

**PANEL 2:**

# **LA AGENDA DE AMPLIACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA**

# Gestión pública en la administración de la tierra: estado de situación de la problemática boliviana de tierras

## Políticas públicas en administración de tierras

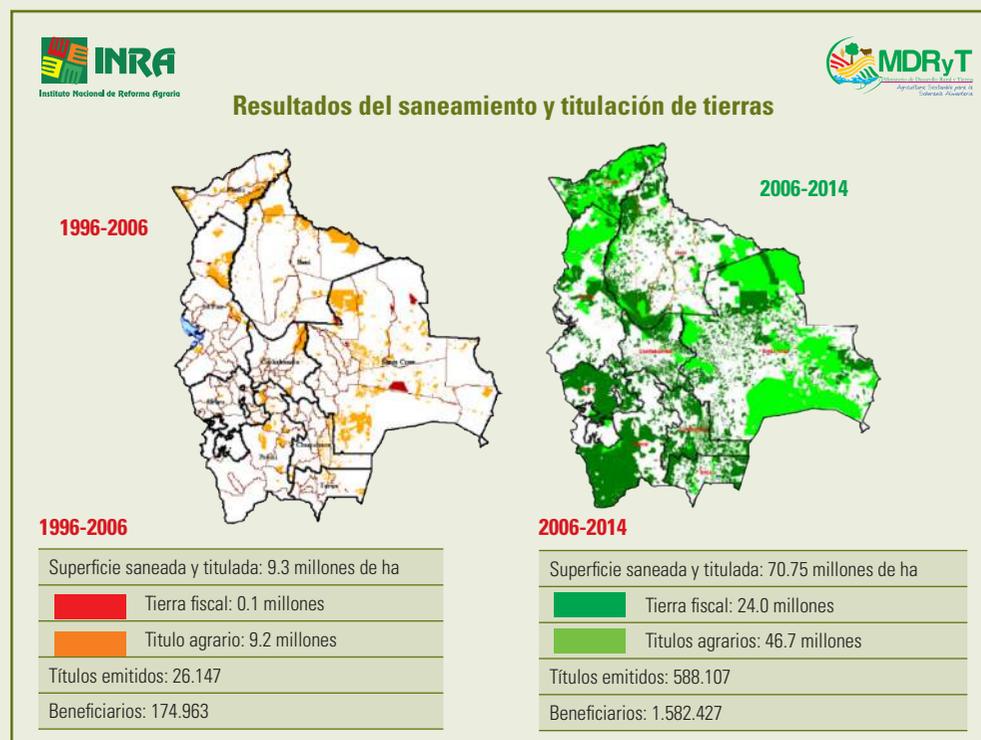


**Giovanna Mallea Valencia**

Abogada. Jefa de Fiscalización del Ministerio de Tierras.

Vengo en representación del Viceministerio de Tierras. Vamos a ver datos e información, necesaria para tener una correcta lectura de nuestra realidad y hacia dónde nos proyectamos.

Esta es una comparación de cómo estaba nuestro país al año 2005 y los cambios que en términos fundamentalmente de gestión se han dado con el proceso de saneamiento de tierras.



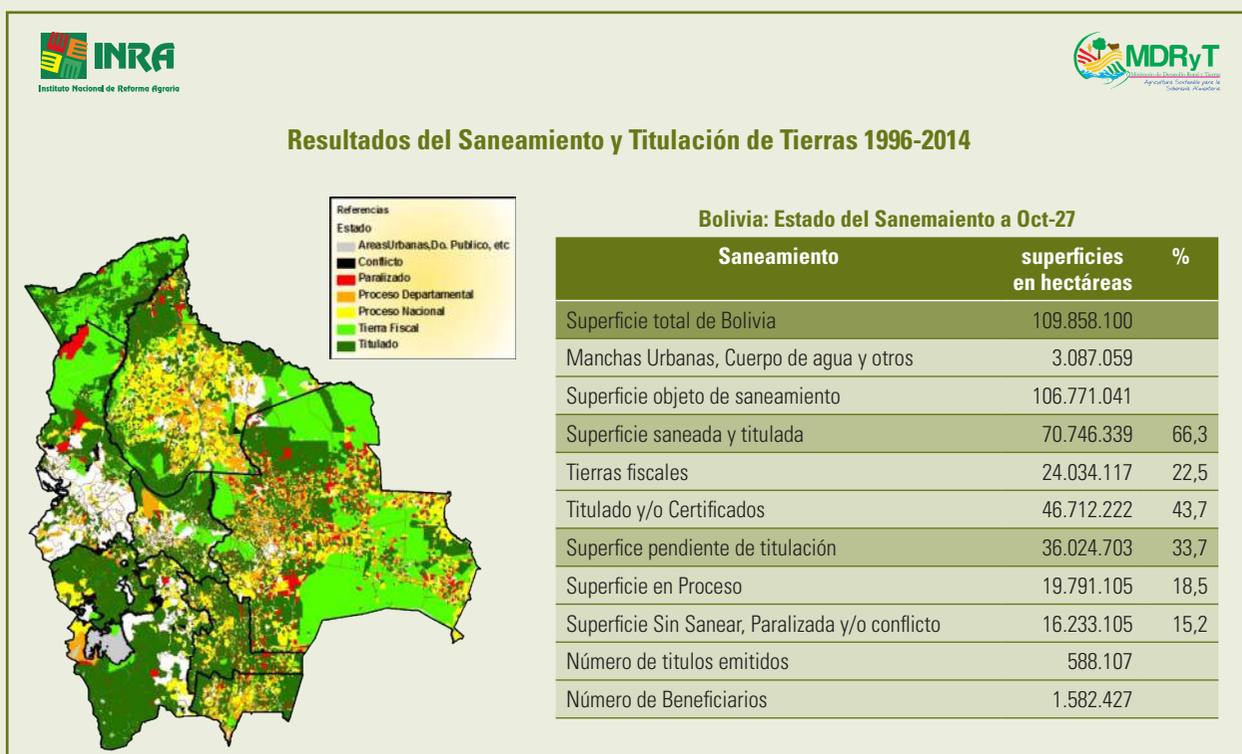
Como podrán observar, en cuanto a las tierras fiscales, menos de un millón de hectáreas habían sido identificadas [entre 1996 y 2005], y desde 2006 hasta 2014, tenemos 24 millones de hectáreas.

En cuanto a títulos agrarios, 9,2 millones de hectáreas saneadas al año 2005, y con el avance del saneamiento, en cuanto a títulos ejecutoriales en total ahora, 46,7 millones.

¿Cuántos títulos hemos emitido? Hasta el 2005, 26.147 títulos. El dato global hasta 2006, es de 588.107. Los títulos entre 2006 y 2014 son la diferencia entre ambas cifras [561.960].

Sobre beneficiarios, hemos rebasado el millón y medio, y hasta el año 2005, sólo teníamos 174 mil.

Datos del saneamiento de tierras globalizado. La superficie total de Bolivia es de 109.858.100 hectáreas. Pero la superficie objeto de saneamiento es de 106.771.041 hectáreas. ¿Cuánta es la superficie saneada y titulada? 70.746.339 hectáreas, es decir, estamos al 66% de avance del saneamiento.



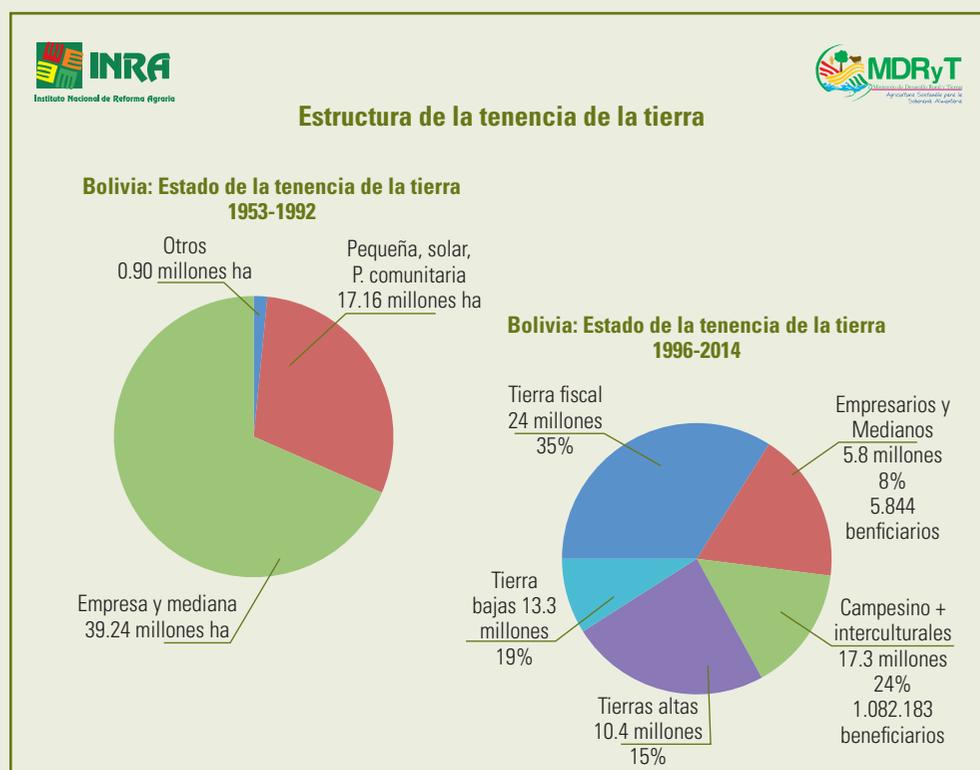
*¿Cuánto nos resta por sanear?  
36.024.703 hectáreas pendientes de saneamiento (33,7%).*

La superficie en proceso abarca 19.791.105 hectáreas, que están en diferentes etapas del saneamiento. Una parte está con pericias de campo y la otra restante está con solicitudes de saneamiento o en alguna otra etapa, pero está pendiente de alguna resolución final.

La superficie también pendiente de sanear comprende las áreas paralizadas, en conflicto y aquellos espacios sin intervención. Llega a 16.233.598 de hectáreas, equivalentes al 15%. Eso, sumado al 18%, nos ubica en ese 33,7% pendiente de saneamiento.

