

# Segunda Reforma Agraria

Una historia que incomoda

Gonzalo Colque  
Efraín Tinta  
Esteban Sanjinés



Segunda edición



**tierra**



# **Segunda Reforma Agraria**

**Una historia que incomoda**



# **Segunda Reforma Agraria**

**Una historia que incomoda**

Gonzalo Colque

Efraín Tinta

Esteban Sanjinés



TIERRA cuenta con el apoyo institucional de:

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

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

XII; 254 p.; cuadros; gráficos; mapas

DL: 4-1-729-16

ISBN: 978-99974-821-9-8

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

© TIERRA, 2016

Primera edición enero de 2016

Segunda edición marzo de 2016

Editor: TIERRA

Calle Hermanos Manchego N° 2566

La Paz – Bolivia

Tel: (591) 2 243 2263

Fax: (591) 2 211 1216

Email: tierra@ftierra.org

Sitio web: www.ftierra.org

Cuidado y edición: Floriana Soria Galvarro

Diseño y diagramación: TIERRA

Fotografía: Diario El Deber

Impresión: Editora Presencia S.R.L.

Impreso en Bolivia

# Índice

Presentación .....	1
Prólogo a dos manos .....	3
Introducción .....	15

## Capítulo 1

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

## Capítulo 2

### Antecedentes y contexto:

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

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

### Capítulo 3

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

### Capítulo 4

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

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

## **Conclusión**

<b>Segunda Reforma Agraria: una historia que incomoda .....</b>	<b>211</b>
---	------------

<b>Bibliografía.....</b>	<b>227</b>
--------------------------	------------

<b>Anexos.....</b>	<b>241</b>
--------------------	------------

<b>Sobre los autores .....</b>	<b>253</b>
--------------------------------	------------

## Lista de cuadros

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

## Lista de gráficos

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

## Lista de mapas

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

## Siglas y acrónimos

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

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

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

# Presentación

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

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

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

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

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

**Fundación TIERRA**

*La Paz, diciembre de 2015*

# Prólogo a dos manos

*Cristóbal Kay\**

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

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

---

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

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

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

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

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

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



*Miguel Urioste\**

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



# Introducción

## Consideraciones iniciales

Las reformas agrarias que aún están vigentes en los países en desarrollo difieren sustancialmente de las versiones originales que cambiaron la historia de muchas naciones contemporáneas. En el contexto de América Latina, nos referimos a las históricas reformas agrarias que emergieron a principios del siglo XX como consecuencia de las luchas campesinas que tenían por meta la abolición de los regímenes latifundarios y de las haciendas semif feudales. De forma paralela, los pobres rurales perseguían la recuperación de las tierras que habían sido usurpadas a sus antepasados desde la época colonial. Siendo más precisos, las históricas reformas agrarias tenían por objetivo la ‘restitución de tierras’, es decir, la reposición o devolución de las tierras a sus propietarios históricos mediante el uso del poder del Estado para la ‘afectación’ de las haciendas latifundarias<sup>1</sup>. Sobre todo los gobiernos nacionalistas llevaron adelante este tipo de reformas pro-campesinistas, no solo por convicción propia sino porque casi siempre estaban presionados por las revueltas rurales –incluso milicias campesinas– para la toma de las haciendas<sup>2</sup>.

