

**Análisis de las políticas, conflictos y relaciones de poder  
sobre la tenencia de la tierra en Bolivia**

**(Estudio encomendado por la Agencia Sueca para la Cooperación Internacional, ASDI)**

**Informe final**

**José Antonio Peres A.  
Carlos Balderrama M.  
Alcides Vadillo P.**

**La Paz, 19 de marzo de 2008**

# ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>i</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LAS PRINCIPALES NORMAS EN MATERIA AGRARIA .....</b>	<b>2</b>
1.1 Rasgos históricos.....	2
1.2 Reforma Agraria de 1953.....	2
1.3 La intervención del SNRA e INC.....	4
1.4 Ley INRA.....	5
1.5 El Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Reconducción Comunitaria y la Política Agraria en el proceso de cambio y actual coyuntura .....	7
1.5.1 El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006 - 2010.....	7
1.5.2 Ley de Reconducción Comunitaria y Revolución Agraria .....	8
1.5.3 Política de Tierras y planes sectoriales.....	9
1.6 Propuesta CPE y estatutos autonómicos.....	11
1.6.1 Propuesta de la Asamblea Constituyente y referendo dirimidor.....	11
1.6.2 Estatutos Autonómicos.....	12
<b>2. PROCESO POLÍTICO Y LOS ACTORES EN EL SECTOR.....</b>	<b>12</b>
2.1 Importancia del sector y visiones divergentes de sus principales actores.....	12
2.2 La emergencia de los movimientos indígenas y lucha por la tierra y territorio .....	13
2.3 El sector empresarial: tierra y seguridad jurídica .....	18
2.4 Políticas gubernamentales .....	20
2.5 Los principales actores del sector e intereses .....	22
2.5.1 El bloque empresarial .....	23
2.5.2 El bloque campesino/indígena.....	26
2.5.3 Instituciones estatales del sector.....	29
2.5.4 Agencias de Cooperación Internacional (ACI).....	32
<b>3. CONFLICTOS Y DESAFÍOS.....</b>	<b>34</b>
3.1 Antecedentes .....	34
3.2 El saneamiento, la FS y FES .....	35
3.3 Los problemas del saneamiento .....	36
3.4 Los Principales tipos de conflictos .....	37
3.4.1 Los conflictos de límites Político Administrativos .....	38
3.4.2 Conflictos de acceso a tierras: Campesinos y colonizadores exigen tierras para nuevos asentamientos humanos.....	38
3.4.3 Los pueblos indígenas originarios y sus demandas de Tierra – Territorio.....	39
3.5 El sector empresarial y la seguridad jurídica.....	40
3.6 El tema de tierras en el centro de la lucha política .....	41
3.7 Tendencias y desafíos .....	42
<b>4. VACÍOS Y NECESIDADES DEL SECTOR.....</b>	<b>44</b>
4.1 Saneamiento y titulación de tierras.....	44
4.2 Fortalecimiento de la institucionalidad .....	46
4.3 Estudios/investigaciones aplicadas, debate y negociación de conflictos .....	46
4.4 Cooperación internacional y asistencia técnica .....	47
<b>5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>47</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>51</b>

## ANEXOS

Anexo 1: Lista de entrevistas

Anexo 2: Breves antecedentes históricos

Anexo 3: Superficie Distribuida por Beneficiario, según clase de propiedad (1953 – 1992)

Anexo 4: Plan de Uso del Suelo (PLUS)

Anexo 5: Los aspectos que destacan la Ley 3545

Anexo 6: Temática Tierra en Estatuto Autonómico de Santa Cruz.

Anexo 7: Descripción de los actores

Anexo 8: Mapa de conflictos

## Glosario de siglas

<b>Sigla</b>	<b>Nombre</b>
AC	Asamblea Constituyente
AIPE	Asociación de Instituciones de Promoción y Educación
ANAPO	Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas y Trigo
AOS	Ayuda Obrera Suiza
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
ASOGACHACO	Asociación de Ganaderos del Gran Chaco
BDP	Banco de Desarrollo Productivo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BOLFOR	Proyecto de Manejo Forestal Sostenible
CAD	Comisión Agraria Departamental
CADEX	Cámara de Exportadores de Santa Cruz
CAINCO	Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz
CAN	Comisión Agraria Nacional
CAO	Cámara Agropecuaria del Oriente
CAT-SAN	Saneamiento integrado al Catastro Legal
CEJIS	Centro de Estudios Jurídicos y Sociales
CEP	Centro de Estudios y Proyectos s.r.l.
CEPAS	Comisión Episcopal de Pastoral Social
CEPB	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
CFB	Cámara Forestal de Bolivia
CIDEBENI	Centro de Investigación y Documentación del Beni
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu
CONFAGRO	Confederación Agropecuaria Nacional
CONGABOL	Confederación de Ganaderos de Bolivia
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CPE	Constitución Política del Estado
CPIB	Coordinadora de los Pueblos Indígenas del Beni
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DANIDA	Danish International Development Agency
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DRI	Desarrollo Rural Integrado
EA	Estatutos Autonómicos
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
FEGABENIP	Federación de Ganaderos de Beni y Pando
FEGASACRUZ	Federación de Ganaderos de Santa Cruz
FENCA	Federación Nacional de Cooperativas Arroceras
FES	Función Económica Social
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNMCBS	Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa
FONABOSQUE	Fondo para el Desarrollo Forestal
FS	Función Social
GTI	Gestión Territorial Indígena
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
INC	Instituto Nacional de Colonización
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria.
LPP	Ley de Participación Popular
LRE	Ley de Reforma Educativa
MAS	Movimiento al Socialismo
MDRAyMA	Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente
MH	Ministerio de Hacienda
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MP	Ministerio de la Presidencia
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo

NCPE	Nueva Constitución Política del Estado
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PENSAT	Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación
PGTI	Planes de Gestión Territorial Indígena
PIB	Producto Interno Bruto
PLUS	Plan de Uso del Suelo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDTAH	Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PODEMOS	Poder Democrático y Social
POP	Plan de Ordenamiento Predial
PROMASOR	Asociación de Productores de Maíz y Sorgo
SAN TCO	Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen
SAN-SIM	Saneamiento Simple
SAT	Sistema de Administración de Tierras
SG	Superintendencia General
SIA	Superintendencia Agraria
SIF	Superintendencia Forestal
SIRENARE	Sistema de Regulación de los Recursos Naturales Renovables
SNRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria
SUNIT	Sistema Único Nacional de Información de la Tierra
TAN	Tribunal Agrario Nacional
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TEA	Transformación de la Estructura Agraria
TICH	Territorios Indígenas Chimán
TIERRA	Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria
TIM	Territorio Indígena Multiétnico
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore
TIS	Territorio Indígena Sironó
UE	Unión Europea
UN	Unidad Nacional
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UTINT	Unidad Técnica de Información Nacional de la Tierra
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VT	Viceministerio de Tierras

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio sobre la tenencia de la tierra en Bolivia es parte de una serie de análisis sectoriales que servirán para la definición de la estrategia de cooperación 2009 – 2013 de ASDI en Bolivia. Es una aproximación al estado de situación del sector que rastrea los antecedentes históricos, las principales normas y políticas sobre la tenencia de la tierra, los diferentes actores y sus intereses, los conflictos, tendencias, vacíos y necesidades del sector.

Para el estudio se partió de una revisión bibliográfica y de recolección de información a través de entrevistas con actores y representantes clave de instituciones públicas, privadas, cooperación internacional y de organizaciones gremiales empresariales y sociales del sector.

La problemática de la tierra en Bolivia se remonta a la Colonia, cuando a través de las encomiendas y las mercedes reales los españoles ocuparon las tierras de los pueblos originarios y fracturaron las formas comunitarias; sin embargo, varias comunidades mantuvieron su posesión y su sistema de autoridades.

En la República, hasta 1953, se intentó afectar la tradición comunitaria y convertir a los indígenas en propietarios individuales. Se establecieron diferentes formas de explotación a través de tributos y disposiciones orientadas a romper la lógica comunitaria, facilitar el despojo mediante la subasta pública de las tierras, consolidando el régimen de la hacienda y el trabajo gratuito de los indígenas. La resistencia indígena y varias sublevaciones en el altiplano y el chaco -que acabaron en masacres- impidieron el total despojo.

En 1953 se instituyó la Reforma Agraria que abolió el régimen de la hacienda, restituyó las tierras a los indígenas del altiplano y valles, estableció la propiedad familiar campesina y la empresa agropecuaria, con la finalidad de promover el capitalismo en el agro. Sin embargo, no consideró la cultura y la identidad indígena de los pueblos y comunidades de tierras bajas, negándoles el derecho de acceso a la tierra.

En el transcurso del tiempo, el proceso de distribución de las tierras se politizó y se distorsionó, generando: i) inseguridad jurídica; ii) inequidad en el acceso y la distribución de la tierra; iii) degradación de la tierra; y, iv) surgimiento de un mercado informal de la tierra. En 1992 se decretó la intervención de las instituciones de reforma agraria y se declaró la moratoria del proceso agrario, en un momento en que produjo el *boom* de la soja que impulsó un proceso de apropiación de facto de la tierra, añadiendo mayor conflictividad.

En 1996 se promulgó la Ley INRA para resolver/enfrentar estos problemas. Se instituyó el saneamiento de la propiedad agraria, un marco institucional basado en la separación de competencias administrativas, judiciales y regulatorias, y permitió el acceso a la tierra por parte de los indígenas del oriente a través de las TCO y formalizó el mercado de tierras. Esta Ley resultó insuficiente, no garantizó la gobernabilidad, el saneamiento resultó costoso, con bajos resultados; manteniéndose la concentración improductiva y especulativa de la tierra.

Desde enero de 2006, con el Presidente Evo Morales, se inició un proceso de cambio en Bolivia que considera la tenencia de la tierra una de sus propuestas estratégicas. En el Plan Nacional de Desarrollo se postula la Revolución Agraria para impulsar la democratización de la tierra, la transformación de la estructura productiva rural y agropecuaria.

En este marco, se promulgó la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria orientada a una aplicación eficiente del saneamiento que permita la redistribución de tierras,

garantizar la aplicación de los mecanismos de reversión y expropiación y reconstituir los territorios indígenas.

Como parte del proceso se realizó la Asamblea Constituyente que ha formulado un proyecto de nueva Constitución Política del Estado (NCPE). Con relación a la tenencia de la tierra se reconoce la propiedad individual y comunitaria o colectiva, mientras cumpla la función social o función económica social. Clasifica la propiedad individual en pequeña y empresarial de acuerdo a la superficie, producción y criterios de desarrollo. La pequeña propiedad es indivisible, constituye patrimonio familiar inembargable y no paga impuestos. La propiedad colectiva comprende el territorio indígena originario campesino, las tierras de las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas; son indivisibles, imprescriptibles, inembargables, inalienables e irreversibles y no pagan impuestos. Establece que las tierras fiscales serán dotadas colectivamente a favor de pueblos y comunidades indígenas y campesinas. Establece el tamaño máximo para la propiedad agraria en 5.000 hectáreas o 10.000 hectáreas de acuerdo a lo que se decida en el referendo dirimitorio.

Esta propuesta de NCPE no goza de consenso, principalmente, en Santa Cruz, Beni y Pando que, a modo de respuesta, formularon los proyectos de Estatutos Autonómicos, en los cuales, se establece: i) que la tierra es competencia del Gobierno Departamental; ii) seguridad jurídica a la propiedad privada colectiva o individual siempre que cumpla la FES; y, iii) que las tierras pueden ser distribuidas o redistribuidas mediante dotación, adjudicación o concesión.

La problemática de tenencia de la tierra es un tema estructural que abarca todos los aspectos de la vida nacional: i) en lo económico, la producción de alimentos para el mercado interno y en las agroexportaciones. Representa 15% del PIB, 50% de las exportaciones y 40% de la PEA; ii) en lo social, es una de las causas para la diferenciación rico/pobre. iii) en lo cultural, representa la viabilidad o inviabilidad de los pueblos indígenas y originarios; iv) en lo político, constituye uno de los factores para la gobernabilidad; y, v) en lo ambiental, en el manejo sostenible de la cobertura vegetal y de los recursos suelo, agua y bosques.

En el proceso de reforma agraria se forjó un sector empresarial al amparo del Estado que favoreció procesos de acumulación, con una visión de la gran producción agropecuaria orientada a la exportación y a la agroindustria; asimismo, se acuñó un sector indígena con planteamientos filosóficos basados en la equidad y la convivencia amigable con el medio ambiente. Estas dos visiones divergentes han logrado acumulación política, constituyendo dos bloques sociales que se ven confrontada en la actual coyuntura; pero, además, esta acumulación política se expresa geográficamente: el oriente es el reino de lo empresarial y el occidente es el reino de lo comunitario.

Los actores han conformado redes de defensa de sus intereses. En el caso del bloque empresarial, sus redes articulan a: i) las organizaciones gremiales: asociaciones de productores agrícolas y pecuarios, cámaras agropecuarias asociadas en CONFEAGRO; ii) otras organizaciones empresariales: Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz (CAINCO), Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB); iii) comités cívicos de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija, Chuquisaca y Cochabamba; iv) instancias estatales: prefecturas de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija, Chuquisaca y Cochabamba y la Cámara de Senadores del Honorable Congreso Nacional.

El interés del bloque empresarial es económico, “hacer negocios” con la tierra y la producción agropecuaria, buscando maximizar las ganancias. Orienta sus actividades a la exportación y la agroindustria, principalmente, de soja que representa \$us. 500 millones en exportaciones y 1 millón de has cultivadas; y la ganadería que ocupa 27 millones de has, constituyendo las actividades económicas más dinámicas. Esta es la base para una articulación empresarial más amplia con los sectores industrial, comercial y financiero.

En el caso del bloque campesino/indígena se tiene: i) organizaciones gremiales: confederaciones de campesinos e indígenas (CSUTCB, CONAMAQ, CIDOB, CSCB); ii) organizaciones de la sociedad civil (ONG, la Iglesia Católica, entre otras); y iii) instancias estatales: prefecturas de los departamentos de Oruro y Potosí, el Gobierno Nacional y la Cámara de Diputados del Honorable Congreso Nacional.

En el ámbito público se tiene un marco institucional interrelacionado entre el Poder Ejecutivo (PE), Poder Legislativo (PL) y Poder Judicial (PJ). En el PE se tiene el SNRA cuya autoridad máxima es el Presidente de la República, el Viceministerio de Tierras, el INRA y, como actores indirectos, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Planificación del Desarrollo donde está el VIPFE, cuyas decisiones inciden en la ejecución de las políticas públicas agrarias. En el ámbito del PL están las Cámaras legislativas, cada una con una correlación de fuerzas antinómica: en la Cámara de Diputados predomina el MAS y en la Cámara de Senadores predomina la oposición; esta correlación ha conducido a ahondar la confrontación. En el ámbito del PJ se tiene la Judicatura Agraria que ha tenido actuaciones cuestionables.

La participación de las Agencias de Cooperación Internacional en el proceso agrario de los últimos 15 años ha sido determinante, han proporcionado financiamiento y asistencia técnica tanto para los temas técnicos del saneamiento, como, para la organización de las instituciones y los procedimientos agrarios. Sin embargo, cada ACI ha negociado con el Gobierno a partir de su propia percepción sobre las prioridades. Si bien, de manera formal todos los proyectos son del Estado, en los hechos, dadas las debilidades del Estado, fueron ejecutados como proyectos de las ACI y acabaron imponiendo sus visiones y prioridades. Las principales agencias son: Banco Mundial, BID, Cooperación Danesa, Cooperación Holandesa, USAID y la UE.

En la base de la conflictividad están los problemas estructurales de exclusión, inequidad e inseguridad jurídica. Adicionalmente, se pueden encontrar conflictos en el proceso de saneamiento, que son mucho más localizados y resolubles a partir de la acción del Estado.

Los principales tipos de conflictos son: i) conflictos por Límites Político Administrativos; ii) conflictos de acceso a la Tierra; y, iii) conflictos en las demandas de dotación de Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) y Otros Actores (Sindicatos Agrarios, grandes propietarios y poseedores denominados terceros, Comunidades Campesinas, barraqueros y concesiones forestales, concesiones mineras y empresas petroleras).

Sin embargo, los diversos actores coinciden en que las necesidades del sector son: i) saneamiento y titulación; ii) Fortalecimiento Institucional; iii) Estudios e investigaciones; iv) Negociación de Conflictos; v) Asistencia Técnica; y, vi) Distribución y Redistribución de la tierra.

Entre las principales conclusiones del estudio, se tiene que:

- Bolivia tiene problemas estructurales de marginalidad e inequidad, en relación al acceso a la tierra, que es una de las causas de la pobreza rural.
- El modelo de producción dual, que impulsó la Reforma Agraria, generó en la región occidental (andina) una distribución de tierras en pequeñas propiedades y tierras comunales que han terminado en minifundios improductivos que reproducen la pobreza y de otro lado, en la región oriental un modelo basado en la empresa agropecuaria, que ha concentrado la propiedad de la tierra en grandes extensiones. Esto explica la contradicción entre “campesinos pobres de la región occidental y empresarios terratenientes de la región oriental”.
- La Reforma Agraria fue uno de los hechos históricos más importantes de la vida republicana: permitió superar las formas de servidumbre y semiesclavitud a la que estaba sometida la población indígena; incorporó a la población indígena a la vida económica y política del país; consolidó la ocupación del territorio nacional y promovió la autosuficiencia alimentaria. Pero dejó grandes problemas pendientes: Inequitativa distribución de tierras, nuevos latifundios de carácter capitalista, sobreposición de derechos, institucionalidad pública desacreditada.
- Con la finalidad de superar estos problemas, se creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley 1715 del 18/10/96). Después de 10 años de vida del INRA, se avanzó en el saneamiento, pero las críticas coinciden en señalar que fue un proceso caro con resultados pobres.
- El gobierno del Presidente Evo Morales definió una política de tierras a través del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010; la promulgación de la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su reglamento y el Plan Estratégico de Saneamiento y Titulación (PENSAT 2007- 2013). Esta política del gobierno se propone impulsar la democratización de la tierra para transformar la estructura agraria del país y saldar la deuda histórica con los pueblos originarios. Pretende transformar la estructura agraria del país con la destrucción del latifundio, tanto en su forma tradicional como en la moderna; obtener la cantidad de tierras suficientes para ser dotadas a las comunidades indígenas y campesinas, exclusivamente; consolidar las demandas de TCO y reagrupar tierras fragmentadas.
- Esta política de tierra, cuyo marco normativo se encuentra en la Ley 3545, es rechazada por los empresarios agropecuarios, debido a: i) que la Ley asocia los conceptos de trabajo y función social (requisitos de la propiedad privada) a los desmontes autorizados por la Superintendencia Forestal, sin considerar si esos desmontes se han realizado en tierras de vocación agrícola o forestal; ii) que todas las tierras fiscales sean dotadas exclusivamente a favor de pueblos indígenas, originarios y campesinos; iii) que en la expropiación a favor de pueblos indígenas que no tienen tierras suficientes, no se señale cuáles son.
- A partir de la definición de las políticas nacionales y el posicionamiento del sector empresarial del oriente, el tema de tierras se ha convertido en un conflicto regional, donde las posiciones han sido cada vez de mayor beligerancia. Las diferencias se manifiestan abiertamente en la Propuesta de Nueva Constitución Política del Estado, aprobada por la Asamblea Constituyente y la propuesta de Estatutos Autonómicos, aprobados por la Asamblea Pre Autonómica. A partir de estas propuestas se señala que la distribución, redistribución y administración de tierras dependen exclusivamente del poder nacional



(NCPE) y según los EA (Santa Cruz, Tarija y Beni) dependen de los gobiernos departamentales. Ambos textos plantean competencias excluyentes, a favor de sí mismos, demostrando que la temática de los recursos naturales constituye uno de los núcleos de desencuentro y la tierra es el centro del mismo.

- El tema de la tierra se encuentra en el centro del debate y la disputa política. La discusión no es sobre criterios técnicos o principios de tipo jurídicos a aplicarse. Hoy el debate es quién tienen la competencia (facultad o atribución) de administrar las tierras en el país y en cada uno de los departamentos. En esta lucha política la tierra se relaciona al poder, a la pertenencia étnica y/o regional (depende de donde venga) que condimentan los agudos problemas sociales, de desempleo, pobreza y marginalidad, que configuran un escenario de confrontación muy peligrosa. Los conflictos por la tierra están ocasionando trastornos sociales, generan más pobreza, postergan o destruyen oportunidades de ingresos, dañan al medio ambiente y amenazan con aumentar los niveles de violencia.
- Los diferentes actores entrevistados coinciden en que la solución pasa por el INRA y que debe dar continuidad al proceso de saneamiento, actuar con celeridad, imparcialidad, transparencia y en apego a la legalidad. Todos reclaman la presencia del Estado, pero no como un agente más del conflicto, sino como la entidad responsable de la administración de tierras. No se debería continuar con la decisión de imponer normas, como de la voluntad de la autoridad, porque generará un mayor nivel de conflictividad. Se deben realizar esfuerzos reales por lograr un mínimo de acuerdos que permitan el trabajo del INRA en las diferentes áreas del país.
- Urgen nuevas iniciativas de los actores políticos administrativos territoriales, nacionales, departamentales y locales. La cooperación entre los actores públicos de los niveles de administración es indispensable. Es imprescindible un nuevo tipo de articulación y coordinación, sobre la base del reconocimiento y aceptación de algunos principios básicos: i) cambiar los niveles de atraso y pobreza existente en el campo; ii) impulsar procesos dirigidos a lograr mayor democracia económica y mayores niveles de equidad en la tenencia de la tierra; iii) redefinir las competencias institucionales, impulsando los procesos de mayor democracia, participación y descentralización; iv) respeto a la legalidad e institucionalidad.

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio sobre la tenencia de la tierra en Bolivia es parte de una serie de análisis sectoriales que servirán de base para la definición de la Estrategia de Cooperación de ASDI en Bolivia, en el período 2009 – 2013.

Se trata de una aproximación al estado de situación del sector, especialmente respecto a los principales eventos relevantes en torno a la problemática de la tenencia de la tierra en Bolivia, la agenda del sector, los diferentes actores y sus intereses, los conflictos y tendencias, así como posibles áreas y temas de apoyo/colaboración de la cooperación internacional.

Para el presente trabajo se partió de una revisión bibliográfica de los principales documentos relativos a las normas, políticas públicas, análisis del contexto político del país y estudios actualizados sobre materia agraria. Por otra parte, a partir de una guía semiestructurada, se efectuaron entrevistas con actores y representantes clave de instituciones públicas (Viceministerio de Tierras e INRA), privadas (Fundaciones y ONG), de la cooperación internacional (multilateral y bilateral) y de organizaciones gremiales empresariales y sociales. Estas entrevistas se realizaron en las ciudades de Santa Cruz de la Sierra y La Paz (ver anexo 1). Se debe destacar que, en todos los casos, se tuvo una actitud de disponibilidad, receptividad y de apertura al diálogo franco sobre la problemática de la tenencia de la tierra en el país.

Los temas que se abordan en el estudio que se presenta a continuación se refieren a los antecedentes históricos relativos a la problemática de la tenencia de la tierra y las principales normas en materia agraria desde la Reforma de 1953 hasta el presente. En un segundo capítulo, se describe el proceso político que hace al sector y los principales actores tanto relativos a las instituciones públicas como organizaciones sociales y privadas que tienen relevancia en el tema. Un tercer capítulo, consigna los conflictos y desafíos sobre la tenencia de la tierra. Un cuarto capítulo se refiere a las prioridades y necesidades del sector y las posibles áreas de apoyo de la cooperación internacional. Finalmente, el quinto capítulo presenta las conclusiones del estudio.

Los autores agradecen a Daniel Slunge y Sara Martínez Bergström de ASDI por los comentarios realizados a una primera versión de este trabajo, los mismos que significaron un importante insumo para la presente versión final.

# **1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LAS PRINCIPALES NORMAS EN MATERIA AGRARIA**

## **1.1 Rasgos históricos**

La problemática de la tenencia de la tierra en Bolivia se remonta, en la historia larga, a la ocupación de tierras a través de las encomiendas y las mercedes reales de la colonia española. Desde entonces se fracturaron las formas comunitarias de tenencia de los pueblos originarios, aunque varias comunidades mantuvieron su posesión y sistema de autoridades<sup>1</sup>.

En la República, desde los primeros decretos de Bolívar, si bien se reconoce a los indios como dueños de sus tierras, se afecta la tradición comunitaria. Se establecen diferentes formas de explotación a través de tributos y disposiciones orientadas a romper la lógica comunitaria y facilitar el despojo de tierras por parte de los criollos. En el siglo XIX destaca la subasta pública de las tierras de comunidad (decretos de Mariano Melgarejo 28/09/1867) y las leyes de Exvinculación (1874 - 1895) que desconocían las formas de organización originaria. Mesas revisadoras funcionaron desde 1881 hasta la Guerra del Chaco. Con estas medidas se impulsó la ampliación del régimen de la hacienda.

Frente al despojo, los pueblos indígenas en la historia del país han mantenido una constante resistencia, lucha por la tierra y defensa de sus derechos (ver anexo 2). Con los gobiernos nacionalistas de Toro y Busch se retoma el debate sobre la cuestión agraria, la educación rural y la legalización de los sindicatos agrarios. La experiencia de la Escuela Indígenal de Warisata (1936); el Congreso de la Nación Quechua, en el período de la post guerra; el primer Congreso Indígenal en 1943, el decreto de Gualberto Villarroel de abolición del pongueaje fueron importantes hitos que contribuyeron al proceso que bajo la consigna de la “la tierra es de quien la trabaja” permitió la recuperación parcial de las tierras y la erradicación del sistema de hacienda con la Revolución de Abril de 1952 y la promulgación de la Reforma Agraria en agosto de 1953.

## **1.2 Reforma Agraria de 1953**

La Reforma Agraria de 2 de Agosto de 1953<sup>2</sup>, tuvo una vigencia de 40 años. Entre sus resultados positivos, destacan: distribución de tierras a los campesinos, liquidación del sistema de la hacienda y poder de los terratenientes, liberación de la fuerza de trabajo del campo y convalidación de la ocupación campesina en sus tierras. Impulsó planes y programas de colonización y fomentó a la empresa agropecuaria que expandió la dinámica económica del país y la frontera agrícola hacia el oriente del país<sup>3</sup>. Este proceso fue parte de los cambios

---

<sup>1</sup> AOS, AIPE y Tierra. Con los pies en la tierra. Reflexiones sobre la Ley INRA. Ayuda Obrera Suiza (AOS), Asociación de Instituciones y Educación (AIPE) y Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (Tierra). La Paz, 1996, p 7 y ss.

<sup>2</sup> Mediante el Decreto Ley N° 3464 de 2 de agosto de 1953 y elevada a rango de Ley el 29 de octubre de 1956

<sup>3</sup> Un factor débil o inexistente en la Reforma Agraria de 1953 fue la consideración cultural y la identidad indígena de los pueblos y comunidades de tierras bajas. La idea de campesinización, cooperativismo agrícola, colonización y empresa agropecuaria, marcaron los códigos, en ese entonces, de la propuesta de desarrollo agrario en el país.

trascendentales impulsados por la Revolución Nacional de 1952 (nacionalización de las minas, voto universal, reforma educativa).

En el transcurso del tiempo, el proceso de distribución de las tierras se politizó y se convirtió en un medio de enriquecimiento, especialmente de los círculos de poder. La prebenda, la corrupción y la ineficiencia estatal, desvirtuaron la esencia redistributiva y generadora de equidad, que originalmente caracterizó a la Reforma Agraria. En la década de los 70, del siglo pasado, la Reforma Agraria fue abandonada y las dictaduras militares se destacaron por la distribución gratuita y arbitraria de tierras, especialmente en el oriente del país, para pagar apoyos y lealtades políticas<sup>4</sup>. La inequidad en el acceso a la tierra también se expresó en que un mayor porcentaje de beneficiarios recibió menos de 100 hectáreas, mientras que una minoría se benefició con superficies mayores a las 1.000 hectáreas.

Entre 1953 y 1993, periodo de vigencia de la Reforma Agraria, se distribuyó a alrededor de 760 mil beneficiarios unas 57.3 millones de hectáreas de las 109 millones de hectáreas del territorio nacional<sup>5</sup> (ver anexo 3). La distribución de tierras en este período no contempló la equidad de género en el acceso/distribución de tierras. No era tema de preocupación en la agenda (nacional ni internacional) en la época. La dotación en el caso de la pequeña propiedad era familiar (no individual) y representada por el jefe de hogar (en caso de ausencia de éste o viudez, por la jefa del hogar).

Un 79% de los beneficiarios de la distribución de tierras correspondió a pequeños propietarios y comunarios, detentando un 30% de la superficie distribuida. Un 18% de los beneficiarios fue el sector empresarial, detentando un 68% de la superficie distribuida. En la medida que el acceso a la tierra fue gratuito para todas las categorías de propietarios, esta estratificación de los propietarios representó una injusta distribución de activos (tierras). Mientras un propietario pequeño accedió en promedio a una propiedad de 18 hectáreas de patrimonio familiar inembargable y, por tanto, no transable en el mercado, un propietario empresarial accedió a una propiedad de 1.353 hectáreas libremente transable en el mercado<sup>6</sup>.

