varios lugares. Venden haciendas enteras o partes de las mismas para poder invertir en otras actividades —a veces nuevas— (invertir en un hotel, adquirir tierras en otro lugar, etc.). En otros casos, dicho segmento está formado por un variado grupo de agricultores que deciden vender sus tierras por diversas razones (liquidar la granja, necesidad de capital, etc.).

A continuación se describen los distintos grupos más detalladamente:

**Cuadro 8.4**  
**Los distintos tipos de actores por segmento de la oferta y por motivo de la venta, 1998-1999**

Categoría	Subcategorías; características	avisos
A. Agricultores-propietarios residentes (que trabajan sus tierras)	A1. Necesidad de dinero en efectivo (normalmente venden sólo una parte de la propiedad) - en deuda con el banco/forzado a vender (15) - necesita dinero para invertir <i>Mercado disperso (muchos vendedores y oferta variada)</i>	48 109
	A2. Deshacerse de la propiedad/herencia (suelen vender toda la propiedad) - propietario de edad avanzada y los hijos no	41

	están interesados en continuar en la actividad - la agricultura ya no es rentable (3) - propietario fallecido (venta a cargo de hijos y/o viuda/o) <i>Mercado disperso (muchos vendedores y oferta variada)</i>		
	A3. Ganaderos (con grandes extensiones de tierra) Venta de tierras como actividad estructural secundaria <i>Mercado concentrado (30% de los avisos de este segmento provenían de tres individuos; básicamente propiedades muy grandes).</i>	20	
B. Grupos urbanos (propietario-vendedor; no trabaja su tierra) - de momento la tierra está inactiva (27x) - la tierra está siendo trabajada por cuidadores (26x)	B1. Individuos particulares (no agricultores) que venden toda su propiedad como una transacción definitiva - venta de quinta (6) - venta de tierra cultivable/terrenos urbanos <i>Mercado disperso (muchos vendedores, sobre todo parcelas pequeñas)</i>	16	61
	B2. Profesionales/comerciantes (venta de tierras como actividad estructural secundaria) <i>Mercado concentrado (30% de los avisos provenían de tres individuos, sobre todo parcelas pequeñas)</i>	45	
C. Intermediarios (agentes inmobiliarios y bancos)	En Santa Cruz hay un total de 191 agencias inmobiliarias. <i>Mercado concentrado (40% de los avisos de este segmento provenía de 10 agencias, oferta variada)</i>	52	52
<b>Total</b>			<b>222</b>

Fuente: Encuesta telefónica (enero-febrero de 1999) entre 222 vendedores de tierras (avisos publicados en *El Deber* de octubre a diciembre de 1999).

## 2.2. Los intermediarios: agencias inmobiliarias (23%), y bancos

Las agencias inmobiliarias se han convertido recientemente en un sector de rápido crecimiento en Santa Cruz. Si nos limitamos a las agencias registradas oficialmente, tenemos que en diciembre de 1999 la ciudad contaba con 191 agencias, 89% de las cuales se habían establecido después de 1994 (el número creció especialmente durante 1994-95 y 1996).

34 de estas agencias (básicamente las más antiguas) estaban afiliadas a la Cámara Inmobiliaria Departamental (CID, una especie de agrupación paraguas de intereses). En el momento de la encuesta la CID manejaba una cartera de por lo menos 1.500 propiedades. A pesar de esta cuantiosa oferta, encontramos que la dinámica del mercado de la tierra era muy limitada, debido en parte a la prolongada recesión. Entre 1995 y 1999 —en un periodo de tres años— se vendieron únicamente 45 propiedades a través de la intervención de la CID (las propiedades en cuestión eran relativamente grandes, con un promedio de 655 hectáreas cada una).

**Cuadro 8.5**  
**Número de transacciones (venta de tierra) cerradas por las agencias inmobiliarias afiliadas a la Cámara Inmobiliaria Departamental, 1995-1998: extensión y ubicación por regiones**

Región/ periodo	Este	Norte/ noroeste	Central (Ibáñez)	Noreste (San Javier/ Concepción)	Sur	Total
1995-1996	7 4.050 ha	6 3.800 ha	3 240 ha	4 7.000 ha	-	20
	(578 ha)	(633 ha)	(80 ha) Lácteos	(1.750 ha) Ganadería		15.090 ha

	Agricultura	Agricultura					
1996-1997	3 1.650 ha (550 ha) Agricultura	3 1.610 ha (536 ha) Agricultura	4 950 (237 ha) (lácteos/frutic./ganadería)	6 6.750 (1.125) Ganadería/ lácteos	-	16 10.960 ha	
1997-1998	-	6 2.950 (491 ha) Agricultura	3 540 (180 ha) lácteos/ fruticult.	3 4.500 (1.500 ha) Ganadería	4 2.450 (612 ha) Agricult.	16 10.440 ha	
1998-1999	4 2.150 (537 ha) Agricultura	3 1.240 (413 ha) Agricultura	-	4 3.300 (825 ha) Láct./ganad.	2 1.400 (700 ha) Agricult.	13 8.090 ha	
<b>Total</b>	<b>7 3.800</b> <b>(542 ha)</b>	<b>12 5.800</b> <b>(483 ha)</b>	<b>7 1.490</b> <b>(212 ha)</b>	<b>13 14.550</b> <b>(1.119 ha)</b>	<b>6</b> <b>3.850</b> <b>(641 ha)</b>	<b>45</b> <b>29.490</b> <b>ha</b> <b>(655 ha)</b>	

Fuente: Cámara Inmobiliaria Departamental; 31-3-1999

Aunque en general los bancos tratarán de aplazar una venta o remate de tierras tanto como sea posible en caso de mora de un agricultor (en el largo plazo, les interesa la continuidad de la explotación); la prolongada recesión está obligando a un número cada vez mayor de agricultores a vender sus tierras. En muchos casos los empleados de los bancos están directamente implicados —ya sea en connivencia con agentes inmobiliarios o no— en la búsqueda de posibles compradores. Un análisis de la extensión total de tierra sobre la que los tres bancos principales (Banco de Crédito de Bolivia, Banco de Santa Cruz y Banco Nacional de Bolivia) han concedido préstamos hipotecarios muestra que cerca de 800.000 hectáreas de tierra agrícola están afectadas (préstamos a entre 200 y 300 personas). Así, el endeudamiento prolongado podría forzar a algunos agricultores a vender sus tierras.

**Cuadro 8.6**  
**Extensión de la tierra hipotecada (diciembre de 1998)**

	N° de préstamos	Tierra hipotecada
Banco de Santa Cruz	120 personas endeudadas	aprox. 600.000 ha
Banco de créditos de Bolivia	n. d.	aprox. 40.000 ha
Banco Nacional	55 personas endeudadas	151.387 ha
<b>Total</b>		<b>791.387 ha</b>

Fuente: Bancos/entrevistas. Diciembre de 1999

Aunque los bancos y agentes inmobiliarios actúan sobre todo como intermediarios (la propiedad pasa del antiguo dueño al nuevo), en algunas ocasiones los bancos o los agentes pasan a ser propietarios de las tierras.

### 2.3. Los propietarios-vendedores en el área urbana (27%)

Esta categoría (61 avisos) comprende las tierras puestas en venta por personas que generalmente viven en la ciudad de Santa Cruz y no se dedican a actividades agropecuarias; en 26 casos las tierras estaban sin cultivar; en 27 casos las propiedades estaban siendo trabajadas por *cuidantes*, pero en ninguno de estos casos eran los propietarios los que trabajaban sus tierras.

Se puede subdividir este segmento en otros dos grupos. El primero estaba compuesto por particulares que vendían *su propia* tierra definitivamente (16 avisos). En algunos casos venden quintas (tierras de uso recreativo, con una extensión promedio de 13,9 hectáreas) de las que sus *propias* familias han disfrutado desde hace mucho tiempo. En otros casos venden propiedades que están sin trabajar (compradas anteriormente o que les han sido adjudicadas a través de algún programa de colonización).

El segundo grupo es más numeroso (45 avisos) y estaba compuesto por profesionales que tienen en el comercio de bienes raíces una importante —y permanente— actividad secundaria, paralela a su ocupación profesional normal. Entre ellos se cuentan prósperos *profesionales* (dentistas, veterinarios, catedráticos universitarios, comerciantes, abogados, empresarios de la construcción, exportadores, dueños de garajes, hoteleros, etc.), incluyendo un francés, un taiwanés y un portugués. A diferencia de la categoría de vendedores *definitivos* mencionada anteriormente, este último grupo se ocupa permanentemente de la compraventa de tierras (poseen *cadena*s de parcelas de entre las cuales pueden elegir los compradores potenciales). Compran tierras o las venden dependiendo de sus necesidades de dinero en efectivo y/o de las oportunidades de inversión del momento. Al parecer, son tres individuos los que controlan la mayor porción de la oferta en este segmento.

Los propietarios-vendedores del área urbana (el segmento B del mercado) tienen que ver principalmente con la venta de parcelas relativamente pequeñas (el 71% de los avisos correspondía a parcelas cuya extensión promedio era de 24,8 hectáreas (B.1) y de 25,7 hectáreas (B.2), (ver Cuadro 8.5). La mayor parte de la actividad tiene lugar en los alrededores de la ciudad.

#### **2.4. Los agricultores/propietarios-residentes (49%)**

La mayor proporción de la oferta de tierras en los avisos proviene de *agricultores-vendedores* que viven en sus propiedades y a quienes corresponde una oferta total de 149.986 hectáreas.

48 de los avisos de esta categoría provenían de agricultores que vendían tierras *para obtener dinero en efectivo*. Podemos distinguir entre las *ventas por necesidad* (endeudamiento con el banco, 15 casos; enfermedad; etc.); las ventas con el objetivo de conseguir capital para invertir (compra de ganado, un tractor, etc.); otros invierten el dinero de la venta en actividades ajenas a la agricultura (explotación/exportación maderera, un hotel, construcción de una casa, etc.)<sup>3</sup>; por último hay quienes venden tierras *simplemente* para aprovechar una reciente subida de los precios (se benefician vendiendo *tierra cara* en las zonas suburbanas e inmediatamente después compran tierras en *zonas más baratas*, 5 casos). Este segmento del mercado (A.1) se asocia en general con parcelas relativamente pequeñas, cuya extensión promedio es de 35 hectáreas (78% de los avisos; ver Cuadro 8.7).

Una segunda subcategoría (41 avisos) corresponde a los que venden sus tierras porque *están abandonando las actividades agropecuarias*, sea porque ya no están interesados en continuar o porque no pueden hacerlo. Hay varias maneras de deshacerse de las propiedades: en primer lugar tenemos los casos de las personas que han quedado con las tierras e intentan venderlas inmediatamente después del fallecimiento del propietario, por enfermedad o por separación (14 casos). En otras ocasiones es el mismo propietario quien decide vender debido a su avanzada edad (quiere repartir la herencia entre sus hijos, que ya no quieren vivir en el campo (19 casos). Y en tercer lugar, la decisión de deshacerse de la tierra responde a la baja rentabilidad o a la falta de viabilidad (5 casos); esta última se asocia especialmente con propiedades de cría en pequeña escala y agricultura intensiva (granjas avícolas, granjas lecheras) y el vendedor intenta cambiar de actividad (por ejemplo, el oficio de albañil), siempre que pueda hacerlo. La extensión media de las parcelas en este segmento del mercado (A.2) es de 45 hectáreas (el 78% de los avisos; ver Cuadro 8.7).

---

<sup>3</sup> Este último resultó ser el caso en un grupo de agricultores que combinaban la agricultura con otras actividades, como la de médico, ingeniero agrónomo, catedrático universitario, etc.

La tercera subcategoría (20 avisos) está formada por un reducido número de propietarios de grandes estancias ganaderas que se ocupan de la compraventa de tierras —como una suerte de actividad estructural secundaria— además de la cría de ganado, y que en su gran mayoría viven en la ciudad de Santa Cruz. Aparte de los bolivianos, en este segmento del mercado también participan extranjeros (un brasileño, un norteamericano y un ruso). Cerca de la mitad de los 20 avisos provenían de cuatro familias. La extensión media de las parcelas de este segmento del mercado (A.3) alcanzaba las 2.086 hectáreas (un 70% de los avisos eran por más de 1.000 hectáreas).

**Cuadro 8.7**  
**Características de las tierras ofrecidas en venta en los avisos, por categorías de extensión y segmento de la oferta**

	<99	100-999	>1000	Total
Agricultores, para obtener dinero en efectivo (A.1*)	24 avisos 850,5 ha (ext. med.: 35,4 ha)	12 5.792 (482 ha)	5 39.431 (7.886 ha)	41 46.073,5 (1.123 ha)
Agricultores que quieren deshacerse de sus tierras (A.2.*)	24 1.088,5 45,4	8 3.320 415	9 64.011 7.112	41 68.439,5 (1.669 ha)
Agricultores (ganaderos-especuladores) (A.3.*)	2 83 41,2	3 1.600 533	12 33.790 2.816	17 35.473 (2.086 ha)
Grupos urbanos (venta definitiva por particulares) (B.1.*)	13 322,6 24,8	1 520 520	1 1.500 1.500	15 2.342,6 (156 ha)
Grupos urbanos (Profesionales-especuladores) (B.2.*)	24 617 25,7	8 1.675 209	5 17.224 3.444	37 19.516 (527 ha)
<b>TOTAL</b>	<b>87</b> <b>2.961,6</b> <b>34,0</b>	<b>32</b> <b>12.907</b> <b>403</b>	<b>32</b> <b>155.956</b> <b>4.874</b>	<b>151**</b> <b>171.844,6</b>

\* ver Cuadro 8.4

\*\* Este cuadro presenta un desglose de los avisos correspondientes a los segmentos A y B del mercado (por tanto, quedan excluidos los avisos colocados por las agencias inmobiliarias; de los 170 avisos restantes, en 19 casos no había información disponible sobre la extensión de las parcelas en venta. El número total de avisos investigados fue entonces de 151.

Fuente: encuesta telefónica (enero-febrero de 1999) a 222 vendedores de tierras (avisos publicados en *El Deber* entre octubre y diciembre de 1999).

Si intentáramos estimar la oferta del mercado de la tierra de Santa Cruz en el último trimestre de 1998 sobre la base de lo expuesto hasta aquí, podríamos aventurar que la oferta total de las agencias inmobiliarias ascendía aproximadamente a 982.500 hectáreas (lo que significa que tenían una cartera de 1.500 propiedades con una extensión media de 655 ha)<sup>4</sup>. Además, los agricultores (A.1, A.2 y A.3) y los vendedores particulares de la zona urbana (B.1 y B.2) publicaron unos 409 avisos en la prensa, lo que equivale a una oferta total de 171.844 hectáreas (los 151 vendedores investigados).

De esta manera, podríamos estimar el total de la oferta de tierra en 1.154.344 hectáreas<sup>5</sup> (sin incluir las tierras hipotecadas). Si la tierra en venta cubriera una superficie continua, la oferta existente sería suficiente para dotar a 24.000 campesinos con 50 hectáreas (la extensión del lote promedio durante

<sup>4</sup> Se calcula que la superficie hipotecada alcanza las 791.387 hectáreas.

<sup>5</sup> Se calcula que la extensión legalizada total en Santa Cruz (o sea, el área de tierras con título) es de 13.706.546 ha.



la colonización agraria).