**¿Cuántos son los títulos ejecutoriales que se llegaron a emitir?  
588.107. ¿Cuántos son nuestros beneficiarios?  
1.582.427.**

¿Cómo ha trascendido esto en la estructura de la tenencia de tierras? Indudablemente, no podemos hacer un análisis concluyente; esto está a 66% de lo saneado. Pero ¿qué lectura tenemos de ese 66%? Si comparamos con lo que ocurrió después de la Reforma Agraria de 1953, hasta 1992, con la intervención al ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización (las entidades encargadas de la distribución de tierras después de la Reforma Agraria), teníamos 39,24 millones de hectáreas distribuidas en favor de medianas propiedades y empresas; 17,16 millones de hectáreas favorecieron a pequeñas propiedades, propiedades comunarias y solares campesinos. Los otros tipos de propiedad están distribuidos en menos de un millón de hectáreas.



¿Cómo está la actual estructura al 66%? Tenemos 5,8 millones de hectáreas consolidadas a favor de medianas propiedades y empresas; 17,3 millones de hectáreas a favor de campesinos e interculturales. En tierras altas y bajas tenemos 23,7 millones de hectáreas que beneficiaron a tierras comunarias de origen. Y encontramos como tierras fiscales 24 millones de hectáreas.

Ese es el cambio en la estructura de la tenencia de tierras del que nos da cuenta este 66% de ejecución del saneamiento.

**¿Cómo van los resultados en títulos ejecutoriales?**

Tenemos entre las gestiones 1996 y 2005, 26.147 títulos. Sólo por tomar algunos ejemplos, veamos lo que ocurre la gestión 2009: 49.656 títulos ejecutoriales; en 2010, 70.659 títulos ejecutoriales; en 2012, 100.010; en 2013 hay un repunte con 137.161; y hasta octubre de este año, 106.301 títulos ejecutoriales, sin que haya concluido la gestión.



**¿Cuál es la participación de la mujer dentro del proceso de saneamiento de tierras?**

Si comparamos lo sucedido antes de la Ley 1715 [de 1996], la participación del varón estaba por el 89% y de la mujer por el 9%; y propiedades para asociaciones y demás, por el 0,5%. [Luego, con la ley INRA] hay un cambio cualitativo: se ha hecho el saneamiento de tierras, y no fue casual encontrarnos con un ascenso significativo en la participación de la mujer. Hubo bastante inversión y participación de las instancias estatales para promover la participación de la mujer en el acceso a tierras.

¿Cuáles son nuestros datos? La mujer, entre el año 96 y 2014, tiene una participación efectiva del 46%. El varón sigue gozando de una participación mayor, con 53%; y para otro tipo de asociaciones o personas jurídicas es 1%. Esto es significativo si comparamos lo sucedido antes de la ley 1715 y lo que ocurre de forma posterior.

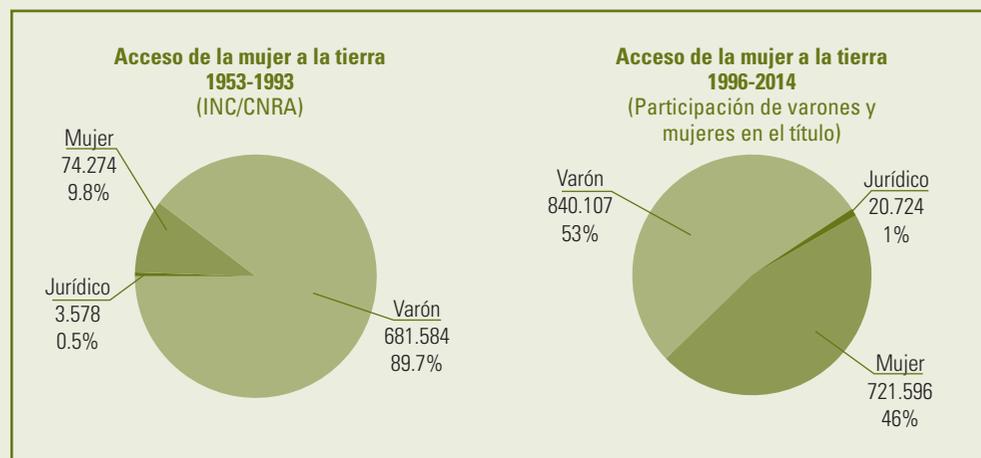
¿Cuál es la base legal en la que descansa la seguridad jurídica de la mujer en el acceso de tierras? Tenemos el artículo 402, parágrafo 2 de la Constitución: [el Estado tiene la obligación de] “Promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra”.

La ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, de noviembre de 2006, en su disposición final octava dice lo siguiente:

*Se garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras. En caso de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar. Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra, independientemente de su estado civil.*

Es una disposición legal que hemos explotado dentro del Instituto Nacional de Reforma Agraria, porque a nivel de posesiones se registró obligatoriamente tanto a hombres como a mujeres en el levantamiento de información, y esto repercutió en que el derecho propietario fuera reconocido a ambos. También ha sido muy importante que las mujeres no fueran discriminadas por no tener un certificado de matrimonio, aun habiendo antecedente agrario que reflejaba el derecho propietario de un varón. Si la mujer convivía o estaba trabajando la tierra junto con el varón era

tomada y es tomada en cuenta dentro del levantamiento de información de campo y, por tanto, accede al derecho propietario, indistintamente tenga un certificado de matrimonio o no.



**¿Cómo nos va con las tierras fiscales?**

Tenemos un total de tierras fiscales identificadas de 24.034.118 hectáreas, de las cuales 17.473.400 no son disponibles: hablamos fundamentalmente de áreas protegidas, reservas forestales y demás. Lo que sí está disponible son 6,5 millones de hectáreas de tierras fiscales, de las cuales hay más de dos millones de hectáreas ya distribuidas a favor de comunidades indígenas originario campesinas. Son dotaciones de forma colectiva. Nuestro régimen no admite todavía la distribución individual. Y en esa orientación también fue enmarcada la Constitución Política del Estado.

**¿Cuánto tenemos todavía disponible para distribuir? 4,5 millones de hectáreas.**

Superficies en usufructo. Un tema pendiente para nosotros es el reconocimiento del derecho propietario a favor de entidades públicas. ¿Por qué? Porque es la manera de que se garanticen futuras inversiones. Actualmente, solamente se les otorga tierras bajo la condición de usufructo. Es decir, pueden utilizar las tierras, pero – los entes públicos-, no acceden a derecho propietario si hablamos de tierras fiscales.

¿Qué ha ocurrido con los dos millones de hectáreas distribuidas? Si vemos la comparación entre 1996 y 2005, la superficie distribuida llegó a 36.834 hectáreas; la superficie distribuida de 2006 a 2014 es 1.972.054 hectáreas, lo que hace el total de 2 millones.

El número de comunidades beneficiarias: entre 1996 y 2005 solamente se beneficiaron diez; entre 2006 y 2014 tenemos 529. En total, 539 comunidades beneficiarias.

Hablemos de las familias beneficiarias. Tenemos, entre 1996 y 2005, 563 familias beneficiarias, y entre 2006 y 2014, 20.189, lo que hace un total de 20.752.

TIERRAS FISCALES		SUPERFICIE (Ha)	
Tierra Fiscal NO disponible (Reservas y concesiones forestales, parques nacionales, áreas protegidas y proyectos estratégicos nacionales)		17.581.365	
Tierra Fiscal Disponible	Superficie Dotada	2.132.846	6.961.155
	Superficie en Usufructuo	45.228	
	Tierras Fiscales para distribuir	4.783.081	
TOTAL TIERRAS FISCAL IDENTIFICADA		24.542.520	

CUADRO COMPARATIVO GESTIONES ANTERIORES				
DESCRIPCION	GESTIONES 1996-2005	GESTIONES 2006-2014	TOTALES	
Superficie distribuida, Ha.	36.834	2.096.012	2.132.846	
comunidades beneficiadas	10	608	618	
Número de familias beneficiadas	563	23.039	23.602	

**¿Qué hizo la diferencia?**

¿Qué es lo que ha podido suceder al 2005 y después del 2005? ¿Cuál ha sido el cambio cualitativo que permite apreciar importantes avances y resultados del proceso? Hay varios análisis. Me referiré a un par de ellos.

Hasta 2005 se trabajaba con la terciarización del proceso de saneamiento, es decir, no había una ejecución directa: se contrataba a empresas y ellas ejecutaban el trabajo. Si hablamos, por ejemplo, de los saneamientos a pedido de parte, iba cualquier interesado, normalmente un mediano propietario o empresario, donde una empresa privada y la contrataba para ejecutar el saneamiento, poniendo en evidencia irregularidades que han llevado al INRA a dar un paso atrás en estos procesos. De ahí sobrevienen muchos procesos de fiscalización del Viceministerio de Tierras, de controles de calidad y de anulación de procesos dentro del INRA.

Pero lo que más ha gravitado en la baja gestión en términos de resultados de saneamiento ha sido la generación de excesiva burocracia. Habían análisis que establecían una cantidad de tareas en la ejecución del saneamiento: sumaban más de 70 los pasos. Entonces, indudablemente, tener un proceso terciarizado y contar con una burocracia excesiva en los pasos que demandaba el proceso de saneamiento dieron por resultado que hubiera procesos iniciados en los años 2000 y terminen con saneamiento o titulación en 2010 o 2011.

Probablemente, a eso también contribuyó la falta de continuidad en las diferentes gestiones de gobierno: se marcaban ciertas metas, sucedían cambios en direcciones departamentales, direcciones nacionales, y se volvía a empezar.

Seguramente, más adelante podremos hacer un análisis más fino de lo que permitió que podamos gozar de una gestión, con mejores resultados. La tecnología es un

elemento fundamental. Accedimos a fotografías aéreas que permiten tener en el momento vértices y precisión en la ubicación de los predios. Y si hablamos de zonas de valles o altiplano eso facilita bastante el trabajo de las brigadas de campo.

¿Cómo va la comparación? Tenemos en superficie saneada y titulada, gestiones 1996 al 2005, 9,3 millones de hectáreas. Entre las gestiones 2006 y 2014, tenemos 61,4 millones de hectáreas, que hacen el total general de 70 millones de hectáreas.

La inversión en el saneamiento es un elemento también importante. Entre 1996 y 2005, tenemos 85,1 millones de dólares invertidos. Entre 2006 y 2014, 121 millones de dólares invertidos. En total, 206,9 millones de dólares.

Esta es una muestra de lo que hubo en las gestiones de saneamiento y distribución de tierras hasta 2006, y de 2006 hasta 2014.