El proceso de Reforma Agraria conllevó al surgimiento, por un lado, del minifundio y parcelación de las tierras principalmente en Altiplano y Valles y, por otro, de la concentración en las tierras bajas. La excesiva parcelación de tierras como la expansión descontrolada de la frontera agrícola en amplias regiones del país han incidido en el empobrecimiento de suelos, deforestación y en el deterioro y degradación de los recursos naturales. La distribución de tierras en el período de la Reforma Agraria (1953 – 1993) no tomó en cuenta los usos y aptitudes del suelo, debido a que recién en la década de los 90 se realizaron los primeros estudios al respecto, empezándose con el Plan de Uso del Suelo de Santa Cruz y la determinación de las tierras más fértiles del país, localizadas en las denominadas Tierras Bajas del Este. La distribución de la tierra durante el período 1953-1993 abarcó una superficie de

---

<sup>4</sup> Urioste, Miguel. La Reforma Agraria abandonada: Valles y Altiplano. Fundación Tierra. La Paz, julio de 2003, pp. 7-8.

<sup>5</sup> INRA. La Reforma Agraria Boliviana. Recuento histórico de sus marchas y contramarchas. La Paz, 5 de marzo de 2007, p.9.

<sup>6</sup> Sin embargo, no es que los propietarios pequeños no hubiesen realizado transacciones con la tierra, sino que, por las limitaciones legales, el valor de las tierras tiende a ser bajo, creándose un mercado informal de pobres y que da origen, de manera permanente, a derechos propietarios precarios.

52% del territorio nacional (57,3 millones de hectáreas), porcentaje mayor al de tierras aptas para actividades agropecuarias (46%). Según la clasificación de tierras del Plan de Uso del Suelo (PLUS), solamente alrededor de 50,5 millones de hectáreas (46%) del territorio nacional tienen alguna aptitud para el desarrollo productivo agropecuario y la mitad de ellas tienen restricciones de suelo, topografía o humedad (Ver anexo 4).

La Reforma Agraria no pudo ser un factor que mejore las condiciones de vida de la población indígena rural y la pobreza rural, principalmente de esta población y de los grupos vulnerables (mujeres y niñez), ha sido la constante en la vida republicana hasta nuestros días<sup>7</sup>.

Los principales déficit del proceso de Reforma Agraria se pueden resumir en:

- Inseguridad jurídica (no se logró un adecuado registro de las tierras entregadas; existió sobre posición de dotaciones y de derechos que dificultó, en muchos casos, determinar el derecho propietario, producto de la vulneración de las normas y abuso de poder; baja titulación)<sup>8</sup>.
- Inequidad en el acceso a la tierra (los indígenas del Oriente y del Chaco no accedieron a la propiedad de la tierra, lo que significó un proceso de desarticulación y hasta desaparición de algunos pueblos).
- Inequidad en la distribución de la tierra (dos procesos contradictorios: la concentración de la tierra en pocas manos en el Oriente y la minifundización de las propiedades campesinas e indígenas en el Occidente, lo que dio lugar, además a un proceso de ensanchamiento de la brecha rico/pobre y la diferenciación social/geográfica).
- Degradación de la tierra (proceso de desbosque creciente en tierras no aptas para la agropecuaria y procesos erosivos provocados por la sobre utilización del suelo).
- Surgimiento de un mercado informal de la tierra, cuyo efecto fue un proceso de acaparamiento ilegal de tierras con la finalidad de venderlas.

### 1.3 La intervención del SNRA e INC

Dos instituciones tuvieron responsabilidades sobre la problemática de la tenencia de la tierra, en sus respectivos ámbitos de competencia: El Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) a cargo del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA, 1956) y, posteriormente, el Instituto Nacional de Colonización (INC, 1965)<sup>9</sup>. El primero se concentraba en otorgar y titular las tierras y el INC en dotar tierras para colonización. Sin embargo, si bien con

---

<sup>7</sup> A pesar de los intentos realizados con el acompañamiento de actividades complementarias a la distribución de las tierras, como la implementación de servicios de crédito (Banco Agrícola de Bolivia), de asistencia técnica (Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades e Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria) y de costosos programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) impulsados en la década de los años 70' y 80', en el marco de la conocida propuesta de la "Revolución Verde".

<sup>8</sup> Según el informe de los interventores al CNRA e INC, de aproximadamente 49 millones de hectáreas que se registraron, el 60% tenía sobre posición de derechos, en algunos casos existían hasta 7 derechos sobre la misma parcela y la superficie titulada era de aproximadamente el 50% de las demandas.

<sup>9</sup> Se constituyeron en las dos entidades encargadas de la distribución de tierras en Bolivia hasta el 24 de noviembre de 1992, fecha en la cual se dispone la intervención de ambas entidades. INRA. La Reforma Agraria Boliviana. Recuento histórico de sus marchas y contramarchas. La Paz, 5 de marzo de 2007, pp. 6-7.

objetivos distintos, ambas, con dualidad de funciones y poca coordinación. En 1992, se intervienen estos organismos por serias denuncias de corrupción<sup>10</sup>.

Con la intervención, que duró cuatro años<sup>11</sup>, se declaró la moratoria del proceso agrario. Esta decisión tuvo implicancias negativas, al abrirse en los hechos una febril apropiación de tierras, especialmente por el contexto del *boom* de la soya y la identificación de las mejores tierras bajas del Este. Las áreas de colonización y de nuevas posesiones se ampliaron. La descontrolada posesión de tierras que se desató en dicho período de intervención no pudo revertirse y el –posterior- proceso de saneamiento, que no se aplicó a tiempo no pudo regularizar la situación del derecho propietario. La lógica de que nadie tome tierra hasta que termine el saneamiento y el Estado organice el sector, no funcionó.

#### 1.4 Ley INRA

Bajo el Gobierno de Sánchez de Lozada, en octubre de 1996 y frente a la protesta y movilización indígena se promulgó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715, denominada también Ley INRA. Se implementó durante 10 años, periodo en el que pretendía lograr el saneamiento de la propiedad agraria. Para el saneamiento, inicialmente se consideraba como prioridad las áreas de sobre posición, estimadas en alrededor de 30 millones de hectáreas. Sin embargo, la problemática y demanda del saneamiento se abrió a todo el escenario nacional. Los resultados alcanzados en 10 años han sido poco alentadores: 11% de titulaciones (11.384.775 hectáreas); 18% de tierras por titular; 15% tierras en proceso de saneamiento. La mayor parte de las tierras, el 57%, no se pudieron sanear<sup>12</sup>.

De las cerca de 11,4 millones de hectáreas tituladas, el 26% correspondía al departamento de Pando, 14% a Chuquisaca, 12% a Beni, 11% a Santa Cruz y 10% a Cochabamba. La mayor proporción de titulaciones ha sido bajo la modalidad de SAN TCO (7,6 millones de has.)<sup>13</sup>. Entre los departamentos con mayores extensiones a sanear y titular se encuentran: Santa Cruz con el 35%, Beni con el 20%, La Paz con el 12% y Potosí con el 10% de las 107 millones de hectáreas previstas.

---

<sup>10</sup> Dotación ilegal de grandes extensiones de tierra, adjudicación irregular de 100.000 has., al Ministro de Educación; entrega ilegal de 17 millones de has., durante la dictadura de Banzer y otras denuncias de adjudicación ilegal de tierras.

<sup>11</sup> Los tres meses de plazo para la intervención se convirtieron en cuatro años, en los que se intentó impulsar el Programa Nacional de Administración de Tierras (financiado por el Banco Mundial) y, paralelamente, formular una nueva ley. Urioste, Miguel. *La Reforma Agraria abandonada: Valles y Altiplano*; op. cit. p. 8.

<sup>12</sup> Rojas, Juan Carlos. *Estado del Proceso de Saneamiento a 10 Años de vigencia de la Ley 1715. 18/10/1996–18/10/2006*. Dirección Nacional del INRA. La Paz, 17 de octubre de 2006.

<sup>13</sup> La Ley 1715 (INRA) reconoce tres modalidades de saneamiento: simple (SAN-SIM), integrado al Catastro Legal (CAT-SAN) y de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO). El SAN-SIM se ejecuta a solicitud de parte, en áreas no catastrales o de oficio cuando se detecte conflicto de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales entre otras áreas clasificadas por norma legal. El CAT-SAN, se ejecuta de oficio en áreas catastrales y se entiende por catastro legal, el sistema público de registro de información en el que se hace constar datos relativos a la propiedad agraria y derechos que sobre ella recaen, así como su superficie, ubicación, colindancias y límites. SAN-TCO se ejecuta de oficio a pedido de parte, en las TCO; garantiza la participación de las comunidades y pueblos indígenas y originarios en la ejecución del saneamiento. Ver: Ley 1715, Capítulo II Modalidades de Saneamiento, artículos 69, 70, 71 y 72.

La ejecución financiera, en los 10 años, fue de \$us. 88,3 millones. El 75% han sido recursos externos (créditos y donación)<sup>14</sup>. Los recursos financieros se han destinado principalmente al proceso de saneamiento y titulación de las TCO, sobre todo en tierras bajas. Un porcentaje importante se ejecutó mediante la contratación de empresas privadas, bajo el modelo de “terciarización”.

Se atribuyen como **aspectos positivos** de la Ley: i) impuso un límite a la concentración de la tierra en manos de pocas personas o de grandes propiedades y mejoró parcialmente la administración del recurso tierra; ii) frenó el proceso indiscriminado de entrega de tierras; iii) estableció un sistema de adjudicación mediante pago y fijó causas y procedimientos para la reversión de tierras; iv) reconocimiento de las TCO para los pueblos y comunidades indígenas, en el marco de las demandas y deuda histórica, los DESC y el Convenio 169 de la OIT y v) sentó las bases, desde 1996, - se tiene continuidad hasta el presente- a la política de tierras.

Estas medidas revisten importancia en un país donde era posible adquirir gratuitamente grandes extensiones de tierras y disponerlas libremente.

Un avance, en los últimos años, es el relativo a la equidad de género. Aunque aún de manera insuficiente, los títulos se consignan de manera mixta, a nombre de la mujer y el varón de la familia y también a nombre de las mujeres, especialmente cuando ejercen la jefatura del hogar o son herederas de tierra.

Los **aspectos negativos**, se refieren a que el proceso ha sido costoso y con bajos resultados. Se mantuvo aún el neolatifundismo improductivo que se resiste a la reversión y a la redistribución de tierras. La terciarización de las labores de saneamiento a empresas privadas extranjeras ha sido cuestionada, por sus altos costos, favoritismo con los denominados “terceros” (sectores medianos y grandes) en las TCO, procesos demasiado lentos y limitados resultados. Existen varias denuncias documentadas al respecto<sup>15</sup>.

Desde ópticas liberales, se cuestionó la Ley por impedir el desarrollo pleno de un mercado de tierras en el país y que al ser inembargables las TCO y pequeña propiedad campesina frena el desarrollo de la agricultura tradicional, incentiva su ineficiencia y fomenta la expansión de la frontera agrícola con la consiguiente destrucción de los recursos naturales, especialmente

---

<sup>14</sup> Rojas, Juan Carlos. Estado del Proceso de Saneamiento a 10 Años de vigencia de la Ley 1715. 18/10/1996 – 18/10/2006. Dirección Nacional del INRA. La Paz, 17 de octubre de 2006.

<sup>15</sup> Las empresas que participaron en este proceso fueron: INYPSA - CADIC- DICARTU, SANEA SRL, OPEN SYSTEM TRADING & CONSULTING SA, SAMCO BOLIVIA SRL, KAMPSAX SA, COLLAZOS SRL, COWI AS (antes KAMPSAX), SEGOETOP y KADASTER. Según INRA, (La Reforma Agraria Boliviana. Recuento histórico de sus marchas y contramarchas. La Paz, 5 de marzo de 2007, p.36 y ss.), “...la modalidad de terciarización fue negativa para el país, en resultados y calidad de los mismos... se ha saneado menos superficie de la contratada... El caso que grafica esta situación es el de la empresa INYPSA que operó con fondos del Banco Mundial; el Estado boliviano contrató a esta empresa para sanear 3 millones de hectáreas por 7.1 millones de dólares; una vez concluido el contrato de trabajo el Estado terminó pagando el 103% del monto contratado para una superficie del 69% en relación a la superficie comprometida.” Contrariamente, se afirma que “...los fondos de Danida se ejecutaron directamente por el INRA y es donde mejores resultados se han obtenido en estos diez años. Producto de ello se han logrado titular una superficie de 8 millones de hectáreas de territorios indígenas en tierras altas y tierras bajas, cuya principal característica fue el control social de los demandantes, factor clave para la obtención de resultados.”

bosques. También se argumenta que si bien tiende a perfeccionar los derechos de la propiedad del mediano y gran propietario para que estos puedan usar como garantía hipotecaria o vender y comprar tierras, en el caso del pequeño productor, se enfrenta a una serie de limitaciones ya que no pueden comprar, vender, alquilar, hipotecar y disponer libremente de su tierra. Este enfoque hace prevalecer el derecho positivo frente al reconocimiento de los derechos colectivos demandados por los pueblos indígenas.

Entre los diferentes actores del sector se han tenido percepciones diferenciadas sobre la Ley INRA. En tierras altas, se desconocía su contenido y alcances, se la rechazó y prácticamente ésta no se implementó, salvo en algunas demandas de comunidades originarias y TCO. En los valles también se la rebatió por no enfrentar el problema del minifundio y no priorizar una mayor participación de sus organizaciones y modalidades más apropiadas a su realidad local como el saneamiento interno. En el Trópico de Cochabamba también rechazaron la Ley y consideraban que la seguridad jurídica sobre la tierra la tenían a través del reconocimiento de sus propias organizaciones sindicales. En las tierras bajas fue donde prevaleció una percepción favorable, especialmente por el hecho de haber otorgado tierras a los pueblos indígenas mediante las TCO. Los sectores empresariales se resistieron a la aplicación de la Ley INRA, especialmente en lo referido a la evaluación de la Función Económico Social (FES)<sup>16</sup> y aplicación de impuestos a la propiedad agraria, argumentando la falta de seguridad jurídica sobre sus tierras.

El limitado impacto de la Ley INRA condujo a la agudización de los conflictos agrarios que incrementaron su intensidad los últimos años, especialmente a partir del año 2000.

## **1.5 El Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Reconducción Comunitaria y la Política Agraria en el proceso de cambio y actual coyuntura**

### **1.5.1 El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006 - 2010**

En junio de 2006, el Gobierno de Evo Morales presentó el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” 2006 – 2010 (PND) que se propone consolidar la llamada Revolución Cultural y Democrática, revertir las políticas establecidas desde 1985 con la aplicación del ajuste estructural y desmontar el *“colonialismo y neoliberalismo, con el propósito de construir un Estado multinacional y comunitario que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes”*.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> En el desarrollo de la Ley INRA y luego la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, el principio de la función social, adquiere una doble personalidad: Función Social (FS), para las comunidades campesinas e indígenas y la pequeña propiedad y Función Económico Social (FES) para la mediana propiedad y la empresa agrícola o ganadera. En el primer caso, la FS, es la obligación de los propietarios o beneficiarios de estar en posesión de la tierra o territorio, en el caso de los pueblos indígenas. La FES es la obligación de que la tierra genere una actividad económica o si está destinada a actividades de protección y o investigación, esté expresamente señalada (Artículo 2 de la Ley N° 3545).

<sup>17</sup> Carlos Villegas, Ministro de Planificación del Desarrollo en la Presentación del Plan Nacional de Desarrollo. En: República de Bolivia. Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. La Paz, junio de 2006, s/p.



El PND se plantea la Transformación Estructural Agraria (TEA) o Revolución Agraria, que busca superar la pobreza de las poblaciones originarias e indígenas a través de políticas orientadas a “*transformar la estructura de tenencia y de acceso a la tierra, favorecer el desarrollo de innovaciones tecnológicas y del conocimiento, aumentar las coberturas de riego, ampliar el acceso al financiamiento, dinamizar los mercados de productos agropecuarios e inserción en nuevos mercados y cambiar la matriz energética de la producción agroindustrial*”<sup>18</sup>. La política de transformación de la estructura de tenencia y de acceso a la tierra tiene el propósito de: modificar la estructura de tenencia de la tierra a través de la distribución de tierras a pueblos indígenas y comunidades originarias; disminuir la presión sobre áreas forestales, la biodiversidad y capacidad productiva de la tierra; coadyuvar al desarrollo integral de los pueblos indígenas originarios en TCO; dotar de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a todos los sectores. Las metas que se propone son las de distribuir 20 millones de hectáreas a pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas y el saneamiento de 56 millones de hectáreas.

### **1.5.2 Ley de Reconducción Comunitaria y Revolución Agraria**

El 28 de octubre de 2006, como parte de las movilizaciones sociales y de la estrategia del PND, se modifica la Ley INRA y se promulga la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. El Gobierno promulgó el 2 de Agosto de 2007, el Decreto Reglamentario de la Ley 3545.

La Ley 3545 introduce cambios de fondo en la reversión, expropiación y distribución de tierras<sup>19</sup> (ver anexo 5). Realiza ajustes al alcance del concepto de FES y a los recursos administrativos. En el caso de reversión, plantea como causal el incumplimiento de la FES aplicable a la propiedad mediana y a la empresa agropecuaria (en la Ley 1715 de 1996, la reversión procedía por abandono de la propiedad, comprobable a través del pago de impuestos.). Respecto a la expropiación, sólo procede por causal de utilidad pública e introduce también como causal de expropiación el incumplimiento de la FS aplicable a la propiedad pequeña (en la Ley 1715, la propiedad pequeña no era objeto de reversión). Con relación a la distribución de tierras, por una parte, establece que las tierras expropiadas puedan ser dotadas (en la Ley 1715, las tierras expropiadas sólo podían ser distribuidas mediante proceso de adjudicación onerosa.) y, por otra, dispone que las tierras fiscales sólo pueden ser dotadas a pueblos y comunidades indígenas y originarias. Establece, en el marco de alcanzar niveles de equidad en el acceso a la tierra, que la dotación de tierras expropiadas se realice como compensación a aquellos pueblos indígenas y originarios que luego del saneamiento resultaren con tierra insuficiente (En la Ley 1715, se establecía la compensación por tierra insuficiente, sin embargo, estaba condicionada exclusivamente a la disponibilidad de tierras fiscales).

Busca corregir y agilizar el proceso de saneamiento de la propiedad agraria. Incorpora a las modalidades ya existentes (SAN-SIM, CAT-SAN y SAN-TCO) el “Saneamiento Sin Más

---

<sup>18</sup> Plan Nacional de Desarrollo, op. cit.

<sup>19</sup> Balderrama, Carlos, et. al. Evaluación de la Capacidad de Gestión del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Informe Final Centro de Estudio y Proyectos, s.r.l. CEP. Consultoría acordada entre el INRA y la Embajada Real de Dinamarca. La Paz, 30 de mayo de 2007, p. 5 y ss.

Trámite” y el “Saneamiento Interno”<sup>20</sup>. El saneamiento se realizará considerando prioridades: áreas fiscales y las de mayor conflicto, por ejemplo, en el caso de Santa Cruz, se inicia el trabajo en las provincias Chiquitos, Germán Busch, Ángel Sandoval y Velasco.

Para aplicar la nueva norma, se tiene como estrategia fortalecer el INRA que pasará de los actuales 800 empleados a unos 1500. Los funcionarios serán capacitados para enfrentar el desafío del saneamiento y titulación, de acuerdo a las metas trazadas y en el marco de la ejecución directa del proceso por parte de este organismo. Se estima que se requerirá \$us. 97 millones para sanear 55 millones de hectáreas en el territorio nacional. El saneamiento (en sus tres etapas: precampo o preparatoria, de campo y en al que se levanta la ficha catastral y la de titulación) se estima que tendrá una duración de cinco meses, ciertamente dependiendo la extensión y complejidad en cada caso. Se estima que los procesos de reversión de tierras no durarán más de dos meses, serán ágiles y con control social, en el marco de un procedimiento considerado justo y con derecho a la defensa<sup>21</sup>. El Gobierno creó la Unidad Técnica de Información Nacional de la Tierra (UTINT) para un control específico en el proceso de saneamiento y distribución agraria<sup>22</sup>. También cuenta con una propuesta para fortalecer el Sistema Único Nacional de Información de la Tierra (SUNIT)<sup>23</sup>.

### 1.5.3 Política de Tierras y planes sectoriales

El actual Gobierno, además de la normativa agraria señalada, ha formulado la Política Nacional de Tierras diseñada por el Viceministerio de Tierras<sup>24</sup> y el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación (PENSAT) 2007 – 2013<sup>25</sup> y el Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos (PNDDTAH) 2007 – 2016 establecidos por el INRA. De esta

---

<sup>20</sup> El Procedimiento Especial de **Saneamiento Sin Más Trámite**, se aplica a propiedades tituladas, en trámite y posesiones legales cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola y para comunidades indígenas o campesinas. Es un procedimiento con las actividades de saneamiento interno (Disposiciones transitorias de la Ley N° 3545). Se *“reconoce y garantiza el saneamiento interno en todas las modalidades de saneamiento de la propiedad agraria, para el desarrollo y resolución del respectivo proceso, en colonias y comunidades campesinas, de acuerdo a las disposiciones vigentes.”* (Disposición Final Cuarta de la Ley No. 3545). El saneamiento interno se entiende como un instrumento de conciliación de conflictos y organización interna de linderos, basado en usos y costumbres, reconocido a favor de comunidades campesinas y colonias.

<sup>21</sup> Periódico El Deber. “INRA regula el mercado de tierras”. Santa Cruz de la Sierra, 05/08/07, p. B16 y B17.

<sup>22</sup> Periódico La Prensa. “El Gobierno crea una unidad para controlar tierras”. La Paz, 16/08/07, p. 5a. La UTINT tendrá múltiples funciones como la conclusión y conformación del catastro legal, información sobre el uso adecuado de la tierra y el respeto a los planes de uso del suelo, la verificación de la FES.

<sup>23</sup> Unidad Técnica Nacional de Información de la Tierra. Normas Técnicas para la Administración de la Información Georeferenciada a Nivel Nacional. Sistema Único Nacional de Información de la Tierra (SUNIT). Documento de propuesta. Proyecto ADPIB-Danida. La Paz, noviembre de 2007.

<sup>24</sup> MDRAYMA, Viceministerio de tierras, Dirección General de Tierras. Política de Tierras. La Revolución Agraria. Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. La Paz, 23 de marzo de 2007, p. 44 y ss. La nueva política de tierras se basa en el PND y cuyo principal marco normativo es la Ley N° 3545 de “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”. Como condición básica busca *“desmantelar el latifundio en sus expresiones tanto tradicional como moderna”*, para lo cual *“... - previos estudios basados en la clasificación de las tierras por ecoregiones, así como en las aptitudes de uso y otras variables de carácter técnico económico y social - se fijarán las superficies máximas permitidas para la tenencia de la tierra, tenga ésta forma individual, familiar o corporativa. Las tierras identificadas como excedentarias serán restituidas al dominio originario del Estado, para ser dotadas a comunidades indígenas o campesinas sin tierra o con tierras insuficientes.”*

<sup>25</sup> INRA. Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007 – 2013. MDRAYMA, Viceministerio de Tierras, Instituto Nacional de Reforma Agraria. La Paz, febrero de 2007.

manera se busca contar con un enfoque más estratégico sobre la problemática de la tierra en el país.

Las bases en las que se asienta la nueva política se refieren a los siguientes seis lineamientos: i) descolonización de las estructuras agrarias (eliminación del latifundio, supresión de la servidumbre y explotación del trabajo humano, consolidación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas originarios); ii) equidad en la tenencia de la tierra (equilibrio en el acceso y tenencia de la tierra, reconocer la tenencia colectiva e individual de la tierra); iii) soberanía alimentaria basada en la agricultura campesina (acceso de la población a la alimentación adecuada; revalorizar la agricultura campesina); iv) desarrollo económico de la agricultura (fortalecer la empresa comunitaria, generar fuentes diversificadas de trabajo, apoyar las iniciativas empresariales privadas); v) manejo sostenible de suelos, agua, bosques y biodiversidad (estabilizar la frontera agrícola-ganadera y forestal, recuperar los suelos y bosques degradados, manejo de cuencas hidrográficas), vi) responsabilidad de la sociedad y el Estado (recuperar el rol protagónico del Estado, involucrar a toda la sociedad en la Política de Tierras y ambiental).

Como mecanismos de recuperación de tierras al dominio del Estado se tiene la reversión y la expropiación para impulsar un proceso de distribución de la tierra. Esta distribución y redistribución de tierras fiscales favorece exclusivamente a pueblos indígenas y comunidades campesinas (deuda histórica) y focaliza tres líneas básicas: la dotación colectiva a comunidades en nuevos asentamientos humanos; la consolidación de las TCO en tierras bajas y tierras altas; y el reagrupamiento de tierras excesivamente parceladas. Esta política se explicita en el PNDDTAH. Para el acceso privado de tierras para actividades agrarias, se podrá adquirir de quienes tengan los derechos de propiedad perfeccionados. La institucionalidad estatal para la distribución de tierras se centra en el Viceministerio de Tierras, que coordina acciones con las demás instancias (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los gobiernos regionales y locales, los actores sociales y empresariales, entre otros).

En cuanto al financiamiento de la política de tierras, se considera que “... *se promoverán normas que impulsen a los gobiernos nacional y locales (prefecturas y municipios) para que parte importante de sus presupuestos sean dirigidos al desarrollo rural*”. Se prevé fortalecer el financiamiento del sector a través del Banco de Desarrollo Productivo (BDP) “*para que las empresas comunitarias tengan acceso al crédito en condiciones que están acordes a las capacidades económicas y organizativas de las comunidades.*” También se considera necesario solicitar apoyo a la cooperación internacional.

La política se propone establecer un Sistema de Administración de Tierras (SAT)<sup>26</sup>, que genere información confiable. Concluido el PENSAT, se prevé implementar el catastro rural

---

<sup>26</sup> El SAT considera que en el mercado y arrendamiento de tierras, se intervendrá en las transacciones de la propiedad agraria con medidas conducentes a su regularización. En el caso de los propietarios familiares, respaldará los mecanismos de control de las comunidades. Respecto a propiedades empresariales, se regularizarán las transacciones de compra-venta y arrendamiento, actualizando y perfeccionando las disposiciones legales. El SAT impulsará un único Sistema de Clasificación de Uso de Tierra y Bosque bajo la responsabilidad del Viceministerio de Tierras. El SAT contempla la dinamización de las capacidades de las nuevas comunidades y territorios; acompañará “*el fortalecimiento de las estructuras de las comunidades indígenas y campesinas con medidas sociales y económicas que garantizan su viabilidad económica y social en*

para hacer seguimiento a las transacciones que se realicen con la tierra, evaluar el cumplimiento de la FES. El catastro será administrado por el INRA y, de acuerdo a las capacidades creadas, la información se compartirá con los gobiernos municipales y las TCO. También prevé el impulso al Sistema Tributario sobre la Tierra y que los usuarios de las tierras aporten al mantenimiento de las actividades de los poderes públicos mediante el pago de impuestos sobre la superficie y la producción. Se aplicará el principio de equidad (quienes detentan más pagarán montos más altos) y, en el caso de las empresas se calculará la eficiencia productiva (mejor utilización de la tierra, menores impuestos).

En septiembre de 2007, MDRyMA formuló su plan de desarrollo sectorial, Revolución Rural, Agraria y Forestal<sup>27</sup>. La primera de sus seis políticas se refiere a: transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y los bosques. Esta política comprende la estrategia de eliminar el latifundio y recuperar tierras fiscales a través de la implementación del PENSAT y la estrategia de distribuir y redistribuir tierras por medio PNDAH.

## **1.6 Propuesta CPE y estatutos autonómicos**

### **1.6.1 Propuesta de la Asamblea Constituyente y referendo dirimidor**

La propuesta de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) aprobada en la ciudad de Oruro por la Asamblea Constituyente, en su Capítulo Noveno consigna la temática Tierra y Territorio<sup>28</sup>. Este capítulo<sup>29</sup>, recoge en gran medida lo establecido en el actual marco normativo vigente en materia agraria. En su artículo 393, parte de reconocer y garantizar las formas de propiedad establecidas: individual y comunitaria o colectiva de la tierra, mientras cumpla la FS o FES. A diferencia de las anteriores normas descritas que reconocen la propiedad familiar, la NCPE hace referencia a la propiedad individual. En este caso, clasifica la propiedad agraria en pequeña y empresarial de acuerdo a la superficie, producción y criterios de desarrollo. La pequeña propiedad es indivisible, constituye patrimonio familiar inembargable y no paga impuestos. En el caso comunitario o propiedad colectiva, comprende el denominado territorio indígena originario campesino, las tierras de las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. Tienen un carácter indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no sujetas al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades pueden titularse de manera complementaria entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad (artículo 394).

Un tema polémico de la propuesta de NCPE es el relativo al artículo 398 que establece dos opciones sobre la superficie máxima de la tierra, para definirse a través de un referendo dirimidor: a) no podrá exceder de las diez mil hectáreas ó b) de las cinco mil hectáreas. La realización del referendo dirimitorio, en sesión controvertida del Congreso (28/02/08), ha sido

---

*el tiempo*". Esta decisión "nace de la convicción de que los sistemas comunales de administrar la tierra, los bosques y los recursos naturales son los más adecuados bajo aspectos sociales, económicos y ambientales".

<sup>27</sup> MDRyMA. Plan de Desarrollo Sectorial. Revolución Rural, Agraria y Forestal. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRyMA). La Paz, septiembre de 2007.

<sup>28</sup> Es parte del Título II Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio de la Cuarta Parte: Estructura y Organización Económica del Estado.

<sup>29</sup> Asamblea Constituyente de Bolivia. Nueva Constitución Política del Estado. Aprobada en grande, detalle y revisión. Diciembre de 2007, p. 91 y ss.

definida, de manera simultánea al referendo sobre la NCPE, para el domingo 4 de mayo de 2008.