Si bien lo anterior se refiere exclusivamente a la *oferta visible* de tierras, hay además un numeroso grupo de *actores invisibles* que juegan un importante papel en el mercado de la tierra. La mayor parte de las parcelas ofrecidas en venta por las distintas categorías de la oferta son tierras que sus propietarios ya no trabajan; están sin cultivar o se dejan temporalmente a cargo de *cuidantes* (en arriendo o mediante acuerdos de aparcería) antes de venderlas. En realidad, los actores *oficiales* (A, B y C) no se ven demasiado afectados por los vaivenes del mercado de la tierra; son los *cuidantes* (normalmente campesinos pobres y sin tierra), quienes se ven forzados a trasladarse a otro sitio cuando se vende la tierra. Nos resultó sorprendente encontrar, mientras realizábamos la encuesta telefónica, que en casi todos los casos se ofrecía la opción de venta del terreno *incluido el cuidante*. En cierto modo, el *cuidante* es una forma moderna de siervo o pongo.

### 3. La dinámica del mercado de la tierra: ¿cuáles son las principales modalidades de compra y venta de la tierra?

En la literatura sobre el tema se suele dar la impresión de que el desarrollo de mercados libres de la tierra contribuirá a las transferencias y que si se eliminan las actuales restricciones acabará por desarrollarse un activo comercio de tierras. En otras palabras, se presenta el mercado de la tierra como un mercado dinámico, cuyo dinamismo generará cambios radicales en la tenencia de la tierra.

Según algunos analistas —los partidarios de la liberalización de la tierra— el funcionamiento del mercado de la tierra tendrá por sí mismo un efecto curativo: habrá un cambio en favor de los agricultores más eficientes y la tierra se distribuirá más equitativamente (la tierra será accesible a los *pobres*). De acuerdo con otros analistas —los opuestos a la liberalización— el mercado de la tierra conduce (en parte a través de distorsiones en otros factores del mercado) a una concentración de la tierra y a una desigualdad cada vez mayor<sup>6</sup> (para un análisis de los efectos del mercado de la tierra sobre la distribución de la tierra ver, por ejemplo, Carter 2000; ver también Schueren; Paulson; Bee; en Zoomers, de próxima aparición).

Los resultados de nuestro estudio muestran que las ideas mencionadas requieren de una revisión en varios puntos. Primero, el dinamismo del mercado de la tierra —especialmente en periodos de recesión económica— suele resultar mucho más débil de lo que se suponía originalmente. Aun a pesar de una sobreoferta de parcelas en venta, por el momento hay muy pocos compradores en Santa Cruz (apenas unos cuantos poseen suficiente capital<sup>7</sup>). Debido a la permanente recesión, la oferta de capital se ha ido agotando y mucha gente ha dejado de considerar la compra de tierras como una inversión rentable y atractiva (precios altos en relación con los ingresos esperados). En Santa Cruz se invirtió una gran cantidad de dinero (incluyendo dinero de la droga) en la compra de tierras entre 1995 y 1996, pero actualmente (1999) la demanda de tierra ha disminuido en gran medida. Pese a la existencia de un *mercado libre de la tierra*, el número de transacciones de compra de tierra consumadas en el periodo es muy reducido y casi no ha habido ningún cambio en la tenencia de la tierra. Hemos señalado antes que las agencias inmobiliarias sólo cerraron 45 transacciones durante los tres últimos años. Más aún, la investigación realizada en El Chore, Antofagasta y San Julián (ver la sección siguiente) también confirma el limitado dinamismo del mercado de la tierra: encontramos que sólo el 22% de los colonizadores había vendido sus tierras al cabo de ocho años (entre 1991 y 1999), y el 78% de ellos permanecen en el mismo lugar. Después de ocho años, el 80% de los que se quedaron poseían exactamente la misma extensión de tierra que en 1991, el 13% había adquirido más tierra y el 7% había vendido parcelas de tierra.

Tampoco cabe esperar que el fin de la recesión tenga un efecto dinamizador sobre el mercado de la tierra. Si bien podría provocar un aumento de la demanda por parte de los más acomodados, también es probable que caiga la oferta. Para mucha gente la *venta de tierra* es un último recurso; tan pronto como

---

<sup>6</sup> Esto se explica en parte por el hecho de que, en caso de recesión, son los pequeños propietarios los que tendrán que vender sus tierras (no tienen alternativa). Esta tierra será comprada sobre todo por los propietarios más ricos. A causa del incremento de los precios, los pequeños propietarios ya no pueden volver a comprar sus tierras una vez que ha pasado la recesión. Dada la ausencia de crédito, lo normal es que no haya “efectos colaterales”; los pequeños propietarios carecen del capital suficiente como para acumular tierras y/o incrementar su producción.

<sup>7</sup> Únicamente un reducido grupo de agentes inmobiliarios y un restringido grupo de “compradores urbanos” conserva en la actualidad los recursos suficientes como para establecer (y ha empezado a hacerlo) una oferta estratégica de tierras.

termine la recesión y ya no exista una necesidad urgente de dinero en efectivo, muchos decidirán no vender sus tierras.

Resulta sorprendente, dicho sea de paso, que la acción del mecanismo de los precios apenas contribuye al *dinamismo del mercado*. El mecanismo de los precios está teniendo escaso efecto en la situación que nos ocupa: a pesar de la sobreoferta, prácticamente no se sabe de ninguna caída importante en los precios (los vendedores compraron su tierra a *precios normales* y prefieren postergar la venta para no sufrir pérdidas vendiendo ahora). A pesar de la sobreoferta, los precios se han mantenido relativamente estables a lo largo de este periodo, excepto en la zona suburbana, debido a la especulación.

También es necesario hacer otro ajuste que permita tomar en cuenta el hecho de que —dondequiera que haya una transferencia de tierra— la figura suele ser mucho más heterogénea de lo que generalmente se supone. Aunque en la literatura sobre el tema a menudo se presenta la transferencia de tierra de los pequeños propietarios a los latifundistas como una consecuencia de las *ventas por necesidad*, la situación real viene a ser mucho más compleja y menos fácilmente comprensible. Actualmente las situaciones de *venta por necesidad* se dan sobre todo entre los grandes terratenientes (el banco los obliga a vender). Los pequeños propietarios venden su tierra por motivos diferentes; en muchos casos no lo hacen forzados por la *necesidad*, sino que la venta forma parte de un proceso gradual de *descampesinización*. Se puede considerar la venta de tierras como una estrategia para generar capital que puede ser invertido en actividades secundarias (nuevas). En otros casos la venta responde a un abandono temporal o definitivo de las actividades del campo.

Además, el hecho de que el mercado de la tierra sea dinámico no implica necesariamente una transferencia sistemática de tierras de los grandes terratenientes a los pequeños propietarios, ni a la inversa. A pesar del considerable volumen de transacciones de tierras dentro del grupo de los grandes terratenientes y dentro del de los pequeños propietarios, prácticamente no hay transacciones entre distintos grupos de propietarios. Cuando buscan tierra, los grandes terratenientes ganaderos se moverán en un *mercado distinto* de aquél en que los campesinos busquen tierra cultivable, y viceversa. Los grandes terrenos casi nunca se venden a los campesinos, y a los terratenientes no les interesan las parcelas pequeñas (salvo si esas parcelas limitan con su propiedad). Por regla general, lo grande permanece grande y lo pequeño se queda pequeño. Dependiendo de cuál sea el uso potencial de la tierra (cultivo, ganadería, expansión urbana, parque ecológico, etc.), el mercado de la tierra presenta dinámicas diferentes y hay enormes diferencias de precios. El mercado de la tierra se descompone en varios segmentos, cada uno con su ritmo y dinámica propios, y los distintos actores suelen mantenerse dentro de los límites de su propio circuito.

Si bien es cierto que hubo una diferenciación al interior de cada una de las categorías de tamaño, no se puede resumir los efectos del mercado de la tierra en términos de una simple tendencia a una mayor desigualdad (es decir, tendencia hacia la concentración). Trataremos este aspecto con mayor detalle en la siguiente sección.

No deja de ser sorprendente que en el actual debate se dé tan poca importancia al hecho de que el funcionamiento del *mercado libre de la tierra* parece ir de la mano con una acelerada fragmentación de la tierra. Prácticamente todos los que vendían tierra poseían varias propiedades en varios lugares. Casi ninguno de los que ofrecían tierra a través del periódico quería vender toda la propiedad; preferían venderla *por pedazos* y trataban de posponer la venta del último pedazo tanto como fuera posible.

Esto significa que la parcela en venta suele ser sólo una parte de la propiedad. Venden *según la necesidad* (la mínima extensión suficiente como para cubrir la necesidad de capital) y en muchos casos el comprador y el vendedor se convierten en vecinos. Incluso cuando se vende una granja, el propietario intentará aferrarse hasta el último fragmento. En comparación con el resto de la propiedad, las parcelas en venta suelen ser de una calidad relativamente inferior y estar relativamente aisladas (es natural que primero traten de desprenderse de sus parcelas menos atractivas o menos rentables)<sup>8</sup>. En muchos casos los vendedores prefieren ofrecer sus parcelas más pequeñas —las más baratas—, lo que les asegura un mayor número de posibles compradores, pues las parcelas pequeñas cuestan menos dinero y se venden

---

<sup>8</sup> No sería extraño que, dados los métodos utilizados, la investigación hubiera soslayado uno de los motivos más importantes para vender —la decreciente productividad del suelo—. No es probable que los vendedores tomen en cuenta inmediatamente los aspectos negativos de las tierras que ofrecen en venta.

más fácilmente.

Otro problema al que se presta poca atención en el actual debate es el hecho de que el *mercado libre de la tierra* a menudo viene acompañado de cambios no deseados en el *uso de la tierra*. Es un hecho innegable que, al nivel de precios actual, es decir, las extremas diferencias de precios entre los terrenos urbanos y los rurales (ver Cuadro 8.2), existe el riesgo de que la agricultura sea expulsada gradualmente. Dados los actuales precios en la franja rural-urbana (terrenos urbanos y quintas), a los campesinos en un radio de unos 60 km de Santa Cruz les resulta cada vez más tentador vender su tierra (como agricultores, ya no pueden competir con los precios que les ofrecen). A los precios actuales, casi ninguno de los campesinos estaría en condiciones de *volver a comprar* su tierra (los cultivos continúan sólo porque la tierra se ha pagado antes o porque el Estado la distribuyó gratuitamente). Los nuevos campesinos se ven obligados a establecerse más lejos de la ciudad de Santa Cruz y a pagar mayores costos de transporte, lo que en el largo plazo tendrá un efecto adverso en su economía.

### 3.1. La visión desde abajo: la situación en el campo

Hasta ahora nos hemos centrado principalmente en la descripción del mercado de la tierra tal como se ve desde la ciudad de Santa Cruz. Hemos señalado que no se puede hablar de un único mercado de la tierra (consta de distintos segmentos, cada uno con su nivel de precios y sus actores propios), que la dinámica de los mercados tierras es más bien limitada y que los mercados de tierras no conducen tanto a una transferencia sistemática de tierras entre pequeños y grandes propietarios como a una aceleración de la fragmentación de la tierra y a cambios en el uso de la tierra (a saber, la eliminación progresiva del uso rural de la tierra).

A fin de comprender mejor el funcionamiento del mercado de la tierra en el nivel micro y sus implicaciones en la economía de los campesinos, realizamos 190 entrevistas en Antofagasta (provincia Ichilo), El Chore (provincia Sara, cerca de una reserva forestal) y San Julián (provincia Ñuflo de Chávez), localidades situadas a una distancia de 130-140 km de la ciudad de Santa Cruz.

Estas tres poblaciones fueron establecidas en el marco de sendos programas de colonización (iniciados en los primeros años de la década de 1950, con la apertura de la carretera a Cochabamba). Antofagasta surgió en 1952 como resultado de una colonización espontánea, mientras que El Chore y San Julián son relativamente recientes (datan de 1966 y 1969, respectivamente). La mayoría de los habitantes de estas colonias provienen de los Andes (sobre todo Potosí y Chuquisaca), y recibieron del Estado unas dotaciones o lotes de 50 hectáreas, aproximadamente. Casi todos ellos eran parejas que se establecían como colonos después de casarse, y sus hijos nacían ya en Santa Cruz. La tierra que poseían en sus lugares de origen era insuficiente y la mayor parte de ellos se establecieron en las llanuras bajas de Santa Cruz con la esperanza de empezar una nueva forma de subsistencia con la agricultura (CIMAR 1994).

En el momento de nuestra investigación (1998), cada colono poseía un lote de 50 hectáreas como promedio (sólo una parte del lote está cultivada; el resto es monte). La familia media consta de tres personas *activas* mayores de 10 años: el cabeza de familia (de 44 años de edad), su pareja (de 40 años como promedio) y una hija o hijo que ayudan en las labores del campo (16 años); los otros hijos suelen ser menores de 10 años. Los miembros de la familia combinan el cultivo de la tierra con la cría de animales y realizan una serie de actividades secundarias (procesan algunos productos, trabajan a cambio de un jornal y/o emigran temporalmente, sobre todo a la ciudad de Santa Cruz o a la Argentina).

Entre estas localidades hay diferencias relativamente grandes en cuanto a los sistemas de cultivo, la propiedad de la tierra y las características de la población. En Antofagasta (la colonia más antigua) — donde gran parte de la agricultura está mecanizada— las familias son relativamente reducidas. El arroz es el producto principal (cultivado por el 76% de las familias, en una extensión media de 17 hectáreas por familia). En comparación con las otras localidades, se destina relativamente poco tiempo a la siembra y a la cosecha, y la gente de esta zona posee menos ganado (dedican relativamente poco tiempo a la cría de ganado). En cambio, invierten más tiempo en el trabajo asalariado. Las unidades familiares poseen un promedio de 48,5 hectáreas distribuidas en 1,9 lotes (85% con títulos de propiedad; ver el Cuadro 8.13).

Esta situación contrasta con la de El Chore y San Julián, donde la mayor parte de la población cultiva maíz por medios no mecánicos (3 hectáreas como promedio, el 37% y el 73% de los colonos, respectivamente), que suelen combinar y/o alternar con el arroz y otros cultivos (leguminosas, cítricos,

yuca, papaya, etc.). La familia media posee un lote (de 55 y 48 hectáreas, respectivamente). Sin embargo, hay grandes diferencias en cuanto al grado de consolidación de la propiedad. El 67% de los lotes en San Julián están titulados, mientras que la proporción en El Chore es de apenas 6% en la actualidad (ver ICuadro 8.13). Algunos de los colonos de Antofagasta y San Julián también cultivan soya (una media de 17 hectáreas, el 25 y el 12% de las familias, respectivamente).

**Cuadro 8.8**  
**Número medio de miembros de la familia (mayores de 10 años) que participan activamente en las actividades económicas, por actividad (y tasa de participación), 1999**

	<b>San Julián</b>	<b>El Chore</b>	<b>Antofagasta</b>
<b>Total de personas activas (&gt;10 años)</b>	<b>253</b> <b>3,6 por familia</b> <b>(73 familias)</b>	<b>174</b> <b>3,1 por familia</b> <b>(56 familias)</b>	<b>181</b> <b>2,9 por familia</b> <b>(61 familias)</b>
Siembra	2,8 (79%)	2,0 (66%)	1,3 (38%)
Actividades del campo	2,7 (75%)	1,2 (37%)	1,2 (36%)
Cosecha	3,0 (83%)	2,5 (82%)	1,4 (41%)
Cría de ganado	2,3 (65%)	2,3 (75%)	0,6 (17%)
Trabajo asalariado diario	0,7 (18%)	0,5 (14%)	0,8 (23%)
Compras/comercio	0,3 (9%)	0,4 (13%)	0,4 (11%)
Cría de ganado menor	2,8 (79%)	2,3 (68%)	1,3 (36%)
Horticultura/hortalizas para el mercado	1,7 (47%)	1,5 (34%)	0,7 (14%)
Procesamiento de productos agrícolas	0,6 (15%)	2,0 (31%)	0,5 (4%)
Otros	(15%)	(20%)	(13%)
Migración (duración)	8% (91 meses)	3% (6 meses)	2% (29 meses)
Migración (destino)	Santa Cruz (14) Otras colonias (8) Los Andes (1)	Arg. (2) Chapare (1) Santa Cruz (1) Cochabamba (1)	Montero (2) San Pedro (1)

Fuente: CIPCA/ Zoomers investigación "Mercados de tierras en Santa Cruz", 1999.

