



OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

## LA REFORMA AGRARIA BOLIVIANA Recuento Histórico de sus Marchas y Contramarchas



CONSULTA DE EXPERTOS EN REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA

*11 Y 12 DE DICIEMBRE 2006. SANTIAGO, CHILE*

LIC. JUAN CARLOS ROJAS CALIZAYA  
Director Nacional a.i.  
Instituto Nacional de Reforma Agraria



**INDICE**

<b>I.</b>	<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS</b>	<b> 02 </b>
<b>II.</b>	<b>EL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA (1953-1993)</b>	<b> 06 </b>
	1. Objetivos de la Reforma Agraria	06
	2. Resultados de la Reforma Agraria (1953-1993)	07
<b>III.</b>	<b>EL NUEVO MOMENTO DE LA REFORMA AGRARIA (1996-2006)</b>	<b> 20 </b>
	1. Resultados del Proceso	21
	2. El Saneamiento en Curso	31
	3. Valoración del Proceso	37
	4. Agenda Pendiente del Proceso Agrario	39
<b>IV.</b>	<b>EL MOMENTO HISTÓRICO DE CAMBIOS: EMERGENCIA INDÍGENA</b>	<b> 40 </b>
	1. La Nueva Agenda Agraria Boliviana	42
	2. Los Primeros Resultados de la Revolución Agraria	44

---

Este trabajo fue presentado en una consulta de expertos y ejecutores sobre Reforma Agraria, que fue organizada en Santiago de Chile el 11 y 12 de diciembre de 2006 por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. El objetivo de esta consulta fue conocer experiencias de Reformas Agrarias realizadas en el pasado, en las que se expusieron los casos de Chile y Perú, y analizar la situación de países que se encuentran con Reformas Agrarias activas, donde se discutió sobre los casos de Brasil, Bolivia, Paraguay y Venezuela.

**JUAN CARLOS ROJAS** es Licenciado en Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS). Trabajó en diferentes niveles jerárquicos en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), en la Universidad Mayor de San Simón y en el Instituto de Educación para el Desarrollo Rural (INEDER). Fue asesor del Comité Cívico de Camiri y asesor de la Asamblea del Pueblo Guaraní. También participó en la publicación de libros y artículos de opinión. Actualmente es Director Nacional del INRA desde 2006.

---

## I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En 1573, durante la época de la Colonia, el virrey Francisco de Toledo adoptó una serie de medidas administrativas que estableció el pago del tributo en dinero en las provincias de la Real Audiencia de Charcas. A partir de esa disposición la economía indígena sufrió una profunda y notable transformación. Los tributos fijados tenían aranceles muy elevados y la producción agrícola de los indígenas era insuficiente para cubrir por completo las obligaciones impositivas, *“el valor monetario de los productos nativos no alcanzaba a la tasa del tributo, la imposición monetaria fue tal que los indígenas se vieron obligados a la venta de su fuerza de trabajo para cumplir con el pago del tributo”*.

En 1825, con el advenimiento de la República, Simón Bolívar propuso resolver la situación de los indígenas a través de dos Decretos Bolivarianos: el de Cuzco y el de Trujillo. Estos instrumentos legales tenían como objetivos: a) la constitución de la propiedad privada, b) la institución del salario para todo aquel que trabaja, c) la abolición del tributo indígenal, y d) la supresión de la servidumbre. Sin embargo, la política del Libertador fue vulnerable e inaplicable porque pretendió constituir la propiedad privada en base a la fragmentación de tierras de la comunidad que había sobrevivido a la Colonia. Pero la principal contradicción se dio entre las ideas liberales de Bolívar y las necesidades económicas del Estado naciente.