## **1.6.2 Estatutos Autonómicos**

En el marco de la polarización política que caracteriza la actual situación del país, en diferentes departamentos (Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando) y bajo el influjo de los comités cívicos y prefecturas se realizaron Asambleas Pre-Autonómicas, en las que se han propuesto/aprobado estatutos autonómicos, que buscan ser sometidos a referendos departamentales, en los próximos meses.

En estos estatutos se incluye el régimen sobre la propiedad de la tierra y territorio. Aún no se han armonizado/compatibilizado con la propuesta de la NCPE, presentándose una situación de dualidad y conflictividad sobre esta temática, como es por ejemplo el caso del Estatuto de Santa Cruz<sup>30</sup> (ver anexo 6).

Existen principios que están en la legislación actual y coinciden con la propuesta de la NCPE y los Estatutos: la condición del trabajo para mantener la propiedad, el requisito de la FS y FES, la oposición al latifundio improductivo. Sin embargo, la diferencia central, entre la propuesta de la Nueva Política Agraria y los Estatutos, es quién administra la temática de la tierra. Aspecto que lleva al tema político de fondo: a quién se favorece o privilegia. En el primer caso, a los pueblos indígenas, mientras que en el otro al sector denominado empresarial. Esta es la pugna a nivel de la disputa del poder, entre dos modelos o visiones sobre el desarrollo del país.

## **2. PROCESO POLÍTICO Y LOS ACTORES EN EL SECTOR**

### **2.1 Importancia del sector y visiones divergentes de sus principales actores**

La problemática de tenencia de la tierra es un tema estructural que abarca todos los aspectos de la vida nacional: i) en lo económico, su importancia radica en la producción de alimentos para el mercado interno (se estima en por lo menos un 50%) y en las agroexportaciones. El aporte del sector agropecuario al PIB es de 15% y representa 50% de las exportaciones; ii) en lo social, representa una de las causas para la diferenciación rico/pobre y el ensanchamiento de la brecha de pobreza. El sector agropecuario absorbe al 40% de la Población Económicamente Activa (PEA) a nivel nacional. La PEA rural del país, en un 80% se dedica principalmente a las actividades agropecuarias<sup>31</sup>; iii) en lo cultural, representa la viabilidad o inviabilidad de

---

<sup>30</sup> Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz. Aprobado en sus tres etapas (grande, detalle y revisión). Santa Cruz de la Sierra, 15 de diciembre de 2007. En el que se establece que la tierra es considerada como una de las competencias exclusivas del Gobierno Departamental Autónomo (Artículo 6, Capítulo Primero, del Título Segundo).

<sup>31</sup> República de Bolivia. Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. La Paz, junio de 2006, p. 128 e INE, 2005.  
La mayor parte de esta población corresponde a unidades familiares de producción conformadas por campesinos e indígenas. Se estima que de las 600 mil unidades productivas agropecuarias de diferentes tipologías (grandes, medianas, pequeñas) son 400 mil las unidades constituidas por campesinos e indígenas pobres

pervivencia de los pueblos indígenas y originarios y la construcción de las identidades del ser nacional; iv) en lo político, constituye uno de los factores para la gobernabilidad y la vida pacífica de la población; y, v) en lo ambiental, en el manejo sostenible de la cobertura vegetal y de los recursos suelo, agua y bosques.

La actual distribución de la tierra es el resultado de un largo proceso (50 años) de reforma agraria en el cual se buscaba: i) eliminar el latifundio, distribuir tierras para favorecer el desarrollo nacional e integrar a todas las capas sociales rurales a la vida nacional; ii) la subsistencia de campesinos y comunidades indígenas del altiplano y la puna, para lo cual se instituyó la propiedad pequeña que dependiendo de la zona geográfica varía entre un máximo de dos hectáreas en los valles con riego y 80 hectáreas en el chaco y la propiedad de comunidad indígena que corresponde al criterio de ocupación tradicional; y, iii) desarrollar el capitalismo en el agro, para lo cual se instituyó la propiedad mediana que va de un mínimo de tres hectáreas en valles con riego hasta 600 hectáreas en el chaco y la propiedad de empresa agropecuaria que va de un mínimo de 230 hectáreas en valles hasta un máximo de 50.000 hectáreas.

En este proceso de reforma agraria se forjó un sector empresarial al amparo del Estado, sobre todo en los períodos de dictaduras militares, con una visión de la gran producción agropecuaria orientada principalmente a la exportación<sup>32</sup> y a la agroindustria. Asimismo, acuñó un sector indígena con planteamientos filosóficos diferentes, basados en una cosmovisión relacionada a la equidad y la convivencia amigable con el medio ambiente, en la cual, la propiedad de la tierra cumple una función de armonía social y ambiental, esto es la denominada filosofía comunitaria.

Estas dos visiones divergentes han logrado acumulación política y se ven confrontadas en la actual coyuntura; pero, además, esta acumulación política se expresa geográficamente: el oriente es el reino de lo empresarial y el occidente es el reino de lo comunitario.

Este proceso de acumulación política fue librado en el ámbito de la sociedad, mediante procesos de apropiación de facto de la tierra y de tomas de tierras, así como, de sendas marchas protagonizadas por indígenas y campesinos. Durante 40 años (1953-1992), el Estado no fue capaz de resolver los problemas y de incorporar nuevas políticas que permitan adecuar la estructura agraria a las necesidades económicas, sociales y políticas del país.

## **2.2 La emergencia de los movimientos indígenas y lucha por la tierra y territorio**

Un importante referente del actual proceso que vive el país, sin duda son las movilizaciones indígenas de la década de los años 90 del pasado siglo.

Los pueblos indígenas con su organización matriz la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), en 1988, solicitaron al Gobierno del Presidente Jaime Paz Zamora, el reconocimiento de dos grandes territorios y la mejora de servicios de salud y educación. En agosto de 1990, frente a la falta de respuesta a sus demandas, agrupados en la

---

<sup>32</sup> En el período de la dictadura del Gral. Banzer (1971-1978) se realizó el primer intento exportador en torno al algodón, la experiencia no fue exitosa y dejó una gran deuda pública y al Banco Agrícola de Bolivia en quiebra.

Coordinadora de los Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), iniciaron la primera marcha por el “Territorio y la Dignidad”<sup>33</sup>.

En las tierras altas, también se dieron diversas movilizaciones bajo el liderazgo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). En la década de los años 80, la CSUTCB formuló su propuesta de Ley Agraria Fundamental.

Una segunda “Marcha Indígena por el Territorio, los Derechos Políticos y el Desarrollo” se inicia en 1996 en protesta por el desconocimiento del uso diversificado del territorio que tienen los indígenas de las tierras bajas; el desconocimiento del significado espiritual del entorno natural; la imposibilidad de ampliación de territorios indígenas por estar rodeados de propiedades privadas; la inaccesibilidad a los recursos del bosque por tener territorios discontinuos a causa de las propiedades privadas; la superposición de territorios originarios con áreas protegidas administradas por el Estado.

Estas marchas fueron importantes hitos en la lucha y movilización de los pueblos indígenas, especialmente de tierras bajas, que derivaron en la promulgación de un conjunto de Decretos<sup>34</sup> que posteriormente fueron incorporados en la denominada Ley INRA, con el consiguiente reconocimiento de las TCO y procesos de saneamiento y titulación.

El territorio indígena es una de las más importantes reivindicaciones y conquistas del movimiento indígena boliviano. Las diferentes movilizaciones indígenas lograron consagrar este derecho en la Constitución Política del Estado (CPE)<sup>35</sup>. El Art. 171 reconoce, respeta y protege los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de los pueblos indígenas, especialmente los relativos a sus TCO, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

Con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994 y el proceso de municipalización, el Estado llega –como nunca antes– a todos los confines del territorio nacional. Los pueblos indígenas y comunidades campesinas se apropian del proceso y se abren diferentes alternativas, como los distritos y municipios indígenas, que permiten la reafirmación de estas culturas, y la vigencia/recreación de sus usos y costumbres, en el marco

---

<sup>33</sup> Esta marcha de más de 750 Km. por los pueblos amazónicos desde el Departamento del Beni hasta la ciudad de La Paz, sella la alianza entre los pueblos amazónicos y andinos, donde se les reconoce el derecho al territorio de los pueblos chimanes y sirionó del Beni. “*Sin madre tierra no se puede tener educación, no podrá haber salud, no podrá haber un pueblo sin su propia identidad, cultura, lengua y religión*”.

<sup>34</sup> La Ley INRA reconoce los Decretos Supremos emitidos entre 1990 – 1993 producto de las conquistas logradas por los pueblos indígenas en la marcha por el territorio y la dignidad. En su Segunda Disposición Transitoria, define la titulación inmediata como TCO de los territorios indígenas: Chimán (TICH), Multiétnico No.1 (TIM) Sironó (TIS), Weenhayek, (TICH), y el territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) - Decretos Supremos N°. 22611; 22609; 23500 y 22610; Yuqui, Araona y el territorio Indígena y Reserva de la Biosfera Pilon Lajas - Decretos Supremos N°. 23108; 23110 y 23111. En su Tercera Disposición, dispone la inmovilización respecto a nuevas solicitudes y asentamientos de las 16 solicitudes de TCO interpuestas con anterioridad a la Ley, respetando derechos adquiridos legalmente por terceros. En la Quinta Disposición se señala que las tierras tituladas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria en lo pro indiviso, en favor de comunidades y pueblos indígenas u originarios serán reconocidas como TCO, siempre y cuando sus titulares mantengan formas de organización, cultura e identidad propias y así lo soliciten.

<sup>35</sup> República de Bolivia. Constitución Política del Estado. Título Tercero, Régimen Agrario y Campesino, Art. 171.

del propio espíritu de la LPP. Las elecciones municipales de 2004 y la emergencia de renovados actores políticos (asociaciones ciudadanas y de pueblos indígenas, candidatos indígenas y nuevas agrupaciones políticas) muestran la importante irrupción en el escenario local/regional de representaciones indígenas.

En los últimos años, los movimientos indígenas han logrado importantes espacios de reconocimiento a sus demandas sociales, territoriales y ejercicio de derechos<sup>36</sup>

La visión y estrategia de los movimientos indígenas en Bolivia estuvo enmarcada y construida en el contexto de la democracia y la defensa y ejercicio de derechos. A pesar de prevalecer aún altos grados de exclusión social en el Estado y sociedad bolivianos, la apuesta y el desafío del movimiento indígena ha sido validar y aplicar en la realidad el carácter multiétnico y pluricultural consagrado en la CPE.

En 2000, en el marco del Diálogo Nacional, la gran Asamblea de Pueblos Indígenas de Bolivia acuerda con el Gobierno implementar la plataforma de demandas de los pueblos indígenas de Bolivia<sup>37</sup>. Desafortunadamente, no hubo la suficiente capacidad por parte de las organizaciones, tampoco la voluntad por parte del gobierno de implementar a cabalidad estos acuerdos.

En 2002, las organizaciones indígenas y sociales del país, se movilizan para retomar el planteamiento de los pueblos indígenas del oriente sobre la Asamblea Constituyente. La APG y sus organizaciones regionales fueron las primeras en demandar este importante tema que luego se constituye en prioridad en la agenda nacional. Se consideraba que la Constituyente era el escenario para configurar un nuevo Estado con capacidad de revertir la exclusión, la injusticia y la inequidad, así como para recuperar los recursos naturales para los bolivianos.

Las movilizaciones de 2000 (abril: Guerra del Agua en Cochabamba, y septiembre: en el Chapare y Altiplano de La Paz) y, principalmente, de 2003 (septiembre y octubre: en Warisata, El Alto y La Paz), con la caída del (segundo) gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, significan un serio cuestionamiento al modelo implementado desde 1985. La agenda de octubre de 2003, surgida en la movilización social, expresó una clara señal de la urgencia de un cambio sustantivo en el país cuyos ejes centrales eran la Asamblea Constituyente para

---

<sup>36</sup> . El carácter multiétnico y pluricultural establecido en el Art. 1 de la CPE vigente; el reconocimiento de sus organizaciones naturales (mediante personería jurídica) en el ámbito de la LPP y de las TCO en la Ley INRA; el establecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en el contexto de la Ley de Reforma Educativa (LRE) de 1994; la creación de una cartera de Estado (Ministerio/Viceministerio) con competencias en los temas indígenas y campesinos; la participación política a través de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de 6 de julio de 2004; el derecho de consulta y participación del 5% del IDH para el Fondo Indígena en la Ley de Hidrocarburos, han sido avances y logros obtenidos por las luchas y movilizaciones de los pueblos y comunidades campesinas/indígenas.

<sup>37</sup> Entre lo más importante destaca: el compromiso para acelerar el proceso de titulación de TCO; mecanismos y recursos para financiar la compensación y reversión de tierras; reglamento para el procedimiento para identificar tierras fiscales, determinando la preferencia por la dotación de acuerdo a Ley. Respecto a los Derechos Humanos, el acuerdo asume como prioridad la perspectiva de superar la discriminación sociocultural aún existente, a pesar del reconocimiento constitucional de un Estado multiétnico y pluricultural. Se propuso la necesidad de crear espacios de comunicación que permitan la existencia de los valores sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas.



encarar un nuevo pacto social; la defensa de los recursos naturales principalmente a través de la recuperación de los hidrocarburos y el gas para el Estado, además de temas prioritarios de la agenda nacional postergados como tierra y territorio. La polarización en el país y el surgimiento de la demanda del referéndum autonómico del Comité Cívico de Santa Cruz, significó una nueva crisis política con la renuncia del Presidente Mesa en junio 2005 y con una nueva salida constitucional de sucesión presidencial que implicó la asunción a la Presidencia de la República del Presidente de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez.

Las elecciones nacionales de diciembre 2005, con el triunfo mayoritario (54 %) del Presidente indígena Evo Morales, ratifican la expectativa del cambio y abren paso a un programa de recuperación de los recursos naturales por parte del Estado, mayor inclusión social, la realización de la Asamblea Constituyente (AC) para la definición de un nuevo pacto social y una nueva reforma agraria, en el marco de la denominada Revolución Agraria.

En julio 2006, la agenda política continuó con la elección de la AC y el Referéndum Autonómico. En la elección de los asambleístas, destaca la presencia indígena, de mujeres y la diversidad cultural de sus constituyentes. Los temas de visión de país a construir, de autonomías (departamentales e indígenas), de recursos naturales y de tierra y territorio han marcado sus prioridades. El desarrollo de este proceso a la vez que generaba expectativas en la ciudadanía para arribar a un nuevo pacto social en el país, en el marco de la diversidad e interculturalidad, también se inscribe –hasta el presente- en un ámbito de incertidumbre. Los resultados de la Asamblea Constituyente con la promulgación de la propuesta de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) no han logrado el consenso esperado. La demanda de las autonomías departamentales de la denominada “media luna”, además de la capitalidad reclamada por Sucre, ha desembocado en propuestas de estatutos autonómicos departamentales. Ambos aspectos (Nueva CPE y Estatutos Autonómicos) han exacerbado la polarización y confrontación entre el Gobierno, apoyado por los movimientos sociales, principalmente indígenas, y la oposición política liderada por los comités cívicos y prefecturas departamentales.

Como señala Alcides Vadillo (ex Director del INRA)<sup>38</sup>, la conflictividad agraria de los últimos años, principalmente desde el 2000, tiene correspondencia con el mayor protagonismo que asumen los sectores indígenas y campesinos en el país y tiene como base causas estructurales no resueltas:

- *“La exclusión social y los niveles de pobreza de amplios sectores de la población rural, principalmente, de la parte andina del país, que se traduce en una migración permanente, desordenada y -en momentos- desesperada de búsqueda de tierras.*
- *La excesiva fragmentación de las tierras, en el altiplano y los valles y el alarmante desempleo que se generó a partir de la privatización de las empresas estatales, fundamentalmente a partir de la crisis económica de 1998.*
- *La distribución de tierras rurales en base a influencias políticas, relaciones familiares, fraude procesal y corrupción en general, en la obtención del derecho de propiedad.*

---

<sup>38</sup> Vadillo, Alcides. Conflictividad Agraria en Guarayos. Director Regional Oriente - Fundación TIERRA. Santa Cruz, 21 de junio de 2007.

- *La distribución de tierras en grandes cantidades de tierra en periodos de gobiernos abiertamente cuestionados por sus niveles de corrupción y abuso de poder. Del total de la tierra distribuida de 1953 al 2002 llaman la atención los periodos de<sup>39</sup>: Banzer (26%) entre 1971 a 1978; Jaime Paz – Banzer (16%) entre 1989 a 1993 y Banzer (28%) entre 1999 al 2002.*
- *La ineficiencia y pérdida de la credibilidad institucional generada por la Ley 1715: el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), el Tribunal Agrario Nacional y la Súper Intendencia Agraria.*
- *La ausencia de voluntad y de políticas de distribución de tierras, llevaron al convencimiento, de importantes sectores sociales, que el único camino para tener tierras sería tomándolas ellos mismos.”*

Se puede afirmar que tanto en tierras altas como en tierras bajas las demandas históricas de los pueblos indígenas no fueron atendidas oportunamente por los gobiernos de turno y solamente a través de las movilizaciones y negociaciones avanzaron en la conquista de sus derechos.

Sin embargo, los intereses de los denominados movimientos sociales del sector no se los puede ver de manera uniforme y homogénea. Existen intereses diferenciados.

Los colonizadores, por ejemplo, demandan dotación de tierras fiscales de carácter individual/familiar y no comparten la dotación comunitaria/colectiva y la preeminencia que se da a los pueblos indígenas. Tampoco están de acuerdo con las TCO y consideran que se trata de extensiones muy amplias para los pueblos indígenas, que no cuentan con capacidades para su explotación. La posición de los colonizadores es expresada por representantes de su organización, la CSCB, al señalar que “hay latifundio burgués y latifundio indígena” y que no se puede dar con exclusividad la tierra a los indígenas como se señala en la Ley N° 3545 y reivindican la necesidad de reconocer a las comunidades interculturales como también sujetas de la dotación de tierras fiscales (o revertidas y expropiadas)<sup>40</sup>.

Las organizaciones sindicales campesinas (CSUTCB) también coinciden en que las dotaciones no solamente deben ser colectivas y que también deben considerarse las familiares/individuales. De lo contrario, proponen dotar tierras comunales/colectivas y al interior de las mismas proceder de acuerdo a “usos y costumbres” a su delimitación para beneficio familiar o proceder a la realización del saneamiento interno. Es decir, aceptan la adjudicación colectiva, “*pero al interior se dota individualmente.*” Demandan la redistribución de la tierra y la dotación en el Oriente, pero también consideran que es necesario la rehabilitación de las tierras de cultivo en el Occidente. Cuestionan el pago –a precio de mercado- de la reversión de tierras. En el caso de las TCO consideran que se debe aplicar el plan de manejo integral del territorio para controlar que la tierra sea debidamente utilizada por

---

<sup>39</sup> Instituto Nacional de Reforma Agraria, Embajada Real de Dinamarca: “Estadísticas Agrarias y Tenencia de la Tierra en Bolivia (1953 – 2002). Elaborado por Carlos Balderrama Mariscal y Porfirio Suñagua Salgado. La Paz – Bolivia, Diciembre - 2002

<sup>40</sup> Entrevista a Fidel Surco, Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia. La Paz, 20 de febrero de 2008.

los pueblos y comunidades indígenas y no por terceros, como el caso de madereros, ONGs u otros<sup>41</sup>.

En el caso de CIDOB y CONAMAQ, su posición es de pleno acuerdo con las actuales políticas de gobierno, al privilegiar a los pueblos indígenas y a la dotación colectiva/comunitaria de las tierras. Consideran que existe complementariedad de sus demandas territoriales y TCO con la propuesta de las autonomías indígenas planteada en la Nueva CPE de la Asamblea Constituyente. Encuentran un respaldo importante a sus demandas históricas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>42</sup>, que consideran que va más allá del artículo 169 de la OIT<sup>43</sup>.

### 2.3 El sector empresarial: tierra y seguridad jurídica

El sector empresarial es amplio y también heterogéneo, por lo que amerita un estudio especial y en profundidad para poder descifrar con mayor rigor y nitidez los diferentes y específicos intereses que caracterizan su composición y núcleo principal de esta diversidad.

Este sector –desde la Revolución Nacional de 1952- tuvo influencia y se benefició de la política agraria patrocinada por los diferentes gobiernos hasta el año 2005. Varios ministros de Estado, de este sector, definieron la política pública, especialmente en las carteras de la Presidencia, Desarrollo Sostenible y Agricultura y Ganadería. A medida que fue creciendo su importancia económica también se incrementó su peso político en el país, tanto en el ámbito nacional como regional<sup>44</sup>. Una parte del sector se ha beneficiado y obtenido sus tierras a través de favores políticos de los gobernantes de turno, especialmente en el período de las dictaduras militares.

En el desarrollo de este sector se pueden identificar dos momentos constitutivos: i) el período 1974-1976, durante el régimen de dictadura militar de Banzer, en el cual, se realizó el primer intento de insertar la producción agropecuaria empresarial de Santa Cruz al mercado externo, mediante la producción de algodón, experiencia breve que fue un fracaso; y, ii) el período 1990-1995, bajo regímenes democráticos, período en el cual, se concreta la inserción de la producción empresarial de Santa Cruz al mercado externo, mediante la producción de soja. Este último, además, en un contexto económico favorable, denominado neoliberal, desde 1985, en el cual, “*las organizaciones empresariales agropecuarias, forestales y de servicios experimentaron un nuevo impulso y adquirieron su configuración actual.*” El desarrollo de la “*monoproducción y exportación de oleaginosas y en el incremento de la explotación y exportación de productos forestales...*” ha conllevado “*la ampliación de la frontera agrícola-ganadera*”, aspecto que significó “*la adquisición de mayor cantidad posible de tierras.*”<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Entrevista a Roberto Coraite. Secretario de Tierra y Territorio de la CSUTCB. La Paz, 19 de febrero de 2008.

<sup>42</sup> La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, aprobada el pasado 13 de septiembre de 2007.

<sup>43</sup> Entrevista a Elías Quellka Mamani, Jillir Mallku; Ana Nieves Tarqui de Quellka, mama talla; y Mauro Cruz, técnico de CONAMAQ. La Paz, 20 de febrero de 2008.

<sup>44</sup> MDRAyMA - Viceministerio de tierras- Dirección General de Tierras. Política de Tierras. La Revolución Agraria. Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. La Paz, 23 de marzo de 2007, p. 40 y ss.

<sup>45</sup> Ibidem.

Estos dos momentos constitutivos, significaron incentivos concretos a la apropiación y concentración de la tierra y la instauración del fenómeno que hoy conocemos como el mercado de tierras: cambio de la tierra por dinero o capital. En el primer período, se plasmó una lógica de apropiación de la tierra para obtener dinero, capital, mediante el crédito ofertado con motivo de la producción de algodón que no siempre fue utilizado en la producción agropecuaria. En el segundo período, la soja representa un buen negocio, no sólo para productores nacionales, sino también para extranjeros, lo que condujo a un proceso de inmigración brasileña, menonita y argentina demandante de tierra, constituyendo un incentivo para la apropiación de la tierra con la finalidad de venderla, de obtener capital. Estos fenómenos, constituyen, pues, procesos de acumulación de capital.

Este proceso de acumulación, por su magnitud para Bolivia, ha articulado, en torno al negocio de la soja, a los sectores industrial y financiero. Asimismo, se ha constituido en la “punta de lanza” para el desarrollo de actividades empresariales en otros rubros agropecuarios, constituyendo un bloque económico y de poder.

Los empresarios agropecuarios si bien *“persiguen como objetivo principal el incremento de las ganancias de su respectivo sector. Pero también entienden su misión como aporte a la economía nacional, la creación de fuentes de trabajo y el mejoramiento de los niveles de vida de la población. En los objetivos de todas las organizaciones empresariales figuran tanto la atención de los aspectos sociales como también el cuidado del medio ambiente y la sostenibilidad. Las Cámaras y Federaciones resaltan que no sólo aglutinan a las grandes y medianas empresas, sino también a un gran número de pequeños agricultores y ganaderos, y que sus programas de asistencia técnica y financiera alcanzan a todos por igual. Aunque, en la actualidad, las prácticas de las organizaciones empresariales frecuentemente están en contradicción con sus principios sociales y ambientales, éstos podrían ser la base para su futura participación en la Nueva Política de Tierras.”*<sup>46</sup>

Los sectores empresariales ligados a la problemática agraria en el país han desplegado diferentes formas de movilización y negociación para mantener y fortalecer sus intereses sobre la tenencia de la tierra. Actualmente, expresan su rechazo y oposición a la Nueva Política de Tierras, por ejemplo, CONFAGRO se opone a la Ley 3545 y a su reglamento y ha presentado al Tribunal Constitucional tres recursos de anticonstitucionalidad.<sup>47</sup>

Este sector dispone de organizaciones sectoriales fuertes y juega un papel importante en la economía nacional<sup>48</sup>. Un balance reciente del desempeño del sector agropecuario en Santa

---

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Un primer recurso, objeta la figura de reversión. Un segundo, observa la prioridad que se da en la dotación de predios a comunidades y no a individuos. Un tercer recurso busca hacer respetar el debido proceso cuando el propietario tenga algún conflicto, es decir, la eliminación del recurso revocatorio y jerárquico que antes se consideraba en la Ley, ante la reguladora agraria en contra de las resoluciones del INRA. Los empresarios y agropecuarios del oriente se proponían crear comités de resistencia civil para impedir la aplicación de la Ley 3545. Periódico La Prensa. “Confagro alista 3 demandas contra la nueva ley de tierras”. La Paz, 4 de agosto de 2007, p. 13a.

<sup>48</sup> MDRAyMA - Viceministerio de tierras- Dirección General de Tierras. Política de Tierras. La Revolución Agraria. Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. La Paz, 23 de marzo de 2007, p. 40 y ss.

Cruz<sup>49</sup>, expresa que por efectos de los desastres naturales y las políticas gubernamentales, éste se ha visto afectado y revela los siguientes datos:

- La superficie agrícola cosechada de la campaña de verano 2006/07 disminuyó (-5%) y en la siembra de la campaña de invierno 2007 se obtuvo un 11% de crecimiento, con un consolidado agrícola anual de crecimiento de sólo 0.5%. Considera que se encuentra el sector en una tendencia, por tercer año, de desaceleración del crecimiento: 16% el 2004, 13% el 2005, 5% el 2006 y 0,5% el 2007.
- El valor bruto de la producción agropecuaria para 2007, logró un crecimiento de 27%, con un nivel de \$us. 1.375 millones, con un aporte de 75% del sector agrícola y 25% el pecuario, producto principalmente por el crecimiento de los precios internacionales y no de los volúmenes de producción.
- Las exportaciones de origen agropecuario representaron el 26% de las departamentales: \$us. 39,4 millones más que en 2006, logrando un crecimiento de 8,7%, también atribuidos al factor externo de precios.

Según estimaciones de la CAO, se considera que los activos productivos de sus afiliados ascienden a la suma de 5 mil millones de dólares, aspecto que, junto a la generación de divisas por las exportaciones, marca la importancia económica del sector. Sin embargo, un dato no registrado es el relativo a cuánto asciende la deuda del sector. La relación del sector empresarial agropecuario con el sector bancario, involucra también a éste a la temática de la tierra.

De acuerdo a la visión del sector, se remarca que: i) su interés central está vinculado a lo productivo y que no tienen interés en acumular tierras; ii) todos los productores deberían tener una actitud empresarial y; iii) que las políticas deberían orientarse a apoyar a los productores para constituirse en empresas, es decir, pasar de las propiedades familiares que caracterizan a una gran parte del sector hacia propiedades empresariales.

Finalmente, cuestiona la política del actual Gobierno al privilegiar a los pueblos indígenas y critican a las TCO, al considerarlas como tierras ociosas.

## **2.4 Políticas gubernamentales**

Como se constata en el capítulo 1, en la parte relativa a las normas y políticas gubernamentales, el actual Gobierno ha tomado y asumido la iniciativa sobre la problemática de la tenencia de la tierra en el país. Desde un inicio de su gestión gubernamental ha considerado con un tema prioritario y ha marcado la agenda pública y nacional en materia agraria.

Esta iniciativa se manifiesta en los diferentes instrumentos de política pública establecidos en los dos años de gestión gubernamental, que buscan contar con un enfoque más estratégico sobre la problemática de la tierra en el país:

---

<sup>49</sup> CAO. Evaluación del Desempeño del Sector Agropecuario en Santa Cruz. Gestión 2007, s/f.

- Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” 2007 – 2011 (PND).
- Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, de 28 de octubre de 2006.
- Decreto Reglamentario de la Ley N° 3545 de 2 de Agosto de 2007.
- La Política Nacional de Tierras diseñada por el Viceministerio de Tierras, de marzo de 2007.
- El Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación (PENSAT) 2007 – 2013, de febrero de 2007
- El Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos (PNDTAH) 2007 – 2016 establecidos por el INRA.
- Propuesta de la Unidad Técnica Nacional de Información de la Tierra de noviembre de 2007 sobre Normas Técnicas para la Administración de la Información Georeferenciada a Nivel Nacional. Sistema Único Nacional de Información de la Tierra (SUNIT).