Grupo	Gestiones 1996-2005	Gestiones 2006-2014	Total general
Superficies saneada y titulada	9,3 millones de hectáreas	61.4 millones de hectáreas	70.7 millones de hectáreas
Títulos y certificados emitidos	26,147	561.960	588.107
Beneficiarios (Persona naturales y jurídica)	174.963 beneficiarios	1.4 millones de beneficiarios	1.58 millones de beneficiarios
Inversión saneamiento	85.1 millones de Sus	121.8 millones de Sus	206.9 millones de Sus
Costo Promedio por hectárea (Sus/ha)	9.1 dólares la hectárea	2.0 dólares la hectárea	2.9 dólares la hectárea

Grupo	Gestiones 1996-2005	Gestiones 2006-2014	Total general
Tierras fiscales identificadas	106 mil hectáreas	23.9 millones de hectáreas	24.0 millones de hectáreas
Superficie distribución de tierras (en millones de ha)	36 mil hectáreas	1.9 millones de hectáreas	2 millones de hectáreas
Número de comunidades beneficiadas	10	529	539
Número de familias beneficiadas	563	20.189	20.752

**¿Hacia dónde nos proyectamos en el Viceministerio de Tierras?**

Una preocupación latente es continuar con el proceso de distribución de tierras; todos estos procesos han estado marcados por la insuficiente participación del Estado. No tenemos asentamientos humanos consolidados. De los dos millones de hectáreas que ha distribuido el INRA, los propios colegas de esa institución nos hacían una estimación de que casi un 50% no tendría consolidación efectiva. ¿Por qué razón? Las tierras fiscales entregadas no son un campo ya preparado para que uno vaya a sembrar y se asiente. Muchas veces están en zona de monte, en zonas que hay que acondicionar para que un asentamiento humano pueda consolidarse.

El Viceministerio de Tierras proyectó un programa que cuenta con el apoyo del gobierno para que en cinco años revirtamos esta situación —la falta de consolidación de tierras en nuevos asentamientos humanos— Estamos persiguiendo con este programa la sustentabilidad del desarrollo productivo en estas áreas.

### Distribución de tierras sustentable

#### Anatecedentes:

De 6.5 millones de hectáreas de tierras fiscales disponibles, 2 millones fueron distribuidas a favor de 539 comunidades, de éstas aproximadamente el 50% no se encuentran consolidadas 4.5 millones de ha son susceptibles de distribución.

#### Meta:

400 asentamiento comunitarios consolidados en tres macroregiones (entre áreas nuevas y con autorización de asentamiento), don desarrollo sostenible, incorporando nuevas área a la producción de alimentos en armonía con la madre tierra.

#### Amazonía



#### Chiquitana



#### Chaco



Macroregiones	Superficie disponible (ha)	Nº comunidades	Nº familias
Amazaonía	1.500.000	150	15.000
Chiquitanía	1.500.000	150	15.000
Chaco	250.000	100	5.000
TOTAL	3.250.000	400	35.000

Tenemos el uso y manejo de suelos. Los suelos nos garantizan la producción de alimentos y la seguridad alimentaria. ¿Qué problema tenemos? El 41% del territorio nacional tiene suelos con algún grado de degradación. Eso pone en riesgo la seguridad alimentaria; afecta a 600 mil unidades productoras de alimentos que se destinan al mercado local.

Tenemos proyectado un Programa de Suelos (Prosuelos). Estamos trabajando en un anteproyecto de ley, y esperamos que como el próximo año [2015] es el Año Internacional del Suelo eso nos dé un ligero impulso para concretar un programa nacional de suelos que aglutine a las diferentes [instancias] del Estado, tanto en los ámbitos autonómicos, como también en el nivel central.

Tenemos el resguardo de áreas productivas. Sabemos que la Ley 247 de Regularización del Derecho Propietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos Destinados a Vivienda impulsó de alguna manera la ampliación de los radios urbanos, poniendo por fecha el 5 de junio de 2013<sup>4</sup>. Aproximadamente, 280 municipios han ampliado sus

<sup>4</sup> El artículo 6 de la Ley 247, del 5 de junio de 2012, establece en su artículo 6, inciso a), lo siguiente: “Los gobiernos autónomos municipales a efectos de la regularización del derecho propietario que apliquen la presente Ley, deberán delimitar sus radios o áreas urbanas en un plazo no mayor a un año a partir de su publicación”. (N. del E.).

radios urbanos. De ellos, aproximadamente 40 [planteamientos] están en trámite de aprobación. En esto participan el INRA y el Viceministerio de Tierras, porque la ampliación de los radios urbanos está abarcando unidades en uso productivo actual: agrícolas y agropecuarias. Se ha promovido el Decreto Supremo 1809 que pretende de alguna manera limitar el cambio de uso en estos espacios.

Tenemos la gestión territorial indígena originario campesina; para nosotros es un tema pendiente. Vieron los datos: 23,7 millones de hectáreas tituladas en favor de TCO de tierras altas y bajas. Pero no se ha trabajado, no ha habido apoyo del Estado para promover la gestión territorial. Muchas de las superficies consolidadas a las TCO están siendo arrendadas a extranjeros, empresarios, porque en nuestros territorios indígena originario campesinos no hay las capacidades para promover su propio desarrollo<sup>5</sup>.

El Viceministerio de Tierras también se aboca, como ya citamos, a la fiscalización de procesos de saneamiento irregulares. ¿Cuánto se ha hecho en esas gestiones? Sólo para citar algunos ejemplos: en 2009 se promovieron dos demandas contencioso administrativas, en 2013, 78; y en 2014, 45. ¿De dónde salen estas 192 demandas contencioso administrativas que planteamos al Tribunal Agroambiental? Tenemos 250 carpetas que fueron sometidas a investigación, y hay otra parte pendiente de fiscalización.

En estos casos el INRA no ha podido titular porque había observaciones de fondo que no lo permitían. Lo que se persigue con las demandas contencioso administrativas no es quitar superficie, sino restaurar la regularidad del proceso de saneamiento: que no haya conciliaciones sobre mejoras o sobre cabezas de ganado; situaciones que se dieron también en la ejecución de estos procesos y que obviamente no son regulares.

**Estado de situación de las demandas presentadas por el viceministerio de tierras ante el tribunal agroforestal**

Gestión	Demandas presentadas	Sentencias	En proceso
2009	2	0	0
2010	28	0	6
2011	2	0	2
2012	37	23	36
2013	78	0	78
2014	45	2	45
Total	192	25	167

5 La "gestión territorial integral indígena originario campesina" (GTI-IOC) contempla los siguientes puntos en su "marco operativo", según el respaldo gráfico de la expositora: regular la gestión territorial integral indígena originario campesina; ejecutar experiencias de gestión territorial integral en TIOC; poner en marcha un observatorio de GTI y TIOC que permita monitorear, evaluar y difundir los procesos en terreno; y la estructuración y facilitación del Consejo Intersectorial de GTI a la cabeza del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Para ello, el "presupuesto requerido" al Tesoro es de Bs 18.061.600, para un tiempo de ejecución de tres años. (N. del E.).

Finalmente, tenemos una tarea pendiente que ya estamos encarando: ajustes al régimen agrario. El proceso de saneamiento concluirá en octubre de 2017, sin embargo, tenemos otras tareas en curso: ajustar los nuevos límites de superficie en la propiedad agraria; tratar el tema del minifundio; la extranjerización de las tierras —tenemos un proceso concluido, sin embargo, nos falta debatir varios temas al respecto—; y el arrendamiento con uso especulativo de la tierra. ¿Qué es lo que va a pasar con la Comisión Agraria Nacional? No tenemos un interlocutor de organizaciones sociales y productivas<sup>6</sup>, del propio Órgano Ejecutivo que nos permita medir los aciertos y desaciertos de las gestiones que venimos desarrollando.

Este es un pantallazo de lo hecho durante el proceso de saneamiento, la distribución de tierras, y los trabajos que están en curso a cargo del Viceministerio de Tierras, que es el que lidera las políticas en materia de tierras.

---

<sup>6</sup> La Comisión Agraria Nacional y las Comisiones Agrarias Departamentales, dispuestas por la ley INRA (1996) y la ley de Reconducción Comunitaria (2006) no se han reunido desde hace muchos años (N. del E.).

## Debate

---

### **Bs 30 millones para la consolidación de asentamientos**

*Me preocupa el tema de los asentamientos humanos. Usted dijo que hay procesos de titulación que aún no están consolidados porque el bosque dificulta el ingreso a las zonas; sin embargo, indicó que el Estado tiene algunos planes al respecto. ¿Cuáles son esos planes que ayudarán a que los asentamientos sean estables en el tiempo? ¿Porqué se dan procesos de asentamientos temporales o periódicos y los productores migran o abandonan después de un cierto tiempo? [Javier Argandoña].*

Quisiera hacer un breve comentario sobre el tema de Guarayos<sup>7</sup>. Hablamos de nuestra Bolivia; una Bolivia diversa, inclusiva y sin exclusiones. Bolivia es indígena, es mestiza, es campesina; Bolivia también tiene empresarios y tiene medianos productores. Esa es nuestra Bolivia, entonces, desde nuestro punto de vista tenemos que trabajar para todos.

En el tema de Guarayos deberíamos manejarnos con cifras. Lamentablemente, ahora no traigo datos específicos. Guarayos tenía cinco polígonos: cuatro de ellos han sido objeto de titulación en favor de la TCO Guarayos, con lo que se han cubierto sus necesidades espaciales. En este ámbito también había y hay medianos empresarios y campesinos.

Además de una TCO Guarayos también una reserva forestal donde no le está permitido al Estado la distribución de tierras fiscales. Sin embargo, la anterior semana conversaba con un colega que me comentó de una sentencia del Tribunal Agroambiental que cuestionaba la condición de reserva forestal de Guarayos. ¿Por qué? Porque entra en contradicción con las tierras de producción forestal permanente. Eso abriría la puerta a un tema delicado para el INRA y para el propio Ministerio [de Desarrollo Rural y Tierras] sobre qué hacer con demandas que hay en el sector.

La superficie demandada de la TCO ya fue resuelta, y sus necesidades espaciales fueron cubiertas. Evidentemente hay excedentes que podrían ser distribuidos, pero el INRA no lo ha hecho por su condición de reserva forestal. Hay bastantes empresas al interior a las que el INRA ha recortado superficies y en una gran generalidad les ha dado hasta el límite de una pequeña propiedad ganadera. Pero en la práctica, la gente no ha sido desalojada de los espacios que han utilizado desde siempre. Entonces, empresarios, medianos y pequeños, han seguido usufructuando estas áreas.

Esta es la situación conflictiva que se tiene (...). Recuerdo que se dotó más de millón y medio de hectáreas a la TCO. Indudablemente, como Estado también nos proponemos trabajar con gestión territorial. El Estado no ha contribuido de forma fehaciente en apoyar a las TCO, a gente de base que no ha cambiado su forma y calidad de vida y que necesita enrolarse en desarrollo productivo, en el vivir bien. Entonces, todavía tenemos una agenda pendiente.