### 3.2. La importancia de los mercados de la tierra

Aunque el Estado asignó inicialmente la misma extensión de tierra a todos los colonos a través de dotaciones de 50 hectáreas, el mercado de la tierra ha jugado desde entonces un importante papel en la redistribución de la tierra. Encontramos que el 55% de los lotes de las localidades estudiadas en 1991 habían sido adquiridos a través del mercado (compra); en Antofagasta (la localidad mecanizada) la proporción no era menor del 70%.

**Cuadro 8.9**  
**Situación inicial: estrategias de adquisición de tierras (por lote) y otras características en 1991**

	<b>Antofagasta</b>	<b>El Chore</b>	<b>San Julián</b>	<b>Total</b>
Herencia	1	1	5	7
Dotación del Estado/ocupación	33	35	46	114
Compra (a través del mercado de la tierra)	75	26	50	151
Número total de lotes	109	62	101	272
Número de lotes/familia	1,7	1,0	1,0	
Extensión media/familia	43 ha	49 ha	50 ha	

Muestra de unidades familiares estudiadas (1991)	65	60	103	228
Muestra de unidades familiares estudiadas (1999) (*las mismas familias que encontramos en 1991)	61	56	73	190
	(*52) 71%	(*45) 80%	(*52) 85%	(*149) 78%

Fuente: CIPCA (ver referencias: Corporación Regional del Desarrollo, CIPCA y SACOA 1992); CIPCA/Zoomers investigación "Mercados de tierras en Santa Cruz", 1999.

Encontramos que entre 1991 y 1999 se han dado varios cambios en la tenencia de la tierra en el área estudiada. El primer cambio tiene que ver con el hecho de que parte de la *población inicial* (los que entrevistamos en 1991) ya no estaba en 1999. El 22% de las familias que entrevistamos en 1991 ya no vivían en el lugar *antiguo*. La familia entera había emigrado a otra parte y había vendido (o transferido) la propiedad a una nueva familia que entre tanto se había establecido allí y posesionado de la tierra<sup>9</sup>. En la mayor parte de los casos (el 61%), los nuevos propietarios eran *extraños* (es decir, ni parientes ni conocidos) que habían comprado la propiedad. Algunas de las 41 familias que se habían ausentado, habían retornado a la región andina; otras familias se habían ido a la ciudad de Santa Cruz, pero la gran mayoría de los ausentes se habían trasladado al centro urbano de su *propio* pueblo o habían ocupado otras tierras muy cerca de allí.

Un análisis de los principales motivos para vender (e irse del lugar) mostró que —en comparación con los avisos del periódico— los factores de fuerza eran relativamente más comunes aquí: en un 50% de los casos se trataba de *ventas por necesidad* (gente que se había visto forzada a vender por deudas con los bancos, por enfermedad, etc.), pero se apuntaba la mala calidad de las parcelas (*mala tierra*, sequía, inundaciones, disminución de la fertilidad) como otra razón importante para vender y buscar nuevas tierras. En otros casos, las consideraciones familiares (matrimonio, educación, hijos) habían pesado en la decisión de vender. De la misma manera, la venta definitiva de la tierra y/o la necesidad de capital para inversiones (mencionada con frecuencia por los propietarios que pusieron avisos en el periódico) resultaron menos importantes en el estudio de las colonias.

El dinero obtenido de la venta de la tierra se destina con relativa frecuencia para comprar nuevas tierras, para realizar inversiones agrícolas y/o para registrar el título de propiedad. Las fechas en que las familias vendían sus tierras y se iban varían de una colonia a otra: en el caso de San Julián, una elevada proporción de campesinos se fue en 1993; en cambio, en El Chore y Antofagasta el éxodo empezó más tarde (principalmente en 1995-1996).

El análisis de la situación en los 149 casos en que encontramos a las mismas familias que en 1991 (el 78%) muestra que éstas también experimentaron cambios. Aparte del crecimiento *normal* de la población (era de esperar que nacieran niños en el intervalo) también se constata cierta movilidad demográfica. En algunos casos (San Julián), las unidades familiares se habían visto engrosadas por parientes llegados de las regiones de origen (sobre todo de Chuquisaca y Potosí)<sup>10</sup>. Pero a la vez se había producido un éxodo de gente de todos los pueblos: se habían marchado 103 personas de 56 familias (38% del total; una media de 2 personas de cada familia). En la mayoría de los casos (el 64%), el matrimonio y la educación eran los motivos más importantes para partir; el 33% se había ausentado en busca de trabajo o de nuevas tierras<sup>11</sup>. De igual manera, la mayor parte de este grupo (el 44%) se había trasladado al centro urbano de su *propio pueblo* o se había establecido en los alrededores, pero en contraste con el grupo anterior, un número relativamente grande (el 39%) se había ido a la ciudad de Santa Cruz; el 8% había emigrado al exterior y el 5% había *retornado* a los Andes.

Del análisis de los cambios en la tenencia de la tierra entre 1991 y 1999 se desprende que la extensión media del lote en Antofagasta y El Chore había aumentado en nueve y seis hectáreas por

<sup>9</sup> La movilidad en San Julián ha sido comparativamente alta (el 29%).

<sup>10</sup> Esto hace referencia a un grupo de 16 personas que se han agregado a 13 familias (sobre todo después de 1995).

<sup>11</sup> En tanto que un grupo relativamente numeroso abandonó San Julián en 1995-1996, el éxodo empezó comparativamente más tarde en Antofagasta y El Chore (en 1996 y 1997-1998, respectivamente).

familia, respectivamente (hasta 52 y 55 hectáreas), mientras que en San Julián la extensión se mantuvo inalterada en 50 hectáreas. En general, la adquisición de tierras tuvo lugar a través de la compra de nuevos lotes y/o (cada vez más) por herencia; los acuerdos de aparcería y/o alquiler se daban sólo esporádicamente (en unos 20 casos).

Aquellos que para 1999 habían logrado obtener el título de su propiedad, habían tenido que esperar un largo proceso. Para los colonos de San Julián la obtención del título había tomado una media de nueve años. En El Chore y Antofagasta el proceso había sido algo más rápido (seis y cuatro años, respectivamente).

**Cuadro 8.10**  
**Duración del proceso de titulación (en años); (sobre las propiedades tituladas)**

Duración	< 5 años	6-10	10-20	20	promedio/ años	s. d.	Total
San Julián	8	14	16	2	9,4	12	52
El Chore	2	0	1	0	5,6	1	4
Antofagasta	50	5	1	5	3,7	26	87
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>7</b>	<b>5,9</b>	<b>39</b>	<b>143</b>

Fuente: CIPCA/ Zoomers investigación "Mercados de tierras en Santa Cruz", 1999.

En tanto que algunas personas querían tierras adicionales, otras (y en parte la misma población) decidían desprenderse de lotes (mediante venta y/o aparcería).

El 23% de los entrevistados en Antofagasta ofrecían parcelas en alquiler (7 hectáreas de extensión promedio). Otros habían vendido porciones de terreno desde el momento en que se establecieron en la colonia (esto ocurría sobre todo en Antofagasta, pero también en San Julián, alcanzando el máximo en 1994).

11 familias vendieron 18 parcelas —de las cuales 11 estaban en Antofagasta— con una extensión media de 33 hectáreas. El total de la tierra vendida entre 1991 y 1999 sumaba una superficie de 607 hectáreas.

Las familias que vendieron su tierra normalmente lo hicieron bastante tiempo después de haber adquirido su propiedad (no se trata de un mercado *rápido*). Las familias de San Julián empezaron a vender después de un periodo promedio de 15 años, mientras que en el caso de Antofagasta fueron 13 años y 8 en El Chore. Alguna gente se vio impelida a vender por las inundaciones (muchos colonos habían recibido lotes situados en lugares desfavorables), porque presentaban rendimientos decrecientes debido a la degradación del suelo, a la erosión y/o a las plagas.

Muchos de los que vendieron tierras entre 1991 y 1999 también lo habían hecho en el periodo anterior (es decir, antes de establecerse en San Julián, El Chore o Antofagasta); el 27% de las familias entrevistadas habían vendido tierras antes de establecerse en estas localidades (24 familias habían vendido 27 parcelas, 457 ha en total, de una extensión media de 17 ha).

**Cuadro 8.11**  
**Evolución de los precios de la tierra entre 1980 y 1999**

Periodo	Número de casos	Precio promedio/ha por lote vendido	
		sin mejoras	con mejoras
Antes de 1979	15	278 \$b/ha	
1980-1989	25	11,2 US\$/ha	98,6 US\$/ha
1990-1995	33	35,2 US\$/ha	200,5 US\$/ha
1996-1998	12	58 US\$/ha	232 US\$/ha
1999	San Julián 62/73	123-281 US\$/ha	402-1.761* US\$/ha (con cosechas)
	El Chore 55/56	124-169 US\$/ha	290-1.342* US\$/ha (con cosechas)

Antofagasta 44/52	105-201 US\$/ha	368-417 US\$/ha
----------------------	-----------------	-----------------

Fuente: CIPCA/ Zoomers investigación "Mercados de tierras en Santa Cruz", 1999.

Por último, el análisis del precio de venta promedio (y su comparación con la información de los avisos en el periódico) muestra que en el campo se paga precios relativamente bajos. Mientras que, como vimos antes, en 1990 se pedía un precio promedio de 376 US\$/ha por las tierras para agricultura ofrecidas en los avisos del periódico (categorías II y III, Cuadro 8.2), el precio promedio en el campo estaba entre los 35,2 US\$/ha (sin *mejoras*) y los 200,5 US\$/ha (con *mejoras*). Los precios de 1999 (123-402 US\$ en San Julián, 124-290 US\$ en El Chore y 105-368 US\$ en Antofagasta) son asimismo bajos si se los compara con el precio promedio de la tierra agrícola de los avisos (958 US\$/ha).

Las diferencias de precios no se explican tanto por las diferencias en la *calidad del suelo local* como por factores de localización (distancia de la ciudad, accesibilidad, etc.); los precios actuales en San Julián son relativamente altos, sobre todo a causa de su *situación estratégica* (como parte de un proyecto del Banco Mundial, pronto se invertirá en una ruta internacional de vinculación carretera con el Brasil).

Aunque en los debates y en la literatura sobre el tema se sugiere a menudo que los campesinos confieren a la tierra un valor sentimental, los campesinos de la zona de nuestro estudio tenían perfecta conciencia de su valor comercial. Casi todos ellos tenían la capacidad para poner precio a su parcela —y estaban prontos a hacerlo—, si bien sólo unos cuantos estaban dispuestos a vender a ese precio.

### 3.3. Una comparación de las unidades familiares, 1991-1999

Aunque en la literatura sobre el tema se suele dar la impresión de que una de las consecuencias del mercado de la tierra es la concentración, nuestro estudio muestra que en la realidad esta tendencia ha sido relativamente limitada. En lo que respecta a las unidades familiares que han permanecido entre 1991 y 1999, encontramos que el número promedio de lotes creció de 1,3 a 1,4; la extensión total de sus propiedades sólo se incrementó de 46,7 a 50,4 hectáreas y la fuerza de trabajo familiar subió de 3,2 a 3,4 personas. En la medida en que hubo cambios, éstos tuvieron que ver más que nada con el aumento de la superficie cultivada (de 5,8 hectáreas en 1991 a 13,3 hectáreas en 1999) y con la legislación relativa a la tierra; la proporción de lotes con títulos oficiales creció del 51% al 59% (sobre todo en San Julián).

En cuanto a las familias que en 1999 no eran las mismas que en 1991 (el 20% de los casos), estas *nuevas familias* apenas se distinguían de las *antiguas* (el 80%). Las unidades familiares eran del mismo tamaño, poseían el mismo número de parcelas y tenían la misma extensión de tierra (hasta la superficie cultivada era más o menos igual). Por tanto, no se puede decir que las tierras de los que se fueron habían pasado a manos de propietarios *más grandes*. Únicamente en lo que se refiere a la proporción de lotes titulados, los *recién llegados* presentaban cierta ventaja (el 59% de sus lotes estaban titulados, frente al 53% de los lotes de los *antiguos*).

En vez de concentración (transferencia de tierra entre distintas *categorías de tamaño*), ha tenido lugar más bien una diferenciación *interna*; a lo largo de este periodo, algunas familias han conseguido comprar tierra adicional, mientras que otras decidieron deshacerse de su tierra (*descampesinización*). Al respecto vale la pena destacar que no se debería considerar las modalidades de venta y/o compra como procesos mutuamente excluyentes que resultan necesariamente en una *tendencia evolutiva* de sentido único. El *historial de venta* de cada lote muestra que deberíamos ver los cambios en la propiedad de la tierra como un proceso reversible (los vendedores eventualmente pasan a ser compradores, y viceversa; la compra y la venta también pueden ir juntas). Indudablemente, de una generación a otra ha habido considerables *oscilaciones* en el ámbito de los propietarios: los que hoy en día se registran como *vendedores de tierra* pudieron haber sido *compradores* en otro momento (el proceso no es irreversible). A menudo la diferencia entre *compradores* y *vendedores* no es estructural, sino una distinción determinada por la fase en el ciclo de la familia y las variaciones en el ingreso (ver también Foster 1993).

Si analizamos la medida en la que esta *diferenciación* ha afectado a la distribución *interna* de la tierra, hallamos que ha habido cambios en todas las localidades. Centrándonos en *los que se quedaron* (o

sea el 80% de las familias entrevistadas en 1991 y que aún están presentes), tenemos que el grupo que tenía menos de 10 hectáreas en 1991 ha mejorado su situación (los de este grupo han disminuido en todas las localidades). Han comprado más tierra y han pasado a una categoría superior.

En los casos en que hubo una redistribución de la tierra, la dinámica interna ha funcionado de distinta manera en cada localidad: en Antofagasta son sobre todo las categorías de 11- 20 hectáreas y de 31- 40 hectáreas las que han experimentado un fuerte crecimiento (acumulación por parte de los que tenían menos de 10 hectáreas; fragmentación de los lotes de 51-60 ha y de 61-70 ha). El crecimiento en El Chore se ha concentrado principalmente en las categorías de 21-30 ha y de 71-80 ha (acumulación de los colonos que tenían menos de 20 hectáreas; fragmentación de los lotes de 31-50 ha). En San Julián, en cambio, el crecimiento fuerte se ha dado sobre todo en la categoría de 41-70 ha (fragmentación de los lotes de 91-100 ha).