También destacan los avances, en el marco de una continuidad –aunque en algunos círculos no se quiera admitir- a lo realizado/acumulado con la experiencia de la Ley INRA, especialmente en lo referido al saneamiento de tierras:

- De acuerdo a la información oficial, la actual gestión del INRA ha logrado, en los dos años del actual Gobierno, una mayor superficie saneada a menor costo y en menor tiempo<sup>50</sup>.
- En la distribución de tierras fiscales, se ha beneficiado a un mayor número de familias que en las gestiones anteriores.<sup>51</sup>

El actual Gobierno del Presidente Evo Morales, a pesar del contexto de conflictividad, ha demostrado en los dos años de gestión voluntad política para llevar adelante el proceso de Reconducción de la Reforma Agraria. La orientación de su política tiene un claro propósito de enmendar la deuda histórica con los pueblos indígenas, a través de la reconstitución de territorios indígenas (TCO y tierras comunitarias), una redistribución de tierras que fundamentalmente beneficie a pueblos indígenas, campesinos y colonizadores. La distribución de las tierras fiscales y la reversión y expropiación de tierras tienen como principal finalidad favorecer principalmente a estos actores bajo la condición de una orientación colectiva-comunitaria de las nuevas dotaciones.

---

<sup>50</sup> INRA. El Saneamiento de la Propiedad Agraria en Bolivia. Avances en la Distribución de Tierras Fiscales. Avances en la Reconstitución Territorial de la Nación Guarani. Datos de la situación actual y análisis comparativo con gestiones anteriores. Período: 1996 – 2007. La Paz, 2008 De las 10.2 millones de hectáreas saneadas, un 54% corresponde a TCO, un 22% a propiedad comunaria, un 14% a tierras fiscales, un 5% a pequeña propiedad, un 3% a mediana propiedad y un 1% a empresa.

<sup>51</sup> Ibidem. Del total de superficies distribuida (697.882 hectáreas), 286.061 hectáreas se encuentran dotadas y en trámite de titulación (la mayor cantidad en Santa Cruz: 152.451 hectáreas) y 411.820 tituladas. La mayor cantidad de superficie titulada (393.657 hectáreas) y beneficiarios (1.198 familias) se encuentra en Pando.

Esta orientación de la política pública del actual Gobierno que privilegia y expresa una acción afirmativa en favor de los pueblos y comunidades indígenas, se evidencia de manera clara y explícita en las normas y políticas en materia agraria hasta ahora promulgadas. Los sujetos principales de la política de tierras del actual Gobierno son los pueblos indígenas. Esta orientación, ciertamente entra en conflicto con los intereses de los otros actores, especialmente empresariales que consideran que las mismas acrecientan la incertidumbre y la inseguridad jurídica.

## **2.5 Los principales actores del sector e intereses**

Los actores de la problemática de la tierra pueden dividirse en dos grandes grupos: los actores estatales que intervienen en la formulación, definición y ejecución de la política pública en materia de tenencia de la tierra y los actores de la sociedad civil que tienen influencia política para lograr decisiones del Estado. Existe un complejo tramado institucional público y privado que caracteriza y describe a los actores y sus atribuciones en el sector (ver anexo 7).

Como se ha visto en el análisis del proceso político, el contexto actual está caracterizado por la constitución de dos bloques sociales y políticos polarizados. Entre 1996 y 2005, la “lucha por la tierra” se desarrolló en el ámbito de la Sociedad: tomas de tierras y enfrentamientos localizados entre campesinos/indígenas y empresarios, donde, el Estado intentó jugar un rol “neutral”, de árbitro en los conflictos por la tierra: saneamiento de la propiedad agraria. A partir de 2005, la situación cambió sustancialmente, la administración del Presidente Morales comenzó a jugar un rol menos arbitral y más político, intentando resolver el conflicto por la tierra a favor del movimiento indígena/campesino, extendiendo la confrontación al ámbito estatal; por tanto, llevando el conflicto al terreno de las definiciones políticas. Este contexto está obligando a los diversos actores públicos y privados al “necesario alineamiento” con alguno de los bloques.

En este proceso, los actores han conformado redes de defensa de sus intereses. En el caso del sector empresarial, sus redes articulan a: i) las organizaciones gremiales: asociaciones de productores agrícolas y pecuarios, cámaras agropecuarias; ii) otras organizaciones empresariales: Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz (CAINCO), Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB); iii) comités cívicos de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija, Chuquisaca y Cochabamba; iv) instancias estatales: prefecturas de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija, Chuquisaca y Cochabamba y la Cámara de Senadores del Honorable Congreso Nacional<sup>52</sup>.

En el caso del movimiento campesino/indígena, sus redes articulan a: i) organizaciones gremiales: confederaciones de campesinos e indígenas; ii) organizaciones de la sociedad civil: ONG, la iglesia y en las organizaciones de defensa de los derechos humanos; iii) instancias

---

<sup>52</sup> La Cámara de Senadores está dividida en dos bloques: Los senadores del Movimiento al Socialismo (MAS) que son minoría y los senadores de la oposición que son mayoría, este último está compuesto por una alianza entre las organizaciones políticas Poder Democrático y Social (PODEMOS), Unidad Nacional (UN) y Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

estatales: prefecturas de los departamentos de Oruro y Potosí, el Gobierno Nacional y la Cámara de Diputados<sup>53</sup> del Honorable Congreso Nacional.

Con estos antecedentes, se realizará la descripción de los actores, tomando en cuenta el rol que cumplen, cuáles son sus intereses y cuáles son los temas de agenda política.

### **2.5.1 El bloque empresarial**

En términos generales, el bloque empresarial tiene como interés principal la posibilidad de “hacer negocios” con la tierra y con la producción agropecuaria, buscando maximizar las ganancias. En este sentido, sus intereses económicos están enfocados, principalmente, en la exportación y la agroindustria. En los últimos 20 años han desarrollado sus actividades en torno a:

- la producción-industrialización-exportación de oleaginosas como soja y girasol, geográficamente ubicada en el departamento de Santa Cruz.
- la producción-industrialización de caña de azúcar, geográficamente ubicada en el departamento de Santa Cruz
- la cría-engorde-industrialización-exportación de ganado vacuno, si bien, en la actualidad se exporta volúmenes pequeños, el sector está haciendo esfuerzos importantes para erradicar la fiebre aftosa y poder exportar. Geográficamente está ubicada en los departamentos de Santa Cruz, Beni y el chaco (departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija).
- la cría-industrialización-exportación de pollo y huevo; geográficamente ubicada en los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz.
- La producción de maíz y la producción de arroz; geográficamente ubicados en el departamento de Santa Cruz

En consecuencia, lo fundamental del sector empresarial se concentra en los departamentos de Santa Cruz y Beni y las actividades que constituyen el corazón del sector son la producción de soja y la ganadería vacuna; más del 50% del PIB de estos departamentos depende del sector agropecuario.

El bloque empresarial está agrupado en la Confederación Agropecuaria Nacional (CONFEAGRO) que afilia a las cámaras agropecuarias de Santa Cruz, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija, Pando y la Confederación Nacional de Ganaderos de Bolivia (CONGABOL). Sin embargo, son la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y la CONGABOL los gremios más importantes.

La soja es el rubro más dinámico de la economía nacional, representa 25% (500 millones de dólares) de las exportaciones totales del país y más del 50% (1 millón de hectáreas) de la superficie total cultivada, su articulación con la industria y con la avicultura la ha convertido en el eje de la economía de Santa Cruz y en torno a esta actividad se ha concentrado, también, el capital financiero. Los productores de soja están agrupados en la Asociación Nacional de

---

<sup>53</sup> La Cámara de Diputados está compuesta por los diputados del MAS que son la mayoría y por los diputados de la alianza PODEMOS-UN-MNR.



Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO) que constituye el gremio más importante de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO).

En el caso de la ganadería, de las 7 millones de cabezas de ganado vacuno que existen, 6,5 millones se encuentran en los departamentos de Santa Cruz, Beni y el chaco, y ocupa aproximadamente 27 millones de hectáreas. Los ganaderos están agrupados en asociaciones y provinciales, federaciones departamentales y la Confederación Nacional de Ganaderos de Bolivia (CONGABOL). El desarrollo de infraestructura y las mejores condiciones de suelo y clima ha especializado a los ganaderos de Santa Cruz en el engorde y la industria cárnica, convirtiéndolos en el eje de la actividad ganadera; en este contexto la Federación de Ganaderos de Santa Cruz se constituye en el otro gremio importante de la CAO.

La CAO fue y es el gremio más influyente, durante muchos años (1971-2004) mantuvo influencia en los distintos gobiernos; muchos ministros de agricultura fueron gerentes, funcionarios o ex directivos de la CAO y lo propio ocurrió con relación a diputados y senadores. Es el principal gremio impulsor del proceso autonómico de Santa Cruz y, si bien en la actualidad no influye en el Gobierno Nacional, su influencia departamental es total: el Prefecto de Santa Cruz es ex Presidente de FEGASACRUZ. Lo propio ocurre con los prefectos de Beni y Pando que son ganaderos.

Con base en su capacidad de cabildeo, la CAO, ha logrado articular en torno a sus intereses a los Comités Cívicos de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando y, a través de ellos, a los de los departamentos de Cochabamba y Chuquisaca, asimismo, ha articulado a gremios empresariales de todo el país, conformando un movimiento ampliado que constituye la plataforma para la defensa de la tierra empresarial.

Su posicionamiento con relación a la política gubernamental es de oposición radical, hoy no están dispuestos a aceptar ni siquiera el saneamiento, pues, en su percepción, el gobierno de Evo Morales sólo quiere revertir la tierra para dotarla comunitariamente a los indígenas y campesinos collas, lo que representa un retroceso productivo.

Este sector empresarial tiene contradicciones fuertes con los otros actores sociales: i) con los pueblos indígenas, no obstante que intereses de algunos de sus miembros fueron afectados durante el proceso de saneamiento de TCO, en la medida que son minoría en Santa Cruz, Beni, Pando y el Chaco y su economía no se basa en la agricultura, no los consideran competidores por la tierra, sino, más bien, una vez consolidadas las TCO, los indígenas constituirán la mano de obra, sobre todo en las propiedades ganaderas. Sin embargo, critican el hecho que se les dote “muchas tierras” sin darle un sentido productivo; ii) con los colonizadores, las contradicciones son más profundas, los consideran competidores por la tierra, pues, tienen una tendencia a ampliar las áreas de colonización y su economía se basa en la producción agropecuaria extensiva y su lógica es distribuir la tierra en propiedades pequeñas, se debe mencionar que buena parte de los colonizadores están afiliados a ANAPO; y, iii) con los campesinos la contradicción es menor ya que se han desarrollado en lugares donde el sector empresarial no tiene interés marcado.

Organizativamente, como ya se ha mencionado, el bloque empresarial está organizado en la Confederación Agropecuaria Nacional (CONFEAGRO) que agrupa a las cámaras

agropecuarias del país y a través de ellas a un número importante de asociaciones productivas empresariales y de pequeños productores ligados a mercados dinámicos. El sector empresarial o productivo agropecuario es diverso y complejo. Un análisis exhaustivo del sector amerita un estudio especial. A grosso modo, se puede señalar que disponen de organizaciones sectoriales fuertes con vínculos entre sí a través de asociaciones y empresas productoras agrícolas, ganaderas y forestales, pasando por las industrias transformadoras hasta las comercializadoras y exportadoras<sup>54</sup>. Estos gremios empresariales están afiliados a organizaciones nacionales y están organizados por sectores: la Confederación Agropecuaria (CONFEAGRO); la Confederación de Ganaderos (CONGABOL); y la Cámara Forestal (CFB).

Son las Federaciones o Cámaras regionales las que tienen mayor peso: la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) con 13 asociaciones de distintas ramas productivas y alrededor de 60.000 productores; la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO), miembro de la CAO y promotora, entre grandes, medianos y pequeños agricultores, de insumos para la producción de oleaginosas; las Federaciones de Ganaderos del Beni, Santa Cruz y el Chaco; la Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz (CAINCO); la Cámara de Exportadores de Santa Cruz (CADEX), con 300 empresas exportadoras socias.

Al interior de la CAO los subsectores más importantes son la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO) que reúne a los productores de soja, cuya exportación representa aproximadamente 500 millones de dólares, la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ) y la Federación de Cañeros. Otros subsectores, también importantes, son: la Asociación de Productores de Maíz y Sorgo (PROMASOR), la Federación Nacional de Cooperativas Arroceras (FENCA) y la Asociación Departamental de Avicultores y la Asociación Departamental de Productores de Leche.

Al interior de CONGABOL, las federaciones más importantes son FEGASACRUZ, la Federación de Ganaderos de Beni y Pando (FEGABENIP) y la Asociación de Ganaderos del Gran Chaco (ASOGACHACO).

Las asociaciones se organizan por rubro productivo (ganadería, soja, maíz, leche, avicultura y otras) y no tiene como finalidad el control territorial o en su defecto no se organiza territorialmente. Esta es una diferencia sustancial con las organizaciones campesinas e indígenas. En las asociaciones participan, principalmente y no exclusivamente, propietarios de propiedades medianas y empresas agropecuarias. No tienen presencia homogénea en todas las regiones del país. Es en Santa Cruz y Beni, donde presentan potencialidades productivas importantes.

Su principal preocupación es la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra y, en esa medida, respaldan el saneamiento. Sin embargo, no estuvieron de acuerdo con el resto de la Ley 1715, sobre todo, con relación al régimen impositivo. Respecto a la Ley 3545, consideran que busca hacer desaparecer el sector productivo agropecuario, dadas las exigencias referidas a la verificación de la FES. En esta medida, no están dispuestos ni siquiera a aceptar el saneamiento y menos los planes de expropiación y distribución de tierras de la actual Política

---

<sup>54</sup> MDRAyMA - Viceministerio de tierras- Dirección General de Tierras. Política de Tierras. La Revolución Agraria. Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. La Paz, 23 de marzo de 2007, p. 40 y ss.

de Tierras. Cifran sus expectativas en el proceso de autonomía departamental, bajo la propuesta de Estatuto Autonómico.

## **2.5.2 El bloque campesino/indígena**

Como se ha visto en el análisis del proceso político, este bloque se constituyó principalmente en torno a la demanda de tierra y territorio. Está compuesto por las organizaciones nacionales de los pueblos indígenas, campesinos y colonizadores. Cada organización es independiente y políticamente están agrupados en el Pacto de Unidad que, sin embargo, a diferencia del bloque empresarial, no es monolítica ni representativa de intereses gremiales.

Este bloque, ha desarrollado también cierta capacidad de cabildeo y ha logrado articular a un conjunto de instituciones denominadas ONG que trabajan en marco de la defensa de los derechos humanos, económicos y culturales, entre las más importantes están CIPCA, CEJIS, ILSAP, CIDDEBENI, CENDA que han contribuido con asesoramiento técnico y jurídico a la articulación de las diferentes organizaciones. La iglesia, en la medida que tiene una opción por los pobres ha dado apoyo a las reivindicaciones de tierra, sobre todo a los pueblos indígenas.

Sin embargo, el factor aglutinante más importante, fue el Movimiento al Socialismo (MAS) cuyo líder Evo Morales Ayma tuvo la habilidad para transformar las reivindicaciones en propuesta política, la movilización en acción política electoral y condujo al bloque campesino/indígena al gobierno.

### **i. Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)**

Esta organización, creada en 1979, agrupa a los campesinos de todo el país y tiene presencia en los 9 departamentos. Está estructurada de acuerdo a la división político administrativa del país, desde el sindicato agrario, agregándose hasta el nivel nacional. Es compleja, no sólo por sus niveles orgánicos, sino, también, por la diversidad de realidades económicas, étnicas, ecológicas y regionales que alberga: i) desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, propietarios de propiedad pequeña y propiedad comunaria; ii) campesinos integrados a mercados dinámicos, otros con economías de subsistencia; iii) varios grupos étnicos, principalmente aymara y qhechwa, así como, de otras etnias (guaraní, chiquitano, Guarayo, Tacana, Leco) y mestizos; y, iv) regional tanto por departamento y provincia, como por ecoregión. Esta diversidad social ocasiona tensiones, dificulta la toma de posiciones, crea división y atomización. No obstante, es un sector que tiene una gran capacidad de movilización social y política.

Es el sector más afectado por el minifundio, la degradación de la tierra y el mercado de tierras, de tal manera que su reivindicación de acceso a la tierra es auténtica. Desde 1996, mantuvo una oposición de rechazo a la ley INRA, por considerarla pro-empresarial y neoliberal, porque legaliza el mercado de tierras, sin embargo, temas como el saneamiento de la propiedad agraria, forzaron su aceptación parcial.

Durante el último quinquenio, al interior de esta organización comenzó a debatirse la reivindicación por territorio, ya que, tienen identidad indígena. Sin embargo, este tema (territorio) si bien está presente en el discurso de los dirigentes nacionales y departamentales,

no constituye una propuesta definida y no es de dominio de los niveles de subcentral y sindicato, en este sentido, juega un rol más simbólico de reafirmación de una identidad indígena frente a un Estado que fue excluyente y que los mantiene en la pobreza.

## **ii. Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ)**

Conformada en 1997, agrupa a comunidades originarias de tierras altas de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba, con la finalidad de recuperar la identidad cultural, el dominio sobre el territorio y las formas de autogobierno. Ha logrado estructurar 10 Consejos Regionales. Su organización de base es el ayllu.

Durante los últimos años, existe una vigorosa actividad por recuperar los niveles de autoridades originarias que, en algunos casos, ya habían perdido vigencia y fueron sustituidas por la estructura del sindicato agrario impulsado por la Reforma Agraria.

Esta organización tiene como objetivo principal la reconstitución de los territorios y restablecer el dominio y el auto-gobierno de los pueblos originarios. Desde este punto de vista, los temas de tenencia de la tierra son secundarios y están subsumidos en su reivindicación territorial. Han extrapolado el concepto de TCO para plantear la titulación de ayllus y marcas como territorios. Esto ha generado tensiones, dado que: i) las comunidades fueron ya tituladas, así como, muchos comunarios recibieron títulos familiares y una nueva titulación significa la renuncia a sus títulos anteriores; ii) la reconstitución de los territorios muchas veces se contraponen a la división político-administrativa del Estado; y, iii) dado que su reivindicación es territorial y que una TCO representa más o menos territorio, las expectativas sobre la propiedad de los recursos naturales no-renovables, principalmente mineros, resulta una fuente de conflicto permanente con los concesionarios y con el Estado, creando un conflicto de poderes.

## **iii. Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)**

Creada en 1982, agrupa a los pueblos indígenas de las tierras bajas, con la finalidad de reivindicar los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de los pueblos indígenas, los mismos que no les eran reconocidos ni por el Estado ni por la Sociedad. Uno de los derechos importantes es el de acceso a la tierra en tanto hábitat, para el uso bajo las formas específicas de cada pueblo. Agrupa a 33 pueblos indígenas; adicionalmente, cuenta con 6 Centrales Regionales y la Asamblea del Pueblo Guarní (APG).

Su plataforma reivindicativa se basa en la dotación y titulación de sus TCO y en la gestión territorial indígena (GTI), que constituyen lo medular en la defensa de los derechos indígenas. Han expresado su respaldo a la Ley INRA que reconoce su derecho de acceso a la tierra. Sin embargo, consideran que los resultados del saneamiento, no han cubierto sus expectativas y solo podrán consolidar alrededor del 60% de sus demandas territoriales. Impulsan con el Viceministerio de Tierras, procesos de expropiación y reversión de tierras para reconstituir territorios indígenas.

Con la GTI busca consolidar las TCO tituladas y diseñar procesos propios de “desarrollo” indígena que les permita superar la pobreza y reproducir su cultura. Existe un programa de

apoyo para la elaboración de Planes de Gestión Territorial Indígena (PGTI) que ha logrado avanzar en el diseño de metodologías, consolidar la conciencia sobre la apropiación del territorio, crear capacidades técnicas en los pueblos indígenas.

#### **iv. Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB)**

Agrupa a campesinos/indígenas (aymaras y quechwas) y mestizos, migrantes de las zonas de altiplano y valles a zonas de yungas y “trópico” bajo programas estatales de colonización. La base de la organización es el Sindicato Agrario o Colonia. Las zonas de asentamiento son: i) Caranavi, Palos Blancos, Alto Beni, Ixiamas y Apolo del departamento de La Paz; ii) Chapare, Chimoré, Valle Sajta, Entre Ríos y Bulu Bulu en el departamento de Cochabamba; iii) Yucumo y Rurrenabaque en el departamento del Beni; iv) Bermejo en el departamento de Tarija; y, v) Yapacaní y San Julián en el departamento de Santa Cruz.

La CSCB demanda principalmente saneamiento y nuevas tierras para ampliar las zonas de colonización. La mayor parte de los asentamientos fueron y son espontáneos y funcionan bajo una modalidad en la cual un grupo se apropia de un área y luego procede a convocar a nuevos colonos a los cuales se les vende el derecho de acceso y, al mismo tiempo, se garantiza que todos vayan a cumplir con la normas de la colonia: aportes al sindicato y cumplimiento con los trabajos colectivos. En varias zonas de colonización se cultiva coca, lo cual representa un tema adicional en el proceso de apropiación de la tierra.

Si bien en una buena parte de las áreas de colonización se realizó el saneamiento, la lógica de ampliar de facto las áreas de colonización por los mismos colonizadores conduce a generar conflictos con otros sectores. Las áreas de mayor conflicto y que no fueron resueltas en el proceso de saneamiento son: i) San Julián, con empresarios y además conflicto de límites con el municipio de El Puente; ii) Yapacaní con empresas forestales, por invasión a la reserva de producción forestal El Choré; iii) Chapare, con indígenas por invasión a TCO Yuracaré y Yuki y, además con el Estado por invasión al Parque Nacional Carrasco; iv) Yucumo-Rurrenabaque, con los indígenas Tsiman'e-Mosetén en la Reserva de la Biosfera Pilon Lajas.

Políticamente, las áreas de colonización más importantes son la de Caranavi, el Trópico de Cochabamba, San Julián y Yapacaní.

#### **v. Las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba**

Es una organización atípica, pues agrupa a cuatro federaciones que están afiliadas a la CSCB y dos federaciones afiliadas a la CSUTCB, en el seno de una de éstas, la Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba se forjó el liderazgo del Presidente Evo Morales Ayma.

Esta organización ha mostrado una gran capacidad de movilización y de propuesta política, ha sido, junto con la CIDOB, una de las organizaciones que más ha contribuido a la formación del bloque campesino/indígena.

## vi. **Movimiento Sin Tierra (MST)**

El MST es una organización que agrupa a campesinos/indígenas sin tierra o con tierra insuficiente. Apareció en el escenario nacional el año 1999, con acciones de toma de tierras en los departamentos de Santa Cruz, La Paz y el Chaco tarijeño.

### 2.5.3 **Instituciones estatales del sector**

En el **Poder Ejecutivo** es el ámbito en que se formula y ejecuta la política pública. El Gobierno Nacional, en la medida que es la expresión del bloque campesino indígena, ha adoptado una posición abierta de resolver el conflicto por la tierra de manera directa, favoreciendo a los pueblos indígenas. La toma de decisiones está organizada de la siguiente manera:

- El **Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA)**, organismo encargado de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria. Su máxima autoridad es el **Presidente de la República**. El **Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA)**, es la instancia encargada de formular y ejecutar la política agraria<sup>55</sup>. Esta cartera de Estado tiene tuición sobre el SIRENARE y el INRA y está bajo su dependencia el **Viceministerio de Tierras (VT)** que tiene como funciones: diseñar y ejecutar políticas y programas de acceso, distribución, redistribución, reagrupamiento de tierras y asentamientos humanos, integrados a planes productivos; formular propuestas reglamentarias a la Ley; velar por la seguridad jurídica en el derecho propietario de la tierra; impulsar el saneamiento y titulación de la propiedad agraria, entre otras.

En el SNRA se tiene la **Comisión Agraria Nacional (CAN)** que es la instancia encargada de concertar la política pública en materia agraria y está conformada por representantes de: MDRAyMA que la preside, siete viceministerios del sector y relacionados, CONFAGRO, CSUTCB, CIDOB, CONAMAQ, CSCB, CONGABOL, FNMCBS y la CFB. En cada departamento, debería contarse con su respectiva Comisión Agraria Departamental (CAD) con las funciones de supervisar la ejecución de las políticas de tierras.

El **Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)**, es el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas agrarias establecidas por el SNRA<sup>56</sup>. Tiene nueve Direcciones Departamentales desconcentradas y oficinas zonales en Yapacaní, San Julián, Camiri, Yacuiba y Riberalta.

---

<sup>55</sup> Tiene atribuciones, entre otras: clasificar las tierras según su capacidad de uso mayor; aprobar las actividades de conservación y protección de la biodiversidad; evaluar y programar el uso del recurso natural tierra y la aplicación de tecnologías apropiadas; solicitar la expropiación de tierras para conservación y protección de la biodiversidad y resolver los recursos que le correspondan.

<sup>56</sup> Sus atribuciones son dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de distribución, asentamientos humanos, reagrupamiento y redistribución de tierras; emitir y distribuir títulos; emitir disposiciones técnicas para el saneamiento y catastro de la propiedad agraria; determinar la ubicación y extensión de las tierras fiscales disponibles; expropiar y revertir fondos agrarios por incumplimiento de la FES; mantener un registro sobre tierras distribuidas, sus beneficiarios y la disponibilidad de tierras fiscales.

El **Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables** (SIRENARE), tiene como objetivo regular, controlar y supervisar la utilización sostenible de los recursos naturales renovables. Está conformado por tres entidades autárquicas: i) Superintendencia General (SG) cuya función es resolver los recursos administrativos jerárquicos interpuestos contra las resoluciones de las superintendencias sectoriales; ii) **Superintendencia Agraria** (SIA) que regula el uso sostenible de la tierra en propiedades agrarias (vigila el cumplimiento de la FES), fija el valor de mercado de la tierra para la adjudicación en el saneamiento y vela por el cumplimiento de la normativa agraria; iii) Superintendencia Forestal (SIF) que regula el aprovechamiento forestal; otorga concesiones, autorizaciones y permisos forestales.

- Otros Ministerios, donde destacan: el **Ministerio de Hacienda** (MH) que es el que define el presupuesto, ítems y escala salarial del sector; el **Ministerio de Planificación del Desarrollo** (MPD), formula el Plan Nacional de Desarrollo y la inversión pública y financiamiento externo a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE); **Ministerio de la Presidencia**, revisa las resoluciones y trámites agrarios que firma el Presidente.
- Otros Niveles del Poder Ejecutivo: las **prefecturas** presiden las comisiones agrarias departamentales y juegan un rol importante según su peso político en la aplicación de la política agraria. Los **gobiernos municipales** que tienen el mandato de administrar el catastro. Como no ha concluido el saneamiento, tienen un rol marginal y no existen catastros municipales.

En la definición de la política agraria, el rol del Presidente de la República, como cabeza del Poder Ejecutivo, es determinante. El esquema “presidencialista” del poder político y de la gestión pública nacional ha sido siempre un factor en que han prevalecido decisiones discrecionales en materia agraria. En la actual coyuntura, el Presidente Morales, considera como prioridad la temática de tierra y territorio y su decisión es la de eliminar el latifundio y redistribuir la tierra bajo una modalidad comunitaria y fortalecer las comunidades campesinas e indígenas. Esta visión está enfrentada a los que considera la “oligarquía cruceña” que tiene en su base de sustentación la tierra y que es acusada de “latifundista”. Sin embargo, en el PND, la Política de Tierras y en el proyecto de NCPE se plantea un sistema económico de coexistencia entre la economía privada (empresarial), comunitaria y estatal; aunque en este último se busca fijar el límite de la tenencia de la tierra a superficies no mayor a 5.000 hectáreas o 10.000 hectáreas de acuerdo a cómo defina el referendo dirimitorio.

El actual VT mantiene una relación privilegiada con las organizaciones sociales indígenas, campesinas y originarias, en el entendido de la deuda histórica con estos sectores. Estas organizaciones tienen peso e influencia en las decisiones del Poder Ejecutivo. La prioridad de la agenda del MDRAyMA y del VT se centra en beneficiar a estos actores: i) conclusión del saneamiento, principalmente de TCO; ii) la reversión de tierras por incumplimiento de la FES; iii) la reconstitución de los territorios indígenas con base en la expropiación de propiedades medianas y empresas agropecuarias; y, iv) la distribución de tierras fiscales a comunidades campesinas, indígenas y originarias.

La CAN y CAD si bien buscan ser los espacios de participación y concertación de la política agraria entre los diferentes actores concernidos, no ha tenido un funcionamiento regular, debido principalmente a las fuertes tensiones políticas sobre la temática, haciendo casi imposible que cumpla su misión.

El INRA, en tanto encargado de ejecutar la política agraria de tenencia de la tierra, se ha concentrado principalmente en el saneamiento de la propiedad agraria, especialmente otorgando tierras a pueblos indígenas en calidad de TCO. Su accionar en temas de distribución de tierras mediante programas de asentamientos humanos más bien ha sido marginal. Su capacidad técnica y operativa es limitada. En pasadas gestiones, su dependencia del financiamiento externo condujo a que tenga poca autonomía para definir sus políticas institucionales y sus prioridades. La actual gestión muestra voluntad política para ejecutar la Ley 3545 y la Política de Tierras e intenta revertir la situación señalada, busca mayor autonomía y ha decidido asumir la ejecución directa del saneamiento.

El peso e importancia de las entidades de regulación (Superintendencias), en los últimos años, ha disminuido. La Superintendencia Agraria, pese a su importante rol en temas como la verificación de la FES y la determinación del valor de la tierra para la adjudicación, tiene serias restricciones presupuestarias del TGN, aspecto que limita su capacidad financiera y técnica.

Los ministerios que si bien no tienen relación directa con la temática agraria, pero que gravitan en el funcionamiento de la institucionalidad del sector, son el de Hacienda (que es el que define el presupuesto del sector), el de Planificación del Desarrollo, particularmente VIPFE, (define las prioridades de inversión pública y los programas y proyectos de la cooperación internacional) y el de la Presidencia (que concentra información y poder político).