Me hicieron una pregunta sobre la distribución, que yo agradezco porque es un

<sup>7</sup> Ver la última exposición de este panel, correspondiente a Alicia Tejada. (N. del E.)

tema que para nosotros tiene un impacto muy importante. Todos los debates que tenemos con las organizaciones sociales, principalmente, ya no están tan centrados en el saneamiento, como ocurría hace tres años, sino más bien en la distribución.

En el departamento de Santa Cruz, de las 6,5 millones de hectáreas susceptibles de distribución —ya lo habíamos citado—, dos millones ya están otorgadas. El INRA ha cumplido su labor: ha identificado las áreas y ha distribuido esa superficie. El problema ahora es cómo hacemos sostenible su asentamiento. El INRA tomó una medida muy oportuna: no otorgó de forma inmediata ni dotaciones ni titulación, porque necesita cerciorarse de que las pretensiones sean realmente legítimas, que sean verdaderas las necesidades de la gente que accede a estas áreas, y que puedan gozar de un asentamiento permanente.

La contraparte de esto es que no podemos dejar a las nuevas comunidades libradas a su sola iniciativa. Por eso hemos planteado un programa al gobierno. En 2015 accederemos a más o menos 30 millones de bolivianos para apoyar la consolidación de estos asentamientos humanos. Imagínense dos millones de hectáreas que podrían muy bien acompañar a las políticas de ampliación de la frontera agrícola. ¿Qué requerimos para eso? Apoyo con sendas de ingreso y agua, fundamentalmente; con planes de ordenamiento predial para que la gente sepa qué restricciones tiene con relación al tema forestal y cuáles son sus oportunidades para desarrollar algún emprendimiento productivo. Esta es la propuesta que hemos hecho llegar al gobierno y todavía nos ha dado un okey, esperemos que esto se concrete hasta marzo del año siguiente [2015].

## La ampliación de la frontera agrícola en el marco de la Agenda Patriótica 2025

El expositor explica cómo la expansión de las tierras de cultivo en el país, planteada por el gobierno en el marco de la Agenda Patriótica 2025, puede contradecir la declaración antineoliberal del propio plan, pues si la expansión se produce en las actuales condiciones agrarias estaría controlada por capitales transnacionales.

## La ampliación de la frontera agrícola en el marco de la Agenda Patriótica 2025



**Enrique Castañón Ballivián**

Investigador de Fundación TIERRA

**V**oy a lanzar un par de ideas con relación a la propuesta gubernamental de ampliar la frontera agrícola en la Agenda Patriótica 2025.

Partiré con algunos detalles históricos del proyecto de expansión agrícola en nuestro país, para después mostrar unas cifras que den cuenta de los cambios recientes en la estructura agrícola nacional, principalmente en las dos últimas décadas. Luego, intentaré dimensionar la propuesta de expansión de la frontera agrícola proyectada en la Agenda 2025 con base en datos del Estado, aunque debo recalcar que son cifras muy iniciales. Luego, la exposición estará enfocada a problematizar este tema: hay tres preguntas centrales que propongo discutir.

Sobre la perspectiva histórica, no seré muy amplio; por la mañana hubo exposiciones bastante ricas al respecto. El proyecto de expansión agrícola en Bolivia empieza en la década de los 40 con un proyecto estatal, el denominado Plan Bohan, que buscaba crear un polo de desarrollo económico en el Este del país, en Santa Cruz, principalmente. Este plan tenía dos objetivos: por un lado, había que romper el carácter monoprodutor de la economía boliviana, hasta entonces basada en la minería y, por otro lado, que Bolivia entre a esta corriente de la sustitución de

importaciones que venía de la mano de la Cepal, dirigida por Raúl Prebisch, y de toda esa tendencia de la época.

Con esos lineamientos el Plan Bohan va a influir en la política agraria del nacionalismo revolucionario, desde el 52 hasta el 64; tanto en la Reforma Agraria como en el resto de las medidas que se tomaron.

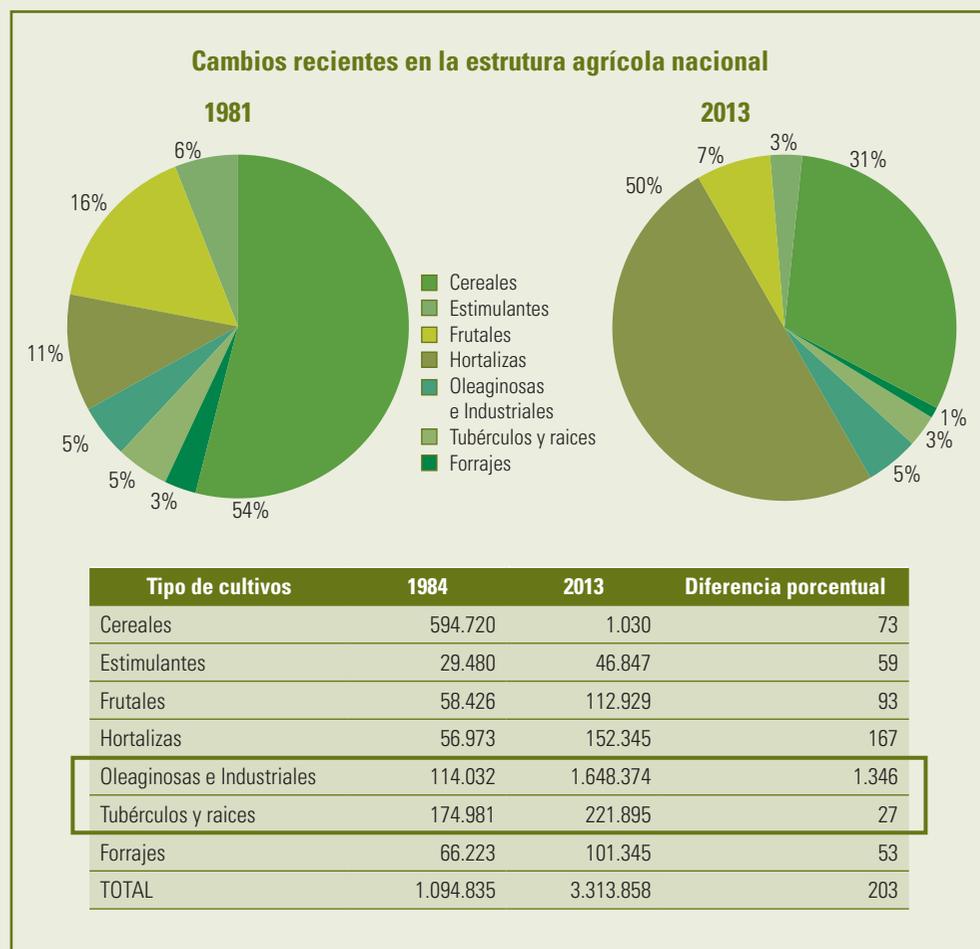
La Reforma Agraria fue, sin duda, muy importante, lo sabemos todos: en las tierras altas recuperó tierras de las haciendas para los campesinos e indígenas, pero en la zona oriental del país, que es la que nos ocupa, en realidad consolidó una estructura desigual de latifundio.

La Reforma Agraria, a través la titulación de “empresas agropecuarias”, consolidó grandes haciendas en el oriente del país. Paralelamente, la construcción de la carretera Cochabamba-Santa Cruz facilitaría la colonización. Si bien este proceso empieza con el Instituto Nacional de Colonización entre los años 60 y 70, es justo decir que el grueso de la colonización en Santa Cruz se dio de manera espontánea, es decir, no por acción del Estado, sino por los esfuerzos de la propia gente de las tierras altas que migraban en busca de una mejor vida en el oriente.

Ya establecida la mano de obra con todo este movimiento demográfico importante, hacía falta el capital, porque la visión modernizadora del Estado era instalar un capitalismo agrario en la parte oriental. El capital lo puso el Estado, a través del Banco Agrícola, principalmente. Entre 1955 y 1984, el Banco Agrícola gastó alrededor de 584 mil millones de bolivianos en créditos y donaciones; una inversión bastante significativa, de la cual una tercera parte [37%] se destinó exclusivamente a Santa Cruz. Entonces, el capitalismo agrario contaba ya con sus dos elementos constitutivos: el capital y la mano de obra.

De manera muy breve acá, con un enorme simplismo, voy a distinguir dos grandes etapas. Una primera, marcada por la sustitución de importaciones, cuando la producción de caña de azúcar, en un primer momento, y la de algodón, en un segundo, consolidaron el capitalismo agrario de corte industrial. Una segunda fase empieza a partir del ajuste estructural de 1985 y la aplicación del modelo neoliberal en el país, cuando la soya, como commodity de ventaja comparativa, pasa a ser el cultivo dominante, como vamos a ver más adelante.

Esto ha derivado, en nuestros días, en un cambio profundo en la estructura agrícola nacional.



En la torta de la izquierda tienen la situación de la agricultura boliviana en 1984, antes del ajuste estructural. Se ve claramente que los cereales dominaban la tierra en nuestro país. Era lo que se sembraba más: un 54%, seguido por los tubérculos y las raíces. Con el neoliberalismo esto cambia radicalmente. Hoy en día nuestra estructura está dominada por la soya o por los cultivos oleaginosos industriales: 50%. La mitad de lo que se siembra en Bolivia son cultivos agroindustriales, y los cereales se han reducido sustancialmente, a 31%, así como los tubérculos y las raíces.

Todo esto es consecuencia de la acción del Estado neoliberal que, contradiciendo un poco su ideología, fue muy activo en el proceso de desarrollo, pero muy selectivo al beneficiar a la élite cruceña con infraestructura, con acuerdos de mercado —por ejemplo, dentro de la Comunidad Andina de Naciones— y con el famoso proyecto Tierras Bajas del Este, para el que gestionó 500 millones de dólares ante el Banco Mundial.

En la tabla vemos este cambio significativo: las oleaginosas y los cultivos industriales crecieron más de 1.000% y los tubérculos y raíces, en este mismo período [1984-2013], 27%. Las dos caras: el agro negocio y la agricultura campesina.

En el gobierno actual, este abandono sistemático del Estado neoliberal de la agricultura campesina ha empezado a ser revertido; sin embargo, lo hecho todavía es

por demás insuficiente. Se estima que solo el 2,6% del gasto público va directamente a la agricultura campesina.