**Cuadro 8.12**  
**Cambios en la situación de las familias entrevistadas en 1991 y 1999, a lo largo de este periodo**

	Antofagasta		El Chore		San Julián		Total	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999
Nº de lotes por familia	1,9	1,9	1,0	1,2	1,0	1,1	1,3	1,4
% de lotes con título	78%	85%	13%	6%	36%	67%	51%	59%
Extensión total (ha) por familia	42,9	48,5	48,4	55,0	48,8	47,9	46,7	50,4
Trabajadores activos >10 años/familia	3,2	3,2	3,4	3,5	2,9	3,6	3,2	3,4
Superficie (ha) preparada para cultivo/familia	8,7	25,5	3,9	7,5	4,7	6,9	5,8	13,3
<b>Nº de casos</b>	<b>52</b>		<b>45</b>		<b>52</b>			

Fuente: CIPCA/ Zoomers investigación "Mercados de tierras en Santa Cruz", 1999. Cubre exclusivamente las familias presentes en 1991 y 1999.

Por último, si comparamos las características de las unidades familiares que lograron ampliar su propiedad durante los últimos ocho años (compradores netos; acumulan tierra) con las del grupo que actualmente posee menos tierra que en el periodo anterior (vendedores netos; pierden tierra), llama la atención constatar que apenas un limitado grupo de campesinos (el 13% y el 7%, respectivamente) se ha visto afectado (el 80% de los entrevistados no ha experimentado ningún cambio en la propiedad de su tierra). En las tres localidades, los *compradores* y los *vendedores* son vecinos entre sí; algunos de ellos ahora tienen más tierra, otros tienen menos. Los *compradores* ampliaron su tierra en una extensión total de 959 hectáreas (42 ha/familia) entre 1991 y 1999; los *vendedores* se desprendieron de un total de 577 hectáreas (44 ha/familia).

Comparando estos grupos de *compradores* y *vendedores* (que representan el 20% de la población), tenemos que las diferencias estructurales entre ambos son muy reducidas. Los *compradores* (los que poseen más tierra que antes) ahora son propietarios de una extensión media relativamente mayor (79 ha frente a 50 ha) y de una mayor cantidad de parcelas (2,3 frente a 1,7); asimismo, este grupo destina una mayor superficie al cultivo (25 ha frente a 10 ha) y tiene como promedio más cabezas de ganado (32 vacas frente a 14). Resulta que los *vendedores* (los que tienen menos tierra que antes) son sobre todo los pequeños propietarios (el 69% de ellos poseen menos de 50 ha, frente al 18% de los *compradores*); al mismo tiempo, no obstante, hallamos que no pertenecen al grupo de los propietarios más pequeños, la mayor parte de los cuales pertenece al 80% que no habían experimentado cambios).

Ambos grupos (*compradores* y *vendedores*) disponen más o menos de la misma fuerza de trabajo, y no presentan diferencias en la estructura de edad ni en otras características familiares. Hasta cierto punto, los *compradores* dedican más trabajo por familia a la siembra (una media de 2,5 personas por familia, frente a 1,7 en el caso de los *vendedores*), a la cosecha (2,5 frente a 1,9), al cultivo de hortalizas destinadas al mercado (1,4 frente a 0) y a la elaboración de queso (1,3 frente a 0,5). Pero las



diferencias entre ellos son tan insignificantes que difícilmente podríamos hablar de una diferenciación estructural sobre la base de su sistema de cultivo o estrategia de subsistencia.

**Cuadro 8.13**  
**Cambios en la propiedad entre 1991 y 1999: compradores y vendedores**  
**comparación de tres colonias**

	Sin cambios/inalterado	Poseen más tierra en 1991 que en 1991	Poseen menos tierra en 1999 que en 1991	
	N° de familias	N° de familias	N° de familias	N° de familias
San Julián	61 (84%)	8 fam. (11%) +23,8 ha	4 fam. (5%) -42,0 ha	73
El Chore	47 (84%)	8 fam. (14%) +43,9	1 fam (2%) -55,0 ha	56
Antofagasta	36 (70%)	8 fam. (15%) +58,6 ha	8 fam. (15%) -44,2 ha	52
<b>Total</b>	<b>144 (80%)</b>	<b>24 (13%)</b>	<b>13 (7%)</b>	<b>181</b>

Fuente: CIPCA/ Zoomers investigación "Mercados de tierras en Santa Cruz", 1999.

**Cuadro 8.14**  
**Cambios en la propiedad entre 1991 y 1999: vendedores y compradores**  
**la distribución de la tierra**

Situación en 1999	Compradores/ahora poseen más tierra (1991-1999)		Vendedores/ahora poseen menos tierra (1991-1999)		Familias sin cambios en su base territorial (1991-1999)	
	familias	área	familias	área	familias	área
<50 ha	38%	18%	69%	49%	81%	70%
>51 ha	62%	82%	31%	51%	19%	30%
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>1.900,2</b> <b>(79</b> <b>ha/fam.)</b>	<b>13</b>	<b>651</b> <b>(50</b> <b>ha/fam)</b>	<b>142</b>	<b>6.928,5</b> <b>(48 ha/fam)</b>

Fuente: CIPCA/Zoomers, id.

**Cuadro 8.15**  
**Cambios en la propiedad entre 1991 y 1999: vendedores y compradores**  
**uso de la tierra en los lotes**

	Total "compradores netos" (24)				Total "vendedores netos" (13)			
	1991		1999		1991 promedio total/fam		1999 promedio total/fam	
N° de lotes titulados	16	0,6	30	1,2	20	1,5	14	1,0
N° de lotes extensión	35	1,5	57	2,3	41	3,1	22	1,7
Sup. preparada para el cultivo	1.017,5	42	1.900,2	79	1.266,5	97	651	50
N° de personas >15 años	151	6,2	613	25,5	113	8,6	138	10,6
	76	3,2	90	3,7	52	4	47	3,6

Fuente: CIPCA/Zoomers, id.

**Cuadro 8.16**  
**Cambios en la propiedad entre 1991 y 1999: vendedores y compradores**  
**Características de la población y tenencia de la tierra**

	San Julián		El Chore		Antofagasta		Total	
	menos	Más	menos	Más	menos	más	menos	más
	(4)	(8)	(1)	(8)	(8)	(8)	(13)	(24)

N° de lotes titulados	0,8	1,1	0	0	1,6	2,6	1,2	1,3
N° de lotes	1,0	1,6	1	2,5	2,1	3,0	1,8	2,3
Extensión (ha)	45	52,2	50	88,3	52,5	97,0	54,0	79,0
Sup. preparada para el cultivo	4,6	14,1	2,0	5,1	19,6	66,4	12,5	27,8
Cabezas de ganado	16,7	20,2	18,0	59,0	12	13,5	14,0	32,0
Precio del lote	371	351	140	237	249	305	280	295
Parcelas vendidas después de llegar (ha)	0 (0)	2 (100)	0 (0)	0 (0)	10 (275)	0 (0)	10 (275)	2 (100)
Parcelas vendidas antes de llegar	1 (0,3 ha)	3 (65 ha)	0 (0)	2 (8 ha)	2 (21 ha)	1 (4 ha)	3 (21,3 ha)	6 (77ha)
Cambios en la propiedad 1991-1999	-168 (-42 ha/f.)	+139 (19 ha/f.)	-55 (-55 ha/f.)	+351 (44 ha/f.)	-354 (-44 ha/f.)	+469 (59 ha/f.)	-577 (-44 ha/f.)	+959 (+42 ha/f.)
% de establecidos en 1991	100%	50%	100%	88%	100%	100%	100%	79%
Edad (cabeza de familia)	45	39	51	47	49	48	47	45
N° de miembros "andinos" (* cambiados/f.)	2,0 (0%)	1,3 (38%)	3,0 (0%)	1,5 (25%)	2,0 (0%)	2,5 (0%)	2,0 (0%)	1,8 (21%)
N° miembros activos >15 años/familia	3,3	3,3	2,0	4,4	4,0	3,8	3,6	3,7
N° de personas ausentes desde 1991 (88)	5 (2 fam)	5 (2 fam)	0 (0 fam)	10 (5 fam)	11 (6 fam)	5 (3 fam)	16 (8 fam)	20 (10 fam)
N° de recién llegados desde 1991 (105)	2 (1/fam)	3 (3/fam)	0 (0/fam)	0 (0/fam)	0 (0/fam)	0 (0/fam)	2 (1/fam)	3 (3/fam)

Fuente: CIPCA/Zoomers, id.

#### 4. Conclusión: evaluación del funcionamiento de los mercados de tierras

En este artículo hemos tratado de lograr cierta comprensión de las características de los mercados rurales de la tierra y en qué medida la creación de *mercados libres de tierras* puede contribuir a un uso *más eficiente* de la tierra y, a la vez, *más igualitario* y *más sostenible*.

De nuestro estudio se pueden desprender varias conclusiones. La primera es que *no existe "el" mercado de la tierra*. A pesar de que en los debates hay muchas referencias a los *mercados de la tierra*,

las investigaciones empíricas han demostrado que resulta difícil definir los mercados de la tierra, que la oferta y la demanda de tierra están muy segmentadas y que difícilmente se puede hablar de un *verdadero mercado*. Una segunda conclusión es que *no se debe exagerar la dinámica de los mercados de la tierra*. Nuestro estudio revela que a pesar de la cuantiosa oferta de tierras a todos los niveles (en parte a causa de la recesión), no se percibe una demanda por parte de gente dispuesta a invertir en las actividades agropecuarias; el mecanismo de los precios por sí mismo no ha sido suficiente para acercar el nivel de la oferta al de la demanda. A pesar de la *libre interacción de las fuerzas del mercado* la venta de tierras se está estancando<sup>12</sup>.

A pesar de todas las afirmaciones, la acción de los mercados libres de tierras no conduce a una mayor eficiencia, a un uso más sostenible de la tierra ni a una distribución más igualitaria (es decir, a un alivio de la pobreza).

Un análisis del primer factor (en qué medida contribuye la liberalización de los mercados de tierras a la *eficiencia*), muestra que el número de *transferencias* es muy reducido y que los cambios en la tenencia de la tierra afectan escasamente al uso de la tierra y a la productividad. A causa de la recesión, la mayor parte de los campesinos carece del capital necesario como para invertir en la agricultura (la agricultura es apenas rentable hoy en día), y mucho menos como para poder comprar —o estar siquiera interesados en comprar— tierras adicionales. Desde el momento en que deciden vender, prefieren no invertir más (la tierra queda sin trabajar o se transfiere temporalmente a *cuidantes*); la tierra que se ofrece en venta es (casi por definición) tierra que no se destina a su mejor uso.

Tan pronto como el mercado de la tierra se ponga en movimiento, surgirán problemas adicionales. Puesto que casi todos los campesinos venden su tierra *pedazo a pedazo*, se plantea el problema de la fragmentación (acelerada) de la propiedad. Además, debido en parte al incremento de los precios, es cada vez mayor la extensión de tierra apta para el cultivo que se destinará a la expansión urbana y/o a la recreación (quintas, etc.). Bajo estas condiciones, los mercados de la tierra no contribuirán a una situación *más productiva* ni *más eficiente*.

Tampoco se puede afirmar que los mercados de la tierra contribuyan directamente a un *uso más sostenible de la tierra*. Mientras que generalmente se asume que el *mercado de la tierra* tiene un efecto saludable en cuanto al uso de la tierra (tan pronto como la gente adquiera el derecho de propiedad, invertirá en la tierra y la tratará con más cuidado), en la realidad, los mercados de la tierra —al menos en los alrededores de la ciudad de Santa Cruz— promueven la deforestación (los terrenos sin árboles tienen un valor adicional de 500 SU\$ por hectárea). Muchos vendedores talan los árboles (chaquean) para obtener un precio más alto por su propiedad. Normalmente son las parcelas de precio más bajo las que primero se ofrecen en el mercado de la tierra, de modo que la transferencia de tierras será mayor en el caso de las parcelas más marginales (lo que, en resumidas cuentas, resulta en la transferencia de la tierra de peor calidad). Más aún, la fragmentación de la tierra y el incremento de los precios en la zona suburbana (ver más arriba) no son compatibles con el desarrollo sostenible (más bien conllevan el riesgo de la sobreexplotación).

De la misma manera, no se puede afirmar que el libre funcionamiento de los *mercados de tierras* contribuya a una distribución más igualitaria de la tierra ni a un *alivio de la pobreza*. No se ha operado una transferencia sistemática de grandes a pequeños propietarios (cada segmento del mercado es un circuito cerrado). En los casos en los que ha habido una redistribución de la tierra, se ha dado más que nada en el ámbito de los pueblos, donde ha habido procesos de diferenciación internos. A este respecto, parece que no existe una relación directa entre el *acceso a la tierra* y una mayor prosperidad. Los campesinos que han ampliado su base territorial en el pasado reciente (compradores netos) apenas se diferencian de los que han vendido tierras. Así, pues, no cabe esperar una redistribución de la tierra en favor de los campesinos pobres.

A medida que los precios de la tierra aumentan (especialmente en la zona suburbana, ver más arriba), los mercados de la tierra se hacen cada vez más inaccesibles, sobre todo para los campesinos pobres<sup>13</sup>. En general, los pequeños propietarios carecen del capital suficiente para comprar tierras y se

---

<sup>12</sup> No está por demás insistir en que aquí nos vemos en la imposibilidad de tomar en cuenta el “mercado negro” de las tierras, pues siempre hay transacciones invisibles.

<sup>13</sup> Pese a que se suele presentar la “migración” como la “primera fase de la descampesinización”, en realidad, la migración es una condición

ven forzados, cada vez más, a resignarse al papel de *cuidantes*. En los casos en que el *libre mercado de la tierra* conduce a una redistribución de la tierra, ésta asume la forma de una transferencia de los usuarios *permanentes* a los *temporales*. Si el mercado de la tierra empieza a funcionar *mejor*, será sobre todo en detrimento de los *cuidantes*.

El hecho de que el mercado de tierras de Santa Cruz no hubiera producido los resultados esperados no significa que la *libre transferencia de la tierra* (y la eliminación de las restricciones) no tenga importancia. El funcionamiento de los *mercados de la tierra liberalizados* (y la venta libre de tierras) redundan en una subsistencia *más flexible* en el ámbito de la unidad familiar. La compra y la venta de tierras constituyen una importante forma de adaptación al cambio. Con frecuencia se caracteriza erróneamente la venta de tierras como un proceso estructural —e irreversible— (ventas por necesidad) que en última instancia provoca la descampesinización. La transferencia de tierras es, al contrario, un proceso *cíclico* —y reversible— que forma parte de la estrategia de subsistencia de los campesinos. La *venta* de porciones de tierra permite a los campesinos sobrellevar crisis momentáneas y/o pasar a nuevas actividades (no agrícolas), vale decir, una diversificación del ingreso. Por otro lado, la *compra* de tierras permite a los campesinos crear un fondo de protección y seguridad (una reserva de dinero ganado con anterioridad, es decir, producto de la migración). Los campesinos tienen una perfecta conciencia del valor de su tierra; muchos de ellos la ven como una caja de ahorros a la que pueden recurrir ocasionalmente.

## 5. Para terminar: algunas recomendaciones de política

La situación en Santa Cruz revela que los *mercados libres de tierras* por sí solos, si no se complementan con una *política de intervención*, no producirán los resultados deseados. Cada vez son más evidentes las limitaciones de los mercados de tierras, así como la necesidad de *políticas orientadas por objetivos* en distintos ámbitos.