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

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

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

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

---

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

tos bastante claros. Al respecto, Jemio (1973, 13) explica que entre 1953-1956, el trámite se realizaba en tres planos: i) las Juntas Rurales trabajando en terreno para conciliar conflictos, ii) los Jueces Agrarios definiendo derechos en sentencia de primer grado, y iii) el CNRA como instancia máxima de decisión tomando conocimiento de las apelaciones y vigilando la aplicación de la ley. Más tarde, este procedimiento agrario fue revisado debido a las formulaciones jurídicas que entrañaban procesos morosos y sobre todo por revestir características propias de un pleito judicial ordinario. El mismo autor señala que a partir de 1956 se incorporaron algunas modificaciones de importancia tales como la eliminación de las Juntas Rurales y su sustitución por Juzgados Agrarios Móviles. Dentro de esta nueva etapa, el procedimiento comenzaba con la solicitud del Secretario General de la comunidad campesina directamente ante el Juez Agrario, pidiendo la afectación de las tierras de hacienda; luego la mencionada autoridad judicial emitía notificaciones para la audiencia entre el hacendado y los campesinos. También a la par el Juez Agrario ordenaba el levantamiento de un plano circunstanciado a cargo de los topógrafos del CNRA. Luego de la audiencia –si acaso se llevaba a cabo con la presencia física de algún hacendado presto a defender sus tierras ante la comunidad campesina organizada y movilizada– el Juez dictaba la sentencia, misma que pasaba al control del CNRA para, por último, preparar el proyecto de Resolución Suprema y los títulos ejecutoriales para la firma del Presidente<sup>3</sup>.

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

---

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

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

A principios de los años noventa, la Reforma Agraria de 1953 dejó de tener vigencia debido a que el gobierno de Jaime Paz Zamora ordenó la intervención del CNRA y del Instituto Nacional de Colonización (INC). La comisión interventora paralizó el funcionamiento de estas dos instituciones agrarias, intentó reordenar la caótica situación pero al cabo de unos meses optó por generar las condiciones necesarias para la formulación y adopción de una nueva ley de tierras<sup>5</sup>. Nueva en el sentido de que introdujo varias disposiciones novedosas pero en términos jurídicos no fue una ley abrogatoria<sup>6</sup> de la histórica ley dictada el 2 de agosto de 1953, es decir no anuló totalmente su vigencia. Así, la nueva versión de la reforma agraria boliviana tuvo lugar a partir de 1996 con la aprobación de la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

---

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

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

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

La Ley 1715 de 1996 –más conocida como Ley INRA– introdujo procedimientos de reconocimiento de derechos de propiedad agraria distintos a los mecanismos utilizados en el pasado. El procedimiento de 1953 bien podría denominarse proceso de “afectación y restitución” pero el nuevo mecanismo procedimental llegó a denominarse formalmente como “saneamiento” de la propiedad agraria. En términos legales, se entiende por tal a un conjunto de procedimientos de carácter técnico-jurídico temporal, centrados en la revisión de la legalidad de los títulos de propiedad, el ordenamiento de su registro y catastro, identificación de todas las dobles dotaciones, tráfico de tierras y todas aquellas situaciones de ilegalidad en el derecho de propiedad (Ley 1715, art. 64). Aunque la Ley INRA ratificaba entre sus principales objetivos los principios rectores de la Reforma Agraria de 1953 –por ejemplo, el concepto de Función Social (FS) y el histórico eslogan “la tierra es de quien la trabaja”–, tenía en la parte operativa un complejo diseño técnico-jurídico orientado principalmente al registro catastral de las propiedades agrarias. El proceso de “saneamiento” carecía de una clara y directa relación con la facultad del Estado, a través del INRA, de implementar una política de reforma agraria expresamente dirigida a revertir y expropiar tierras de la gran propiedad (Urioste 2009; Lavadenz 1995). Sin lugar a dudas, esta falta de conexión entre el procedimiento técnico-jurídico y el poder jurídico-político del Estado de recuperar el control sobre las tierras de gran extensión obstaculizó el proceso de distribución y redistribución de tierras. En consecuencia, aminoró de forma considerable –sino anuló– el carácter revolucionario y transformador que preserva una parte de la ley de tierras de 1996<sup>7</sup>. Esta faceta de desconexión entre objetivos declarados y el procedimiento establecido es uno de los temas que nos interesa explorar con detenimiento en este trabajo.