Viendo espacialmente las cosas, notamos que Santa Cruz pasa a dominar la agricultura en el país. Ahí es donde están más de dos millones de hectáreas de las 3,3 millones cultivadas que tenemos. En ese departamento, casi dos tercios están ocupados por las oleaginosas y un tercio por los cereales. Ese tercio representa la mitad de todos los cereales producidos en el resto de los departamentos. Recalco esto porque cuando analicemos la ampliación de la frontera agrícola vamos a ver que Santa Cruz es el meollo del asunto.

**La ampliación  
de la frontera  
agrícola en la  
Agenda Patriótica  
2025**

Como ustedes saben, la Agenda Patriótica es una política de Estado de largo aliento, lo cual es destacable. Por primera vez, nuestro país hace un esfuerzo de planificación de desarrollo al menos de mediano plazo. Es también una muestra de la estabilidad política que tenemos en los últimos años, que no era característica de nuestra historia reciente. Sin embargo, un esfuerzo de planificación tan importante demanda un abordaje democrático: que haya debate y que los bolivianos nos aseguremos que lo planteado en la Agenda genere un beneficio colectivo.

Cuando uno revisa la Agenda Patriótica, especialmente en el tema del agro, hay elementos destacables. Por ejemplo, plantea que para 2025 la superficie bajo riego tiene que pasar de 300 mil a un millón de hectáreas. Esto tendrá un impacto muy positivo, principalmente si se da como está planificado en tierras altas y valles, para apoyar a la agricultura campesina.

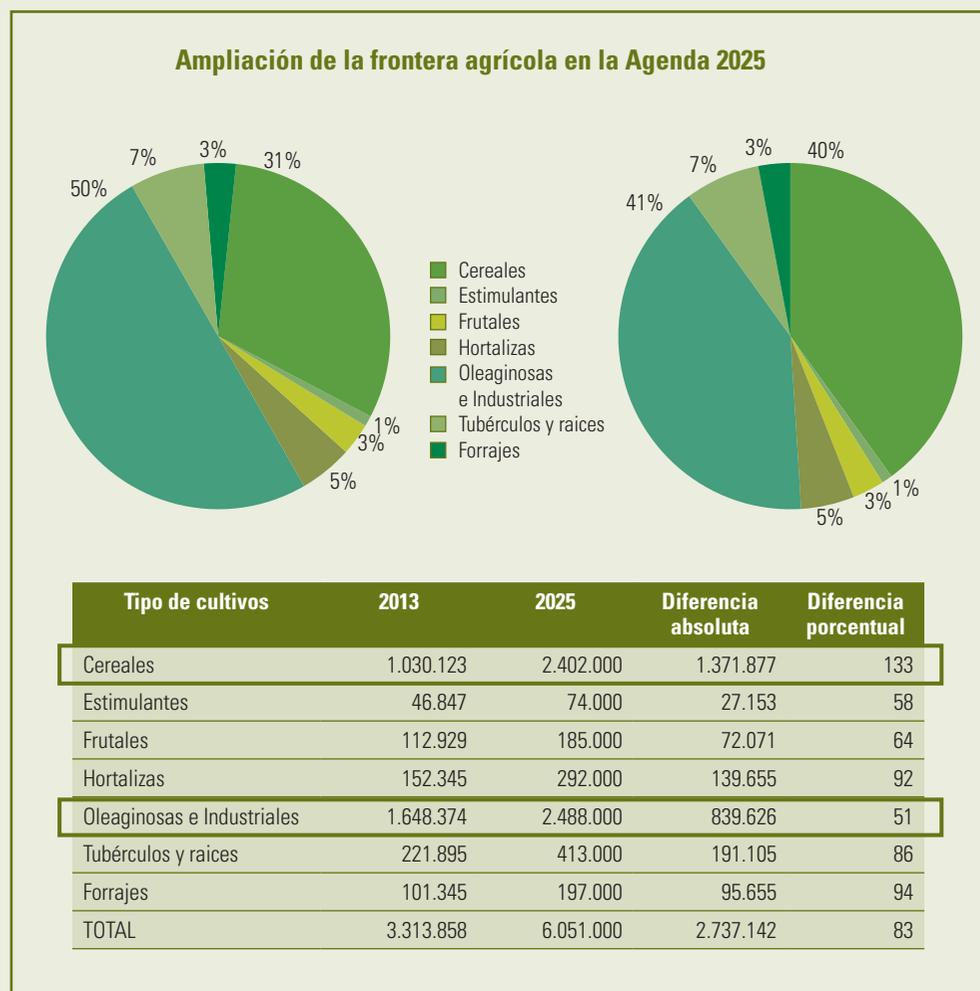
Hay otros esfuerzos puntuales. Por ejemplo, en la zona del Abapó se proyectan 300 mil hectáreas de trigo bajo riego para cubrir la necesidad insatisfecha que siempre tenemos de ese grano. Hoy en día importamos 60% del trigo que utilizamos para nuestro pan. Somos bastante dependientes.

Sin embargo, cuando hablamos de la ampliación de la frontera agrícola las cosas son más difusas, y todavía hay muchas preguntas que surgen. Es sobre ello, precisamente, que voy a argumentar en las diapositivas que siguen.

**Expansión de la  
frontera agrícola**

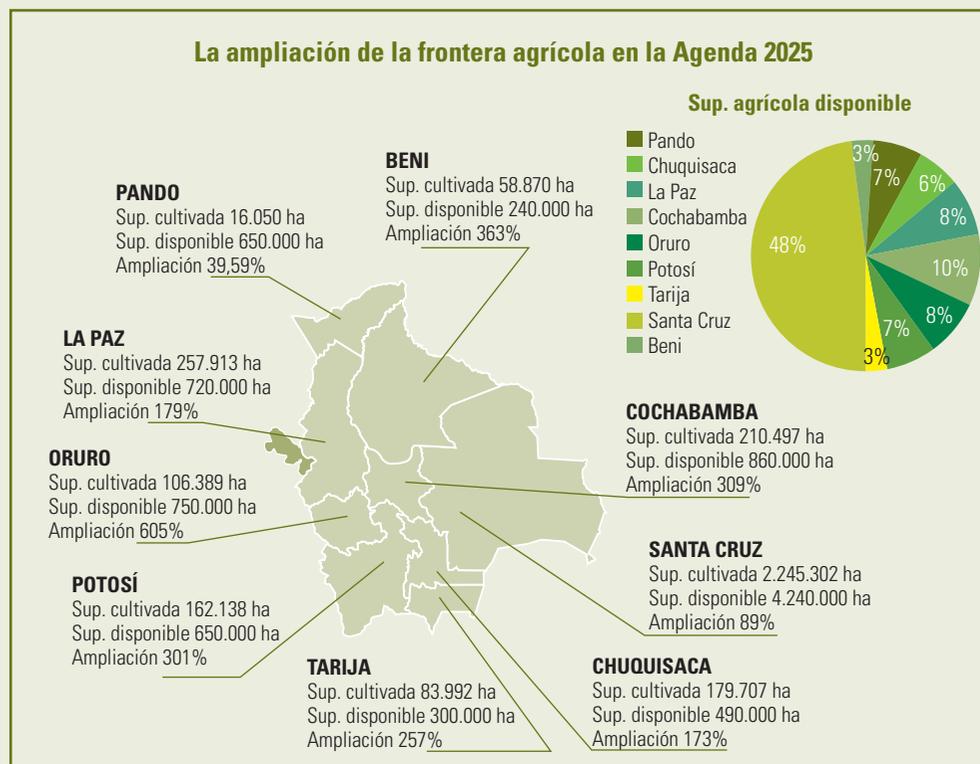
La ampliación de la frontera agrícola es un elemento central de la Agenda Patriótica. Está en al menos tres de los 13 pilares propuestos, pero aún a la fecha —esto es un reclamo al Estado— no tenemos una visión clara; no hay datos certeros sobre la magnitud de la ampliación de la frontera agrícola. Lo que tenemos es, por un lado, declaraciones de autoridades como el Vicepresidente y el Presidente y, por otro lado, datos técnicos que nos han proporcionado algunos compañeros de los ministerios, que no guardan concordancia unas con otros, como veremos.

Estos cuadros fueron elaborados, precisamente, con base en datos que nos facilitaron en el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Según esta información, no habría un cambio radical en la estructura agrícola hasta 2025: los cereales pasarían a ocupar proporcionalmente el 40% y las oleaginosas se reducirían a un 41%; sin embargo, seguirían siendo el principal cultivo del país. Tanto los cereales como las oleaginosas constituyen en realidad la ampliación de la frontera agrícola. El resto resulta casi marginal, porque entre los dos llegan a más de dos millones de hectáreas.



En la tabla vemos que para 2025 se proyectan 6 millones de hectáreas cultivadas, y que la diferencia absoluta serían cerca de 3 millones: una meta un poco más coherente y alcanzable que las 13 millones sugeridas en los discursos (a un millón de hectáreas por año, lo que parece muy ambicioso). Nuevamente, estos son datos técnicos de la gente de los ministerios, que está intentando hacer ejercicios de planificación, y que no corresponden con las 13 millones de hectáreas de las que hablan las autoridades.

En el plano espacial, esta ampliación se daría principalmente en el departamento de Santa Cruz, pues es ahí donde hay cuatro millones de hectáreas agrícolas disponibles, como las llaman los compañeros del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. En el resto de los departamentos hay potencial, pero es mucho menor. Cerca de la mitad de la tierra disponible está en Santa Cruz, y es ahí donde ocurriría esta ampliación.



Entro al meollo de mi presentación, que es problematizar la ampliación de la frontera agrícola. Haré un análisis crítico basado en preocupaciones sobre el control de los recursos y los procesos productivos. Estoy interesado en cuestiones de poder —de quién tiene las tierras y quién se queda con el excedente— más que de preocupaciones conservacionistas. Mi análisis no viene de esa agenda que en ocasiones ha servido para defender intereses del norte global, sino de una agenda que busca la soberanía, que es la meta central de la Agenda Patriótica.

Parto del supuesto de que la ampliación de la frontera agrícola se va a dar bajo las actuales condiciones productivas y agrarias. Evidentemente, este es un supuesto, pero es un supuesto firme, porque el gobierno ha dado claras señales de que quiere que el empresariado sea el autor de la expansión, y no ha dado señales de cuestionamiento del modelo productivo en sí. De lo que se trata es de ampliar lo que tenemos ahora. Entones, para mí, hay tres preguntas centrales que deberíamos debatir: ¿En qué tierras se producirá la ampliación? ¿Quiénes controlarán la cadena de valor y el excedente? ¿Eso representa o no una apuesta del neoliberalismo internacional?