Para lograr una buena política de tierras es fundamental reconocer que la tierra puede desempeñar diferentes funciones a la vez. Para algunos grupos la propiedad de la tierra representa un símbolo de prestigio; para otros es un factor de producción o una fuente de capital; para otros todavía, la tierra sirve como un lugar dónde vivir o descansar y, por último, a otros (especialmente los indígenas) les interesa la tierra como *territorio*. Precisamente debido a esta *multifuncionalidad* de la tierra (que varía de un lugar a otro), no es realista esperar que el *mecanismo de los precios* y la acción del *libre mercado de la tierra* produzcan el resultado óptimo. Dependiendo de la situación local, habrá que proteger algunas funciones, y algunos grupos.

En la medida en que actualmente existe una política de tierras en Bolivia, se está dando prioridad al saneamiento de la propiedad. Según sus partidarios, se trata de un primer paso imprescindible para la creación de un *mercado transparente* y para la eliminación de las *distorsiones*. Los campesinos tienen un plazo de diez años para registrar su propiedad en lo que será la base de un registro transparente. Este proceso avanza con extraordinaria lentitud y es la causa de muchos conflictos. Los grandes propietarios, sobre todo, poseen los recursos suficientes para hacer frente a los requisitos burocráticos (el primero que llega es el primero en ser atendido). Cuanto antes se reclame un lote, tanto más difícil resulta para los *recién llegados* registrar sus derechos. Debido a que el saneamiento avanza tan lentamente y a la cada vez mayor cantidad de conflictos a que da lugar, varios bancos han dejado de conceder préstamos (rehúsan aceptar la propiedad como aval).

Para asegurar que la tierra se use mejor en Bolivia (y redunde en una mayor eficiencia, alivio de la pobreza y en un uso más sostenible de la tierra), nos parece necesario tomar medidas en los siguientes ámbitos:

- Se debería simplificar el registro de la propiedad/saneamiento (el proceso debería ser menos corrupto, más rápido y más barato). Además, el registro de la tierra debería estar acompañado de un levantamiento de mapas (el catastro). A propósito, el saneamiento sólo tiene sentido si hay un seguimiento permanente y si se actualiza regularmente (¿cómo se puede *mantener al día* este sistema?). Es importante reducir los costos de transacción.

- Se debería dar más importancia a la planificación del uso de la tierra. Los municipios deberían priorizar la elaboración de planes de uso de la tierra. Sin planificación —y zonificación— siempre habrá fragmentación. La planificación del uso del suelo es especialmente urgente en la zona suburbana, donde la agricultura se ve forzada a competir con los terrenos urbanos y con las quintas.
- A fin de garantizar que los *mercados de tierras* sean más dinámicos, parecería necesario aplicar un programa de *subvención a la compra de tierras* (la falta de capital es una de las principales causas de la falta de dinamismo). Pero al mismo tiempo —aparte de los *mercados de ventas* (bienes raíces)— se debería buscar modalidades más flexibles de tenencia de la tierra (alquiler, préstamos a largo plazo, aparcería, etc.). *“Si bien los mercados de alquiler de la tierra podrían ser insuficientes para lograr una asignación óptima, tienen una serie de ventajas potenciales respecto de los mercados de ventas, concretamente, las imperfecciones del mercado crediticio afectan mucho más a las ventas de tierra que a los mercados de alquiler; que los costos de transacción son más bajos que en el mercado de venta de la tierra y que hay grandes perspectivas de generar externalidades positivas facilitando la adquisición de conocimiento agrícola a través del alquiler en vez de la venta. Más que restringir la tenencia, los gobiernos deberían propiciar activamente el surgimiento de estos mercados”* (Olinto 1995, en Deininger y Binswanger 1998: 10).

Aquellos que busquen una nueva política deberían conectarse con la realidad actual tanto como sea posible. Según Castells (1996), el momento actual se caracteriza por una movilidad y una virtualización de la vida cada vez mayores. *“Vivimos en una sociedad de red en la que la gente está globalmente conectada y localmente desconectada”*. Cabe cuestionarse si la actual política (que favorece la libre transferencia de tierra privada) sigue estando en sintonía con nuestra era. La política de la tierra del futuro debería estar menos centrada en perpetuar las *antiguas* relaciones hombre-tierra (que conferían títulos de propiedad individuales) y buscar *soluciones más flexibles*. En vez de saneamiento, registro de la tierra y titulación, se debería poner más énfasis en dotar a los campesinos de un clima de producción apropiado, en la optimización del uso de la tierra y en la protección de los derechos de los *cuidantes*.

## Bibliografía

- ARRIETA, Mario (comp.). 1995, *Catastro, mercados de tierras y registro de la propiedad en Bolivia*.
- ASSIES, Willem. 2000, "Lands, territories and indigenous peoples' rights", en A. Zoomers y G. v.d. Haar (eds.) *Regulating Land Tenure under Neo-liberalism: Current Land Policy in Latin America*, Amsterdam: KIT Press.
- CARTER, Michael. 2000, "Old Questions and New Realities: Land in Post-liberal Economies", en A. Zoomers y G. v.d. Haar (eds.), *Regulating Land Tenure under Neo-liberalism: Current Land Policy in Latin America*, Amsterdam: KIT Press.
- CARTER, Michael y Luis Galeano. 1995, *Campesino, tierra y mercado*, Asunción: CEPES.
- CASTELLS. 1996, *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. 1, Massachusetts: Blackwell Publishers.
- CIMAR. 1994, *Desarrollo rural y procesos de colonización en Santa Cruz*, Santa Cruz: Centro de investigación y Manejo de recursos Naturales Renovables.
- CORPORACIÓN REGIONAL DE DESARROLLO, CIPCA y SACOA. 1992, *Diagnóstico socioeconómico de las colonias Antofagasta, Berlín, Huaytu y San Julián*, Santa Cruz: Unidad de Planificación de Proyectos.
- DEININGER, Klaus y Hans Binswanger. 1998, "The evolution of the Bank's land policy", trabajo presentado ante el taller WIDER-FAO sobre el acceso a la tierra, Santiago de Chile, 27-29 abril de 1998 <<http://wbln0018.worldbank.org/networks/>>
- FOSTER, Nancy. 1993, "Land for the Peasantry: Looking for the market", en: *Inquiry at Grassroots*. William Glade y Charles A. Reilly (eds.). Virginia: Inter-american Foundation, pp.177-200.
- FOSTER, Nancy. 2000, "Back to the Basics: Designing Tenure Institutions for Ecologically Sustainable Resource Management", en: A. Zoomers y G. v.d. Haar (eds.), *Regulating Land Tenure under Neo-liberalism: Current Land Policy in Latin America*, Amsterdam: KIT Press.
- KAY, Cristóbal. 1998, "Latin American Agrarian Reform: Lights and Shadows", en *Land Reform - reforme agraire - reforma agraria*, N° 2, 1998, pp. 9-31.
- SHEARER, Eric B., Susana Lastarria-Cornhiel y Dina Mesbah. 1991, "The reform of rural land markets in Latin America and the Caribbean: research, theory and policy implications", en *Land Tenure Center Paper 141*, Madison, Wisconsin.
- THIESENHUSEN, William C. 1996, "Trends in land tenure issues in Latin America. Experiences and recommendations for development cooperation". *Studie zum Orientierungsrahmen Bodenrecht und Bodenordnung*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit OE 4250/Div.4250.
- URIOSTE, Miguel y Diego Pacheco. 2000, "Bolivia: Land markets in a new context (the INRA Law)", en: A. Zoomers y G. v.d. Haar (eds.), *Regulating Land Tenure under Neo-liberalism: Current Land Policy in Latin America*, Amsterdam: KIT Press.
- WORLD BANK. 1996, *Bolivia: Poverty, Equity and Income: Expanding Earning Opportunities for the Poor*, Country Operations Division I, Country department III.
- ZOOMERS, Annelies. 2000, "Land in latin America: New context, new claims, new concepts", en A. Zoomers y G. v.d. Haar (eds.), *Regulating Land Tenure under Neo-liberalism: Current Land Policy in Latin America*, Amsterdam: KIT Press.
- ZOOMERS, Annelies (ed.), (en prensa), *Land and Livelihood in Latin America*, Amsterdam: KIT Press.

## Arriba

Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX

## Capítulo 4

# Proceso de titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs)

José Martínez

### Contenido

- [1. Introducción](#)
- [2. Definición y debate sobre las Tierras Comunitarias de Origen](#)
- [3. Ley de tierras y problemática tierra y territorio](#)
- [4. Ubicación y saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen](#)
- [5. Experiencias de saneamiento, catastro y titulación de TCOs](#)
- [6. Conclusiones](#)

### 1. Introducción

Con excepción de la Ley de Tierras del Estado (1905) del Presidente Ismael Montes que reconoce como poseedores de tierras a *indígenas comunarios-tribus* (arts. 9 y 10. Ley, 26, Octubre de 1905), el Estado boliviano siempre consideró que las tierras carentes de título son tierras fiscales (propiedad del Estado) y como tales disponibles.

La Constitución Política del Estado (CPE), reformada en 1994, en el capítulo relativo a los Bienes Nacionales, expresa: “*Son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la ley les da esa calidad, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento*” (art. 136). El parágrafo II del mencionado artículo a su vez señala que, “*La ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares*”.

Basados en este precepto constitucional los representantes y las autoridades creadas por ley, ejercen el poder de distribución de tierras mediante una serie de mecanismos y normas legales que se analizan posteriormente. Entre tanto, nos permitiremos algunas precisiones de cómo abordamos nuestro trabajo según los presupuestos establecidos.

En el proceso de reflexión, como en nuestras observaciones de campo, recurrentemente surge la disyuntiva: por un lado, *legalidad* en la que basa el Estado el derecho sobre todo el *territorio nacional*; por el otro, la *tenencia* de territorios por pueblos indígenas, como hábitat y parte de los derechos consuetudinarios desde tiempos inmemoriales. Si tomáramos por referencia la categoría tiempo, diríamos que los pueblos indígenas tienen *derecho originario* sobre las tierras y territorios que ocupan y ocuparon tradicionalmente, pero no se trata de resolver a quién o a quiénes pertenece el derecho originario, sino quiénes poseen o no títulos sobre los predios agrarios para tener derechos de propiedad sobre ellos. Para el Estado, según el mandato constitucional del Régimen Agrario y Campesino “*las tierras son del dominio originario de la Nación...*” (art. 165), se establece también que el trabajo es fuente de adquisición y conservación de la propiedad agraria, el campesino tiene derecho a la dotación, no se reconoce el latifundio; se reconoce las propiedades comunarias, el solar campesino y la pequeña propiedad como indivisibles e inembargables (arts. 166 al 170)

Para fines de este trabajo compartimos la siguiente definición de legalidad: “*es un atributo y requisito del poder, cuyas acciones están basadas en un ordenamiento jurídico*” (Bobbio: 1997:860); como por ejemplo la CPE. Desde el derecho positivo se admite que el ordenamiento jurídico es la expresión de la voluntad de todos los representados, en este caso de todos los habitantes del país. En nuestra experiencia, la legalidad es la voluntad de los grupos de poder que subyuga y en muchos casos opone a los derechos consuetudinarios reconocidos de los pueblos indígenas. La legalidad, si bien admite la tenencia como condición para calificar derechos en el proceso de saneamiento, en la

práctica, pone en entre dicho la *tenencia* de territorios a las que siempre accedieron los pueblos indígenas.

Independientemente de estas observaciones, que pueden ser motivo de un trabajo específico, señalaremos los aspectos más importantes de la CPE, relativas al reconocimiento de los derechos indígenas; a saber, el reconocimiento de la naturaleza multiétnica y pluricultural de Bolivia, expresado en su artículo 1°, que en lo fundamental nos remite a la diversidad de pueblos y grupos sociales existentes en el país, que muchos de ellos pueden constituir verdaderas naciones. Pero también está el reconocimiento de los derechos sociales, económicos, territoriales y culturales de estos pueblos, expresados en el art. 171 (parágrafo I), que a la letra dice: *“Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales y económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen (TCO’s), garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones”*.

Estas disposiciones constitucionales son normadas en la Ley del INRA. Sin embargo, la Ley 1715 redefine el concepto de territorio indígena que implica el recurso suelo, acceso y uso de los recursos de la naturaleza sobre el suelo, el subsuelo y la totalidad del hábitat, por el de *Tierras Comunitarias de Origen*, como propiedad agraria que otorga derechos, pero únicamente sobre la tierra como recurso agrícola; el uso de los recursos naturales les es permitido sólo con fines culturales. Por supuesto, que como cualquier otro ciudadano el habitante indígena puede asociarse y recurrir al Estado para realizar aprovechamiento de estos recursos cumpliendo una serie de requisitos hasta llegar a los planes de manejo.

Con relación a los derechos de las comunidades y pueblos indígenas existen versiones diferentes que han estado en el debate nacional en los últimos diez años. Desde la visión del mundo indígena, los derechos sobre los recursos naturales corresponden a los pueblos y comunidades indígenas, mientras que desde el punto de vista legal todos los recursos naturales corresponden al Estado y la Nación. Este es un aspecto controversial que está influyendo en la vigencia y eficacia de normas específicas -como la ley 1715- que regulan el uso y aprovechamiento de los recursos naturales especialmente de aquellos directamente relacionados con la tierra. De hecho el ordenamiento jurídico reconoce a los indígenas derechos sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado y actualmente ocupan, el uso y aprovechamiento de recursos ubicados en estos espacios, y que en caso del aprovechamiento de esos recursos por ciudadanos ajenos a las TCO’s. La legislación establece que el Estado debe consultar a los habitantes indígenas la utilización, administración y conservación de los mismos. Es aquí donde se encuentran visiones contradictorias, ya que por un lado el Estado de manera oficial sólo reconoce la propiedad de la tierra a los indígenas -concepto tierra- mientras que el sector indígena reclama para sí propiedad del conjunto de recursos naturales ubicados en áreas de ocupación ancestral. Este aspecto debe ser tomado en cuenta a tiempo de realizarse evaluaciones de los actuales procesos de saneamiento de las TCO’s.

## **2. Definición y debate sobre las Tierras Comunitarias de Origen**

### **2.1. Reconocimiento universal de los derechos étnicos y territoriales**

Los procesos de globalización incorporan (entre otros aspectos vinculados) el reconocimiento y protección de los derechos indígenas, en los mecanismos legales de los países. El cambio de matiz en los países en desarrollo se debe a la necesidad de los países de mayor desarrollo de mantener el equilibrio del medio ambiente frente a los efectos nocivos de la superindustrialización que realizan y financiados por los organismos mencionados. Así, la preocupación internacional de resolver la crisis ambiental global, adopta medidas de protección y cuidado de los últimos bosques húmedos en el mundo y los recursos de bio-diversidad -que coincidentemente son los hábitats ocupados por los pueblos indígenas-. De esta forma, los indígenas por sus prácticas de manejo y los conocimientos que poseen sobre la vida en los bosques se constituyen en los aliados naturales de aquellos intereses. Las políticas de los organismos internacionales y gobiernos supra-estatales, tienen interés particular en los países en desarrollo y las áreas rurales con bosques, para la creación de nuevos escenarios de inversión financiera en bienes de escasez futura, a saber, biomasa, oxígeno, biodiversidad. En tal perspectiva el reconocimiento de los derechos étnicos y territoriales de las poblaciones indígenas es subsidiaria a la búsqueda de seguridad jurídica para las nuevas inversiones.

Desde este punto de vista las acciones orientadas a consolidar derechos territoriales de los indígenas (de las tierras bajas de Bolivia) y las reformas jurídicas emprendidas encuentran espacios



de materialización común: el interés de los organismos internacionales por la seguridad jurídica para sus inversiones financieras y la necesidad de conservar los últimos bosques tropicales. Estas reformas, a su vez, se enmarcan dentro de las actuales estrategias de lucha contra la pobreza, fortaleciendo el desarrollo de sectores tradicionalmente marginados en los países en desarrollo como el nuestro. De esta manera aspectos relativos a costumbres, valores, cosmovisión de indígenas han cobrado fuerza en los últimos años.