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

---

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

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

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

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

La resistencia a la Ley de 1996 por parte de las élites del agro temerosas principalmente de los principios rectores de carácter transformador (la dimensión política), en realidad no hizo otra cosa que entorpecer todavía más la recuperación legal de tierras mediante el ya engorroso mecanismo de saneamiento (la dimensión técnica). A esto se debe sumar el hecho de que el sector campesino no estaba movilizado, ni ejerciendo presión o acción directa para la ocupación de las tierras<sup>8</sup>. Además, la penetración de intereses y capitales transnacionales creó nuevos poderes económicos para el control de las tierras productivas. Esto significa que, además, el saneamiento de tierras fue un intento por aplicar procedimientos altamente judicializados en tiempos de expansión del capitalismo agrario. Las fuerzas globales han sido decisivas para definir rápidamente quién acumula el excedente económico en las tierras bajas y cuáles son los sectores que se capitalizan con el auge del agro mecanizado. En los hechos, la expansión de la agricultura a gran escala ocurrió a través de la ampliación de la frontera agrícola a costa del bosque primario y sin necesidad de saneamiento o titulación de tierras. La puesta en producción de esas tierras se impuso como un hecho concreto que ocurrió por encima de la tentativa legal de poner en cuestión la propiedad de tierras, esclarecer, distribuir y volver a reconocer derechos de propiedad.

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

---

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

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

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

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

intacto el postulado declarativo e histórico de lucha frontal contra la tenencia inequitativa de la tierra. Esta discontinuidad y continuidad ha expuesto a muchos agraristas al dilema de si estamos o no frente a una segunda Reforma Agraria. Si se evalúa los resultados en el sentido de que no se perciben grandes transformaciones de la desigual estructura agraria que se preveían en los objetivos de la Ley INRA, la tendencia es a señalar que no estamos frente a una segunda Reforma Agraria. Pero si prestamos mayor atención no a los objetivos y principios rectores sino a los mecanismos operativos y procedimientos (saneamiento en lugar de “afectación y restitución”), estamos sin lugar a dudas frente a un nuevo ciclo. En este texto optaremos por el denominativo de segunda Reforma Agraria, no porque tengamos interés en enfatizar algún particular impacto positivo, sino para destacar que definitivamente estamos frente a un nuevo ciclo de revisión del 100 por ciento de las propiedades agrarias y frente a una ley de tierras que entra en vigencia dentro de un contexto contemporáneo de transformaciones agrarias. Por un lado, está la consolidación de la agroindustria a gran escala que controla la mayor parte de las tierras cultivadas en Bolivia y, por otro lado, está la realidad de la mayoría rural compuesta por campesinos e indígenas quienes a menudo aparecen en los reportes estatales como los principales beneficiarios de la titulación de tierras, aunque ello contraste con el deterioro continuo del modo de vida de este sector<sup>9</sup>. Todo esto implica múltiples procesos en curso de transformaciones agrarias, tensiones acentuadas entre la ley y los hechos, entre las lógicas de producción campesina y la producción para el mercado, además de las diferenciaciones campesinas que emergen con fuerza

---

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

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

## **Preguntas centrales**

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

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

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

## **Apuntes metodológicos**

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

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

de investigación recopilados por la Fundación TIERRA como parte de su permanente trabajo de seguimiento a la implementación de las normativas agrarias y del proceso de titulación de tierras desde hace más de dos décadas. Esto incluye estudios de caso, memorias de reuniones y seminarios y otros documentos no publicados. También este trabajo se ha alimentado de algunos talleres de discusiones con los colegas de la Fundación TIERRA y varias conversaciones semi-estructuradas con agraristas y actores clave involucrados en varios momentos del proceso y desde diferentes ópticas. La información cuantitativa sobre los resultados de saneamiento y titulación de tierras proviene de las memorias e informes del INRA de distintas gestiones. La información sobre la titulación de tierras es dispersa y los soportes físicos y digitales varían desde publicaciones y memorias con contenido sustancioso hasta simples diapositivas con información general. También en más de una ocasión el INRA nos ha facilitado información sobre los avances en el saneamiento y titulación de tierras. Esta institución agraria es la fuente de información oficial para cualquier trabajo sobre estos temas pero también sería deseable para el futuro la difusión de datos mucho más desagregados y consistentes para así facilitar cualquier análisis más minucioso y con cruce de variables. La puesta a disposición del público de la información sobre titulación de tierras es una obligación legal y sigue siendo una tarea pendiente a superar para el Estado boliviano<sup>10</sup>.

## Estructura del texto

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

---

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

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

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

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

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

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

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