### **Dónde se ampliará la frontera agrícola**

Las tierras. Hablar de diez, de trece, o cuatro millones de hectáreas, siempre en lo abstracto, resulta más fácil que hablar en lo concreto. Cuando empezamos a ver la realidad agraria de Santa Cruz, en particular, vemos que la expansión de la frontera agrícola ya toca límites de TCO [tierras comunitarias de origen] y de comunidades campesinas. Si se diera una expansión de la magnitud pensada, necesariamente entraría en conflicto con tierras comunitarias de origen y comunidades campesinas.

Por ejemplo, ya vimos en una zona cercana a Belén —acá entre los presentes hay algunos compañeros que la conocen, está en el municipio de San Julián— comunidades

campesinas que han desaparecido totalmente porque el capital del agronegocio ha ido comprando hasta desalojar a los campesinos de sus tierras. Hay impactos más fuertes en las TCO que no abordaré porque Alicia Tejada nos hablará de ellos<sup>8</sup>.

Las tierras para la expansión también tendrían que provenir de latifundios ociosos. Hay tierra improductiva en Santa Cruz, en manos de empresarios, de la que no se ha verificado la función económico social (FES). Sabemos que el empresariado está negociando con el gobierno una ampliación de dos a cinco años [para esa verificación]. Estas tierras también tendrían que ser dispuestas para producción. Quiero destacar la importancia de velar por el cumplimiento de la FES, porque es el único mecanismo efectivo para limitar el latifundio y luchar contra él. No hacerlo sería una contradicción de la propia Agenda Patriótica, cuyo fin es terminar con el latifundio para 2025.

La última consideración sobre las tierras es que tendrían que ser de vocación agrícola. Esto quiere decir que si la expansión se da en tierras de uso forestal podemos esperar procesos de degradación [de suelos] muy rápidos: luego de tres o cuatro años de utilizar las tierras, no sirven para nada. Como país esa sería una apuesta bastante inapropiada.

El actual Plus (plan de uso de suelo) de Santa Cruz dice que en el departamento hay alrededor de tres millones de hectáreas para uso agropecuario intensivo. Eso no alcanzaría para la ampliación pensada. Sin embargo, hay rumores de que se va a actualizar el Plus departamental, y eso básicamente quiere decir que el instrumento técnico reflejará la intencionalidad política. Sabemos que en el fondo la política siempre determina las cosas, y así como en este caso, podemos argumentar que eso ocurrió previamente cuando intereses conservacionistas pudieron afectar a los estudios. En realidad, necesitamos un estudio serio y lo más responsable posible sobre las tierras en Santa Cruz: cuáles son útiles para uso agrícola y cuáles no, para no degradar nuestros suelos.

Recuerdo que Giovanna Mallea<sup>9</sup> nos dijo que un porcentaje muy importante de los suelos del país están degradados.

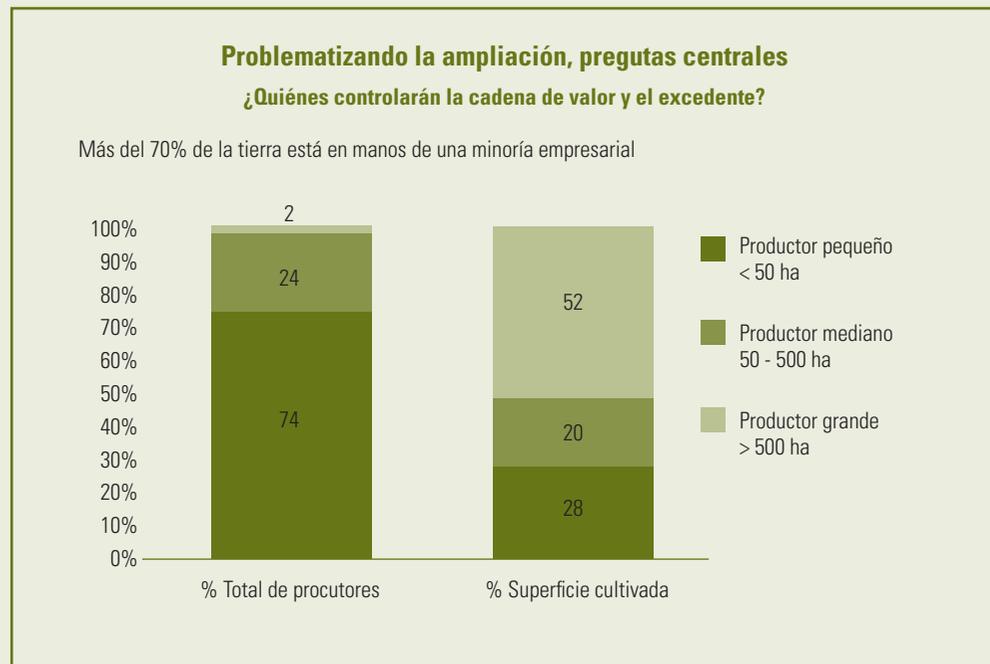
### **Quién controlará la cadena de valor**

La segunda pregunta: ¿Quiénes controlarían la cadena de valor y el excedente si se da la ampliación de la frontera agrícola bajo las actuales condiciones? Hay que empezar diciendo que el agronegocio sojero, y cruceño, en general, presenta una formación oligopólica: cinco empresas controlan más del 90% del acopio y la exportación del grano. Tres de ellas son transnacionales del agronegocio (ADM, Cargill y Bunge) y hay dos nacionales (Fino e Industrias Oleaginosas; esta última, estrechamente vinculada con la familia de Branko Marinkovic).

Estas empresas, en la práctica, controlan el agronegocio. Prestan a empresarios y a campesinos para que adquieran los insumos necesarios para producir la tierra; y también están metidos en servicios como la venta de agroquímicos. Su capital es el que financiaría una eventual ampliación de la frontera agrícola. Aclaro esto porque varias veces he escuchado al Vicepresidente plantear que en la ampliación de la frontera agrícola habría una alianza entre la burguesía local y el Estado, en contra del sistema global. Pero en realidad la burguesía boliviana no tiene el capital suficiente para ese nivel de expansión. Necesariamente, entraría capital transnacional.

8 Ver la siguiente ponencia (N. del E.).

9 Ver la anterior ponencia. (N. del E.).



Según se puede apreciar en la segunda columna de la gráfica, más del 70% de la tierra cultivada con soja está en manos de grandes y medianos empresarios. Los primeros ocupan, cada uno, más de 500 hectáreas y apenas son el 2% del total de productores de soja, mientras que los productores campesinos, que son la mayoría (el 74%), sólo ocupan el 28% de la tierra.

Acá hay un matiz más: estos pequeños productores son sólo alrededor del 10 al 15% de las familias campesinas que habitan en las comunidades. Es decir, la mayor parte de la población campesina en Santa Cruz no logra entrar en el agronegocio. Sólo un 10% de campesinos ricos logran hacerlo y el 90%, el resto, si tienen tierra la alquilan porque no cuentan con capital para ponerla a trabajar, y los que no tienen tierra viven en casitas tan precarias como en la ilustración de la derecha. Son un proletariado en formación; venden su mano de obra barata. Entre estas dos casas hay solamente pasos de distancia. Esa es la diferenciación social entre un campesino rico y un campesino pobre de la misma comunidad.



**Quién controlará el excedente**

Ernesto Sheriff, un economista ligado al Cides [Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la UMSA], hizo un reciente estudio sobre esto. Su conclusión es que si bien el agronegocio sojero impacta en la economía regional, a largo plazo lo que acaba determinando su impacto es el precio internacional, no la cantidad de producción. Este comportamiento económico es típico de la dinámica extractivista de los minerales o de los hidrocarburos. Como las condiciones productivas son desiguales, la ganancia también está concentrada en un pequeño grupo, y mucho de ella es repatriado hacia los lugares de origen de las empresas o de los propios productores: en 2007, alrededor del 40% de la superficie cultivada estaba en manos de brasileños; 20%, menonitas; y 7%, japoneses.

En este contexto, el Estado subsidia, pero no captura excedentes. Desde mi perspectiva esto es un error: el Estado no sólo ha subsidiado históricamente esta producción con infraestructura, sino que actualmente subvenciona el diesel —a un costo aproximado de 250 millones de dólares anuales—, lo que otorga competitividad a los empresarios del agronegocio.

Además lo que pagan los empresarios en impuestos es mínimo: el tributo sobre la renta de recursos que paga la agricultura agroindustrial es de 0,01% sobre utilidades. No es nada, comparado con 0,11% de la minería o el 1,08% de los hidrocarburos. Entonces, el Estado apoya sin recibir nada a cambio. Esto hace urgente debatir sobre la creación de un impuesto a la exportación de la soya, como el que cobra la Argentina y que le permite contar con 10 mil millones de dólares anuales para políticas sociales.

La última pregunta tiene que ver con el contexto más global. A veces, las decisiones que parecen soberanas, como la Agenda Patriótica, en realidad pertenecen a dinámicas globales que acaban por determinar la voluntad de los países. En un informe que el Banco Mundial publicó recientemente cataloga a Bolivia entre los diez países con mayor potencial o susceptibles a la inversión extranjera para la agricultura. Por ejemplo, en el documento se afirma que hay 2,5 millones de hectáreas disponibles en Bolivia para la producción de maíz. Los que trabajamos en esta área sabemos bien que la corriente dominante y las directrices de desarrollo muchas veces bajan del Banco Mundial, y éste históricamente ha estado aliado con el capital global.

Además, en Santa Cruz se podría dar este proceso de “zonas económicas especiales”, parecidas a las que China está negociando con países africanos<sup>10</sup>. Aquí llaman la atención las últimas declaraciones del Vicepresidente, en las que plantea a los empresarios que habrá cambios en la legislación y que las restricciones ambientales y sociales pueden revisarse; que en realidad la acumulación de capital estará asegurada en este lugar. Al hacer eso el Estado está perdiendo soberanía y deja que el mercado determine la dinámica productiva, y que haya una “dictadura del mercado”; precisamente lo opuesto a lo que plantea la Agenda Patriótica [en su sexto pilar].

A lo descrito se suman procesos de *land grabbing* a nivel internacional, con países y transnacionales que ocupan tierras. Esto tiene que ver con el capital especulativo

10 En el apoyo gráfico de la exposición se amplía el concepto de “zonas económicas especiales”: para garantizar las mejores condiciones para el capital, un Estado flexibiliza las restricciones sociales y ambientales, y pierde de facto soberanía sobre un espacio en particular. (N. del E.).

que busca resguardarse con la tierra: un activo más estable a mediano plazo. El geógrafo David Harvey, que estuvo en el país recientemente, identifica claramente al agronegocio como uno de los mecanismos de la acumulación por desposesión. Es una nueva forma de acrecentar capital a través del despojo de la tierra de los campesinos y los indígenas.