En los últimos cinco años, especialmente por las demandas autonómicas y el peso/importancia del sector (producción agropecuaria y forestal) en la problemática departamental, el rol y protagonismo de las prefecturas de Santa Cruz y Beni, en materia agraria, ha sido preponderante. En el marco de la reivindicación autonómica, no comparten la política gubernamental y reclaman la potestad de administración departamental de la tierra.

En el **Poder Legislativo**, bajo el sistema bicamaral, una de las cámaras (Diputados o Senadores) actúa como proponente y la otra como revisora de las leyes. El Congreso Nacional es el que aprueba las leyes en materia agraria. En ambas cámaras se cuenta con comisiones específicas sobre la temática.

En la definición (deliberación y aprobación) de las normas y de acuerdo a los intereses de los diversos actores, prima la correlación de fuerzas entre los partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas y las alianzas que se constituyan entre éstas. Actualmente, como reflejo del contexto político nacional se tiene que, en la Cámara de Diputados la correlación de fuerzas es favorable al MAS que tiene una amplia mayoría y logra reunir dos tercios de los votos. En la Cámara de Senadores la correlación de fuerzas es favorable a la oposición (PODEMOS, UN y MNR).



El tratamiento tanto de la Ley 3545, de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, y la Ley de convocatoria al Referendo Dirimidor no logró el consenso parlamentario necesario y se recurrió a maniobras políticas y presión social para su aprobación. La forma de promulgación de estas leyes, le quitan fuerza a su reconocimiento y aplicabilidad.

En el **Poder Judicial**, se tiene a la **Judicatura Agraria**, órgano de administración de justicia agraria que tiene jurisdicción y competencia para la resolución de los conflictos emergentes de la posesión, derecho de propiedad y actividad agraria, así como de la actividad forestal y de uso y aprovechamiento de aguas. Está conformada por el **Tribunal Agrario Nacional (TAN)**, instancia encargada de resolver en grado de apelación, las controversias entre privados y entre privados y el Estado emergentes del saneamiento de la propiedad agraria<sup>57</sup>, y **Derechos Reales**, oficina encargada de registrar los derechos de propiedad agraria.

El TAN ha tenido actuaciones cuestionables y, actualmente, está en curso una investigación por indicios de corrupción por parte de Ministerio Público.

La Judicatura Agraria, presenta fragilidad institucional y serias limitaciones técnicas y operativas que se refleja en la pérdida de credibilidad por parte de los actores del sector en la justicia agraria.

#### **2.5.4 Agencias de Cooperación Internacional (ACI)**

La participación de las ACI en el proceso agrario de los últimos 15 años ha sido determinante, porque han proporcionado financiamiento y asistencia técnica tanto para los temas técnicos del saneamiento, como, para la organización de las instituciones y los procedimientos agrarios.

Cada ACI negoció con el Gobierno a partir de su propia percepción sobre las prioridades nacionales en materia agraria. Si bien, de manera formal, todos los proyectos son del Estado, en los hechos, dadas las debilidades del Estado, fueron ejecutados como proyectos de las ACI. Las ACI acabaron imponiendo sus visiones y prioridades.

En un 47% del territorio nacional se ha realizado el saneamiento, con un costo de \$us. 88 millones, de los cuales 78 millones fueron recursos destinados a inversión (gastos directos del saneamiento) y 10 fueron destinados al funcionamiento de la institución<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Está compuesto por 10 vocales y 3 salas, una de ellas destinada al tratamiento de temas forestales y de aguas, las otras dos a temas de propiedad agraria. Tiene también el mandato de dirigir la judicatura agraria, organizar los juzgados agrarios y designar a los jueces agrarios.

<sup>58</sup> Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras. Ministerio de Desarrollo Rural, agropecuario y medio ambiente. La Paz marzo de 2007.

## Ejecución financiera entre el 96 y 2006 (en dólares)

FUENTE	GESTIONES											TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (1)	
FUNCIONAMIENTO	598,989	483,339	541,420	797,417	1,045,628	969,538	975,029	1,106,363	1,272,321	1,412,869	1,017,401	10,220,314
TGN	571,443	436,998	496,288	763,142	889,447	841,315	783,377	679,196	616,362	586,646	352,596	7,016,809
RECURSOS PROPIOS	27,546	46,341	45,132	34,275	156,181	128,223	191,652	427,160	655,860	826,223	664,805	3,203,505
INVERSIÓN	777,779	3,657,048	8,050,408	9,905,012	8,193,592	8,416,696	9,979,331	9,607,268	7,748,643	9,568,225	2,241,988	78,145,991
RECURSOS EXTERNOS	725,384	3,063,210	7,214,745	8,986,780	6,742,095	6,451,523	8,404,596	7,990,442	6,444,727	8,088,573	1,699,120	65,811,195
CPL (TGN)	52,395	593,838	835,663	918,232	1,451,497	1,965,173	1,574,735	1,616,826	1,303,916	1,479,652	542,869	12,334,795
<b>TOTAL</b>	<b>1,376,768</b>	<b>4,140,387</b>	<b>8,591,828</b>	<b>10,702,429</b>	<b>9,239,220</b>	<b>9,386,234</b>	<b>10,954,360</b>	<b>10,713,631</b>	<b>9,020,964</b>	<b>10,981,095</b>	<b>3,259,389</b>	<b>88,366,305</b>

Fuente: Dirección general de administración y finanzas del INRA

El 74.4% de los recursos provinieron de la cooperación internacional, destinados a gastos de inversión; en tanto que el aporte nacional suma el 25.5% distribuido tanto en gastos de inversión y funcionamiento.

Estos datos muestran la debilidad del Estado boliviano, ante la cual, las ACI se convirtieron en el sustento financiero del saneamiento de tierras en el país, con una gran influencia en la definición de las prioridades, determinando las áreas de saneamiento, el sector social al que está dirigido (pueblos indígenas, colonizadores, empresarios agrícolas, forestales, áreas protegidas, etc.), la modalidad de saneamiento (San TCO, CAT – SAN, SAN SIM), el modo de ejecución (directa a través del INRA o terciarizada con la contratación de empresas), etc. Así, por ejemplo:

- El Banco Mundial que apoyó los procesos de CAT – SAN (Saneamiento integrado al Catastro Rural) en las áreas de colonización, fundamentalmente en tierras de vocación agrícola como San Julián- San Pedro; Ichilo; Caranavi – Palos Blancos; Pocona; Jesús de Machaca.
- La Embajada de Dinamarca las demandas de TCO de los pueblos indígenas, primero en tierras bajas y luego amplia su apoyo a las demandas de los pueblos indígenas de la región andina.
- La Embajada de Holanda que apoyó el proceso de saneamiento en los departamentos de Chuquisaca y Tarija.
- El BID apoya los procesos de saneamiento de la propiedad agraria en el área de influencia de la construcción de la carretera Santa Cruz – Puerto Suárez, con financiamiento del mismo banco.
- El FIDA apoyó los procesos de saneamientos de algunos pueblos indígenas, en el Beni, donde estaban apoyando otros proyectos de desarrollo.
- BOLFOR Y FONABOSQUE los procesos de saneamientos en tierras forestales, particularmente en Pando.
- USAID, el saneamiento de tierras en el trópico cochabambino

Entre otras fuentes, están la petroleras para el saneamiento de las propiedades por donde pasan los gaseoductos y se realizan las actividades extractivas (Transredes, Total Petrol, Transierra GASYRG, BG Bolivia, Petrobrás, entre otros).

Entre los fondos nacionales están aquellos provenientes del Tesoro General de la Nación, como contraparte de los externos, recursos internos recaudados por el INRA por cobro de las tasas de saneamiento a las propiedades particulares mayores a la pequeña propiedad y recursos de las Prefecturas de Tarija, Chuquisaca y Pando.

Varias de las cooperaciones señaladas, particularmente el Banco Mundial, Holanda y Danida, apoyaron técnicamente al INRA en su fortalecimiento institucional, la generación de capacidades técnicas, equipamiento, desarrollo de programas y trabajo conjunto con otras instancias como Derechos Reales y el Tribunal Agrario Nacional, en aspectos puramente técnicos relacionados al catastro, y flujos de información. Esta asistencia técnica ha significado para la cooperación asumir los costos no sólo en términos financieros, sino también en términos políticos, por los resultados obtenidos: procesos de saneamiento mal realizados, saneamientos efectuados sobre soportes técnicos incompatibles entre ellos, base catastral insuficiente, información dispersa, etc.

La cooperación internacional ha intentado fortalecer la institución pero al mismo tiempo su forma de cooperación ha incidido en la imposibilidad de formular un plan de saneamiento que responda a prioridades y visiones nacionales.

La presencia activa de la cooperación, en la contratación de personal, ha tenido diferentes repercusiones; de un lado ha ayudado a crear y mantener un nivel técnico importante en el INRA, por otro lado, es también responsable de la demora los procesos administrativos en contratación de gente, rendición de informes, definición de políticas, negociación de apoyo y finalmente del nivel de avance del proceso de saneamiento.

### **3. CONFLICTOS Y DESAFIOS**

#### **3.1 Antecedentes**

Los conflictos relacionados con la tierra tienen que ver con el acceso, uso, aprovechamiento, derechos propietarios y disposición de la tierra y de los recursos naturales que en ella se encuentran. Estos conflictos se manifiestan por factores de orden coyuntural y tienen sus causas en el ejercicio mismo de los derechos propietarios, por la superposición de derechos, linderos no definidos, deficiencias en la definición de límites territoriales, falta de un registro catastral actualizado, etc. Pero también existen otros conflictos cuyas causas son más profundas y que se encuentran en la desigual distribución de la tierra y la lucha por el control de los recursos naturales, que han acentuado la diferenciación social entre pobres y ricos, entre indígenas y no indígenas, entre campesinos y empresarios.

Una rápida mirada al pasado (ver capítulo 1) permite comprender que los problemas relativos a tierra y territorio en el país tienen una raíz histórica, colonial, que marcó roles diferenciados en la sociedad: Trabajo, prestigio, poder, riquezas y conocimientos. Este esquema colonial

generó una distribución inequitativa de la tierra, aspecto que fue parcialmente atacado y superado en el altiplano y en los valles, por la Reforma Agraria de 1953.

Sin embargo, la Reforma Agraria generó un modelo de producción y tenencia de la tierra dual, de un lado la parte andina con una distribución de tierras divididas en pequeñas propiedades y en tierras comunales, con una economía dirigida a la producción para el autoconsumo y el mercado interno. De otro lado, se generó un modelo basado en la empresa agrícola, que orienta su producción a los grandes nichos del mercado interno (azúcar, aceites, carne y arroz) y a los mercados de exportación (algodón, soya y carne), actividad que genera una nueva concentración de la tierra, en el Oriente, el Chaco y la Amazonía.

A partir de la Revolución Nacional de 1952, que implementa la llamada “marcha hacia el oriente”, se impulsó el desarrollo de la agroindustria, particularmente en Santa Cruz, otorgando tierras, créditos y generando una infraestructura productiva importante. Por otro lado, también se fomentó la emigración de población de la parte andina hacia las tierras del Oriente y Norte del país, accediendo y ocupando con facilidad estas tierras, que hasta cierto momento se encontraban abandonadas o en olvido.

Sin embargo, la distribución y la ocupación de estas tierras no se dio de manera planificada, organizada ni distributiva y, lo que es peor, en la medida que el proceso de desarrollo fue avanzando, el respeto a la legalidad también fue disminuyendo. A mayor valor de las tierras, mayor nivel de “asalto y atropello” a las mismas. La corrupción y el descrédito institucional del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización llegaron al límite con la denuncia del caso BOLIBRAS<sup>59</sup> hecho que, como se señaló, provocó la intervención de ambas instituciones el 24 de noviembre de 1992.

### **3.2 El saneamiento, la FS y FES**

Con la finalidad de regularizar el derecho de propiedad se creó el INRA (Ley 1715 del 18/10/96). Esta Ley definió como uno de sus objetivos centrales el saneamiento de la propiedad agraria<sup>60</sup> para titular las mismas a favor de los ocupantes que cumplan la FES<sup>61</sup>. Demostrar el cumplimiento de este requisito (FES) garantiza al ocupante, propietario o no, su derecho sobre la tierra.

Es importante señalar que el concepto de “saneamiento” que usa la legislación boliviana y que se aplicó en los 10 años de la Ley INRA, es una experiencia única en Bolivia, que solo fue posible aplicar con el respaldo de los principios de la Reforma Agraria de 1953 como ser: que la tierra es de dominio originario del Estado; las condicionantes de la propiedad privada al

---

<sup>59</sup> El entonces Ministro de Educación (1992) Edím Céspedes, se hizo dotar de forma gratuita 100.000 (cien mil) hectáreas de tierras dentro del triángulo Pailón – Los Troncos – Pozo del Tigre, área comprendida dentro del proyecto de desarrollo de “Tierras Bajas del Este” apoyado por el Banco Mundial con 54 millones de dólares. Las tierras de esta área son consideradas de las mejores del país para la actividad agrícola.

<sup>60</sup> En realidad se trata de saneamiento de la propiedad agraria; es el derecho propietario el que se revisa, revierte, corrige, redefine o se reafirma.

<sup>61</sup> “Es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario”. Inciso II, Art. 2º, N° 1715 Ley del Servicio Nacional de la Reforma Agraria, 18 de octubre de 1996.

trabajo o al cumplimiento de la FES. En otros lugares como Paraguay, Perú o Guatemala, el proceso que llevan adelante es simplemente de catastro, como una “fotografía” de la realidad.

El proceso de saneamiento de tierras implica la revisión de la legalidad de todas y cada una de las propiedades (cómo fueron obtenidas, la existencia de posibles fraudes procesales, o si esas tierras fueron simplemente apropiadas o adquiridas); la verificación de que estas tierras cumplan con la FES, a través del trabajo o alguna actividad económica o ecológica. También el proceso implica medir cada una de las propiedades, identificando sus vértices y colindancias, estableciendo su extensión y ubicación actual del predio.

La FS de la propiedad en general fue un principio constitucional que aparece en la Constitución alemana de 1919 y en la boliviana de 1938. Adquiere mayor fuerza y significación en Latinoamérica como un principio rector característico de la propiedad agraria, en virtud del cual el propietario queda obligado al cumplimiento de la función social, como requisito del ejercicio del derecho a la propiedad privada.

La FS tiene como fundamento el hecho de que los bienes agrarios, por su naturaleza, son productivos y por lo tanto deben ser adecuadamente explotados. Como señalan Carrozza y Zeledón Zeledón<sup>62</sup> en virtud a este principio, la propiedad pasa a definirse como activa y la producción de la tierra se impulsa como requisito de reconocimiento y respeto al derecho propietario. Así la propiedad agraria se constituye en un **derecho – deber**, el Estado garantiza el derecho en la medida que se cumple el deber.

### 3.3 Los problemas del saneamiento

Este proceso (saneamiento) va descubriendo innumerables escenarios ocultos de irregularidades en la obtención de derechos, en la ubicación o extensión de las propiedades, aspecto que genera confrontación entre aquellos que pretenden demostrar “su derecho” sobre la tierra, frente a otros interesados, que la demandan para sí. Desde los diferentes ángulos de interés se ejerce presión sobre el Estado, para el reconocimiento de la propiedad, a favor de uno u otro interesado.

Cuando la misma tierra es poseída y reclamada por diferentes actores productivos, se generan dinámicas conflictivas entre distintos actores que forman parte del proceso. Todos persiguen un mismo objetivo: el acceso y el reconocimiento de derechos de propiedad sobre las tierras, pero solo uno de los varios demandantes puede tener la propiedad. En el acceso a la tierra, reconocer el derecho de uno, significa negar el derecho o las aspiraciones del otro.<sup>63</sup> En este proceso, la verificación del cumplimiento de la FES se ha constituido en el único mecanismo real de obtener tierras, mediante reversión a los propietarios privados, para redistribución. De allí también que este sea uno de los temas más conflictivos del proceso.

Sin embargo, el saneamiento es un mecanismo necesario para la regularización del derecho de propiedad y es uno de los pocos instrumentos que permite al Estado obtener tierras de particulares (por no estar trabajadas) y poder redistribuirlas a campesinos e indígenas que no la

---

<sup>62</sup> Antonio Carrozza y Ricardo Zeledón Zeledón: “Teoría General e Institutos de Derecho Agrario”. Editorial ASTREA, 1990 Buenos Aires – Argentina.

<sup>63</sup> Alcides Vadillo, Conflicto San Julián - El Puente, PNUD diciembre de 2007

tienen, además de su relación con el catastro rural. La experiencia de 10 años del INRA muestra que el saneamiento es un proceso altamente técnico, jurídicamente complicado, socialmente conflictivo y económicamente caro, pero es el único instrumento, hasta hoy, que ha permitido ir superando los conflictos y establecer una legalidad en relación a la propiedad de la tierra. Por eso la Ley 3545 mantiene el saneamiento de la propiedad agraria como el instrumento técnico y jurídico para la regulación de la propiedad agraria, con algunos cambios de procedimientos en función de celeridad en el proceso.

Este proceso de definición y regularización de la propiedad agraria desde su dinámica económica y social es un proceso conflictivo en si mismo, porque revisa y define legalidad, extensión, ubicación y, en éste marco, se generan cierto tipo de conflictos, que pueden ser considerados “normales”, que existen en cualquier parte del mundo y se solucionan por la vía técnica o legal. Estamos hablando de sobre posición de derechos, definición de linderos, servidumbres ambientales o de paso, definición de derechos espectaculosos de viudas o hijos, entre otros.

El proceso se complica cuando la propiedad de la tierra adquiere otras dimensiones como la política, la pertenencia étnica o regional, cuando a la propiedad de la tierra se le agregan otros elementos y valores que hacen al poder local, la administración, control y aprovechamiento de otros recursos naturales. En este tipo de conflicto el problema ha dejado de ser entre propietarios para ser un conflicto entre sectores sociales o productivos, entre pueblos o entre regiones. Conflictos de este tipo son los que han originado la existencia de “pliegos petitorios” no atendidos o atendidos a medias, demandas no satisfechas por el Estado y otras imposibles de satisfacer porque la intención de las mismas no son metros o hectáreas más o menos de tierra, es un tema de construcción de liderazgos y/o ejercicio del poder.

### **3.4 Los Principales tipos de conflictos<sup>64</sup>**

El Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007 – 2013 señala que el proceso y la experiencia adquirida en estos últimos años de ejecución del proceso de saneamiento, hace ver los siguientes tipos de conflictos agrarios (ver anexo 8: Mapa de conflictos):

- Conflictos por Límites Político Administrativos
- Conflictos de acceso a La Tierra
- Conflictos en las demandas de dotación de Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) y otros actores (sindicatos agrarios, grandes propietarios y poseedores denominados terceros, comunidades campesinas, barraqueros y concesiones forestales, concesiones mineras y empresas petroleras).

---

<sup>64</sup> Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007 – 2013. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente; Viceministerio de Tierras y el Instituto Nacional de Reforma Agraria. La Paz, marzo del 2007.

### **3.4.1 Los conflictos de límites Político Administrativos**

Se identifican o tipifican como conflictos generados por la indefinición de límites jurisdiccionales ya sean estos departamentales, provinciales, seccionales y cantonales, que en su caso saltan como óbices en el proceso y ocasionan retraso o paralización. Es importante señalar que todos los departamentos tienen algún conflicto de límites con otro departamento, pero es más preocupante en el nivel municipal donde más de un 30% de los municipios tienen problemas de límites.

La importancia de los límites político administrativo, de cara al saneamiento y catastro de la propiedad agraria, se presenta porque en algunos lugares del país, los límites de la propiedad privada o comunal está definida por el límite del territorio administrativo del Estado. Otro elemento también a considerar es que los códigos catastrales están organizados siguiendo la división político administrativa del país, esto es, los dos primeros números indican el departamento en el que se encuentra el predio, los otros dos (3 y 4) indican la provincia, los siguientes números indican el municipio y los posteriores el número de polígono y de parcela. Esto significa que si no se tiene definido a que jurisdicción político administrativa pertenece, no se puede otorgar el número de catastro definitivo ni inscribir en el registro de la propiedad.

### **3.4.2 Conflictos de acceso a tierras: Campesinos y colonizadores exigen tierras para nuevos asentamientos humanos**

En medio siglo de Reforma Agraria ha habido una reapropiación territorial heterogénea, desigual entre Occidente y Oriente. En la región occidental andina hay hegemonía étnica aymara y quechua y hay un cierto igualitarismo en el acceso a los recursos naturales, con una apropiación territorial étnica, que genera inseguridad, temores y conflictos con los propietarios de tierra que no comparten ese origen étnico. La toma de tierras, por parte de los campesinos, en la parte andina, no ha tenido como fundamento el discurso anti latifundio, sino la reivindicación de recuperar las tierras de los “abuelos”. Esa tierra era de los aymaras y a los aymaras debe regresar.

De otra parte, la excesiva fragmentación de la propiedad, el deterioro de sus suelos y la ausencia de tecnologías adecuadas, capital y conocimiento técnico han condenado a grandes extensiones de las áreas rurales de la parte andina a ser las regiones más pobres del país, situación que, junto al crecimiento demográfico de la población, ha obligado a la emigración sistemática a las ciudades, al oriente, al norte del país y a otros países. Este importante sector viene exigiendo la dotación de tierras, a través de mecanismos diversos pero articulados, como han sido los pliegos petitorios, los bloqueos de caminos, toma de funcionarios como rehenes, tomas de tierras privadas, toma de tierras forestales y de áreas protegidas.

Las demandas y aspiraciones de este sector entran en contradicción con otros sectores y con políticas públicas (como el orden de preferencia para la dotación de tierras fiscales), razón por la que se han generado algunos conflictos de dimensiones regionales que merecen ser identificados como ser: los asentamientos ilegales en la Reserva Forestal del Choré; asentamientos ilegales en el Parque Madidi; disputas de tierras con indígenas benianos en el Parque y Territorio Indígena Isidoro Secure; disputa de tierras con indígenas Tacanas en

Ixiamas; disputa de tierras con indígenas Guarayos y empresarios ganaderos en la Reserva Forestal de Guarayos.

### **3.4.3 Los pueblos indígenas originarios y sus demandas de Tierra – Territorio.**

En este proceso histórico, el conflicto por la tierra y el territorio está en el centro del debate. En el Oriente, en los últimos diez años, ha habido un proceso masivo -nunca antes pensado- de reconocimiento de derechos propietarios colectivos a los pueblos indígenas, de vastas extensiones territoriales. Este concepto de territorialidad les ha permitido el acceso a otros recursos naturales como los forestales, los hídricos y también a percibir cierta participación de beneficios o pagos por concepto de indemnización por el uso de su espacio territorial o deterioro ambiental, por parte de empresas petroleras, entre otras.

Estos resultado han ayudado a “despertar la conciencia étnica” en otros pueblos indígenas que han ampliado sus demandas territoriales a nuevas áreas, entrando en conflictos con otros sectores como el de colonizadores, como son los casos de los Lecos en Apolo y los Tacanas en Ixiamas (norte de La Paz); con campesinos tradicionales y colonos en la TCO de Yacuiba (Tarija); con castañeros en el norte amazónico (Pando y Riberalta); con ganaderos en Baures y Huacarajes (Beni), Monteverde y Alto Parapeti en el Chaco (Santa Cruz). A la fecha, CIDOB prepara 10 nuevas demandas de TCO y otras de ampliación, vía compensación.

Esta conquista histórica es imitada por los pueblos indígenas occidentales que desean también acceder a grandes extensiones de tierras, que aunque ya están tituladas por la Reforma Agraria, implica ampliar el concepto de propiedad de la tierra al de territorio y la posibilidad de acceder a la administración y control de otros recursos naturales como el agua y los recursos minerales.

En los últimos años, las demandas de TCO, en la región andina, ha dejado de ser una demanda aislada o marginal para convertirse en el centro de las reivindicaciones de las comunidades originarias, en búsqueda de lograr el control territorial. Según datos del INRA son alrededor de 60 demandas de TCO que actualmente están en proceso de saneamiento y hay más de 100 demandas paradas por falta de financiamiento. Esta conciencia de pertenencia territorial (ya no solamente tierra, en el sentido agrario) ha hecho que con el saneamiento o sin él, con demandas de TCO o sin ellas, las comunidades originarias están exigiendo el derecho a la administración del conjunto de los recursos naturales existentes en ese espacio geográfico.

Según un documento del Ministerio de Minería<sup>65</sup>, la propiedad de la tierra y el territorio, del suelo, del subsuelo y los recursos naturales, además de la contaminación ambiental han generado 26 conflictos mineros entre operadores de este sector y las comunidades indígenas donde se hallan los yacimientos. La constante son los problemas entre operadores y comunarios. Hay tres casos donde el grado de conflictividad derivó en violentos enfrentamientos.

Mas allá del saneamiento y de la propiedad de la tierra, los sectores indígenas y campesinos sienten que el nuevo contexto se caracteriza por su presencia orgánica en las estructuras del

---

<sup>65</sup> La Razón 4 de noviembre de 2007



poder ejecutivo, se traducen en una lectura de este proceso como la oportunidad legal para resolver sus conflictos y problemas sobre la propiedad agraria, habiéndose creado bastante expectativa especialmente en el saneamiento de TCO, por las implicaciones políticas que advirtieron los demandantes en esta modalidad.

### **3.5 El sector empresarial y la seguridad jurídica**

El sector empresarial fue altamente privilegiado por el proceso de distribución de tierras (1953 – 2002), pero también ha logrado un importante nivel de desarrollo, que le ha permitido un importante aporte al PIB, en los últimos años. Pese a ello, hoy es el sector más cuestionado, por las formas poco transparentes en que muchas de sus propiedades fueron obtenidas o por la falta de trabajo en las mismas, calificado por la Ley como Función Económica Social (FES).

El Departamento de Santa Cruz, es la base de ese desarrollo agropecuario y, por lo tanto, allí se encuentra el centro de poder de este sector que a través de sus organizaciones sectoriales califican a la “Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria” como una ley confiscatoria, inconstitucional que solo busca sancionar a los propietarios con la pérdida de sus legítimos derechos<sup>66</sup>. Algunos sectores van más lejos y señalan que mientras el marco normativo que rige el proceso agrario este definido por esa ley, en Santa Cruz no se realizará el saneamiento de tierra.<sup>67</sup>

La oposición de este sector, al proceso de Reconducción Comunitaria que lleva adelante el Gobierno de Evo Morales, es abierta. Han recurrido a la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 3545,<sup>68</sup> han planteado que para su sector es ilegal y evitarán el saneamiento mientras siga el actual marco normativo. Estas diferencias han sido planteadas, una vez más, en la propuesta de Constitución Política del Estado, aprobada por la Asamblea Constituyente y el proyecto de Estatutos Autonómicos, aprobado por la Asamblea Pre autonómica, en los que se manifiestan visiones diferentes sobre el acceso, uso, aprovechamiento y disposición de los recursos naturales, particularmente el de tierra.

El sector empresarial señala haber estado de acuerdo con principios como el de Función Económico Social y la condición del trabajo, como requisitos o condiciones de la propiedad privada. Sin embargo, observan el hecho de que la función social o económico social y el trabajo ha sido asociado al desmonte con autorización de la Superintendencia Forestal, sin importar que el mismo se haya realizado en tierras de vocación agrícola o forestal, para la ley 3545 lo que importa es el permiso de desmonte. Los desmontes sin autorización de la Superintendencia Forestal no consolidan derechos y por el contrario pueden ser pasibles de sanciones, incluso la reversión de su derecho propietario.

Otro aspecto importante con el que están en contra es que todas las tierras fiscales sean dotadas exclusivamente a favor de pueblos indígenas, originarios y campesinos. También, en relación a la expropiación a favor de pueblos indígenas que no tienen tierras suficientes,

---

<sup>66</sup> CAO, Evaluación de desempeño del sector agropecuario del Departamento de Santa Cruz, Gestión 2007

<sup>67</sup> Raúl Añez, gerente de FEGASACRUZ, entrevista 19/02/2008

<sup>68</sup> Demanda que fue aceptada por el Tribunal Constitucional, pero no ha sido resuelta por la imposibilidad de hacer quórum, ya que solo hay dos magistrados de cinco que conforman el Tribunal..

estaban de acuerdo, pero querían que se indiquen cuales eran esos pueblos, porque con la redacción actual queda abierto a cualquier pueblo.

El tema de tierras se ha convertido en un conflicto regional, donde las posiciones han sido cada vez de mayor beligerancia. De un lado, discursos de movilización de los sectores sociales contra los latifundistas del oriente, reiteradas denuncias de ilegalidad en la obtención de títulos<sup>69</sup>, aunque ni uno solo haya sido anulado todavía<sup>70</sup>. Del otro lado, el discurso muestra las políticas redistributivas de tierras del gobierno como una amenaza a la región, llamando a la resistencia y defensa de la tierra, como el llamado del Prefecto de Santa Cruz, Rubén Costas, de defender la tierra aún a costa de la muerte.<sup>71</sup>

Este tipo de planteamientos discursivos han generado en la población de la región oriental un marcado sentimiento de inseguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra y el temor a los denominados “avasallamientos” constituidos por los asentamientos humanos en tierras, sean de propiedad pública (reservas forestales y áreas protegidas) o privadas, sin autorización del Estado. De ahí que su principal pedido de este sector es el de seguridad jurídica para las inversiones realizadas, que la incertidumbre ha frenado el crédito y está frenando la inversión en el sector, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de país.

Otro elemento importante para el sector empresarial es el relacionado con el crédito. El sector privado, a partir de 1985, se ha desarrollado a partir del acceso a los créditos de la banca comercial y con la Ley 3545, que establece que una propiedad puede ser denunciada en cualquier momento por improductiva y que la verificación de la FES se puede realizar cada dos años, los bancos no consideran a la propiedad agrícola como garantía hipotecaria, por su nivel de inseguridad.