Un año después, José Antonio de Sucre, en cuanto a la propiedad de la tierra, ordenó el cumplimiento de la Ley del 27 de diciembre de 1826 que, aparte de excluir a las comunidades del pago de la contribución directa, estableció las normas que debían cumplir los indígenas para solicitar la dotación o consolidación de tierras. *“El indígena que quiera adquirir en perpetuidad los terrenos que hoy ocupa, u otros baldíos, podrá pedirlos por escrito ante el gobernador de su provincia”*. Además se estableció que las tierras dotadas a los indígenas no podían ser enajenadas hasta pasados los diez años.

Por Decreto del 13 de febrero de 1843, el Gral. José Ballivián ordenó una visita de todos los terrenos sobrantes, baldíos y los que por algún título correspondieran al Estado. A pesar de que el artículo 3 de este decreto establecía textualmente que: *“(...) se exceptúa de esta investigación las tierras que poseen los originarios, por repartimiento o sucesión, siempre que no se hubieran avanzado sobre tierras fiscales”*, sus medidas desconocieron los derechos de propiedad de los indígenas adoptándose una política discriminatoria y anti – indígenal. Los miembros de comunidad o indígenas originarios fueron declarados simples enfiteutas (arrendatarios), ya que el dominio directo de las tierras que usufructuaban correspondía al Estado.

El presidente José María Linares, por su parte, trató de consagrar libertades efectivas para los indígenas, dictando el 18 de enero de 1858, un Decreto que prohibía a políticos, militares, curas y demás funcionarios públicos, hacer trabajar a los indígenas en servicios personales sin que mediare contrato y pago de servicios. (Maldonado 1956: 285).

La política agraria del gobierno del Gral. José María Achá puede entenderse como la medida agraria que mejor comprendió el espíritu de los decretos de Bolívar, política contenida en el Decreto del 28 de febrero de 1863. Este Decreto buscaba resolver la cuestión agraria proclamando el derecho de propiedad de los indígenas; en su primer artículo declaró vigente el Decreto del 4 de julio de 1825 (de Simón Bolívar), en lo que se refería al reparto de 2 y 4 topos de terreno a los indígenas llamados forasteros o sin tierras. Mientras que en su segundo artículo, este decreto puso en vigencia la Ley del 28 de septiembre de 1831 (de Andrés de Santa Cruz) que declaró propietarios a los indígenas. Lamentablemente rigió apenas pocos meses ya que el Decreto fue abrogado por ley de 19 de junio del mismo año.

Un año después, Manuel María Aguirre (Ministro de Hacienda de Achá) emitió la Resolución Suprema del 12 de septiembre de 1864 que declaraba vigentes las circulares del 16 de enero y 27 de agosto de 1858, en virtud de las cuales los terrenos ocupados por los indígenas debían ser respetados. Esta resolución declaró que por regla general: *“Los terrenos ocupados por los naturales con sus ganados y sembradíos, no sean mensurados ni evaluados, pues no se pueden adjudicar a nadie”*.

Jurídicamente, el acto administrativo del Ministro Aguirre buscaba fortalecer los derechos que tenían los indígenas sobre sus tierras garantizándoles el uso, goce y disfrute de sus dominios. Mientras que en la práctica esta medida consolidaba el desarrollo de las fuerzas productivas del área rural, respetaba la libre evolución de las comunidades originarias y apoyaba el progreso de la agricultura nacional; los alcances de esta Resolución, lamentablemente, duraron muy poco.

Hasta esta parte de la historia, la mayor parte de los cronistas y políticos del siglo XIX coinciden en señalar que, hasta antes del gobierno de Melgarejo, dos terceras partes del suelo agrícola pertenecían a las comunidades indígenas. Sin embargo esta realidad cambió drásticamente en los años posteriores, periodo conocido como el “sexenio” melgarejista que con la venta de las comunidades se esclavizó al indio realizando un proceso de despojo promovido desde el Estado.