**Del Consenso de  
Washington al  
"consenso de las  
commodities"**

Para terminar, quiero lanzar algunas ideas. Maristella Svampa, una investigadora argentina publica un interesante artículo en Nueva Sociedad en el que plantea que los países latinoamericanos estamos pasando del Consenso de Washington al consenso de la *commodities*. Es el nuevo orden que se establece en la región; no sólo económico, sino también político e ideológico. Se caracteriza por emprendimientos a gran escala, monoproducción y ocupación de territorios.

La estudiosa identifica estos rasgos en nuestras economías, y eso es algo que deberíamos debatir. En nombre de las "ventajas comparativas", los gobiernos progresistas —Bolivia, Ecuador, Venezuela— y los gobiernos conservadores de la región simplemente se rinden a este "destino" de ingresar al mercado de las *commodities* globales.

Boaventura [de Sousa Santos], hace un tiempo, escribió una columna que me parecía muy interesante. Decía que los gobiernos progresistas sí han logrado tener ciertos rasgos post neoliberales dentro de sus países: el Estado es director de la economía y logra cierta redistribución social de la riqueza. Pero a nivel internacional no hay ningún cuestionamiento de estos Estados al neoliberalismo. A nivel internacional, Bolivia, Venezuela y Ecuador juegan con las reglas del libre mercado, y en esencia el modelo continúa siendo fuertemente neoliberal.

Quizás por eso el agronegocio entra tan fácilmente en esta lógica: porque es el proyecto agrario del neoliberalismo global; es el control de la cadena alimentaria y de la agricultura por parte de las empresas transaccionales. Las transnacionales están metidas con los insumos, producen las semillas transgénicas, los agroquímicos, y por otro lado, están involucradas en la producción y en la distribución.

En este proyecto agrario global hay una fuerte división internacional del trabajo. Los países del sur, como Brasil, Argentina y nosotros, estamos destinados a producir las materias primas agrícolas: granos particularmente, como la soya, y a venderlos al norte donde realmente los transforman, les dan valor agregado y los terminan consumiendo. Así, tiene sentido hablar de una reprimarización de la agricultura, como señalaba Gonzalo Colque en su último libro. Si fuera así, también estaría en total contrasentido con la Agenda Patriótica; sería una nueva contradicción, pues ésta busca sobre todo la superación del patrón primario exportador del país que hemos tenido históricamente.

## Debate

---

### En Bolivia el imaginario desarrollista es hegemónico

*Sobre lo que se dijo en la última intervención [de Alicia Tejada], lo que está pasando con las TCO es más que patético. ¿Este programa de 2025 [Agenda Patriótica] revertirá esos procesos? ¿Se va a consolidar eso que está pasando en Guarayos? ¿Cómo se lo puede encarar de manera seria, si estamos hablando de un proceso revolucionario que debería beneficiar más a la gente, a los indígenas, y que al parecer no está yendo por ahí?*

Es una pregunta bastante compleja. Por un lado, está el hecho concreto del avasallamiento de la TCO, con una lógica clara de mercado que se salta todo tipo de normativas y las protecciones que comentó Alicia Tejada. Evidentemente, esto ocurre cuando el mercado domina la administración de los recursos naturales; es el frío razonamiento del capital el que impera. En ese sentido, creo que la Agenda Patriótica no está postulando algo que frene estos procesos. Incluso, quizás en Santa Cruz, podría llegar a exacerbarlos. Sin embargo, como he dicho en mi exposición, creo que es el momento del debate público, porque esto tendría que ser una construcción colectiva. Es un esfuerzo de planificación de desarrollo del país que nos incluye a todos.

Por otro lado, quiero hacer un comentario porque sé a dónde va la pregunta de Paulino —lo conozco y he hablado con él varias veces—. Como bien decía hoy Carlos Toranzo<sup>11</sup>, en realidad lo que vemos actualmente en el proceso liderado por el MAS es una vuelta al imaginario de 1952. Está claro. Es un afán desarrollista, de capitalismo de Estado, y que tiene fines modernizantes. Y creo que esta vez sí se está logrando consolidar esta burguesía cruceña con la Agenda Patriótica, y los intereses de la burguesía cruceña. Ideológicamente, por supuesto que uno está en desacuerdo con eso, porque vemos que otro sujeto social debería ser predominante: el campesinado, el indígena, el pueblo en general. Pero eso es lo que está pasando desde una visión bien fría.

Sin embargo, quiero añadir un matiz. Estoy de acuerdo con Alejandro Almaraz. Él dice que la visión comunitarista e indigenista ha sido derrotada. Quiero combinar esa idea con el análisis muy lúcido que hace Vincent Nicolas en una última investigación del PIEB<sup>12</sup>. Básicamente, dice que la cuestión indígena en Bolivia ha tenido momentos de fricción entre dos grandes visiones: una comunitarista y de reivindicación de territorios, que es la asociada a las TCO; y una visión indígena de mayor inclusión en el Estado, de indígenas que históricamente han buscado ser parte de éste y no ciudadanos de segunda clase, por decirlo de alguna manera. Creo que estamos viendo la victoria de esta visión en la que el grueso de los indígenas o los campesinos buscan su inclusión en el Estado más que aquellos fines reivindicativos, que parecen ser de una minoría.

<sup>11</sup> Ver su exposición en el anterior capítulo (N. del E.).

<sup>12</sup> Nicolas, Vincent; Quisbert, Pablo (2014). Pachakuti: El retorno de la nación. Estudio comparativo del imaginario de nación de la Revolución Nacional y del Estado Plurinacional. La Paz: Fundación PIEB. (N. del E.).

Más allá del debate entre académicos, lo que tenemos que ver claro y concreto es, por ejemplo, el evidente apoyo electoral [al MAS]. Hay un imaginario hegemónico en Bolivia y es un imaginario desarrollista, nos guste o no. Es en función de esas posibilidades de la sociedad que el gobierno juega sus cartas. Si hubiera más presión de los movimientos sociales, tal vez otra sería la agenda política. Pero eso es algo que no veo, y creo que como investigador me corresponde denunciarlo, pero más allá eso, intentar comprenderlo, porque si nos quedamos en la denuncia nos quedamos cortos.

## Presiones de la expansión comercial de tierras sobre los territorios indígenas de tierras bajas

La expositora describe cómo normas forestales, ambientales, de protección indígena y sobre el manejo de la tierra no logran frenar la ocupación del territorio indígena guarayo, en Santa Cruz. La minería, la ganadería y la agroindustria campean en la tierra comunitaria de origen de ese pueblo.

### La protección legal es insuficiente para proteger a la TCO Guarayos del extractivismo



**Alicia Tejada**

Investigadora en temas indígenas y forestales

**L**es mostraré las transformaciones que ha experimentado la TCO Guarayos, a través de imágenes satelitales de diferentes momentos. Hemos hecho un análisis de la pérdida de cobertura boscosa y de cuerpos de agua en el lugar en los últimos años.

Dentro de la demanda territorial del pueblo indígena guarayo hay una reserva forestal y una reserva de vida silvestre. En el territorio, además, hay una biodiversidad importante y una historia ancestral certificada en once sitios arqueológicos identificados. Hay recursos hídricos —la cuenca del río San Julián pasa por la TCO— y, según el plan de uso de suelo (Plus), el territorio tiene vocación forestal.

Esto se evidencia en que de un total de 1,4 millones de hectáreas consolidadas de la TCO, un millón de hectáreas estaba bajo manejo forestal en 2014 (en 2008 eran solamente 700 mil hectáreas). Además, en virtud de la Ley 1700, los guarayos cuentan con derechos forestales para el aprovechamiento exclusivo comercial de los RRNN renovables de su territorio. Antes de ello, desde los años 70 casi dos millones de hectáreas estaban ocupadas por numerosas empresas forestales. En la provincia Guarayos operaban 28 empresas y a la fecha se redujeron a cuatro, con menos de 20 mil hectáreas.

En la zona también hay presencia de la agroindustria y de la minería. La cuenca del San Julián es relevante para ambas actividades que requieren de abundante agua. Por su ubicación en la formación geológica del escudo del precámbrico, el sitio es rico en níquel, cromo, oro, plata, estaño, columbio, titanio, uranio y otros metales.

En lo que respecta a la agroindustria, la provincia es objetivo de la expansión agrícola al menos desde hace cinco años. Según datos de la Anapo [Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo], en el verano 2009-2010 se estimaban 500 hectáreas de soya cultivadas en Guarayos y 2.000 en El Puente, mientras que para el invierno de 2010 la cifra llegaba a 4.500 y 1.050 hectáreas, respectivamente, con un rendimiento estimado de 1,7 y 1,8 toneladas métricas por hectárea, de mayor productividad que en sitios tradicionales soyeros como Pailón y Cuatro Cañadas.

En consecuencia, la presión por la tierra, dadas las riquezas naturales renovables y no renovables descritas, es enorme. Eso ha ocasionado que el territorio [indígena] se ha fragmentado completamente: se han otorgado derechos mineros, se ha titulado a comunidades, se han otorgado derechos propietarios a las llamadas colonias rusas, a los menonitas...

Este proceso de ningún modo ha dejado tiempo para planificar ni para ensayar siquiera la visión de desarrollo del pueblo guarayo. Durante diez años, se produjo lo que llamo como una "ausencia planificada del Estado".