### **3.6 El tema de tierras en el centro de la lucha política**

Que el tema de tierras ha tenido y tiene un manejo político, no es ninguna novedad. Por eso desde 1953 hasta hoy día es el Presidente de la República el que firma los títulos de propiedad agraria, lo nuevo es que el tema ha sido usado por sectores de la sociedad civil para generar movilizaciones, cuestionar políticas e imponer decisiones. Este tipo de accionar es el que ha generado, en los últimos años, la llamada conflictividad agraria, entendida como tal, las acciones que pretenden pasar de los conflictos concretos entre predio o propietarios (sean individuales o colectivos) a una relación conflictiva entre sectores, donde cualquier diferencia es objeto de conflicto. Se prioriza el conflicto, no las soluciones.

Esta conflictividad agraria fue impulsada por las organizaciones sociales, a partir del año 2000 con el nacimiento del Movimiento Sin Tierra, que con sus acciones movilizó al campesinado del país, cuestionó la legalidad, la institucionalidad pública, el derecho de la propiedad agraria y cuestiono la estructura agraria existente. Hoy es impulsada por los sectores empresariales y movimientos cívicos del oriente del país, en una clara actitud de resistencia a las políticas y a la legislación definida por el actual gobierno. Es importante señalar que la conflictividad

---

<sup>69</sup> Alcides Vadillo, Observatorio de la Revolución Agraria

<sup>70</sup> Formalmente denunciado y en proceso se encuentra el predio Laguna Corazón de Branco Marincovich

<sup>71</sup> El Nuevo Día- 1 Octubre 2006 - El Prefecto llama a defender las tierras cruceñas ‘a muerte’

agraria tiene dos motivaciones básicas, la motivación económica y la motivación política, que en ocasiones caminan por separado, pero en otras se juntan.

El gobierno nacional del presidente Evo Morales ha priorizado la dotación de tierras fiscales, para los campesinos sin tierras, que principalmente son de la parte andina y las tierras fiscales, susceptibles de dotación están, principalmente en el oriente del país, Santa Cruz, Beni y Pando. Los campesinos sin tierras, que las solicitan, están en occidente, las tierras están en el oriente; el Gobierno Nacional prioriza la dotación de estas tierras, los gobiernos departamentales se oponen. El Gobierno ha iniciado algunos procesos de dotación y asentamientos humanos, como el de Santa Rosa de la Roca en la Provincia Velasco de Santa Cruz, (180.000 hectáreas) un día los posesiona el gobierno y al otro día los sacan los cívicos. “Preocupa ver, cada vez con mayor fuerza, los encendidos discursos nacionalistas, indianistas, etnicistas y regionalistas, relacionados al poder, a la administración de los recursos naturales y al acceso y propiedad de la tierra; discursos que condimentan los agudos problemas sociales, de desempleo, pobreza y marginalidad, con la polarizada lucha política, y se entremezclan, con dimensiones étnicas y regionales, que configuran un escenario de confrontación política, ideológica, étnica y regional muy peligrosa”<sup>72</sup> que hoy se ponen de manifiesto en la propuesta de nueva Constitución Política del Estado<sup>73</sup>, aprobada por la Asamblea Constituyente, y la propuesta de Estatuto Autonómico<sup>74</sup>, aprobado por la Asamblea Pre Autonómica de Santa Cruz.

### **3.7 Tendencias y desafíos**

Esta claro que el gobierno avanza en la línea de imponer su voluntad y con ella su programa de gobierno y visión política, en esta dirección logró importantes avances que demuestran el ejercicio y concentración del poder: Decretos Supremos sobre la Revolución Agraria (7), la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, el Decreto Supremo Reglamentario de la Ley 3545, el proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente, entre los más importantes. Pero también es cierto que en la medida en que el gobierno avanza en la imposición de normas y concentración de poder, pierde espacio territorial en los que la autoridad del Estado central no llega, no se ejerce, en una división física del ejercicio y administración del poder.

Los Comités Cívicos y Prefecturas de la media luna Cochabamba y Chuquisaca, parecerían caminar en la dirección contraria, a mayor imposición del nivel central, mayor nivel de autonomía de hecho, en un desafío, cada vez más abierto, de ejercicio de autoridad y administración excluyente entre prefecturas y gobierno nacional. La dirección es clara, se esta pasando de las reivindicaciones de autonomías departamentales (prácticamente desconocidas por la AC) a la construcción de Estados Federales.

---

<sup>72</sup> Alcides Vadillo, op.cit.

<sup>73</sup> Establece que la definición de políticas, administración y disposición de los recursos naturales son competencias de la administración central o Estado Pluricultural, en el lenguaje del proyecto de Constitución.

<sup>74</sup> También existen proyectos de Estatutos Autonómicos de los Departamentos de Beni, Pando y Tarija, todos reclaman como competencia departamental la administración de las tierras, recursos forestales y áreas protegidas de sus departamentos.

En este escenario, quién pretenda seguir por la vía de la fuerza y la imposición, pura y simple, de la voluntad de la autoridad, solo generará un mayor nivel de conflictividad, resistencia y de enfrentamientos entre los sectores sociales, que empujan la aplicación de la norma agraria y los sectores sociales que la rechazan. Es importante señalar que este concepto de ejercicio del poder y de aplicación de la norma, es justamente de origen tradicional y en nuestro caso abiertamente colonial. “La norma nace de la autoridad y su voluntad se impone”.

Sin embargo, se considera que la democracia ha desarrollado algunas características y condiciones importantes que se deben tener en cuenta:

- La norma tiene que ser aceptada por un amplio sector de la población, fundamentalmente a aquellos a quienes se les aplica.
- La necesidad de normas aceptadas nos obligan a buscar normas, más o menos pactadas.
- Normalmente este tipo de derecho o de normas no responde a una visión doctrinal o ideológica clara, lineal, definida, ya que por el hecho de ser normas que cuentan con participación, tienden a crear puntos de vista u opiniones diferentes.

Es en esta dirección en la que se tienen que articular todos los esfuerzos posibles, de actores sociales y productivos, de actores institucionales, de la Iglesia y de la propia Cooperación Internacional. Se debe buscar construir espacios de dialogo, de debates y de concertación entre los diferentes actores relacionados al tema de la tierra.

Se debería apoyar la construcción de espacios de dialogo, de debate informado, acercamiento de las partes. Es importante desarrollar elementos técnicos que puedan ser referentes del debate y que sustituyan a los referentes ideológicos o políticos, ya que en torno a los segundos no será posible ningún acuerdo o concertación. Se trata de apoyar al proceso con elementos técnicos que permitan bajar los prejuicios, la radicalidad ideológica y relativizar ciertos mitos contruidos en torno a la cuestión agraria, en base a discursos políticos más que a realidades objetivamente demostradas.

Otros desafíos, más concretos, tanto para el Estado como para la Cooperación Internacional son los siguientes:

- Terminar el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, que es una demanda común de los diferentes sectores sociales y productivos, que permita tener seguridad jurídica sobre la propiedad agraria.
- Generar un proceso importante de dotación de tierras que permita satisfacer las demandas reales de tierras que existen en algunos sectores campesinos e indígenas.

La Cooperación Internacional ha jugado un papel importante en Bolivia, en el respaldo a ciertas políticas públicas, sobre todo aquellas relacionadas con la lucha contra la pobreza. Estas líneas de acción constituyen una oportunidad de apoyar a la construcción de la democracia, de la paz social, a la regulación del derecho de propiedad y por ende, significa apoyar el desarrollo y la paz.

En un contexto “complicado” como el presente se debería buscar un enfoque de programa que signifique el apoyo, en una misma dirección, a diferentes instituciones públicas y privadas y la constitución de un directorio participativo que conozca el avance de los proyectos, dirija las acciones estratégicas, controle su implementación y pueda realizar los ajustes necesarios en el tiempo adecuado.

Dentro de este enfoque amplio, se debe considerar apoyar procesos de investigación que permitan conocer situaciones reales en el campo, sobre tenencia de tierras, eficiencia productiva, limitaciones, conflictos, situación de actores y posible soluciones. Es necesario pasar a la estructuración de una agenda estratégica de estudios e investigaciones priorizadas en función de áreas temáticas de interés de los actores involucrados.

#### **4. VACÍOS Y NECESIDADES DEL SECTOR**

La problemática de la tenencia de la tierra y la regularización de los derechos, acceso a la tierra y seguridad jurídica, no escapan al contexto de conflictividad que vive actualmente el país. Este contexto poco auspicioso, que no se puede desconocer, se caracteriza por una tendencia hacia la polarización entre dos sectores en disputa por la hegemonía y el control del poder político. Hay altos riesgos de acrecentamiento de los conflictos por la tierra. Sin embargo, existen aún espacios en los cuales es posible generar condiciones para la búsqueda de acuerdos entre los diferentes actores involucrados, tanto estatales como de la sociedad, a partir de sus propios intereses y demandas para avanzar en la legitimidad y viabilidad de políticas públicas en materia agraria. Entre las prioridades a atenderse se consideran las siguientes:

##### **4.1 Saneamiento y titulación de tierras**

Se evidencia que la problemática de la tenencia de la tierra es un tema de preocupación común entre los diferentes actores involucrados que exige dar continuidad al saneamiento de la propiedad agraria, como el mecanismo de definición de derechos, acceso a la tierra y seguridad jurídica. En las entrevistas realizadas para el presente estudio, todos coinciden, ciertamente desde sus propios intereses, que es necesario dar continuidad al saneamiento y la titulación de las tierras.

La ausencia de condiciones de concertación y consenso entre los diferentes actores involucrados, tanto estatales como de la sociedad pone en serias dificultades la aplicación de la política pública en materia agraria en el país. Los diversos intereses en el sector se encuentran en disputa y se auto centran en sus propias demandas sectoriales o corporativas, aspecto que dificulta y en algunos casos inviabiliza la aplicación de la norma. Ciertamente que los grados de conflictividad se acrecientan en los niveles copulares de representación nacional y departamental. En lo local existen mayores condiciones de llegar a acuerdos entre los diversos actores para la ejecución del saneamiento.

En este marco, se puede afirmar que el actual Gobierno con la Ley N° 3545, su Reglamento y la Nueva Política Agraria, en gran medida da continuidad al proceso iniciado con la Ley INRA. Como se afirma en un reciente estudio, existe voluntad política del Gobierno para avanzar en el proceso, da prioridad al tema y se cuenta con instrumentos de política pública

diseñados en los últimos dos años con un enfoque más estratégico (PND, Ley 3545, Política Nacional de Tierras, PENSAT, PNDDTAH) aunque con objetivos y metas ambiciosos que *“exigen fortaleza institucional y respaldo político, social y financiero para poder cumplirlas.”*<sup>75</sup> Como afirma el estudio citado, una tarea inmediata y fundamental en este proceso es la de consensuar entre todos los actores involucrados los contenidos, alcances y procedimientos de la política pública. En el caso del PENSAT, se coincide en que el *“grado de eficacia que pueda tener este Plan, se encuentra condicionada por la capacidad política y técnica del Estado, de llevar adelante acuerdos y conciliar varios intereses.”*<sup>76</sup>

Existe un Plan Nacional de Saneamiento (PENSAT) que define prioridades, áreas, mecanismos y modalidades que orienta el accionar del Estado y de la cooperación internacional. Este instrumento ha simplificado los procedimientos, acortado los tiempos y reducido los costos del saneamiento. Involucra a los actores en el proceso a través de mecanismos de control social.

Sin embargo, el saneamiento en tanto mecanismo técnico jurídico que permite la regularización de derecho propietario debe ser entendido en proceso y de manera gradual que si bien en una primera instancia genera tensiones, crea condiciones para superar la conflictividad agraria y, por lo tanto, para dinamizar las actividades económico productivas y el mejoramiento de las condiciones de vida.

Como se afirma en el estudio citado, con el saneamiento, las medianas propiedades y las empresas agrícolas se benefician por el valor de la tierra y la titulación de la propiedad que se constituye en un requisito indispensable para el acceso al crédito y sistema financiero, así como fortalecer sus capacidades a través de programas de desarrollo agropecuario para un mejor aprovechamiento de las tierras y dinamizar sus potencialidades económico productivas para abastecer de productos al mercado interno y la generación de divisas a través de la agroexportación.

Los pueblos indígenas con el saneamiento de las TCO tienen el desafío de avanzar con la GTI para consolidar su espacio territorial, aprovechar sus recursos, fortalecer sus estructuras organizativas y capacidades de gestión de sus TCO y mejorar sus condiciones de vida a través de programas y proyectos productivos sostenibles y culturalmente apropiados.

De igual manera, los colonizadores y comunarios campesinos indígenas, con el saneamiento regularizan y consolidan su derecho propietario y se habilitan para el impulso de programas y proyectos de apoyo a la recuperación y desarrollo de sus bases productivas y nuevos asentamientos humanos en zonas de colonización a través de la dotación de tierras fiscales.

La actual política agraria también prioriza la distribución de tierras y los asentamiento humanos, para lo cual ha diseñado el Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos. Para la obtención de tierras disponibles ha desarrollado

---

<sup>75</sup> Dirección nacional de Catastro e Información Geográfica de Suecia. Asistencia Técnica para el Tema de Tierra y Territorio en Bolivia. La Paz, febrero de 2007, p. 8.

<sup>76</sup> Ibidem.

instrumentos relacionados al saneamiento, la reversión y la expropiación. Este Plan es también un importante referente, al igual que el PENSAT, para la cooperación internacional.

La actual política explicita criterios de acción afirmativa hacia los sectores históricamente afectados en el acceso a la tenencia de la tierra, que al regularizar el derecho propietario crea condiciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y enfrentar la pobreza, incluyendo la equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de los recursos a favor de la mujer y de las familias menos favorecidos.

## **4.2 Fortalecimiento de la institucionalidad**

Se evidencia como una de las principales debilidades del sector la fragilidad institucional, los bajos niveles de coordinación entre las principales entidades en materia agraria (INRA, Superintendencia Agraria, judicatura agraria y Tribunal Agrario Nacional, Derechos Reales y poder legislativo) y la relación con los usuarios, beneficiarios o actores sociales y privados del sistema.

Actualmente existe voluntad política del Gobierno para atender la problemática de la tierra y el tema es de prioridad en la agenda nacional. A pesar de la conflictividad existente en el país, existe conciencia en los actores que es un tema a enfrentarse y que no debe postergarse la resolución de la temática. Esto pasa por la construcción de institucionalidad y creación de capacidades para viabilizar e implementar la política pública.

En este marco, una tarea urgente es fortalecer las capacidades del INRA, sobre todo al asumir esta entidad las responsabilidades directa del proceso de saneamiento, distribución de tierras y asentamientos humanos. El crecimiento estimado de personal en el INRA, para atender las metas trazadas en el saneamiento, es de alrededor de 1800 funcionarios. Este crecimiento, amerita: i) centrar la atención en el reclutamiento cualificado de los recursos humanos y contar con especialistas que garanticen el desempeño técnico de las actividades previstas; ii) contar con una estrategia de corto (medidas inmediatas), mediano y largo plazo de cualificación y capacitación de los recursos humanos y iii) contar con los recursos presupuestarios del TGN que garanticen la sostenibilidad del plantel y equipos técnicos. Otro aspecto, es el referido a optimizar las capacidades de gestión a través del mejoramiento e introducción de sistemas e instrumentos (administración y control gubernamental, planificación, seguimiento y evaluación, titulación y saneamiento) que permitan elevar los índices de eficiencia y efectividad. También es urgente el recuperar, sistematizar y recoger las buenas prácticas de experiencias realizadas como casos exitosos de saneamiento y titulación para reeditar conceptos, metodologías y procedimientos orientados a facilitar los procesos de saneamiento y titulación en el marco de la negociación y concertación (casos Pando, Charagua Norte y Sur en el Chaco; Trópico de Cochabamba con el proyecto BLTP, entre otros).

## **4.3 Estudios/investigaciones aplicadas, debate y negociación de conflictos**

Si bien los últimos años existen numerosos estudios sobre la materia, la mayor parte de los mismos abordan temáticas amplias y genéricas. Es necesario pasar a la estructuración de una agenda estratégica de estudios e investigaciones priorizadas en función de áreas temáticas de interés de los actores involucrados. Se repiten muchas generalizaciones que han generado

mitos o “verdades a medias” sobre la tenencia de la tierra y que es necesario aclarar y contar con evidencia empírica para mejorar las condiciones de negociación entre los diferentes actores y mejorar la focalización de los problemas y las potencialidades existentes. Es importante generar una cultura de debate en torno al tema.

A partir de la información y masa crítica de conocimiento es posible alimentar y promover capacidades para impulsar procesos de negociación de conflictos. Las experiencias mencionadas en materia de saneamiento en el punto anterior, ligadas a estudios e investigaciones aplicadas pueden constituirse en bases para la gestión y manejo de conflictos en los procesos de saneamiento y titulación.

Para ambos casos, existen instituciones con capacidades que pueden aportar y conducir estos procesos en coordinación con las autoridades en materia agraria.

#### **4.4 Cooperación internacional y asistencia técnica**

La cooperación internacional en la coyuntura actual para el país juega un papel importante que puede contribuir a mejorar sustancialmente la institucionalidad del sector, las capacidades de negociación entre los actores involucrados y la aplicación de la política pública.

Para el efecto, a partir de las normas y política agraria en el país, se hace necesaria una alineación coordinada y armonizada de la cooperación internacional para revertir las intervenciones fragmentadas, regionalizadas y discontinuas que hasta ahora la han caracterizado.

El INRA y la implementación de la política agraria, en un marco de negociación y concertación entre los actores, requiere de una acción concentrada y articulada de la cooperación internacional para contribuir a un desarrollo institucional sistemático del sector, como también recomienda el citado informe final del estudio sobre asistencia técnica. También debe considerarse el diseño de programas orientados a fortalecer la participación/apropiación de las diversas organizaciones sociales y empresariales en el proceso agrario, por ejemplo, la formación de comités de saneamiento y la creación de espacios de diálogo e intercambio entre los actores.

### **5. CONCLUSIONES**

1. Bolivia tiene problemas estructurales de marginalidad e inequidad, en relación al acceso a la tierra, que es una de las causas de la pobreza rural. Los problemas relativos a Tierra y Territorio tienen una raíz histórica, colonial, que ha marcado roles diferenciados en la sociedad: Trabajo, prestigio, poder, riquezas y conocimientos. Este esquema colonial generó una distribución inequitativa de la tierra, aspecto que fue parcialmente atacado y superado en el altiplano y en los valles, por la Reforma Agraria de 1953.
2. El modelo de producción dual, que impulso la Reforma Agraria, generó en la región occidental (andina) una distribución de tierras en pequeñas propiedades y tierras comunales que han terminado en minifundios improductivos que reproducen la pobreza y de otro lado, en la región oriental (llanuras chaco benianas y amazonía) un modelo basado



en la empresa agrícola, que ha concentrado la propiedad de la tierra en grandes extensiones. A partir de la existencia de estos dos modelos de tenencia de la tierra y de producción, se puede entender la contradicción entre “campesinos pobres de la región occidental y empresarios terratenientes de la región oriental”.

3. La Reforma Agraria en Bolivia fue uno de los hechos históricos más importantes de nuestra vida republicana: permitió superar la formas de producción feudal; la servidumbre y semiesclavitud a la que estaba sometida la población indígena; incorporó a la población indígena a la vida económica y política del país; consolidó la ocupación del territorio nacional y promovió la autosuficiencia alimentaría. Pero junto a estos importantes logros, la Reforma Agraria dejó grandes problemas pendientes: Una inequitativa distribución de tierras, la construcción de nuevos latifundios de carácter capitalistas, sobreposición de derechos entre propietarios, una institucionalidad pública desacreditada y ampliamente cuestionada por su ineficiencia y corrupción.
4. Con la finalidad de superar los problemas dejados por más de 40 años de Reforma Agraria y regularizar el derecho de propiedad, se creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley 1715 del 18/10/96). Después de 10 años de vida del INRA., las críticas se han escuchado desde diferentes lugares y sectores, las mismas que coinciden básicamente en señalar que fue un proceso caro con resultados pobres. Es importante señalar que las críticas no se dirigen al proceso de saneamiento, sino al lento avance del mismo.
5. El gobierno del Presidente Evo Morales ha definido una política de tierras a través del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2011; la aprobación y promulgación de la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria; la promulgación de siete Decretos Supremos que pusieron en marcha la llamada Revolución Agraria y el Plan Estratégico de Saneamiento y Titulación (PENSAT 2007- 2013). Todos estos documentos guardan absoluta coherencia en señalar que la política de tierras del actual gobierno se propone impulsar la democratización de la tierra para transformar la estructura agraria del país y saldar la deuda histórica con los pueblos originarios.
6. La política de tierras pretende transformar la estructura agraria del país con la destrucción del latifundio, tanto en su forma tradicional como en la moderna (latifundio feudal o latifundio capitalista); obtener la cantidad de tierras suficientes para ser dotadas a las comunidades indígenas y campesinas, exclusivamente; consolidar las demandas de TCO's en tierras altas y tierras bajas y el reagrupamiento de tierras excesivamente fragmentadas.
7. Esta política de tierra, cuyo marco normativo se encuentra en la Ley 3545, es rechazada por los empresarios agropecuarios, fundamentalmente por los siguientes aspectos: 1) Que la Ley asocia los conceptos de trabajo y función social (requisitos de la propiedad privada) a los desmontes autorizados por la Superintendencia Forestal, sin considerar si esos desmontes se han realizado en tierras de vocación agrícola o forestal. 2) El hecho de que todas las tierras fiscales sean dotadas exclusivamente a favor de pueblos indígenas, originarios y campesinos. 3) que en la expropiación a favor de pueblos indígenas que no tienen tierras suficientes, no se señale cuales son.

8. A partir de la definición de las políticas nacionales y el posicionamiento del sector empresarial del Oriente, el tema de tierras se ha convertido en un conflicto regional, donde las posiciones han sido cada vez de mayor beligerancia. De un lado, discursos de movilización de los sectores sociales contra los latifundistas del oriente; del otro lado, el discurso muestra las políticas redistributivas de tierras del gobierno como una amenaza a la región, llamando a la resistencia y defensa de la tierra.
9. Estas diferencias se manifiestan abiertamente en la Propuesta de Nueva Constitución Política del Estado, aprobada por la Asamblea Constituyente y la propuesta de Estatutos Autonómicos. A partir de estos documentos se señalan que la distribución, redistribución y administración de tierras dependen exclusivamente del poder nacional (NCPE) y según los EA (Santa Cruz, Tarija y Beni) dependen de los gobiernos departamentales. Ambos textos están planteando competencias excluyentes, a favor de sí mismos, demostrando que la temática de los recursos naturales constituye uno de los núcleos de desencuentro y la tierra es el centro del mismo.
10. El tema de la tenencia de la tierra se encuentra en el centro del debate y la disputa política, donde la discusión no es sobre criterios técnicos o principios de tipo jurídicos a aplicarse en el proceso de saneamiento, hoy el debate es quién tienen la competencia (facultad o atribución) de administrar las tierras en el país y en cada uno de los departamentos. En esta lucha política, la tierra se relaciona al poder, a la pertenencia étnica y/o regional (depende de donde venga) que condimentan los agudos problemas sociales, de desempleo, pobreza y marginalidad, que configuran un escenario de confrontación política, ideológica, étnica y regional muy peligrosa.
11. Mientras la lucha política prioriza las acciones de la administración pública, la falta de definición del derecho de propiedad sobre la tierra y la inseguridad jurídica de la propiedad agraria, limitan las posibilidades de inversión, de trabajo y de desarrollo. Los conflictos por la tierra están ocasionando trastornos sociales, generan más pobreza, postergan o destruyen oportunidades de ingresos, dañan al medio ambiente y amenazan con aumentar los niveles de violencia.
12. En las entrevistas con diferentes actores relacionados al tema de la tierra, todos coinciden en que la solución pasa por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Los diferentes actores sociales coinciden, en general, en que el INRA debe dar continuidad al proceso de saneamiento, que debe actuar con celeridad, imparcialidad, transparencia y en apego a la legalidad. Es decir, todos reclaman la presencia del Estado, pero no como un agente más del conflicto, sino como la entidad responsable de la administración de tierras.
13. Es evidente que las condiciones de conflictividad no son las mismas en todos los departamentos, en las regiones del altiplano y de los valles, el nivel de conflictividad es mucho menor y no lleva las connotaciones de confrontación regional y étnica que están caracterizando los conflictos en el Oriente. Una posible intervención de ASDI, debería tener presente este elemento.
14. No se debería continuar con la decisión de imponer normas, como de la voluntad de la autoridad, porque generará un mayor nivel de conflictividad, resistencia y de

enfrentamientos entre los sectores sociales. Se deben realizar esfuerzos reales por lograr un mnimo de acuerdos que permitan el trabajo del INRA en las diferentes áreas del país.

15. Urgan nuevas iniciativas de los actores políticos administrativos territoriales, nacionales, departamentales y locales. La cooperación entre los actores públicos de los niveles de administración es indispensable. Es imprescindible un nuevo tipo de articulación y coordinación, sobre la base del reconocimiento y aceptación de algunos principios básicos: i) cambiar los niveles de atraso y pobreza existente en el campo, ii) impulsar procesos dirigidos a lograr mayor democracia económica y mayores niveles de equidad en la tenencia de la tierra. iii) redefinir las competencias institucionales, impulsando los procesos de mayor democracia, participación y descentralización, iv) Respeto a la legalidad e institucionalidad.

## **BIBLIOGRAFIA**

Asamblea Constituyente de Bolivia.

2007 Nueva Constitución Política del Estado. Aprobada en grande, detalle y revisión. Diciembre de 2007, p. 91 y ss.

Asamblea Preautonómica

2007 Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz. Aprobado en sus tres etapas (grande, detalle y revisión). Santa Cruz de la Sierra, 15 de diciembre de 2007.

AOS, AIPE y Tierra.

1996 Con los pies en la tierra. Reflexiones sobre la Ley INRA. Ayuda Obrera Suiza (AOS), Asociación de Instituciones y Educación (AIPE) y Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (Tierra). La Paz, 1996, p 7 y ss.

BALDERRAMA, Carlos, et. al.

2007 Evaluación de la Capacidad de Gestión del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Informe Final. Centro de Estudio y Proyectos, s.r.l. CEP. Consultoría acordada entre el INRA y la Embajada Real de Dinamarca. La Paz, 30 de mayo de 2007, p. 5 y ss.

Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO)

2007 Evaluación de Desempeño del Sector Agropecuario del Departamento de Santa Cruz. Gestión 2007.

Dirección nacional de Catastro e Información Geográfica de Suecia.

2007 Asistencia Técnica para el Tema de Tierra y Territorio en Bolivia. La Paz, febrero de 2007, p. 8.

Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

2007 Reforma Agraria Boliviana. Recuento histórico de sus marchas y contramarchas. La Paz, 5 de marzo de 2007, p.9.

Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

2007 Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007 – 2013. MDRyMA, Viceministerio de Tierras, Instituto Nacional de Reforma Agraria. La Paz, febrero de 2007.

Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

2008 El Saneamiento de la Propiedad Agraria en Bolivia. Avances en la Distribución de Tierras Fiscales. Avances en la Reconstitución Territorial de la Nación Guaraní. Datos de la situación actual y análisis comparativo con gestiones anteriores. Período: 1996 – 2007. La Paz, 2008

Instituto Nacional de Reforma Agraria, Embajada Real de Dinamarca

2002 “Estadísticas Agrarias y Tenencia de la Tierra en Bolivia (1953 – 2002). Elaborado por Carlos Balderrama Mariscal y Porfirio Suñagua

MDRyMA - Viceministerio de tierras- Dirección General de Tierras.

2007 Política de Tierras. La Revolución Agraria. Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. La Paz, 23 de marzo de 2007, p. 44 y ss.

MDRyMA.

2007 Plan de Desarrollo Sectorial. Revolución Rural, Agraria y Forestal. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRyMA). La Paz, septiembre de 2007.

Periódico El Deber.

2007 “INRA regula el ‘mercado de tierras’”. Santa Cruz de la Sierra, 5 de agosto de 2007, p. B16 y B17.

Periódico La Prensa.

2007 “El Gobierno crea una unidad para controlar tierras”. La Paz, 16 de Agosto de 2007, p. 5a.

Periódico El Nuevo Día

2006 El Prefecto llama a defender las tierras cruceñas ‘a muerte’. 1 Octubre 2006 -

República de Bolivia.

Constitución Política del Estado. Título Tercero, Régimen Agrario y Campesino, Art. 171.

ROJAS, Juan Carlos.

2006 Estado del Proceso de Saneamiento a 10 Años de vigencia de la Ley 1715. 18/10/1996–18/10/2006. Dirección Nacional del INRA. La Paz, 17 de octubre de 2006.

SANDOVAL Godofredo.

1998 Organizaciones de base y desarrollo local en Bolivia estudio en los municipios de Tiahuanacu, Mizque, Villa Serrano y Charagua. The World Bank Social Development Family Environmentally and Socially Sustainable Development Network. New York, 1998, p. 20.

Unidad Técnica Nacional de Información de la Tierra.

2007 Normas Técnicas para la Administración de la Información Georeferenciada a Nivel Nacional. Sistema Único Nacional de Información de la Tierra (SUNIT). Documento de propuesta. Proyecto ADPIB-Danida. La Paz, noviembre de 2007.

URIOSTE, Miguel

2003 La Reforma Agraria abandonada: Valles y Altiplano. Fundación Tierra. La Paz, julio de 2003, pp. 7-8.

VADILLO, Alcides

2007 Conflictividad Agraria en Guarayos. Director Regional Oriente - Fundación TIERRA. Santa Cruz, 21 de junio de 2007.

Ibid.