## **2.2. Derecho originario del territorio**

El derecho originario de las tierras y los recursos naturales a favor del Estado establecido en la Constitución Política del Estado boliviano, no es compartido por los indígenas; primero, por que la creación del Estado boliviano (1825) es posterior a la presencia de los ancestros de los actuales pueblos indígenas; segundo, el Estado como entidad que representa los intereses colectivos de la sociedad boliviana, supone que los territorios indígenas están deshabitados.

Las nacionalidades nativas trascendieron a diversas épocas del desarrollo socio histórico del país, manteniendo en lo fundamental sus valores y costumbres desde sus antepasados, a pesar de establecerse un conjunto de sincretismos por la influencia de la cultura occidental sobre la que se estructuró el Estado boliviano; a saber: la conquista, la colonia, las misiones y las luchas libertarias de criollos contra la corona española; la fundación de la República, el federalismo, el dominio de los barones del estaño, la guerra del Chaco, la reforma agraria, el ciclo nacionalista, el desarrollismo, y el neoliberalismo. Las organizaciones indígenas, actualmente, se encuentran en proceso de reencuentro con sus culturas, tradiciones, valores, reconstituyendo sus propias identidades sociales y espacios. Por estas consideraciones los pueblos nativos demandan el derecho originario de sus territorios que ocupan y porque consideran que es una deuda histórica del Estado hacia ellos. Las demandas territoriales indígenas, conocidas por imperio de la ley como TCO's, tienen el sentido de que el Estado debe garantizar el derecho de propiedad de sus territorios comunitarios a través de un título ejecutorial para que no se repitan viejas historias de usurpación.

## **2.3. Legalidad o legitimidad de los derechos indígenas y tutela del Estado**

Como consecuencia de la disparidad de visiones (indigenismo-autoridad estatal) acerca del dominio originario de la tierra, surge el problema de la legitimidad y legalidad acerca del acceso, uso y tenencia de los recursos naturales ubicados en áreas de asentamiento indígena tradicional.

Una revisión rápida de la realidad indígena permite advertir la tutela por las élites gobernantes (Vacaflor, 1997) para con los indígenas, basados en consideraciones de falta de civilización y evangelización. Así a manera de ejemplo, en materia de derechos de territorio, éstos eran de responsabilidad de los tutores. Otro factor que es importante destacar es la costumbre oficial de considerar tierras baldías a aquellas tierras que no contaban con documentos (títulos), hecho que ha permitido la pérdida de tierras indígenas por particulares no indígenas, es el caso de las tierras bajas de Bolivia donde se encuentran 33 pueblos y etnias originarias con idioma, territorio y cultura propia cuyos territorios fueron disminuyendo.

La atención desventajosa del Estado boliviano acerca de la problemática de las tierras para el sector indígena ha sido una constante en la historia del país. Así el Estado de 1952 pretende crear las bases materiales para un capitalismo de Estado, y dar lugar -con la reforma agraria de 1953- a una creciente agroindustria, expropia a los terratenientes de tierras altas para impulsar la agrarización de lo rural y la integración de los indígenas a los procesos de desarrollo e industrialización bajo su protección, pero en ningún caso resuelve los derechos territoriales de los indígenas. El ordenamiento legal de entonces, declara como tierras fiscales los territorios indígenas, en razón de que los pueblos indígenas son considerados grupos étnicos marginales, tribales, selváticos, salvajes, dispersos, nómadas o seminómadas.

Al concluir el ciclo del nacionalismo revolucionario e ingresar a lo que se vino en denominar el Estado neoliberal a partir de 1985, se puede identificar un pequeño giro en esta tendencia excluyente de lo indígena, pero no precisamente porque el Estado había cambiado de carácter, sino más bien, debido a las acciones de los organismos internacionales, en este caso la Organización Internacional del Trabajo (OIT, entidad dependiente de Naciones Unidas) que desde el Convenio 107 venía trabajando sobre la problemática indígena y que junto al Convenio 169, reconocen y ratifican los derechos de los grupos étnicos y pueblos indígenas.

## **2.4. Reflexiones sobre la problemática tierra y territorio**

Los estados nacionales, cuyas sociedades están constituidas por pueblos indígenas, son influenciados en sus legislaciones por la contemporánea corriente pro-indígena que, reconoce y consagra derechos, convenios y declaraciones internacionales de carácter social, cultural, ambiental y económico. Los derechos de territorio reconocidos a los pueblos indígenas, por razones de usos y cultura, implican el acceso al recurso tierra como medio económico y desarrollo socio-cultural como pueblos. La tierra y los recursos adyacentes como la flora, fauna, agua, etc, constituyen un hábitat integral ocupado desde tiempos inmemoriales por sus antepasados -territorio- en las que desarrollan actividades productivas y reproductivas de la vida cotidiana de este sector y no un simple espacio -tierra- de desarrollo de actividades económicas.

La problemática de tierra y territorio para los pueblos indígenas no está resuelto a pesar de los grandes avances en materia legislativa y los esfuerzos de saneamiento de la tierra. La disyuntiva está, entre un reconocimiento de derechos indígenas en la ley y la materialización de esos derechos en la práctica. El pleno ejercicio del derecho de posesión y propiedad por parte de las poblaciones indígenas a sus territorios, implica el respeto a estas propiedades por parte de la población no indígena, las entidades estatales, las compañías empresariales que aprovechan los recursos existentes en los territorios indígenas y acabar con las actitudes y políticas de exclusión y segregación de las culturas nativas; si no cambian las actitudes en la sociedad, no será suficiente los derechos garantizados en la Ley.

En la medida en que los intereses de tierra y territorio de las poblaciones indígenas son afectados, son innegables los surgimientos de conflictos sociales; de hecho, las poblaciones indígenas emergen en el escenario nacional e internacional, a través de estos conflictos que se simbolizaron en: la primera marcha "Por la Dignidad y el Territorio" (1990), la segunda "Por el Territorio, Tierra, Derechos Políticos y Desarrollo" (1996) y la tercera "Por la tierra, el territorio y los recursos naturales" (2000). Movilizaciones que muestran el fortalecimiento de la organización indígena y que permitieron consolidar la influencia internacional con reformas legales en el país. Sin embargo estas reformas no satisfacen las demandas indígenas que sólo les reconoce la legalidad de sus asentamientos pero no así la legitimidad. El conjunto de la denominada legislación indígena trata al derecho territorial indígena como un tipo de propiedad agraria, con insuficientes aspectos de propiedad legítima como poseedores nativos a los recursos naturales existentes en sus territorios.

## **3. Ley de tierras y problemática tierra y territorio**

Los pueblos indígenas de las Tierras Bajas de Bolivia habitan tres eco-regiones: Amazonía Norte y Sur, Oriente y Chaco. Geográficamente la eco-región amazónica abarca los departamentos de Pando, Beni, Norte de La Paz, Norte de Cochabamba y Norte de Santa Cruz. La eco-región oriental, también conocida como la eco-región chiquitana comprende gran parte del espacio geográfico del departamento de Santa Cruz de la Sierra. La eco-región chaqueña comprende la parte Sur del departamento de Santa Cruz y Este de los departamentos de Chuquisaca y Tarija.

Estas eco-regiones por el tipo de bosque se describen como: La eco-región amazónica característico de bosques altos húmedos; entre la amazonía Norte y Sur se encuentran las llanuras o pampas benianas. La eco-región oriental o chiquitana contiene el bosque de transición; en dirección Norte-Sur, los bosques van cambiando de semi-húmedos a bosques secos. A su vez, la eco-región chaqueña se caracteriza por contener bosques secos con dosel bajo y bajas precipitaciones pluviales.

Las comunidades de los diferentes pueblos indígenas que habitan estas eco-regiones están ubicadas por lo general en las proximidades de los ríos que forman parte de la Cuenca del Amazonas, con excepción en la parte Sur Este de Santa Cruz y Sur de Tarija, que forman parte de la cuenca del Plata.

El tratamiento legal a los derechos indígenas con relación a la tierra, de manera particular a las Tierras Comunitarias de Origen (TCO's), está concentrado en el proceso de saneamiento de las TCO's. Es preciso tomar nota que el Estado boliviano al suscribir el Convenio 169 de la OIT (homologado a Ley 1257, Julio 11 de 1991), reconoce los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Este reconocimiento, como se tiene señalado, está expresado en el art. 171 de la Constitución Política de Estado, (Ley 1615 del 6 de febrero de 1995), y establecido de manera expresa en la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (18 de octubre de 1996). A cuatro años de vigencia de la norma (1996-2000) no se regularizan las propiedades indígenas.

### 3.1. Las Tierras Comunitarias de Origen en el marco de las disposiciones legales

La normatividad específica que establece los derechos con relación a la tenencia de la tierra es la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria 1715 (Octubre 18 de 1996), la misma que establece la realización de un proceso de saneamiento de los derechos y tenencia de la propiedad agraria en el conjunto del territorio nacional en un plazo de 10 años a partir de la vigencia de la ley de referencia (Ley 1715, Art. 65). A su vez, el plazo de saneamiento y titulación de las 16 demandas contempladas en la Ley debería haberse realizado según señala esta disposición legal: "*las indicadas tierras comunitarias de origen serán tituladas en el término improrrogable de diez (10) meses, computables a partir de la publicación de esta ley, previa ejecución del Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) y cumplimiento del Procedimiento de Identificación de Necesidades y Titulación*" (según la disposición transitoria tercera, párrafo cuatro). Sin embargo, nada de lo establecido se cumplió.

Se entiende por TCO's como: "*... los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a las cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles*" (Ley 1715, art. 41 P.I.5). En la práctica es este concepto que no admite el propio Estado, menos los terceros que ocupan los territorios indígenas.

En el orden de las definiciones de ley las TCO's cumplen la función social como medio de bienestar social a partir de su uso por la familia. Como propiedad agraria no puede ser revertida, enajenada, gravada, embargada ni adquirida; en general, los arts. 2 y 3 de la Ley 1715 reiteran lo expresado en los textos de los artículos 165, 169 y 171 de la CPE. Desde el punto de vista de un desarrollo integral de los pueblos indígenas es necesario sin embargo recordar que las TCO's no deben perder la categoría de territorios a fin de garantizar el desarrollo cultural, étnico, social y económico propio de los pueblos indígenas. Si se acentúa sólo la perspectiva agraria, se estará condenando a estos pueblos a un proceso de campesinización, a un rápido deterioro de su hábitat y la pérdida de los recursos de biodiversidad, que para muchas de las comunidades se convierten en los medios de subsistencia cotidianos.

La Ley de referencia tiene ciertas contradicciones en el tratamiento de los derechos indígenas sobre la tierra, porque si bien hace una definición importante de las TCO's, en otras disposiciones contradice el espíritu de la definición.

El Art. 41 de la Ley INRA, establece las referencias que determinan la superficie de los territorios indígenas: 1) Como los espacios geográficos a los que tuvieron tradicionalmente acceso; y 2) Como las áreas donde actualmente mantienen y se desarrollan. En cambio el Art. 42, que hace referencia a las formas de distribución de los predios agrarios, indica que las TCO's son *dotadas mediante trámite administrativo*. La pregunta es ¿cómo se puede dotar o conceder aquellos territorios cuya posesión y ocupación se tiene desde los antepasados? Aunque es útil hacer notar que, por diferentes motivos, la ubicación actual de los pueblos indígenas no siempre corresponde a las áreas de ocupación tradicional de sus antepasados.

### 3.2. El proceso de aplicación de las disposiciones legales

De acuerdo a las disposiciones de la nueva ley de tierras (1715) los pueblos indígenas para acreditar sus derechos con relación a la tierra (titulación) deben sanear las áreas que ocupan. Para ello la ley establece un proceso específico de titulación para este tipo de propiedad agraria (Saneamiento de TCO, art. 69), proceso por el que los pueblos indígenas demandan al Estado sus propios territorios. El sentido de estas solicitudes a las autoridades del país se refiere a la entrega de títulos que acrediten la propiedad territorial y no así la entrega de tierras que ya poseen. Este es otro aspecto que no tiene la coherencia necesaria desde el punto de vista de la definición de la TCO y disposiciones complementarias.

La titulación de TCO's según el Art. 44, no es incompatible con las áreas protegidas. En consecuencia lo congruente sería que los territorios indígenas tengan categoría de áreas clasificadas para preservar su integridad y debería garantizarse a perpetuidad la gestión del espacio y sus recursos bajo administración indígena. Este aspecto debe ser discutido y replanteado para lograr armonía y coherencia con otras disposiciones legales relativas a la protección del medio ambiente y la biodiversidad, así como aquellas que establecen la explotación de otros recursos naturales (forestales, mineros, petroleros, etc).

El Art. 58 admite la *expropiación*. Esta disposición se aplica negativamente en los territorios indígenas bajo la forma de planes de compensación por derechos de vía en la construcción de los gasoductos, las exploraciones y explotaciones de hidrocarburos y para la construcción de los corredores de exportación, carretera bioceánica (Santa Cruz-Puerto Suárez) y proyectos hidroeléctricos (Rurrenabaque-San Buenaventura embalse del río Beni), para mencionar algunos. En las áreas de explotación minera el peligro de expropiación es mayor debido a que el Código de Minería tiene prelación sobre el derecho agrario en general. Los territorios indígenas son muy apetecidos por los *grandes proyectos* que tienen interés en las áreas indígenas por sus recursos de biodiversidad y no es casual que varias concesiones forestales, petroleras y mineras se sobrepongan a los territorios indígenas; pero también algunas áreas clasificadas como parques nacionales y reservas sobreponen a las TCO's.

El procedimiento técnico jurídico de saneamiento de la propiedad agraria en territorios indígenas es el SAN-TCO (art. 72). Con este procedimiento, sin embargo, los mayores beneficiados son las propiedades no indígenas o terceros; primero porque se sanean de oficio todas las predios existentes al interior de la TCO, sean éstos de simples poseedores con ocupación efectiva del predio agrícola, o que cuenten con algunos trámites iniciados, o títulos; en segundo lugar se benefician del apoyo de recursos económicos y técnicos que se movilizan a nombre de los pueblos indígenas (TCO de Monte Verde más de 100 propiedades en el polígono 1, para citar un ejemplo).

Otras modalidades de saneamiento son el CAT-SAN (saneamiento integrado al catastro) (art. 71) y el SAN-SIM (saneamiento simple) (art. 70). Estas modalidades de saneamiento no son excluyentes con el saneamiento de TCO's, de hecho, la TCO Tacanas en San Buenaventura (La Paz) está siendo saneada en el área de CAT-SAN, al igual que las TCO's Guaraníes en el departamento de Chuquisaca comprendida dentro del CAT-SAN que realiza la empresa Kadaster.

El artículo 72 (parágrafos III y IV) prevé que las TCO's pueden consolidar a su favor, durante el saneamiento, las propiedades de terceros ilegales, o bien por compensación en áreas disponibles en cantidad y calidad similar si es que, sus espacios son disminuidos significativamente por la presencia de terceros. Durante el actual proceso de saneamiento estas disposiciones no están siendo cumplidas, ya que extensiones demandadas por los indígenas al final están resultando reducidas por los *estudios de necesidades espaciales* realizados por el VAIPO (Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios). Esa parece ser la tendencia desde el punto de vista de los resultados del saneamiento bajo la modalidad de TCO's, pues los resultados preliminares están favoreciendo ampliamente a terceros y no se observan acciones del INRA destinadas a compensar tierras a las TCO's afectadas. Este es otro elemento que deber ser considerado dentro de la problemática del saneamiento.