El primer instrumento legal que inició este periodo fue el Decreto del 20 de marzo de 1866. Esta disposición agraria estableció expresamente que si el indígena que, dentro el término de 60 días, después de notificado, no recabara su título de propiedad abonando la suma de 25 a 100 pesos, quedaba privado de la propiedad sobre su fundo rústico. El artículo 5º de este decreto ordenó que si el indígena no cumplía con aquellas prescripciones *“será privado del beneficio y su terreno se enajenará en pública subasta”*, bajo el principio de que las tierras son del Estado.

Posteriormente la Asamblea Constituyente de 1868 reunida en La Paz, sancionó la Ley del 28 de septiembre de 1868, cuyo primer artículo dispuso que *“Las tierras poseídas por la raza indígena y conocidas con el nombre de comunidades se declaran propiedad del Estado”*. De esta manera se estatizó la tierra de los indígenas y el ordenamiento jurídico agrario que reconocía la propiedad de los comunarios sobre sus tierras fue seriamente afectado en sus raíces porque atacó la inviolabilidad de la propiedad, eliminando el vínculo propietario entre el indio y la tierra. En el fondo contiene rasgos agrarios feudales.

Las ventas de tierras de origen durante el gobierno de Melgarejo no fueron permanentes. Los adversarios de Melgarejo se aliaron con los dirigentes indígenas, y en diciembre de 1870 anunciaron que, en caso de victoria, los ayllus recuperarían sus tierras. A partir de esta situación los indígenas siguieron una doble estrategia: primero luchando en contra de las fuerzas de Melgarejo, y en segundo lugar ocupando tierras. (Maldonado 1956: 289 - 291).

El gobierno revolucionario del Dr. Agustín Morales (1871) inmediatamente después de derrocar al gobierno anticampesino de Melgarejo, dictó un conjunto de medidas agrarias que restituyeron la propiedad y la libertad de los indígenas. Posteriormente, Morales convocó a una Asamblea Constituyente, que declaró y ratificó el decreto de propiedad de los indígenas y anuló como atentatorio el derecho de propiedad, las ventas y adjudicaciones que se practicaron bajo la dominación de Melgarejo; es así que por Ley de 31 de julio de 1871, se dispuso la anulación de las ventas, adjudicaciones o enajenaciones sobre los terrenos de origen y de comunidades. Sin embargo, a pesar de estas disposiciones concretas, muchos indígenas no llegaron a recobrar sus tierras porque fueron perdiendo su derecho a través de extorsiones o transacciones. (Urquidí 1966: 175).

En el gobierno de Tomas Frías se promulgó la Ley de 5 de octubre de 1874, que ordena la “exvinculación de las tierras de comunidad” con la consiguiente creación de las Juntas Revisoras, con la finalidad de reestablecer la propiedad privada individual y desconocer la comunidad que había logrado subsistir. Esta ley legalizó el despojo sufrido por los comunarios a lo largo de la historia. (Barrenechea 2002: 84). La Ley de Exvinculación de tierras disponía que desde el momento de conferirse títulos de propiedad individual, la ley no reconocería comunidades ni ayllus, ya que una vez que las Juntas inicien sus funciones éstos serían desconocidos jurídicamente. Esta Ley se basó en el principio individualista liberal que desconoce la propiedad colectiva sobre la tierra.

En mayo de 1876, Hilarión Daza, co-autor de la insurrección que derrocó la tiranía de Melgarejo, ascendió a la presidencia de la República impulsado por las masas indígenas y populares; dictó una serie de disposiciones agrarias inspiradas en la legislación agraria revolucionaria del gobierno Agustín Morales, misma que eliminó el régimen feudal melgarejista reivindicando las tierras comunales y restituyendo la libertad de los indígenas. Esta política puede entenderse como el último intento por mantener un ordenamiento agrario democrático de Bolivia en el siglo XIX por su concepción orientada a proteger los derechos indígenas sobre la tierra.

La Resolución Suprema de 24 de julio de 1876 estableció que los neófitos (aquellos indígenas de selvas y llanos orientales) “*por el sagrado derecho de primera ocupación*” eran propietarios de los terrenos que poseían en la provincia Cordillera (Chaco de Santa Cruz); en tal virtud no podían ser expropiados ni desposeídos por la fuerza ordenando al Subprefecto resguardar este derecho. También emitió la Resolución Suprema del 5 de febrero de 1877, por la cual prohibía las ventas de tierras de origen.