2007 Conflicto San Julián - El Puente, PNUD diciembre de 2007

VILLEGAS, Carlos

2006 Ministro de Planificación del Desarrollo en la Presentación del Plan Nacional de Desarrollo. En: República de Bolivia. Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. La Paz, junio de 2006, s/p.

### **Leyes**

Ley 1715, Capítulo II Modalidades de Saneamiento, artículos 69, 70, 71 y 72.

Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de 28 de Noviembre de 2006.

### **Decretos:**

Decreto Ley N° 3464 de 2 de agosto de 1953 y elevada a rango de Ley el 29 de octubre de 1956.

**ANEXO: 1**  
**Lista de entrevistas**

**LA PAZ**

**INSTITUCIONES PUBLICAS NACIONALES**

FECHA	NOMBRE	CARGO	INSTITUCION
12/02/2008	Juan de Dios Fernández	Secretario General	Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)
20/02/2008	Lic. Esther Ballestaedt Jiménez	Superintendente Agraria a.i.	Superintendencia Agraria

**ORGANIZACIONES SOCIALES NACIONALES**

FECHA	NOMBRE	CARGO	INSTITUCION
19/02/2008	Roberto Coraite	Strio. De Tierra y Ley Agraria	Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesino de Bolivia (CSUTCB)
20/02/2008	Fidel Surco	Secretario Ejecutivo Nacional	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB)
20/02/2008	Elias Quellka Mamani	Jiliri Apu Mallku Conamaq	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu CONAMAQ-BOLIVIA
20/02/2008	Ana Nieves Tarqui de Quellka	Mama T'alla	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu CONAMAQ-BOLIVIA
20/02/2008	Marco Cruz	Asesor Técnico	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu CONAMAQ-BOLIVIA
15/02/2008	Carlos Romero	Presidente de la Comisión Tierra, Territorio y Medio Ambiente	Asamblea Constituyente

**ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGs)**

FECHA	NOMBRE	CARGO	INSTITUCION
13/02/2008	Oscar Bazoberry	Director	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)
14/02/2008	Miguel Urioste	Director Ejecutivo	Fundación TIERRA

<b>AGENCIAS DE COOPERACION</b>			
<b>FECHA</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>INSTITUCION</b>
18/02/2008	Carmen Barragán	Oficial de Programa	Embajada Real de Dinamarca
18/02/2008	Hans Petter Buvollen	Coordinador de Programas	Embajada Real de Dinamarca
18/02/2008	Laurent Umans	Primer Secretario Especialista en Descentralización	Embajada Real de los Países Bajos
13/02/2008	David Tuchsneider	Especialista Senior en Desarrollo Rural	Banco Mundial (BM)
18/02/2008	Masami Yamamori	Especialista Modernización del Estado	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

**SANTA CRUZ**

<b>INSTITUCIONES PUBLICAS NACIONALES</b>			
<b>FECHA</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>INSTITUCION</b>
18/02/2008	Rolando Zabala	Gerente	Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO)
19/02/2008	Luis Baldomar	Asesor	Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO)
19/02/2008	Dr. Raúl Añez	Gerente	Federación de Ganaderos Santa Cruz (FEGASACRUZ)
19/02/2008	Dra. Eliane Capobianco	Asesora Legal	Federación de Ganaderos Santa Cruz (FEGASACRUZ)

<b>ORGANIZACIONES SOCIALES NACIONALES</b>			
<b>FECHA</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>INSTITUCION</b>
19/02/2008	Adolfo Chavez Bemuya	Presidente	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)
19/02/2008	Jaime Yuvanori	Secretario Tierra y Territorio	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)
20/02/2008	Dr. Leonardo Tamburini	Director ejecutivo u otro responsable	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS)

## **ANEXO: 2**

### **Referencias Históricas**

Frente al despojo, los pueblos indígenas en la historia del país han mantenido una constante resistencia, lucha por la tierra y defensa de sus derechos, como las del aymara Zarate Willca (1899 y 1903), de los guaraníes con Apiaguaiqui Tumpa.

La rebelión de 1927 iniciada en Chayanta (Potosí) y Yamparaez (Chuquisaca) contra los abusos de los hacendados que se expandió hasta los ayllus de Oruro, marcando un hito en la historia de las luchas por las tierras comunitarias y contra la prestación de servicios gratuitos.

En el altiplano de La Paz, los caciques apoderados (Santos Marka T'ula, Faustino Yanqui y otros) se movilizaron para la defensa de los territorios de los ayllus y comunidades por medio de los títulos coloniales, la lucha por la escuela y la educación, la resistencia a servir en las haciendas, la denuncia de los abusos y explotación de los indígenas por los vecinos y autoridades.

En la década de los 30 y durante la Guerra del Chaco hubo rebeliones y movilizaciones indígenas contra el incremento de los impuestos demandados por la contienda bélica. En 1933, pueblos indígenas como los Yanaiguas, incursionaron en las cercanías de la población cruceña.

También en los 30, los campesinos de Ucureña se organizan en sindicato agrario, exigen el derecho de arrendamiento y posterior venta de parcelas en haciendas con servidumbre y colonato como el Monasterio de Santa Clara. Destacan las movilizaciones por la libertad y la tierra de la segunda mitad de los años 40.



### ANEXO: 3

**BOLIVIA**  
**SUPERFICIE DISTRIBUIDA POR BENEFICIARIO**  
**SEGÚN CLASE DE PROPIEDAD**  
**(1953-1992)**

<b>Clases de Propiedad</b>	<b>Beneficiarios (B)</b>	<b>% (B)</b>	<b>Superficie (S)</b>	<b>% (S)</b>	<b>Promedio</b>
Pequeña	269.179	35,44	4.850.839	8,46	18
Mediana	123.567	16,27	16.231.729	28,32	131
Empresa	17.005	2,24	23.011.055	40,16	1.353
Solar Campesino	3.999	0,53	23.866	0,04	6
Comunaria	333.403	43,9	12.289.511	21,45	37
Sin Dato	12.283	1,62	898.323	1,57	73
<b>Total</b>	<b>759.436</b>	<b>100</b>	<b>57.305.323</b>	<b>100</b>	<b>75</b>

Fuente: Balderrama Carlos. Estadísticas Agrarias, INRA-DANIDA. 2002

**ANEXO: 4**  
**Plan de Uso del Suelo (PLUS)**

<b>DESCRIPCION</b>	<b>SUPERFICIE</b>	<b>%</b>
Agricultura intensiva	298.545	0,27%
Agropecuaria Intensiva	3.917.360	3,57%
Agricultura Extensiva	86.473	0,08%
Agropecuaria extensiva	4.366.270	3,97%
Ganadero Intensivo	745.580	0,68%
Ganadero Extensivo	16.965.172	15,44%
Agropecuaria Uso Limitado	3.070.403	2,79%
Ganadero Uso Limitado	10.507.911	9,56%
Agrosilvopastoril	3.558.413	3,24%
Agrosilvopastoril Uso Limitado	3.216.817	2,93%
Silvopastoril	4.303.907	3,92%
Forestal	20.833.530	18,96%
Forestal Uso Limitado	12.057.484	10,98%
Protección de Uso Restringido	6.857.792	6,24%
Reserva de Inmovilización	10.921.563	9,94%
Urbano	373.811	0,34%
Cuerpo de Agua	1.513.955	1,38%
Salar	1.283.026	1,17%
Área sin Estudios	4.980.088	4,53%
<b>TOTAL</b>	<b>109.858.100</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Plan de Uso del Suelo. Ministerio de Desarrollo Sostenible. 2004

## **ANEXO: 5**

### **Los aspectos que destacan de la Ley 3545\*:**

- i) precisa el concepto de FES;
- ii) amplía la participación y competencias de los actores sociales y productivos en la Comisión Agraria Nacional (CAN) y Comisiones Agrarias Departamentales (CAD);
- iii) reduce los tiempos del saneamiento y acorta los plazos para presentar recursos contencioso-administrativos al Tribunal Agrario Nacional (TAN);
- iv) establece la reversión de tierras como una finalidad del saneamiento. La reversión procede por incumplimiento de la FES;
- v) define que la revisión de la FES se realice cada 2 años y que las tierras expropiadas sean dotadas exclusivamente a pueblos y comunidades indígenas y originarias para reconstituir territorio indígena;
- vi) determina la exclusividad de la dotación de las tierras fiscales a favor de pueblos y comunidades indígenas y que éstas contarán con el apoyo técnico y económico del Estado;
- vii) establece la expropiación de la pequeña propiedad por incumplimiento de la Función Social y la dotación de la tierra expropiada a favor de la organización;
- viii) da competencias a la Superintendencia Agraria para denunciar la reversión y amplía competencias al TAN para conocer recursos sobre materias forestal y de aguas (crea la tercera sala para este fin);
- ix) establece que la dotación de tierras debe realizarse de acuerdo a los PLUS;
- x) señala que los procesos agrarios en trámite, es decir no titulados pero con sentencia ejecutoriada, son válidos si cuentan con antecedentes registrados en el INRA. También que los títulos ejecutoriales son válidos sólo si cuentan con antecedentes en los registros del INRA; y
- xi) define la obligatoriedad de notificar a los pueblos y comunidades indígenas en procesos judiciales y recursos administrativos que puedan afectar sus derechos.

\*Ver: Balderrama, Carlos, et. al. Evaluación de la Capacidad de Gestión del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Informe Final Centro de Estudio y Proyectos, s.r.l. CEP. Consultoría acordada entre el INRA y la Embajada Real de Dinamarca. La Paz, 30 de mayo de 2007, p. 5 y ss.

## **ANEXO: 6**

### **Temática Tierra en Estatuto Autonómico de Santa Cruz**

El Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz. Aprobado en sus tres etapas (grande, detalle y revisión). Santa Cruz de la Sierra, 15 de diciembre de 2007, establece que:

- i) La tierra es considerada como una de las competencias exclusivas del Gobierno Departamental Autónomo (Artículo 6, Capítulo Primero, del Título Segundo);
- ii) el derecho propietario sobre la tierra, regularización de derechos, distribución/redistribución y administración de tierras en el Departamento es de responsabilidad del Gobierno Departamental y de una Ley Departamental aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental (artículo 102: Ley de Tierras, Sección Tercera, del proceso agrario y las tierras);
- iii) los derechos y seguridad jurídica sobre la tierra son para: propiedad privada colectiva o individual que cumpla la FS y FES; TCO de los pueblos indígenas oriundos; tierras individuales o colectivas del sector campesino;
- iv) se sanciona el latifundio improductivo;
- v) se crea el Instituto Departamental de Tierras (entidad descentralizada del Ejecutivo Departamental, bajo la tuición del Secretario Departamental; su máxima autoridad es designada por el Gobernador de terna propuesta por el Consejo Agrario Departamental, CAD - conformado por todos los actores de la realidad productiva y rural del Departamento, y bajo la Presidencia del Gobernador);
- vi) las tierras fiscales disponibles del territorio departamental, serán dotadas, adjudicadas, concesionadas, distribuidas y redistribuidas por el Ejecutivo Departamental, de acuerdo al PLUS. Tienen prioridad los ciudadanos del lugar que no posean tierras o posean de forma insuficiente;
- vii) el Gobernador firmará todos los Títulos Agrarios que acrediten la propiedad sobre la tierra y se encuentren en la jurisdicción departamental.

## **ANEXO: 7**

### **Descripción de los Actores**

#### **1. Instituciones Públicas**

##### **1.1 Poder Ejecutivo**

###### **i. Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA)**

El SRNA es el organismo encargado de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria. Está compuesto por:

###### **a. Presidente de la República**

Es la máxima autoridad del SNRA y tiene como atribuciones aprobar y supervisar la formulación, ejecución y cumplimiento de las políticas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras; otorgar títulos ejecutoriales; designar y destituir a las autoridades agrarias, conforme a ley y otorgar personalidades jurídicas a pueblos indígenas y originarios, comunidades indígenas y campesinas, y a sus organizaciones nacionales, departamentales o regionales.

En la medida que el Presidente de la República es la cabeza del Poder Ejecutivo, su rol es determinante en la adopción de medidas relacionadas a la tenencia de la tierra. Por las declaraciones públicas del Presidente Evo Morales Ayma, la posición oficial es el combate frontal al “latifundio”, redistribuir equitativamente la tierra bajo una modalidad comunitaria y fortalecer a las comunidades campesinas e indígenas.

El Presidente considera<sup>77</sup> que su “enemigo político es la “oligarquía cruceña” que tiene en su base de sustentación la tierra y que es acusada de “latifundista”; en este sentido, la línea de acción del Presidente está orientada a limitar lo más posible la propiedad agraria de este grupo.

Entiende que este grupo (la oligarquía cruceña) representa el principal obstáculo para el desarrollo de las comunidades y de los pueblos indígenas, de ahí que en el PND, la política agraria esté orientada principalmente a promover el desarrollo de las comunidades y eliminar el latifundio.

De igual modo en el proyecto de la nueva Constitución Política de Estado formulado por la Asamblea Constituyente<sup>78</sup>, se ha planteado un sistema económico de coexistencia entre la

---

<sup>77</sup> En ninguna alocución Presidente Evo Morales ha calificado expresamente como su enemigo político a la oligarquía cruceña; es más, en variados discursos ha remarcado que su gobierno respetará la propiedad agraria que sea productiva. Sin embargo, en su discurso en la posesión del Directorio de la CAINCO, manifestó que existen muchos empresarios con mucha tierra y que ésta debe ser redistribuida. Por otra parte siempre ha manifestado su oposición a la mercantilización de la tierra.

<sup>78</sup> El proyecto de nueva CPE se aprobó en medio de grandes discrepancias entre la alianza liderada por el MAS y las fuerzas opositoras (PODEMOS, UN y MNR). Uno de los temas polémicos fue el de la propiedad agraria. Se

economía privada (empresarial), comunitaria y estatal; asimismo, se ha planteado la limitación de la tenencia de la tierra a una superficie no mayor a 5.000 hectáreas o 10.000 hectáreas de acuerdo a cómo se defina en el referendo dirimitorio.

#### **b. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA)**

El MDRAyMA es la instancia encargada de formular y ejecutar la política agraria; tiene como atribuciones la tuición sobre el SIRENARE y el INRA; clasificar las tierras según su capacidad de uso mayor; aprobar las actividades de conservación, protección de la biodiversidad, investigación o ecoturismo, en tierras privadas; evaluar y programar el uso del recurso natural tierra y la aplicación de tecnologías apropiadas; solicitar la expropiación de tierras para conservación y protección de la biodiversidad y resolver los recursos que le correspondan en sede administrativa.

- En la estructura del MDRAyMA está el **Viceministerio de Tierras** (VT) cuyas principales funciones son: i) diseñar y ejecutar políticas y programas de acceso, distribución, redistribución, reagrupamiento de tierras y asentamientos humanos, integrados a planes productivos; ii) Formular propuestas reglamentarias a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria; iii) velar por la seguridad jurídica en el derecho propietario de la tierra, combatiendo de manera firme, decidida y sostenida la mercantilización en la tenencia de la tierra; iv) impulsar el saneamiento y titulación de la propiedad agraria; v) crear mecanismos permanentes y complementarios a los existentes, para otorgar mayor grado participativo al proceso agrario; y vi) fomentar el desarrollo económico social y la autogestión indígena de sus Tierras Comunitarias de Origen (TCO's).

Este es el ámbito en el cual se formula la política agraria de acuerdo con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Sectorial para la Revolución Rural, Agraria y Forestal y de la Nueva Política de Tierras.

El Viceministerio de Tierras y el Ministerio mantienen una relación privilegiada con las organizaciones sociales indígenas, campesinas y originarias, en el entendido que estos sectores han sido poco favorecidos en cuanto al acceso a la tierra y a las oportunidades de desarrollo.

La agenda principal del MDRAyMA y del VT se centra en: i) la conclusión del saneamiento, principalmente del saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen; ii) la reversión de tierras por incumplimiento de la FES; iii) la reconstitución de los territorios indígenas en base a la expropiación de propiedades medianas y empresas agropecuarias; y, iv) la distribución de tierras fiscales a comunidades campesinas, indígenas y originarias.

#### **c. Comisión Agraria Nacional (CAN)**

La CAN es el órgano responsable de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, cualquiera sea su condición o uso, para elevarlas a

---

aprobó, también llevar a referendo dirimitorio si debe considerarse latifundio la propiedad mayor a 5.000 hectáreas o mayor a 10.000 hectáreas

consideración de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Es la instancia encargada de concertar la política pública en materia agraria y está compuesta por:

- (1) El Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, en calidad de Presidente
- (2) El Viceministro de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente
- (3) El Viceministro de Tierras
- (4) El Viceministro de Desarrollo Rural y Agropecuario
- (5) El Viceministro de Riego
- (6) El Viceministro de Planificación Territorial y Medio Ambiente
- (7) El Viceministro de Justicia Comunitaria
- (8) El Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo
- (9) El Presidente de la Confederación Agropecuaria Nacional – CONFEAGRO
- (10) El Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical de Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia – CSUTCB
- (11) El Presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia – CIDOB
- (12) El Apumallku del Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qollasuyo – CONAMAQ
- (13) El Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia – CSCB
- (14) El Presidente de la Confederación de Ganaderos de Bolivia – CONGABOL
- (15) La Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa
- (16) El Presidente de la Cámara Forestal de Bolivia – CFB”

Tiene como atribuciones proponer políticas y normas; evaluar y controlar la ejecución de políticas agrarias; ejercer control social institucionalizado sobre el cumplimiento de la función económico-social en fondos agrarios; canalizar peticiones, reclamaciones y sugerencias de las organizaciones nacionales, departamentales y regionales que integran el sector agrario; solicitar la suspensión o exoneración de autoridades agrarias por irregularidades o delitos.

La ley considera también que en cada departamento debe crearse una **Comisión Agraria Departamental** con las funciones de supervisar la ejecución de las políticas de tierras, dictaminar sobre las áreas y superficies a distribuir por dotación o adjudicación; ejercer control social sobre el abandono de la tierra y el incumplimiento de la función económico-social y proponer ternas para la designación del director departamental y Jefes Regionales del INRA.

La CAN es una instancia que tiene un carácter de participación de las organizaciones sociales y empresariales y las instituciones del Estado con el fin de concertar la política agraria. Su funcionamiento siempre fue irregular, debido principalmente a las fuertes tensiones políticas, haciendo casi imposible que cumpla su misión. Se reunió con cierta regularidad en el período 1998-1999, con la finalidad de revisar el reglamento de la ley INRA, pues todos tenían interés en modificarlo. Luego de este período, no volvió a reunirse en su integridad.

En el caso de las CAD, si bien se han reunido, su funcionamiento ha sido también irregular. El principal motivo que convoca a los miembros de las CAD, es la selección del Director Departamental del INRA. Su principal misión que es la fiscalización del INRA no ha sido cumplida. Las CAD que han mostrado mayor funcionamiento son: Santa Cruz, Chuquisaca, Beni, Tarija y Pando; en los otros departamentos prácticamente no han funcionado.

#### **d. Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)**

- Es una institución descentralizada del MDRyMA. Es el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria. Sus atribuciones son dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de distribución, asentamientos humanos, reagrupamiento y redistribución de tierras, priorizando a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra; emitir y distribuir títulos; emitir disposiciones técnicas para la ejecución del saneamiento y catastro rústico legal de la propiedad agraria; determinar la ubicación y extensión de las tierras fiscales disponibles; expropiar y revertir fondos agrarios por incumplimiento de la FES; mantener un registro sobre tierras distribuidas, sus beneficiarios y la disponibilidad de tierras fiscales.

En su estructura orgánica el INRA tiene nueve Direcciones Departamentales que son oficinas desconcentradas; asimismo, de acuerdo a sus necesidades pueden crearse oficinas zonales, en la actualidad existen oficinas zonales en Yapacaní, San Julián, Camiri, Yacuiba y Riberalta.

Esta es la institución encargada de ejecutar la política agraria de tenencia de la tierra. Durante sus 12 años de vida, la labor del INRA se ha centrado en el saneamiento de la propiedad agraria, mediante el cual se ha dotado tierras a pueblos indígenas en calidad de TCO y a comunidades y adjudicado a campesinos y empresarios; sin embargo, se ha dado atención marginal a los temas de distribución mediante programas de asentamientos humanos.

Pese a tener presencia en todos los departamentos, su capacidad operativa es limitada, principalmente por su dependencia del financiamiento externo. En pasadas gestiones, este problema condujo a que el INRA tenga poca autonomía para definir sus políticas institucionales y sus prioridades; esto condujo a que los resultados alcanzados no sean los esperados. La actual gestión está intentando cambiar esta situación y está buscando mayor autonomía y ha tomado decisiones sobre la modalidad de ejecutar el saneamiento: lo hará por ejecución directa, prescindiendo de las empresas de saneamiento.

Los problemas operativos más importantes son: i) dependencia de financiamiento externo; ii) procedimientos poco expeditos; y, iii) poca capacidad la resolver conflictos.

#### **Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE)**

El SIRENARE tiene como objetivo es regular, controlar y supervisar la utilización sostenible de los recursos naturales renovables. Está compuesto por:



#### **a. Superintendencia General (SG)**

Es una entidad autárquica, cuya función es resolver los recursos administrativos jerárquicos interpuestos por las personas en contra de las resoluciones de las superintendencias sectoriales.

#### **b. Superintendencia Agraria (SIA)**

Es una institución autárquica, con autonomía de gestión administrativa y técnica, cuya función es regular el uso sostenible de la tierra en propiedades agrarias y, en esta medida, la vigilancia en el cumplimiento de la FES; fija el valor de mercado de la tierra para la adjudicación en el saneamiento y velar por el estricto cumplimiento de la normativa agraria.

Para sus funciones de regulación ha instituido el Plan de Ordenamiento Predial (POP) consistente en la planificación del uso sostenible de la tierra a nivel de finca. Este instrumento constituye también un parámetro para la verificación del cumplimiento de la FES.

#### **c. Superintendencia Forestal (SIF)**

Es una entidad autárquica encargada de regular el aprovechamiento forestal. Otorgar por licitación o directamente, según corresponda, concesiones, autorizaciones y permisos forestales; ejercer facultades de inspección y disponer medidas preventivas de inmediato cumplimiento, aplicar multas y efectivizarlas, destinando su importe neto conforme a la presente ley; cobrar y distribuir las patentes forestales.

Del SIRENARE, la SIA juega un rol importante en dos aspectos: i) con relación a la verificación de FES, dado que su principal misión está relacionada a la regulación del uso sostenible de la tierra; y, ii) Determina el valor de la tierra para la adjudicación luego del saneamiento.

El cumplimiento de su función se ve limitado por su poca capacidad financiera y técnica, pues, es la única superintendencia que no cobra una tasa de regulación o una patente, en consecuencia, depende íntegramente del Tesoro General de la Nación (TGN), lo que le ha representado una constante reducción presupuestaria.

En su estructura cuenta con un Superintendente, un Intendente Técnico y un Intendente Jurídico, tiene también una Representación Regional en el departamento de Santa Cruz. Tiene un plantel técnico pequeño, pero al parecer eficiente, ya que ha cumplido con sus principales mandatos.

### **Otros Ministerios**

#### **a. Ministerio de Hacienda (MH)**

El MH tiene como función principal elaborar el Presupuesto General de la Nación (PGN) y controlar el gasto público. Asimismo, es el ministerio encargado de asignar ítems a las distintas reparticiones del Estado y definir la escala salarial.

Si bien su participación en la definición y ejecución de la política agraria no es directa, las medidas que asuma pueden influir de manera determinante en la ejecución de la política agraria.

Generalmente, las entidades estatales encuentran problemas con la autorización para la ejecución presupuestaria, debido a que el MH administra el PGN bajo metas de “estabilidad macroeconómica”, lo cual puede representar restricciones al gasto de las instituciones. Por otra parte, se han aplicado políticas de restricción del gasto público que no han considerado las particularidades y prioridades de los sectores.

Estos conceptos del MH han impactado e impactan negativamente en las metas relativas al saneamiento, distribución y redistribución de la tierra y, sobre todo, han contribuido una institucionalidad débil y demasiado dependiente del financiamiento externo.

#### **b. Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)**

El MPD es la entidad de planificación del desarrollo y, en consecuencia no es posible ejecutar proyectos ni actividades al margen de las decisiones de este Ministerio.

Bajo su dependencia está el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), es cual está encargado de negociar y programar los proyectos de cooperación y crédito.

En la medida que esta instancia es la que centraliza el financiamiento externo, las instituciones deben realizar esfuerzos para “convencer” a la VIPFE de que sus proyectos son prioritarios. En gestiones pasadas la VIPFE dependía del MH, con lo cual, las metas de inversión estaban subordinadas a metas de ahorro del gasto público. En la actual gestión se está tratando de cambiar el enfoque, intentando que las metas de inversión pública estén enmarcadas en metas y prioridades de desarrollo nacional.

En este sentido, existe un mejor ambiente para las entidades relacionadas a la tenencia de la tierra como el INRA, ya que en el PND el tema es una prioridad.

#### **c. Ministerio de la Presidencia (MP)**

El MP es otro ministerio que si bien no participa de manera directa en la definición y ejecución de la política pública en materia de tenencia de la tierra, tiene influencia en la misma.

Por una parte, es un ministerio de carácter político y, por tanto, cualquier proceso de negociación pasa por decisiones que se toman en esta instancia; por otra parte, sin que esté establecido en la normativa agraria, actúa como revisor de los procesos agrarios, pues está en su mandato revisar todas las resoluciones y trámites que firma el Presidente, en esa medida, cuenta con una oficina denominada Asesoría Agraria, que cumple la labor de revisión de los trámites agrarios.

## **Otros Niveles del Poder Ejecutivo**

### **a. Prefectura**

Las prefecturas de acuerdo a la ley, juegan un rol importante en cuanto a la aplicación de la política agraria, pues presiden las comisiones agrarias departamentales.

En los últimos 5 años, las prefecturas de los departamentos de Santa Cruz y Beni, en los que el tema agrario tiene gran preponderancia, pues, su economía está basada principalmente en la producción agropecuaria y forestal, en el marco de la reivindicación de autonomía regional, están reclamando la potestad de administrar la tierra y no comparten la política gubernamental.

### **b. Gobierno Municipal**

Los gobiernos municipales tienen un rol marginal con relación a la tenencia de la tierra. Legalmente, sólo tienen el mandato de administrar el catastro. En la medida que el saneamiento de la propiedad agraria no ha concluido, no existen los catastros municipales, tampoco existe ninguna presión municipal para que el INRA les instale el catastro.

En los departamentos de Santa Cruz y el Beni, algunos gobiernos municipales se han pronunciado contrarios a la política gubernamental de asentamientos humanos y son contrarios a que se lleve gente de otros departamentos y plantean que si existen tierras fiscales, deben distribuidas a personas o familias del propio municipio.

Existen ciertas opiniones, principalmente en el sector agropecuario de Santa Cruz para que los gobiernos municipales jueguen un rol más activo en los procesos de saneamiento y de distribución de tierras.

## **1.2 Poder legislativo**

El Honorable Congreso Nacional es otro actor importante en la política agraria. Constituye un órgano del Estado eminentemente político y su rol esencial es el de aprobar leyes de la república. Está organizado en dos cámaras legislativas:

Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; una actúa como proponente y otra como revisora de las leyes. Los diputados (147) y senadores (27) son elegidos por circunscripciones uninominales y departamentales, mediante voto universal y son propuestos por partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

De tal manera que lo que prima en la deliberación y aprobación de leyes es la correlación de fuerzas entre los partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas y las alianzas que se constituyen entre estas.

En la Cámara de Diputados la correlación de fuerzas es favorable al MAS que tiene una amplia mayoría y en base a alianzas estratégicas y coyunturales logra reunir dos tercios de los votos.

En la Cámara de Senadores la correlación de fuerzas es favorable a una alianza de los partidos de oposición al Gobierno: PODEMOS, UN y MNR que tienen la mayoría justa y no logran reunir dos tercios.

Bajo estas correlaciones de fuerzas, muchas veces el tratamiento de leyes se ha empantanado y se ha resuelto en base a maniobras políticas y juegos tácticos de presión social, tal es el caso de la ley 3545, de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y la ley de convocatoria al referendo dirimidor sobre el tamaño máximo de la propiedad agraria que fueron aprobadas en medio de movilizaciones populares y tensión parlamentaria.

### **1.3 Poder Judicial**

#### **Judicatura Agraria**

Dentro del Poder Judicial se ubica la Judicatura Agraria que es el órgano de administración de justicia agraria; tiene jurisdicción y competencia para la resolución de los conflictos emergentes de la posesión, derecho de propiedad y actividad agraria, así como de la actividad forestal y de uso y aprovechamiento de aguas y, otros que le señala la Ley. Está compuesta por:

##### **a. Tribunal Agrario Nacional (TAN)**

El TAN es la instancia encargada de resolver en grado de apelación, las controversias entre privados y entre privados y el Estado emergentes del saneamiento de la propiedad agraria. Está compuesto por 10 vocales y 3 salas, una de ellas destinada al tratamiento de temas forestales y de aguas, las otras dos a temas de propiedad agraria. Tiene también el mandato de dirigir la judicatura agraria, organizar los juzgados agrarios y designar a los jueces agrarios.

Sus actuaciones son determinantes en la aplicación del régimen agrario, pues, dirime en última instancia, los temas de derecho.

El TAN ha tenido actuaciones cuestionables, incluso con sospechas de corrupción y está en curso una investigación por parte de Ministerio Público.

Dependen del TAN los jueces agrarios que tienen el mandato de resolver controversias por derecho propietario entre privados. No existen evaluaciones sobre el funcionamiento de los juzgados agrarios.