Una de las TCO más afectada con los "recortes" de territorio –a través de los diferentes estudios realizados por el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO) para la identificación de las necesidades espaciales– es la TCO Guarayos, cuyo territorio ha sido reducido a casi la mitad del solicitado por los indígenas, mientras que otras TCO, como Santa Teresita y Tobité, presentadas por el pueblo ayoreo, han salido beneficiadas con extensiones superiores a las que inicialmente se solicitaron<sup>1</sup>.

**Cuadro 9.1**  
**Región Santa Cruz: Tierras Comunitarias de Origen**

Trámite TCO	Territorio Indígena							
	Guarayos	Monte verde	Lomerío	Rincón del Tigre	Sta Teresita	Tobité	Zapocó	Bajo Paraguá
<b>Demanda de territorios</b>								
Original	2,196,73	865,900	289,048	99,300	130,000	11,500	36,000	359,464
Corregida	2,194,43	1,159,17	296,162	99,288	48,736	11,224	26,595	
	6	3	3					

<sup>1</sup> Por los acuerdos de la tercera marcha indígena, campesina y colonizadores en julio del 2000, se abroga el inciso h) del Reglamento vigente de la Ley INRA, consiguientemente ya no tiene sentido las recomendaciones de superficie que hacia el VAIPO-

Variación	-2,303	293,273	7,114	-12	-81,264	-276	-9,405
<b>Estudios SAE y/o VAIPO</b>							
Caracterización	2,409,940	1,082,334	300,000	99,288	48,736	11,224	26,595
Est Nec. Espaciales	971,212	828,204		92,590	72,546	19,734	22,968
Variación	1,438,728	-254,130	-300,000	-6,698	23,810	8,510	-3,627
<b>Territorio inmovilizado</b>							
Area de saneam.	2,205,370	1,059,964	290,788	97,871	49,726	22,373	26,749
Territorio titulado	1,466,813	0	0	97,742	77,545	26,103	43,344
Variación territorial	-738,557	0	0	-129	27,819	3,730	16,595
% titulación	28	0	0	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CPTI/CIDOB.

Las disposiciones finales y transitorias de la Ley, norman aspectos puntuales que favorecen los derechos indígenas, pero no se aplican:

- Derecho preferente de los indígenas: según la ley se aplica este derecho en caso de superposiciones o conflictos con concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal; la experiencia del proceso de saneamiento en el Polígono A de la TCO Guarayos es exactamente inversa. Se concede derechos a la superposición de la concesión forestal Lago Verde y se consolida la presencia de terceros en un área clasificada, reserva forestal y de vida silvestre de los ríos Blanco y Negro.
- La disposición transitoria segunda establece la titulación inmediata como TCO's, de los 8 territorios indígenas con Decreto Supremo (TIDS): Chimán (TICH), Multiétnico N° 1 (TIM), Sirionó (TIS), Weenhayek (TIWM), el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), Los territorios indígenas Yuqui, Araona y la Reserva de Biosfera Pilon Lajas, en el término improrrogable de 60 días de la promulgación de la Ley (Octubre de 1996). No se cumplió el plazo, estos territorios indígenas se titularon recién en julio de 1997, a los 300 días del plazo establecido. Lo que preocupa, más que la retardación, es que estas titulaciones no garantizan la propiedad de los territorios indígenas, continúan los asentamientos al interior de las TCO's, al igual que la explotación incontrolada de sus recursos al punto de comprometer a las propias poblaciones indígenas. La gran limitante es la escasez de recursos económicos para el saneamiento.
- La disposición transitoria tercera, fija los procedimientos y plazos de titulación para las 16 demandas indígenas de TCO's, que en realidad corresponden a 33, debido a que 3 demandas contienen más de un territorio: ayoreo 4, guaraní 14 y chiquitana 2. Ninguno de los territorios indígenas fue titulado en los 10 meses.
- Declaratoria de inmovilización de las TCO's como medida precautoria (julio, 1997). Los terceros no acatan la medida, ni las autoridades tienen los medios para hacer cumplir la inmovilización hasta la fecha.

Las dificultades para la aplicación plena y oportuna de la ley desde su promulgación, además de las contradicciones de la propia Ley 1715 y deficiencias en los reglamentos y normas técnicas de saneamiento, la carencia de recursos, falta de personal capacitado y equipo, falta de institucionalidad del INRA, presiones políticas de terceros con poder e influencia en el gobierno, cooptación de algunos dirigentes indígenas desde el Estado, cambio de gobierno (1997); reside en la falta de voluntad política de las autoridades gubernamentales que desconocen las características de los *pueblos indígenas* de la región amazónica. Estos pueblos mantienen su existencia social en formas de producción y reproducción socio-cultural basados en la naturaleza. Para estos pueblos, su hábitat, el territorio, constituyen la unidad de los recursos de biodiversidad existentes en el suelo, subsuelo y sobre el suelo en conjunción con sus propias formas de vida. Estos pueblos no obstante la existencia de leyes que le favorecen, están transitando la experiencia de un movimiento reivindicativo por sus derechos. Adoptan el término *indio*, estigmatizado por doquier, para convertirlo en un símbolo de

autoidentificación social, que revaloriza sus saberes y prácticas y reclama a la sociedad en su conjunto la legitimidad de sus espacios tradicionales.

#### 4. Ubicación y saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen

Las demandas de territorios indígenas pueden entenderse como un nuevo proceso social de interrelaciones de las nacionalidades oprimidas y estado boliviano para la determinación de derechos territoriales ancestrales a través de procesos técnicos y jurídicos. Pero quedan dudas respecto a que la titulación de los territorios resuelva el problema de acceso y uso de los recursos naturales existentes en los territorios indígenas, más aún si se toma en cuenta la falta de coherencia con otras normas jurídicas tales como la ley forestal, minera y petrolera y la propia constitución.

No debe perderse de vista que las TCO's demandadas son los espacios tradicionales que pudieron reconstituirse; en ellos no están consideradas las comunidades indígenas con territorio fragmentado, en los que difícilmente se puede reconstituir los territorios por la alta presencia de terceros, la dispersión de comunidades, y porque materialmente no es posible reconstituir los espacios tradicionales a los que tuvieron acceso. En el caso de las comunidades fragmentadas y en situación dispersa al menos debe garantizarse las áreas de uso y ocupación. Las demandas a este nivel recién empiezan.

**Cuadro 9.2**  
**Ubicación de las TCO's en las tierras bajas y el Chaco por microregión**

<b>Eco región</b>	<b>Tierra Comunitaria de Origen</b>
Amazonía Norte y Sur	Yaminahua Machineri, Multiétnico 2 (TIM II), Chacobo Pacahuara, Cavineño, More, Joaquiniano, Cayubaba, Itonama, Baures, Territorio Indígena Siriono (TIS), Canichana, Movima, Territorio Indígena Moxeño Ignacio (TIMI), Multiétnico 1 (TIM I), Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Securé (TIPNIS), Territorio Indígena Chimán, Pílon Lajas, Tacana, Araona, Lecos de Franz Tamayo, Lecos de Larecaja, Mosetenes, Yuracares, Yukis, Guarayos, y Territorio Indígena del Bajo Paragua (CIBAPA)
TCO's en la Eco-región Oriental:	Monte Verde, Zapocoo, Lomerío, Santa Teresita, Tobité, Rincón del Tigre
TCO's en la Eco-región Chaqueña:	Takovo Mora, Isono, Yembiguasú, Charagua Norte, Charagua Sur, Kaaguasu, Iupaguasu, Itikaraparirenda, Kaami, Avatiri Ingre, Avatiri Huacareta, Macharetí-Nancaroinza-Kami, Itikaguasu, Weenhayek, Tapiete

Fuente: elaboración propia en base a datos CPTI.

Estas TCO's se encuentran en diversas fases del proceso de saneamiento. Con relación a las TCO's ubicadas en el departamento de Santa Cruz, en el cuadro 9.2 se presentan los casos más representativos del proceso de saneamiento y titulación.

En el siguiente cuadro se hace una descripción de todas las demandas de TCO's presentadas y admitidas por el Estado, la relación de superficies iniciales y cómo en el proceso muchas de estas superficies fueron modificando, y aun continúan modificándose, a partir de los resultados del saneamiento y los informes de necesidades espaciales. La cantidad de territorios indígenas identificados en el proceso y a ser presentados alcanza a 47 TCO's.

**Cuadro 9.3**  
**Proceso de saneamiento de las TCOs**

<b>Etapas de saneamiento</b>	<b>No. de demandas</b>
Elaboración de la demanda	47
Admisión de la demanda	46
Inmovilización	42
Georeferencias	41

Determinación	área	40
saneamiento		32
Identificación de gabinete		23
Ejecución de saneamiento		8
Título provisional		5
Dotación y titulación		

Fuente: elaboración propia en base a datos CPTI.

Debe tomarse en cuenta que los pasos establecidos para el saneamiento de TCO's son consecutivos y deben ir cumpliéndose cada uno de ellos antes de pasar a la próxima etapa, de las 46 demandas de TCO's de Tierras Bajas admitidas por el INRA, 42 cuentan con la resolución de inmovilización, 41 tienen georeferencias del área demandada, 40 TCO's tienen resoluciones determinativas de áreas de saneamiento. Cuentan con la identificación de gabinete 32, de los cuales 23 están en alguna etapa del proceso de saneamiento.

Los títulos provisionales corresponden a los 8 territorios indígenas que después de la marcha de 1990 fueron formalizados con Decreto Supremo, pero la mayoría no tienen saneamiento.

Hasta la fecha del presente trabajo los títulos entregados a las TCO's que cumplieron todos los procedimientos exigidos por ley son las ayoreas: Santa Teresita, Tobité, Zapocoo y Rincón del Tigre; en el caso de la TCO Guarayos existe un título parcial que corresponde al Polígono A, estando pendientes de saneamiento los polígonos 1, 2, 3 y 4; en este caso, lo más probable es que el proceso de saneamiento concluya en el polígono 1, pues con estas 2 áreas llegarían a la superficie recomendada por VAIPO. Definitivamente el proceso de identificación de necesidades espaciales es la etapa de saneamiento que puede dar celeridad o retardación -como en este caso- en el proceso de titulación. Por ello se insiste en el replanteamiento de este proceso.

Otras demandas de tierras comunales indígenas que se tramitan ante el Estado corresponden a las comunidades en situación dispersa y que cuentan con espacios de uso y ocupación pequeños, sin posibilidades de contar con áreas de reserva que garanticen un crecimiento futuro de estas comunidades. Estas demandas están siendo presentadas bajo la modalidad del SAN-SIM que, como su nombre indica, debería ser uno de los procedimientos más expeditos para la titulación de pequeñas propiedades comunales de indígenas, campesinos, colonizadores.

En las primeras solicitudes de SAN-SIM para comunidades indígenas de las áreas de influencia de los gasoductos, principal (Santa Cruz-Puerto Suárez) y lateral (Río San Miguel-San Matías) efectuadas con patrocinio de PDPI-GTB y PDI-GOB se constató diferentes criterios de interpretación. Para la responsable de SAN-SIM del INRA, las solicitudes de saneamiento de comunidades indígenas deberían ejecutarse bajo la modalidad de SAN-TCO, aspecto que fue superado.

La experiencia de trámites de SAN-SIM para comunidades en situación dispersa, a junio del 2000, deja el mal precedente de que las comunidades indígenas deben cumplir con exigencias de saneamiento similares a las de una TCO, como ser: personería jurídica, trabajos de campo de relevamiento inicial del predio con georeferencias, censos comunales, previos a la admisión de la solicitud de saneamiento; una vez admitida la solicitud, es el INRA quien ejecuta el saneamiento por administración directa o delegada. Las comunidades que no tienen recursos ni el apoyo de entidades o proyectos como los gasoductos que respalden los procesos de saneamiento, no tendrán muchas oportunidades. Preocupa que, en muchos casos, se trata de tierras comunales hasta 50 ha, para un promedio de 10 familias, cuando la misma ley reconoce como pequeña propiedad parcelaria individual una superficie menor a 50 ha.

En estos casos los costos serán altos justamente por tratarse de espacios pequeños, dispersos e irregulares en su forma; lo cual implica, complejidades técnicas, económicas, procedimentales, tales como: movilización y traslado, mensura, señalamiento de mojones, mayores colindancias y actos de pericias de campo, la celebración de actas de conformidad de linderos. En muchos casos, se trata de predios con límites sinuosos que implican varios vértices, los que se traducirán en altos costos para las familias de escasos recursos.

## 5. Experiencias de saneamiento, catastro y titulación de TCOs

En este apartado se abordan los procesos de: saneamiento, catastro y titulación, con relación a la experiencia seguida en los territorios indígenas. Los procedimientos están contenidos en el Decreto Reglamentario N° 24784 de la Ley 1715 (Julio 31 de 97), para los siguientes casos:

- Nuevas demandas (con posterioridad a la ley 1715).
- Trámites en curso, se refieren a las 16 demandas (33 territorios indígenas) interpuestas al Estado con anterioridad a la aprobación de la Ley .
- Para los 8 territorios reconocidos con Decreto Supremo y,
- La conversión de propiedades comunales en TCO's.

Los pueblos indígenas recorren un trámite largo, moroso y lleno de estudios hasta llegar a obtener un título que acredite su derecho territorial. Algunas referencias: previa a la promulgación del DS 24784, las demandas territoriales presentadas al Ejecutivo fueron acompañadas con la justificación étnica, histórica y las coordenadas de ubicación de los territorios; a partir de la vigencia del reglamento de la Ley INRA se impusieron los *Estudios de Caracterización Preliminar* a cargo de la ex-SAE (Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE), y los controversiales *Estudios de necesidades espaciales* (SAE-VAIPO), con más de dos versiones para cada territorio, en los que se contemplan variables económicas, productivas, educativas, demográficas, socioculturales, patrones de asentamiento, etc. Consideremos a continuación los procesos anotados.

### 5.1. Saneamiento

Es el procedimiento técnico-jurídico que permite determinar el derecho de propiedad agraria; en el caso de las demandas indígenas se aplica el Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO). El tiempo de duración del saneamiento está en función de la cantidad de terceros, a mayor presencia de terceros mayor demora y mayor costo de titulación para las TCO's.

Se ha planteado desde las organizaciones indígenas, en más de una oportunidad, la titulación de la TCO sin saneamiento, alternativamente, que los terceros demuestren su derecho propietario y corran con los gastos del saneamiento en un tiempo prudencial; de no hacerlo, abandonen el territorio para consolidar los espacios a favor del pueblo indígena como establece la ley.

En la actualidad existen TCO's inmovilizadas con más de 11 millones de ha, varias de ellas en proceso de saneamiento (ver Atlas, 2000:187). En los predios o tierras comunitarias, que no son TCO's, se aplica el SAN SIM; la probabilidad de que este proceso marche rápido es baja.