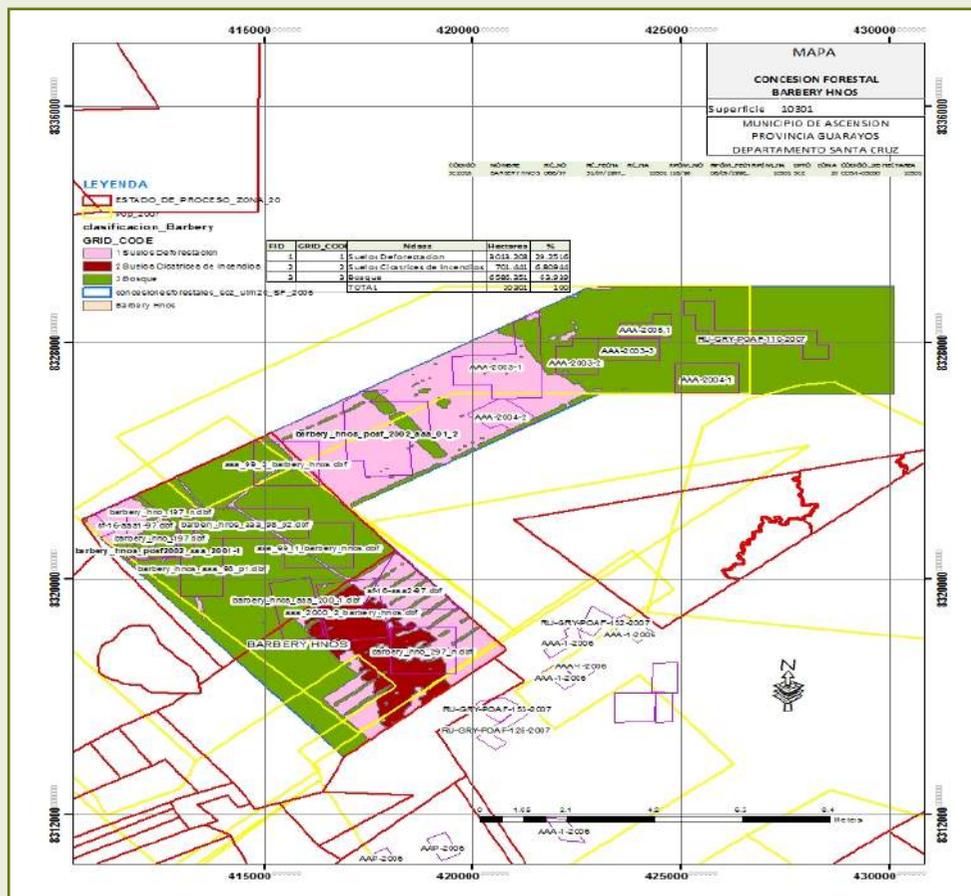
Lo que se tiene ahora son 96 "recortes" que han generado una nueva y compleja modalidad de titulación que consolidó la ampliación de pequeñas propiedades dentro del territorio indígena originario campesino (TIOC). Se trata de predios en los que se evidenciaba, a través de pericias de campo, un cumplimiento mínimo de la función económico social (FES). Pese a ello, la superficie en favor de terceros se incrementó a través de la figura de "conciliación de partes", ejecutada sin que haya un contraste entre lo conciliado y la información obtenida en campo.

En el tema de concesiones forestales a empresas privadas la situación no ha sido distinta. El INRA otorgó títulos dentro de concesiones forestales cuando de acuerdo a ley no debería haber titulación. Más del 50% de las concesiones forestales empresariales han sido tituladas en favor de privados y ahora están completamente desmontadas. .

Al respecto, es relevante el caso Ostreicher<sup>13</sup>. Supuestamente, de acuerdo a la ley, aquí [dentro de la TCO Guarayos] no debería haber titulación. Sin embargo, al mismo tiempo que se concedieron autorizaciones para planes de manejo, también se otorgaban para desmonte. En el mapa se ve el desmonte de tres mil hectáreas que se realizó dentro de la TIOC en un área que cuenta con cinco tipos de protección jurídica: es una reserva forestal, una reserva de vida silvestre, es un TIOC, tiene protección como concesión forestal y una parte está en un sitio Ramsar [humedal importante para la conservación de la diversidad biológica].

---

13 Jacob Ostreicher es un ciudadano estadounidense que entre 2011 y 2012 guardó detención durante 18 meses en el penal de Palmasola, acusado de legitimación de ganancias ilícitas y vínculos con el narcotráfico, y que adquirió tierras en concesiones forestales dentro de la TCO Guarayos. Este personaje fugó del país.



Eso demuestra que no funcionó ninguno de los tipos de protección jurídica. Que se ha impuesto el mercado y que el mismo gobierno está (contradictoriamente) otorgando derechos de desmonte y derechos de manejo forestal. Así, tenemos un ritmo elevadísimo de deforestación con un aprovechamiento forestal deficiente: se desperdicia el 40% de cada tronca. Hay un nivel muy grande de residuos no utilizados.

A pesar de las leyes que lo prohíben, los derechos forestales otorgados a los pueblos indígenas se han ido privatizando gradualmente. Grupos de uno, dos o tres individuos acceden a enormes superficies forestales (ahora existen 290 representaciones), y lo inverso ocurre con comunidades (por ejemplo, una representación para 93 personas). Un predio de 130 mil hectáreas bajo manejo forestal, que está en pocas manos, rinde 300 mil dólares de beneficio al año.

El estudio demuestra que se están perdiendo cuerpos de agua a un ritmo muy acelerado del 2,3% anual y una tasa acumulativa del 17%. En el municipio de Urubichá, donde se ubica una reserva de vida silvestre, se está siguiendo el mismo modelo predatorio. A eso se suman inmensos proyectos para riego para cultivos agroindustriales que quitan el acceso al agua a los indígenas.

Por último, los derechos mineros se han incrementado en un 400% dentro del TIOC Guarayos: en 2011, se concedieron 19 derechos mineros, y en 2013, 43. Se hace eso sin ningún tipo de control: usted sólo suscribe un acta con el municipio y puede

acceder. Los estudios demuestran que cada operación minera demanda tres mil litros de agua por segundo.

Las regalías para el departamento son irrisorias: Bs 6.230.721, de los cuales la empresa minera Paitití aportó la mayoría (Bs 5.393.021) por la explotación de plata, cobre y oro. Además, las nuevas operaciones mineras están promoviendo “cooperativas” en los pueblos indígenas, que constituyen relaciones económicas y de poder por encima de las organizaciones indígenas tradicionales vigentes.

Llevamos a cabo este estudio hace cuatro años y aún hacemos el seguimiento. Es una realidad compleja en la que hay conflictos entre derechos agrarios, derechos forestales, derechos mineros, de regantes...; en la que hay arreglos y acuerdos parciales de corta duración entre varios actores, pero los más graves problemas se han venido acumulando y salieron del control de los pueblos indígenas.

## Debate

---

**Es muy difícil que las organizaciones sociales contengan a la economía de mercado**

**¿Qué clase de población se ha asentado en esta región: son del altiplano, del valle o de la misma zona?**

**¿Son collas?**

Uno de los cuadros que presenté se refería a los planes de los sectores agroindustriales de Santa Cruz. Ya en 2011 habían proyectado el incremento de su producción, a través de la ocupación de otros espacios. Entonces, uno de los primeros actores en el área es la agroindustria en expansión. Desde esta TCO hasta Trinidad se puede observar sobre la carretera que la tierra y el bosque que son el principal activo, ha sido aprovechado por la agroindustria. Básicamente el asentamiento de la agroindustria cruceña. Otros actores han sido las colonias de origen ruso, que antes estaban en el Norte Integrado. Ante el agotamiento de las tierras que utilizaban allí, se han trasladado a Guarayos. Es una agricultura que migra buscando otras tierras y que siempre va a migrar, lamentablemente, hacia tierras forestales. Otros son los menonitas, que también ocupan una parte importante del territorio y, por último, los nuevos asentamientos de campesinos, que están trasladando la agricultura que había en San Julián, en algunos casos, y en otros, expandiéndola, porque muchos de ellos forman parte de la cadena que en este momento produce soya, chí y sésamo.

Sí, también.

*El caso de la TCO Guarayos es la misma historia que de las otras TCO, como la de los chiquitanos. Con respecto a la gestión territorial indígena, que tenía siete caminos apoyados por la Cidob, me gustaría saber en qué medida la organización y el mismo pueblo Guarayo se han visto involucrados para dejar que esto llegue a tales extremos. [Eddy Rosendo].*

Básicamente, lo que ha ocurrido allí es que ante la presencia masiva del capital, se ha desmantelado toda posibilidad de planificación desde los pueblos indígenas o desde los municipios. Precisamente, en la exposición nos basamos en cinco de los supuestos importantes que iban a tener peso para la gestión territorial indígena. Los atributos en sí y las posibilidades normativas y de la organización para influir en que esto se cumpla efectivamente. En realidad todo esto ha sido un proceso muy violento, dramáticamente violento, veloz y sin dar tregua. Porque también hubo muchas denuncias de venta de tierras y tráfico de tierras. Los hechos han demostrado que las organizaciones indígenas no han podido contener o planificar, esta agresiva y pujante economía de mercado.

*Usted ha mostrado la superposición de diferentes formas de explotación de recursos que, evidentemente, no deberían darse dentro de una TCO. ¿Cuál es el rol del Estado en la defensa de los derechos del pueblo indígena sobre la TCO? ¿Qué instancias intervienen o deberían intervenir y no cumplen su papel?*

Hay datos que indican que la mayor tasa de deforestación ocurre con la entrada de nuevos actores. Esto coincide con ese vacío de Estado que se dio con mayor énfasis entre 2004 y 2010; con la confrontación de dos proyectos políticos antagónicos en Santa Cruz, y que se dio en esta área con muchísima fuerza: los autonomistas, por un lado, y el MAS, por el otro. El Estado no pudo ingresar durante seis años;

en ese período usted no veía a ningún funcionario del INRA ni de la Forestal. Se convirtió en un territorio en el que bajo la bandera política se daba paso a estos nuevos actores que fueron adquiriendo derechos y después se los legitimaba, lamentablemente, tal como hemos visto en las imágenes multitemporales, el INRA otorga títulos de propiedad agraria en reservas forestales. Primero, son tierras fiscales; en segundo lugar, su aptitud y vocación no es agraria; y tercero, es un TIOC (titulado como TCO). Este es un tema que hay que discutir en el país. Tendríamos que preguntarle [al Estado] si las TCO o TIOC van a ser efectivamente propiedades agrarias en el futuro con la propuesta estatal de expansión de la frontera agrícola.

Hay que tener en cuenta que las tierras y bosques de Guarayos han adquirido recientemente un extraordinario valor en el mercado. Hasta hace dos décadas no lo tenían El Estado está presente contradictoriamente en muchos casos. El Estado aparece desde el proceso de saneamiento, cuando convoca a los indígenas a las conciliaciones con los nuevos propietarios. [También] cuando convoca a los campesinos y les dice: miren, hay tierra fiscal, entren, vayan; si les va bien, perfecto, si no, ustedes se atienen. A los mineros, igual: en el momento en que el Estado otorga una licencia para la minería, que se da a nivel municipal, está concurriendo también a legitimar y legalizar las actividades extractivas de estos nuevos actores dentro del TIOC. Esto es lo que complejiza [la situación], porque no hay claridad institucional. El Estado es débil y permisivo con el más fuerte. Los mismos dirigentes decían: antes nos íbamos donde nuestro cacique, ordenaba y todo se resolvía; ahora, hay 20 o 30 instituciones del Estado con distintas responsabilidades, y ninguna resuelve los problemas.