La norma establece que los jueces agrarios no pueden conocer demandas de predios que no hubieren concluido con el saneamiento de la propiedad agraria, en consecuencia es previsible que su labor, por el momento, no sea relevante.

#### **Derechos Reales**

Es la oficina encargada de registrar los derechos de propiedad agraria.

## **2. Instituciones de la Sociedad Civil**

### **2.1 Organizaciones Sociales**

#### **i. Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)**

Fue conformada en 1979, al calor de la lucha política por la recuperación de la democracia. Agrupa a campesinos de todo el país y tiene presencia en los 9 departamentos. La organización de base es el Sindicato Agrario, se va agregando, generalmente de acuerdo a la división político-administrativa del Estado, en Subcentral Campesina (Cantón), Central Campesina (Provincia), Federación Campesina (Departamento) y Confederación (Nacional). Existen también Centrales Regionales y Federaciones Especiales constituidas en función de limitaciones geográficas o de problemáticas distintas al resto de la provincia o departamento<sup>79</sup>.

Sindicato y Subcentral constituyen niveles estrechamente relacionados con la vida cotidiana de comunidades y sindicatos; en tanto que a partir del nivel de Central, la organización tiende a ser más reivindicativa, más política.

Esta organización es compleja, no sólo por sus niveles orgánicos, sino, también, por la diversidad de realidades económicas, étnicas, ecológicas y regionales que alberga: i) desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, propietarios de propiedad pequeña y propiedad comunaria; ii) campesinos integrados a mercados dinámicos, otros con economías de subsistencia; iii) varios grupos étnicos, principalmente aymara y quechwa, así como, de otras etnias (guaraní, chiquitano, Guarayo, Tacana, Leco) y mestizos; y, iv) regional tanto por departamento y provincia, como por ecoregión. Esta diversidad social ocasiona grandes tensiones, dificulta la toma de posiciones, crea división y atomización. No obstante, es un sector que tiene una gran capacidad de movilización social y política.

Es el sector más afectado por el minifundio, la degradación de la tierra y el mercado de tierras, de tal manera que su reivindicación de acceso a la tierra es auténtica. Desde 1996, mantuvo una oposición de rechazo a la ley INRA, por considerarla pro-empresarial y neoliberal, porque legaliza el mercado de tierras, sin embargo, temas como el saneamiento de la propiedad agraria, forzaron su aceptación parcial. Durante el último quinquenio, al interior de esta organización comenzó a debatirse la reivindicación por territorio, ya que, tienen identidad indígena.

Sin embargo, este tema (territorio) si bien está presente en el discurso de los dirigentes nacionales y departamentales, no constituye una propuesta definida y no es de dominio de los niveles de subcentral y sindicato, en este sentido, juega un rol más simbólico de reafirmación de una identidad indígena frente a un Estado que fue excluyente y que los mantiene en la pobreza.

---

<sup>79</sup> Existen 26 federaciones especiales y regionales.

## **ii. Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ)**

Agrupar a comunidades originarias de tierras altas de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba. Fue conformada en 1997, con la finalidad de recuperar la identidad cultural, el dominio sobre el territorio y las formas de autogobierno. Ha logrado estructurar 10 Consejos Regionales.

La organización de base es el ayllu. Cada ayllu se divide en parcialidades que también pueden llamarse suyus o comunidades. Cada parcialidad tiene sus propias autoridades, la autoridad es ejercida por la pareja (hombre/mujer): Mallku y Mallku-Taika. A nivel del ayllu las autoridades principales son Jilliri Mallku y Jilliri Mallku-Taika; cada ayllu tiene un consejo de mallkus. Los ayllus se han agrupado en Consejos Regionales correspondientes a los departamentos; en algunos casos, se agrupan en markas.

Todas estas categorías y niveles tienen un carácter de gobierno y se asemejan más a unidades político-administrativas, pues tienen como finalidad la administración del territorio y la regulación de la vida social. Este tipo de organización es propia de los pueblos aymara y quechwa en las zonas de altiplano y puna, mantenidas desde el período pre-colonial, a cada nivel corresponde una autoridad que es elegida por los comunarios. Se elige a la pareja. El concepto de autoridad está relacionado al servicio a la comunidad, por lo que cada pareja debe asumir el cargo de manera rotativa.

Durante los últimos años, existe una vigorosa actividad por recuperar estos niveles de autoridades originarias que, en algunos casos, ya habían perdido vigencia y habían sido sustituidas por la estructura del sindicato agrario surgido de la Reforma Agraria.

Esta organización tiene como objetivo principal la reconstitución de los territorios y restablecer el dominio y el auto-gobierno de los pueblos originarios. Desde este punto de vista, los temas de tenencia de la tierra son secundarios y están subsumidos en su reivindicación territorial; en este sentido, han extrapolado el concepto de Tierra Comunitaria de Origen para plantear la titulación de ayllus y markas como territorios. Esto ha generado tensiones, dado que: i) las comunidades fueron ya tituladas, así como, muchos comunarios recibieron títulos familiares y una nueva titulación significa la renuncia a sus títulos anteriores; ii) la reconstitución de los territorios muchas veces se contrapone a la división político-administrativa del Estado; y, iii) dado que su reivindicación es territorial y que una TCO representa más o menos territorio, las expectativas sobre la propiedad de los recursos naturales no-renovables, principalmente mineros, resulta una fuente de conflicto permanente con los concesionarios y con el Estado, creando un conflicto de poderes.

## **iii. Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)**

Agrupar a los pueblos indígenas de las tierras bajas. Fue creada en 1982, con la finalidad de reivindicar los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de los pueblos indígenas, los mismos que no les eran reconocidos ni por el Estado ni por la Sociedad. Uno de los derechos importantes es el de acceso a la tierra en tanto hábitat, para el uso bajo las formas específicas de cada pueblo. Agrupa a 33 pueblos indígenas. Cada pueblo indígena participa de

manera directa en la CIDOB; adicionalmente, cuenta con 6 Centrales Regionales y la Asamblea del Pueblo Guarní (APG).

Cada pueblo indígena está organizado en comunidades o capitanías, cuya autoridad es el Cacique o Capitán. La reunión de caciques o capitanes hace el Cabildo, cuya autoridad es el Presidente del Cabildo del pueblo indígena.

La plataforma reivindicativa se basa en la dotación de sus tierras comunitarias de origen que constituye lo medular en la defensa de los derechos indígenas, en ese sentido han manifestado su respaldo a la Ley INRA que les reconoce el derecho de acceso a la tierra.

Los resultados del saneamiento, no han sido del todo satisfactorios para las expectativas de los pueblos indígenas pues sólo podrán consolidar aproximadamente 60% de las demandas territoriales. En este sentido, están impulsando, con el Gobierno Nacional, a través del Viceministerio de Tierras, procesos de expropiación y reversión de tierras con la finalidad de reconstituir los territorios de los pueblos indígenas.

Otro de los temas de preocupación de la CIDOB es lo referido a la gestión territorial indígena en las TCO ya tituladas, con el objetivo de consolidar las TCO y diseñar procesos de “desarrollo” indígena que les permita superar la pobreza y reproducir su cultura. Existe un programa de apoyo para la elaboración de Planes de Gestión Territorial Indígena (PGTI) que ha logrado avanzar en el diseño de metodologías, consolidar la consciencia sobre la apropiación del territorio, crear capacidades técnicas en los pueblos indígenas.

#### **iv. Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB)**

Agrupación a campesinos/indígenas (aymaras y quechwas), migrantes de las zonas de altiplano y valles a zonas de yungas y “trópico” bajo programas estatales de colonización. Las zonas de asentamiento son: i) Caranavi, Palos Blancos, Alto Beni, Ixiamas y Apolo del departamento de La Paz; ii) Chapare, Chimoré, Valle Sajta, Entre Ríos y Bulu Bulu en el departamento de Cochabamba; iii) Yucumo y Rurrenabaque en el departamento del Beni; iv) Bermejo en el departamento de Tarija; y, v) Yapacaní y San Julián en el departamento de Santa Cruz.

La base de la organización es el Sindicato Agrario o Colonia; las colonias se agrupan en Centrales y éstas en una Federación Especial o Regional y éstas en la Confederación Nacional. Existen también Federaciones Departamentales cuya función es facilitar la coordinación de las federaciones en un departamento.

Son propietarios de propiedad pequeña y la población colonizadora está constituida por indígenas aymaras y quechwas y mestizos, emigrantes de las zonas de propiedad pequeña y propiedad comunitaria.

La plataforma reivindicativa, se orienta principalmente a temas de desarrollo. En materia de tierras, su principal demanda es el saneamiento, pues la mayor parte de los asentamientos fueron espontáneos, consecuentemente, no cuentan con trámites agrarios.

La demanda de tierras deviene principalmente por ampliar las zonas de colonización. En la medida que la mayor parte de los asentamientos fueron y son espontáneos, el proceso de asentamiento funciona bajo una modalidad en la cual un grupo se apropia de un área y luego procede a convocar a nuevos colonos a los cuales se les vende el derecho de acceso y, al mismo tiempo, se garantiza que todos vayan a cumplir con la normas de la colonia: aportes al sindicato y cumplimiento con los trabajos colectivos. En varias zonas de colonización se cultiva coca, lo cual representa un tema adicional en el proceso de apropiación de la tierra.

La mayor parte de las áreas de colonización fueron saneadas, sin embargo, esta lógica de ampliar de facto las áreas de colonización por los mismos colonizadores conduce a generar conflictos con otros sectores. Las áreas de mayor conflicto y que no fueron resueltas en el proceso de saneamiento son: i) San Julián, con empresarios y además conflicto de límites con el municipio de El Puente; ii) Yapacaní con empresas forestales, por invasión a la reserva de producción forestal El Choré; iii) Chapare, con indígenas por invasión a TCO Yuracaré y Yuki y, además con el Estado por invasión al Parque Nacional Carrasco; iv) Yucumo-Rurrenabaque, con los indígenas Tsiman'e-Mosetén en la Reserva de la Biosfera Pilon Lajas.

Políticamente, las áreas de colonización más importantes son la de Caranavi, el Trópico de Cochabamba, San Julián y Yapacaní.

#### **v. Confederación Agropecuaria Nacional (CONFAGRO)**

Es una organización que agrupa a las cámaras agropecuarias del país y a través de ellas a un número importante de asociaciones productivas empresariales y de pequeños productores ligados a mercados dinámicos.

El sector empresarial o productivo agropecuario es muy complejo y una descripción y análisis exhaustivos ameritaría un estudio especial; sin embargo, grosso modo, se puede señalar que disponen de organizaciones sectoriales fuertes con vínculos entre sí a través de asociaciones y empresas productoras agrícolas, ganaderas y forestales, pasando por las industrias transformadoras hasta las comercializadoras y exportadoras<sup>80</sup>; estos gremios empresariales están afiliados a organizaciones nacionales de empresarios y están organizados por sectores: la Confederación Agropecuaria (CONFAGRO); la Confederación de Ganaderos (CONGABOL); y la Cámara Forestal (CFB).

Son las Federaciones o Cámaras regionales las que tienen mayor peso, entre las que destacan: la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) con 13 asociaciones de distintas ramas productivas y alrededor de 60.000 productores; la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPOT), miembro de la CAO y promotora, entre grandes, medianos y pequeños agricultores, de insumos para la producción de oleaginosas; las Federaciones de Ganaderos del Beni, Santa Cruz y el Chaco; la Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz (CAINCO); la Cámara de Exportadores de Santa Cruz (CADEX), con 300 empresas exportadoras socias.

---

<sup>80</sup> MDRAyMA - Viceministerio de tierras- Dirección General de Tierras. Política de Tierras. La Revolución Agraria. Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. La Paz, 23 de marzo de 2007, p. 40 y ss.



Tienen, además, vínculos con el sector bancario y financiero y mantienen relaciones con organismos internacionales de cooperación.

Al interior de la CAO los subsectores más importantes son la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO) que reúne a los productores de soja, cuya exportación representa aproximadamente 500 millones de dólares, la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ) y la Federación de Cañeros. Otros subsectores, también importantes, son: la Asociación de Productores de Maíz y Sorgo (PROMASOR), la Federación Nacional de Cooperativas Arroceras (FENCA) y la Asociación Departamental de Avicultores y la Asociación Departamental de Productores de Leche.

Al interior de CONGABOL, las federaciones más importantes son FEGASACRUZ, la Federación de Ganaderos de Beni y Pando (FEGABENIP) y la Asociación de Ganaderos del Gran Chaco (ASOGACHACO).

Las asociaciones se organizan por rubro productivo (ganadería, soja, maíz, leche, avicultura y otras) y no tiene como finalidad el control territorial o en su defecto no se organiza territorialmente, lo cual representa una diferencia sustancial con las organizaciones campesinas e indígenas. En las asociaciones participan, principalmente y no exclusivamente, propietarios de propiedades medianas y empresas agropecuarias; que no tienen presencia homogénea en todas las regiones. Es en los departamentos de Santa Cruz y Beni, donde se concentran estos estratos y presentan potencialidades productivas importantes.

La principal preocupación de estos estratos, es la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra y, en esa medida, respaldan el saneamiento; sin embargo, no están de acuerdo con el resto de la Ley 1715, sobre todo, con relación al régimen impositivo.

Con relación a la Ley 3545, consideran que está orientada a hacer desaparecer el sector productivo agropecuario, dadas las exigencias referidas a la verificación de la FES, en esta medida, no están dispuestos ni siquiera, a aceptar el saneamiento, mucho menos los planes de expropiación y distribución de tierras. Han cifrado toda su expectativa en el proceso de autonomía departamental, bajo la propuesta de estatuto autonómico elaborado por las asambleas preautonómicas.

## **2.2 Instituciones Privadas**

### **i. Iglesia Católica**

Está organizada en obispos que son jurisdicciones territoriales religiosas, cuya autoridad es el Obispo y éstos dependen directamente del Papa. Al interior de cada obispado están los Sacerdotes a cargo de una parroquia donde desarrollan su actividad evangelizadora con cierta libertad; paralelamente ha creado también instituciones de trabajo social CEPAS-CARITAS y la Pastoral de la Tierra, a partir de éstas, ha tomado la iniciativa de organizar una Mesa Coordinadora de la Tierra, en la cual participan otras instituciones y organizaciones sociales. Los obispos han establecido la Conferencia Episcopal que constituye un nivel de coordinación política de la Iglesia que se reúne una o dos veces al año y cuyos pronunciamientos tienen una

gran influencia en las decisiones políticas de los gobernantes y de los líderes sociales y políticos.

La Iglesia tiene una gran tradición con relación a la tenencia de la tierra, desde la época colonial. La Conferencia Episcopal ha emitido una Carta Pastoral denominada “Tierra Madre Fecunda”, en la cual manifiesta que todos tienen igual derecho a la tierra y que por tanto debe haber una distribución más equitativa de la tierra, aboga por el derecho de los pueblos indígenas de acceso a la tierra.

## **ii. Organizaciones No Gubernamentales (ONG)**

Son asociaciones civiles sin fines de lucro que se organizan con un fin social. Sus finalidades están relacionadas principalmente a promover el desarrollo, la educación y la igualdad de derechos.

### **a. Fundación Tierra**

Es una ONG cuya actividad es la investigación-acción sobre temas de tenencia de la tierra y la incidencia en políticas públicas. Es una fuente importante de información y de propuestas. Su Director: Miguel Urioste, ha jugado un rol importante en la formulación de la política pública y de la normativa agraria. Tiene una oficina central en la ciudad de La Paz y oficinas regionales en Sucre y Santa Cruz de la Sierra.

En la percepción de su Director, el problema de la tierra es un tema político, es decir de poder. Ve de manera crítica la actual política de la Revolución Agraria, aunque comparte el espíritu de las acciones emprendidas por el Gobierno.

La Fundación fue una institución importante en la construcción de la política agraria y formación de cuadros profesionales como Alcides Vadillo ex Director Nacional de INRA, Diego Pacheco actual asesor del MDRAyMA y Luis Baldomar actual asesor de la CAO y CONFEAGRO.

### **b. Centro de Estudios Jurídicos y Sociales (CEJIS)**

El CEJIS es una ONG que trabaja en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas. En este marco apoya con asesoramiento técnico-jurídico a los pueblos indígenas de la amazonia y el chaco tanto en lo concerniente a sus derechos, como en el proceso de saneamiento.

Tiene una oficina central en Santa Cruz de la Sierra y oficinas regionales en Trinidad, Cobija, La Paz y Ribalta.

CEJIS es una institución importante en el proceso de construcción de la actual política agraria. Fueron miembros de esta institución la Ministra Susana Ribero, el Viceministro Alejandro Almaraz, el Director General de Tierras Cliver Rocha, Alfredo Rada Ministro de Gobierno, Guillermo Dalence ex Ministro de Minería, Hugo Salvatierra ex ministro del MDRAyMA y el Constituyente Carlos Romero.

**c. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)**

CIPCA es una ONG que trabaja principalmente en los temas de desarrollo rural y derechos de campesinos y pueblos indígenas.

Ha apoyado principalmente procesos de saneamiento en el Pando, Riberalta y en el chaco a favor de los guaraní.

Esta institución también ha aportado con cuadros técnicos al actual proceso, tal es el caso de Juan Carlos Rojas actual Director Nacional del INRA y Hugo Fernández actual Vice Canciller.

**d. Centro de Investigación y Documentación del Beni (CIDEBENI)**

Es una ONG que trabaja en temas de desarrollo rural, medio ambiente y en los derechos de los pueblos indígenas. Trabaja en el departamento del Beni en la zona de moxos.

Su participación se circunscribe al apoyo al saneamiento de la TCO Sirionó.

**e. Centro de Desarrollo Andino (CENDA)**

Es una ONG que trabaja en el ámbito del desarrollo rural indígena. Trabaja en el departamento de Cochabamba con la comunidad de Raqay Pampa y en la provincia Ayopaya.

Apoyó el saneamiento de la TCO Raqay Pampa y está impulsando la TCO Ayopaya.

**iii. Comités Cívicos**

Los comités cívicos son organizaciones compuestas por las instituciones representativas de cada departamento. Generalmente sus objetivos están relacionados con las reivindicaciones de desarrollo regional; sin embargo, debido a la crisis del sistema político y de los partidos políticos tradicionales y de orientación “neoliberal”, ha dado un giro hacia encarnar intereses sectoriales, particularmente en los departamentos donde el sector empresarial agropecuario tiene un mayor peso, esto es, Santa Cruz, Beni y en la región del chaco, pasando a ser un actor político importante en la actual coyuntura.

El Comité Cívico de Santa Cruz es el de mayor peso político. En los últimos 5 años, a medida que la polarización en torno al tema de la tenencia de la tierra crecía, fue acuñando la idea de la Autonomía Departamental que tiene como trasfondo más importante, la administración de la tierra y de los recursos naturales renovables.

### 3. Agencias de Cooperación Internacional (ACI)

La participación de las ACI en el proceso agrario de los últimos 15 años ha sido determinante, porque han proporcionado financiamiento y asistencia técnica tanto para los temas técnicos del saneamiento, como, para la organización de las instituciones y los procedimientos agrarios.

Sin embargo, cada ACI ha negociado con el Gobierno a partir de su propia percepción sobre las prioridades. Si bien, de manera formal todos los proyectos son del Estado, en los hechos, dadas las debilidades del Estado, fueron ejecutados como proyectos de las ACI y acabaron imponiendo sus visiones y prioridades.

El 47 % del territorio nacional ha sido intervenido con trabajo del saneamiento, por el INRA, con un costo de 88 millones de dólares, de los cuales 78 millones fueron recursos destinados a inversión, es decir gastos directos del saneamiento y 10 fueron destinados al funcionamiento de la institución<sup>81</sup>.

#### Ejecución financiera entre el 96 y 2006 (en dólares)<sup>82</sup>

FUENTE	GESTIONES											TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (1)	
FUNCIONAMIENTO	598,989	483,339	541,420	797,417	1,045,628	969,538	975,029	1,106,363	1,272,321	1,412,869	1,017,401	10,220,314
TGN	571,443	436,998	496,288	763,142	889,447	841,315	783,377	679,196	616,362	586,646	352,596	7,016,809
RECURSOS PROPIOS	27,646	46,341	45,132	34,275	166,181	128,223	191,652	427,168	656,960	826,223	664,805	3,203,606
INVERSIÓN	777,779	3,657,048	8,050,408	9,905,012	8,193,592	8,416,696	9,979,331	9,607,268	7,748,643	9,568,225	2,241,988	78,145,991
RECURSOS EXTERNOS	725,384	3,063,210	7,214,745	8,986,780	6,742,095	6,451,523	8,404,596	7,990,442	6,444,727	8,088,573	1,699,120	65,811,195
CPL (TGN)	62,395	593,838	835,663	918,232	1,451,497	1,965,173	1,574,735	1,616,826	1,303,916	1,479,652	542,869	12,334,795
<b>TOTAL</b>	<b>1,376,768</b>	<b>4,140,387</b>	<b>8,591,828</b>	<b>10,702,429</b>	<b>9,239,220</b>	<b>9,386,234</b>	<b>10,954,360</b>	<b>10,713,631</b>	<b>9,020,964</b>	<b>10,981,095</b>	<b>3,259,389</b>	<b>88,366,305</b>

Fuente: Dirección general de administración y finanzas del INRA

El 74.4% de los recursos provinieron de la cooperación internacional, destinados a gastos de inversión; en tanto que el aporte nacional suma el 25.5% distribuido tanto en gastos de inversión y funcionamiento. De los recursos de cooperación internacional, el 37% son crédito y el otro 37% donaciones.

Estos datos muestran la debilidad del Estado boliviano, ante la cual, las ACI se convirtieron en el sustento financiero del saneamiento de tierras en el país, con una gran influencia en la definición de las prioridades, determinando las áreas de saneamiento, el sector social al que está dirigido (pueblos indígenas, colonizadores, empresarios agrícolas, forestales, áreas protegidas, etc.), la modalidad de saneamiento (San TCO, CAT – SAN, SAN SIM), el modo de ejecución (directa a través del INRA o terciarizada con la contratación de empresas) etc.

Así por ejemplo:

- El Banco Mundial que apoyó los procesos de CAT – SAN (Saneamiento integrado al Catastro rural) en las áreas de colonización, fundamentalmente en tierras de vocación

81

82 Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras. Ministerio de Desarrollo Rural, agropecuario y medio ambiente. La Paz marzo de 2007

agrícola como San Julián- San Pedro; Ichilo; Caranavi – Palos Blancos; Pocona; Jesús de Machaca

- La embajada de Dinamarca que desde el inicio del proceso ha venido apoyando las demandas de TCO's de los pueblos indígenas, primero en tierra baja y luego amplia su apoyo a las demandas de los pueblos indígenas de la región andina.
- La Embajada de Holanda que apoyó el proceso de saneamiento en los departamentos de Chuquisaca y Tarija.
- El BID que apoyó los procesos de saneamiento de la propiedad agraria en el área de influencia de la construcción de la carretera Santa Cruz – Puerto Suarez, con financiamiento del mismo banco.
- El FIDA que apoyó los procesos de saneamientos de algunos pueblos indígenas, en el Beni, donde estaban apoyando otros proyectos de desarrollo.
- BOLFOR Y FONABOSQUE que han apoyado los procesos de saneamientos en tierras forestales, particularmente en Pando.
- USAID, que apoyo el saneamiento de tierras en el trópico cochabambino
- Luego se encuentran otras fuentes con distintas motivaciones, muy particulares como el saneamiento de las propiedades por donde pasan los gaseoductos de Transredes, Total Petrol, Transierra GASYRG, BG Bolivia, Petrobrás, entre otros.

Entre los fondos nacionales están aquellos provenientes del Tesoro General de la Nación, como contraparte de los externos, recursos internos recaudados por el INRA por cobro de las tasas de saneamiento a las propiedades particulares mayores a la pequeña propiedad y recursos de las Prefecturas de Tarija, Chuquisaca y Pando.

Varias de las cooperaciones señaladas, particularmente el Banco Mundial, Holanda y Danida, apoyaron técnicamente al INRA en su fortalecimiento institucional, la generación de capacidades técnicas, equipamiento, desarrollo de programas y trabajo conjunto con otras instancias como Derechos Reales y el Tribunal Agrario Nacional, en aspectos puramente técnicos relacionados al catastro, y flujos de información. Esta asistencia técnica ha significado para la cooperación asumir los costos no solo en términos financieros, sino también en términos políticos, por los resultados obtenidos: procesos de saneamiento mal realizados, saneamientos realizados sobre soportes técnicos incompatibles entre ellos, base catastral insuficiente, información dispersa, etc.

La cooperación internacional ha intentado fortalecer la institución pero al mismo tiempo su forma de cooperación ha incidido en la imposibilidad de formular un plan de saneamiento que responda a prioridades y visiones nacionales.

La presencia activa de la cooperación, en la contratación de personal, ha tenido diferentes repercusiones; de un lado ha ayudado a crear y mantener un nivel técnico importante en el INRA, por otro lado, es también responsable de la demora los procesos administrativos en contratación de gente, rendición de informes, definición de políticas, negociación de apoyo y finalmente del nivel de avance del proceso de saneamiento.

### **3.1 Agencias Multilaterales**

#### **i. Banco Mundial (BM)**

El BM es una agencia de cooperación multilateral orientada a proveer financiamiento y asistencia técnica a los estados para el desarrollo de políticas públicas. En Bolivia tiene una Representación a cargo de un Representante Residente, cuya función es canalizar las necesidades de cooperación del Gobierno, coordinar la estrategia de apoyo y realizar seguimiento a los proyectos financiados por esta entidad.

El tema central para el BM es la reducción de la pobreza, en este marco, ha identificado que el acceso a la tierra es uno de los factores que permite disminuir los niveles de pobreza.

Durante los años 90 apoyó el Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT) que permitió al Gobierno reencauzar el proceso de reforma agraria. En este marco se formuló la ley INRA y se puso en marcha el saneamiento de la propiedad agraria. Financió el fortalecimiento institucional del INRA, el TAN y la Oficina de Derechos Reales, asimismo, financió el saneamiento en las áreas de colonización, exceptuando Bermejo y el trópico de Cochabamba.

En la actualidad apoya el Proyecto Tierra y Desarrollo Agrario (PROTIERRAS) que tiene el objetivo de apoyar diversas modalidades de acceso a tierras vía el mercado: compra de tierras, arriendo, aparcería; también apoya procesos de consolidación de propiedad en la TCO y comunidades. El proyecto consiste en apoyar a grupos, asociaciones o comunidades con crédito para la compra de tierras, el arriendo o la aparcería y con recursos de inversión para el desarrollo de procesos productivos de mediano plazo en calidad de donación.

#### **ii. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

El BID es una agencia de cooperación multilateral orientada a proveer financiamiento y asistencia técnica a los Estados.

No tiene una política de apoyo a los temas de tenencia de la tierra. Su participación en el tema de la tenencia de la tierra se refiere al financiamiento del saneamiento en las áreas de influencia de las carreteras que se construyen con financiamiento de este organismo.

Ha comprometido también, un financiamiento de 20 millones de dólares para apoyar el saneamiento en el departamento de Santa Cruz, sin embargo esta resulta atípico en su línea de cooperación.

### **3.2 Agencias Bilaterales**

#### **i. Embajada Real de Dinamarca**

Es una cooperación bilateral de Estado a Estado, los recursos que compromete son de donación al Estado boliviano.

Su participación en el tema de tenencia de la tierra fue y es importante. La cooperación se ha centrado en el financiamiento del saneamiento de tierras comunitarias de origen. Este apoyo es

determinante para que el estado logre uno de los objetivos de equidad y lucha contra la pobreza: el acceso a la tierra por parte de los pueblos indígenas, sobre todo de la amazonia y el chaco.

En la medida que el saneamiento de TCO en la amazonía y el chaco está en proceso de conclusión, ha ampliado su cooperación al saneamiento de TCO en altiplano y puna. Asimismo, contribuye con recursos para elaborar los planes de gestión territorial indígena en las TCO.

Hasta el presente año, la cooperación danesa ha financiado también la participación indígena en el proceso de saneamiento, constituyendo un aporte directo a la CIDOB que para este fin constituyó una instancia técnica denominada CPTI que realiza una labor de seguimiento y control técnico al saneamiento.

## **ii. Embajada Real de los Países Bajos**

La cooperación holandesa es bilateral de Estado a Estado. Tiene una larga tradición de cooperación al desarrollo rural de Bolivia.

Su participación en el tema de tenencia de la tierra se refiere al financiamiento del saneamiento en el departamento de Chuquisaca, para ello contrató a KADASTER Internacional que es la empresa de catastro en Holanda.

## **iii. Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE)**

La cooperación suiza es bilateral de Estado a Estado, consiste en cooperación técnica y financiera en calidad de donación. Su ámbito de cooperación es el desarrollo rural, orientado a la producción.

Su participación en los temas de tenencia de la tierra fue puntual, para promover el derecho de la mujer de acceso a la tierra.

## **iv. Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos De América (USAID)**

La cooperación de USAID si bien es una cooperación de Estado a Estado, financia también a instituciones privadas. Su ámbito más importante de cooperación es el desarrollo rural, principalmente, el desarrollo alternativo orientado a la sustitución del cultivo de la coca.

En este marco financia el saneamiento de la propiedad agraria en la zona del trópico de Cochabamba.

## **v. Comisión de la Unión Europea (UE)**

La UE es una cooperación bilateral de la UE al Estado, consiste en financiamiento en calidad de donación. Su ámbito de cooperación más importante es el desarrollo rural. Uno de sus programas está enfocado en el desarrollo alternativo orientado a sustituir o disminuir los cultivos de coca. En este marco financia el saneamiento de la propiedad agraria en la zona del trópico de Cochabamba.

# ANEXO:8