### 5.2. Titulación

Es la entrega del título ejecutorial al titular del área o predio declarado como saneado, este procedimiento se aplica a las TCO's en trámite y a las nuevas demandas e igualmente en el CAT-SAN y SAN-SIM. A febrero 2000, fueron tituladas:

**Cuadro 9.4**  
**TCO's Ayoreas tituladas a febrero 2000**

TCO	No. Ha	No. Título Ejecutorial
Rincón del Tigre	97.742	TCO Nal. 000010
Santa Teresita	77.545	TCO Nal. 000009
Zapocoo	43.344	TCO Nal. 000012
Tobité	26.103	TCO Nal. 000013
Guarayos (parcial <sup>2</sup> ) Polígono A	413.018	TCO Nal. 000011

Fuente: elaboración propia en base a datos CPTI.

En cambio los Territorios Indígenas reconocidos con Decreto Supremo (TIDS) anteriores a la Ley, fueron titulados sin saneamiento en julio de 1997. Provisionalmente se otorgó 7 títulos de propiedad reconociendo 2.8 millones de hectáreas sujetas a saneamiento, siendo los mismos:

**Cuadro 9.5**  
**Titulación de Territorios Indígenas reconocidos con Decreto Supremo (TIDS)**

<sup>2</sup> La demanda de la TCO guarayos es de 2.205.369 ha.



TCO's	No. Ha
Araona	95.036
Pilón Lajas	396.264
Territorio Indígena Chimán (TICH)	401.323
Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS)	1.236.296
Territorio Indígena Multiétnico (TIM 1)	343.262
Territorio Indígena Sirionó (TIS)	62.903
Yuki	127.849
Weenhayek*	197.849

\* A este grupo de territorios indígenas corresponde el caso de Weenhayek con 197.849 Ha. Se considera un territorio titulado aunque al interior de la misma la presencia de terceros compromete el territorio en más del 80%.  
Fuente: elaboración propia en base a datos CPTI.

Se titularon también 62 propiedades campesinas en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, y más de 150 mil ha identificadas con derechos de uso actual de grupos colonizadores nativos y para asentamientos humanos en tierras bajas, según datos que se manejan en el INRA.

### 5.3. Catastro

Es el registro ordenado y sistematizado de predios saneados y titulados. El catastro legal del INRA consta de un Sistema de Información Geográfica (SIG) especialmente diseñado para el registro digital de información cartográfica, mapas bases que contiene superficies de polígonos o predios georeferenciados; cada predio cuenta con un código de identificación de propietarios.

La información digital de predios permitirá el ordenamiento, administración y gestión de las propiedades. En términos de la ley está previsto que la información del catastro pase paulatinamente a Derechos Reales y a los municipios para fines impositivos. Los Sistemas de Información Geográfica (SIG), catastrales, idealmente deben ser multiutilitarios y multifinalitarios, para permitir procesos de planificación, gestión de recursos, definición de políticas y tomas de decisiones en diversos campos; pero normalmente, las autoridades gubernamentales y municipales recurren a tecnologías de punta solo para fines de control impositivo de los predios. Limitar a tal finalidad el catastro legal sería un gravísimo error.

El catastro del INRA (SIG-CAT) es financiado por el Banco Mundial y desarrollado por el consorcio INYPSA-CADIC-DICATUR S.A., oficialmente no se conoce los detalles del diseño de este sistema. El levantamiento de información de predios con fines catastrales, en las áreas contiguas al Catastro Integrado de Saneamiento CAT-SAN en La Paz y Santa Cruz, se aproxima a los 2.3 millones de ha (Fondo Nórdico), 3.1 millones de ha en Chuquisaca (Kadaster) y 1.865.406 ha en Santa Cruz, sector San Julián y zonas contiguas a las TCO's guarayos y Monteverde (INYPSA).

### 6. Conclusiones

La parte declarativa de principios y objetivos de la Ley *INRA* tiene mucho aspectos positivos, como ser: tratamiento integral del tema tierras, garantizar la seguridad técnico-jurídica a la propiedad agraria, estimular la inversión predial y facilitar el funcionamiento de un mercado de tierras formal y legal, equidad en el acceso a las tierras fiscales por parte de las poblaciones originarias nativas (campesinos, indígenas) sin tierras, promover la utilización eficiente y sostenible de los recursos naturales, impulsar un sistema jurídico institucional de administración de tierras y resolución de conflictos transparente y eficaz. No cabe duda que si se cumplieran estos principios y objetivos declarados por la ley del INRA, el ordenamiento territorial en el país tendría el carácter de reales reformas; pero si nos detenemos a pensar en los sujetos que mayormente se benefician (los terceros), estas potencialidades se tornan en la negación del mismo proceso.

Las potencialidades de la ley deben considerarse con relación al entorno, a las grandes tendencias y preocupaciones en el mundo. Una de las tendencias de universalización es la *seguridad jurídica* en todos los campos. De manera que si se piensa en seguridad jurídica de la propiedad agraria, también es necesario trabajar para la seguridad jurídica de la propiedad de los menos favorecidos como son los pueblos indígenas y originarios, para permitir un crecimiento a largo plazo,

para la conservación del medio ambiente y para el desarrollo de las poblaciones indígenas a partir de sus propias iniciativas siendo necesario garantizar los espacios suficientes a las poblaciones nativas.

Las limitaciones de la Ley y su reglamento, residen en su aplicabilidad o inaplicabilidad (como se quiera entender). La ley toca intereses de poderosos y a fin de atenuar estos intereses se introdujo en la misma ley varias contradicciones y a partir de ellos, los reglamentos hacen perder la eficacia sustantiva de la ley, como las anteriormente expuestas en el capítulo la Ley INRA y las TCO's, que dieron lugar al incumplimiento de los propios plazos y objetivos de la ley.

El proceso de ordenamiento de la propiedad agraria en el país es una política de Estado irreversible, cuyo propósito es la seguridad jurídica de la propiedad agraria como ente legitimador de las inversiones y las ganancias en el uso y explotación de recursos naturales y el asentamiento de grandes proyectos (gasoductos, carretera bioceánica, etc); a su vez, el proceso de ordenamiento territorial busca evitar un mercado de tierras corrupto y volátil, estimulado por la presencia de grandes proyectos que alteran violentamente las economías locales y generan desplazamientos de las poblaciones indígenas.

En el proceso de saneamiento y titulación de los territorios indígenas, existe falta de voluntad política para hacer más expedito y transparente el proceso. Los menos favorecidos son los pueblos indígenas y en particular los poseedores de la pequeña propiedad agraria. La falta de voluntad política se disfraza con la falta de recursos económicos para ejecutar el proceso, falta de institucionalidad en el INRA, preciosidad en las exigencias de las normas técnicas, falta de equipos humanos y técnicos para encarar el ordenamiento de más de un millón de kilómetros cuadrados en todo el país, interposiciones políticas de los grupos de poder con intereses agrarios. Varios de estos obstáculos están siendo superados por exigencias a las autoridades gubernamentales, como a través de cabildos con los patrocinadores que promueven el proceso de ordenamiento territorial.

Grupos empresariales se dan modos para consolidar sus posesiones agrarias vulnerando las norma contempladas en la Ley 1715. En el caso de las tierras bajas, la tendencia es a consolidar e incrementar los latifundios, pese a que ello está prohibido por ley. El mecanismo las mediciones de la Función Económica Social (FES). Existen estudios respecto a la carga animal por eco-regiones y según clasificación de suelos. Para la eco-región chaqueña, a fin de evitar un sobrepastoreo, compactación de suelos, etc, se considera adecuado 20 ha por cabeza de ganado (4 veces más que lo establecido en la vieja ley agraria). Es posible que este planteamiento técnicamente esté bien concebido y tenga propósitos loables, pero considerarlo válido para determinar la FES, sería equivocado. Materialmente todo la región chaqueña no daría abasto para adjudicar a los hacendados y las comunidades indígenas guaraníes prácticamente quedarían sin territorio. El saneamiento en la región chaqueña recién inicia y será extremadamente conflictiva por la alta presencia de hacendados y comunidades indígenas.

Problemas estructurales no resueltos en el tema de la propiedad agraria. Las propiedades comunales y comunitarias están en situación pasiva frente al saneamiento por la carencia de recursos, pero también son las más vulnerables ante la presión de terceros. Es necesario repensar este proceso de ordenamiento territorial de manera integral para todos los sectores. Durante estos tres años de saneamiento los mayores beneficiados son los terceros, aunque los recursos económicos vienen a nombre de pueblos indígenas.

Las principales dificultades y obstáculos en el proceso de titulación se presentaron por: i) el Decreto N° 25538 de conversión de barracas en concesiones forestales por el conflicto de derechos y competencias que ha generado; ii) La Resolución Administrativa N° 098/99 del INRA, que establece un procedimiento expedito de saneamiento en tierras fiscales para declararlas disponibles al margen de lo establecido en la ley; el Estudio de Identificación de Necesidades Espaciales (EINE); y, iii) los arts. 236 y 338 del Reglamento Modificado, por cuanto el primero establece la no realización de la FES en medianas propiedades -hasta 500 ha- mientras que el segundo define el saneamiento especial que suple la resolución 098/99. Ambos son motivo de impugnación por parte de las organizaciones indígenas, abrogados y modificados por los acuerdos de la tercera marcha indígena-campesina y de colonizadores.

## **Bibliografía**

- (a) CPTI - CIDOB (Martínez José, Editor). 2000. *Atlas de Territorios Indígenas en Bolivia: Situación del as TCO's y proceso de Titulación*, PLURAL, La Paz
- (b) DANIDA. 1997. *Compendio de disposiciones relativas a Derechos Indígenas en la Legislación Nacional*, Danida, La Paz

- (c) *Documentos de las Demandas de TCO's*, Archivos CPTI - CIDOB
- (d) INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA. 1997. *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, INRA, La Paz.
- (e) INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA. 1998. *Informe de Actividades Gestión 1998*, INRA, La Paz
- (f) MARINISSEN, Judith. 1998. *Legislación Boliviana y Pueblos Indígenas: Inventario y análisis en la perspectiva de las demandas indígenas*, CEJIS, Santa Cruz
- (g) MARTINEZ, José. 1997. *Estudio de Caracterización de la TCO Guarayos*, CPTI, Santa Cruz
- (h) MARTINEZ, José. 1998. *Estudio de Necesidades Espaciales TCO Monte Verde*, VAIPO, Santa Cruz (primera versión)
- (i) VICE PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. 1997. *Legislación Indígena, compilación 1991 - 1997*, OIT - FDPI, La Paz
- (j) WOFENSOHN, D. James. 1998. *Discurso del Presidente del Banco Mundial ante la Junta de Gobernadores del FMI, BM*,

## Anexos

**Cuadro 1**  
**ORGANIZACIONES DE PUEBLOS INDÍGENAS**

TERRITORIO INDÍGENA (TCO)	PUEBLOS ÍNDIGENAS EN LA TCO	FAMILIA LINGÜÍSTICA (a)
<b>CENTRAL INDÍGENA DE LA REGIÓN AMAZÓNICA DE BOLIVIA, CIRABO</b>		
YAMINAHUA MACHINERI	Yaminahuas, Machineris	Yaminawa (b)
TERRITORIO INDÍGENA MULTIETNICO (TIM 2)	Esse Ejja, Tacana, Cavineño	Tacaña
CHACOBO – PACAHUARA	Chacobos, Pacahuaras	Pano
CAVINEÑO	Cavineños	Tacaña
ARAONA	Araonas	Tacaña
<b>CENTRAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DEL BENI, CPIB</b>		
MORE	Mores	Chapakura
JOAQUINIANO	Juaquinianos	Grupo multiétnico (c)
CAYUBABA	Cayubabas	Kayuvava
ITONAMA	Itonamas	Itonama
BAURES	Baures	Arawak
TERRITORIO INDÍGENA SIRIONO (TIS)	Sirionó	Tupi guarní
MOVIMA	Movimas	Movima
CANICHANA	Canichanas	Kanichana
MOXEÑO IGNACIANO (TIMI)	Moxeños	Arawak
TERRITORIO INDÍGENA MULTIÉTNICO (TIM N° 1)	Moxeños Trinitarios, Ignacianos, Movimas, Yuracares, Chimanes	Multiétnico
CHIMAN (TICH)	Chimanes	T'simané
PILON LAJAS	Tacanas, Chimanes, Mosevenes	Multiétnico
ISIBORO SÉCURE (TIPNIS)	Yuracares, Moxeños Trinitarios, Ignacianos, Chimanes	Varias familias lingüísticas
<b>CENTRAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA PAZ, CEPILAP</b>		
TACANA	Tacanas	Takana
LECOS	Lecos (Lapa Lapa)	Lekos
MOSETENES	Mosetenes	T'simané

<b>CENTRAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DE COCHABAMBA, CPITCO</b>		
YUQUI	Yukis	Tupi guaraní
YURACARE	Yuracares	Yura
<b>COORDINADORA DE PUEBLOS INDÍGENAS DE SANTA CRUZ, CPESC</b>		
GUARAYOS	Guarayú	Tupi guaraní
MONTEVERDE	Chiquitanos (d)	Besiro
CIBAPA	Chiquitanos, Guarasuw'e, Pauseña	Multiétnico
LOMERÍO	Chiquitanos	Besiro
ZAPOCOO	Ayoreodes	Zamuko
SANTA TERESITA	Ayoreodes	Zamuko
TOBITÉ	Ayoreodes	Zamuko
RINCN DEL TIGRE	Ayoreodes	Zamuko
OTUQUIS (e)	Chiquitanos	
<b>ORGANIZACIÓN DE CAPITANÍAS WEEHNAYEK ORCAWE</b>		
WEEHNAYEK	Weehnayek (Matako)	Matako - Noktene
<b>ASAMBLEA DEL PUEBLO GUARANÍ, APG</b>		
ISOSOG	Guaraní Iloseño	Tupi guaraní
KAAY IYA (PARQUE) (f)	Guaraní Iloseño	Tupi guaraní
YEMBIGUASU	Guaraní	Tupi guaraní
TAKOVO MORA	Ava Guaraní	Tupi guaraní
KAAGUASU	Ava Guaraní	Tupi guaraní
CHARAGUA NORTE	Ava Guaraní	Tupi guaraní
CHARAGUA SUR	Ava Guaraní	Tupi guaraní
IUPAGUASU	Ava Guaraní	Tupi guaraní
ITIKARAPARIRENDA	Ava Guaraní	Tupi guaraní
KAAMI	Ava Guaraní	Tupi guaraní
MACHARETI-ÑANCAROIZA-KARANDAITI	Ava Guaraní	Tupi guaraní
AVATIRI INGRE y HUACARETA	Ava Guaraní	Tupi guaraní
ITIKAGUASU	Ava Guaraní	Tupi guaraní
TAPIETE	Tapietes	Tupi guaraní

- Para este trabajo se toma la clasificación etnolingüística de Riester - Zolezzi (1987), ILV y Díaz Astete (1998)
- Según Díaz Astete, los Yaminahuas pertenecen a la familia lingüística *Pano* y los Machineris forman parte de la familia lingüística *Arawak*
- Conformado por Baures, mojeños, cayubabas, itonamas, movimas (Datos Alvaro Díaz A. y David Murillo Pueblos Indígenas de Tierras Bajas, PNUD, 1998)
- Las comunidades Chiquitanas demandantes son de Concepción, San Javier y Lomerío; las otras comunidades chiquitanas ubicadas en otras provincias tienen demandas en proceso o simplemente espacios comunales dispersos
- Demanda Pueblo Chiquitano en preparación, comunidades chiquitanas de la Provincia Germán Busch
- Bajo administración de la Fundación Ivi Yambae de la Capitanía del Alto y Bajo Isoso (CABI), cuenta con el apoyo de WCS

Fuente: Elaboración propia con datos de las demandas e información de las organizaciones Regionales Indígenas, 2000

[Arriba](#)