El Gral. Narciso Campero, por ley del 1 de octubre de 1880, ratificó el artículo 1º de la Ley de Tomas Frías confirmando a los indígenas la propiedad sobre toda la extensión de sus terrenos sobre la cual ejercían posesión, incluso reconoció que ellos serían propietarios de sus tierras “(*...*) *aunque dicha extensión fuese mayor que la designada por repartimientos anteriores*”. También establecía que los indígenas sin tierra (forasteros y colonos) quedaban eximidos “*de los servicios oficiales o al Estado... como el postillonaje, pongueaje y otros*”.

Esta Ley Agraria, sancionada por la Convención Nacional de 1880 y promulgada por Narciso Campero en octubre de ese año, fue el instrumento decisivo para el avasallamiento de las comunidades indígenas porque se les considera como propietarios individuales solamente, retornando a Bolivia al sistema feudal. Acertadamente Alejandro Ovando Sanz dice: “*La Ley de 1º de octubre de 1880 sirvió para iniciar la más grande transformación agraria operada en el país, o sea, el paso de las tierras de indígenas a manos de los usurpadores blancos, bajo la ficción de la revisita de tierras de comunidad*”.

La revolución de 1889, donde se aliaron indígenas y liberales, llevó a la presidencia a José Manuel Pando. A pesar de que propuso una radical reforma a la legislación de tierras fiscales no pudo variar el proceso de convertir comunidades en haciendas.

En noviembre de 1900 el Congreso sancionó la Ley de continuación de la Revisita General y Exvinculación de Tierras de Comunidad; por tanto no hubo un cambio estructural con el triunfo de los liberales, ya que sometieron al movimiento campesino y continuaron la política de usurpación de tierras comunales para convertirlas en haciendas y a los comuneros en siervos y esclavos.

En el lapso transcurrido entre 1880 y 1900 una gran cantidad de comunidades indígenas se convirtió en latifundios y haciendas; se extendió masivamente la servidumbre en las zonas del altiplano y los valles del país, y los comuneros libres pasaron a calidad de colonos.

Durante este breve tiempo de dos décadas se estableció oficialmente en Bolivia el semiesclavista régimen del colonato.

El presidente Ismael Montes, en una Circular el 22 de diciembre de 1908 emite instrucciones y recomendaciones a los prefectos departamentales de “asegurar la protección y las garantías de los derechos y la propiedad de la raza indígena” y una aparente prohibición del pongueaje, pues no llegó a tocar la larga cadena de servicios servidumbrales que los pongos y los colonos estaban obligados a prestar en casas particulares, entidades públicas y privadas, y en las haciendas.

En el periodo de Eliodoro Villazón, continuó el mismo ritmo acelerado y conciente por constituir la propiedad latifundaria. Aunque en abril de 1912 se quiso contener el aumento de los latifundios prohibiendo la tramitación de solicitudes de tierras baldías allí donde existieran tierras de origen de propiedad de indígenas comuneros; con esto se pretendía evitar que los acaparadores de tierras despojaran tierras a los comuneros, por la vía del procedimiento legal.

En una segunda presidencia de Ismael Montes, su política agraria se orientó a la expansión del latifundio a favor de los liberales. Esta política originó un intenso debate en el parlamento, resultado del cual es la Ley del 11 de septiembre de 1915 que suspendió la venta de tierras baldías y de esta manera se dio un poco de tranquilidad a los originarios<sup>1</sup>.

Con la gestión de José Gutiérrez Guerra, se cumplieron 20 años de control estatal del Partido Liberal en Bolivia, periodo caracterizado por la expansión de propiedades latifundarias ilimitadas.

Durante el gobierno del Dr. Bautista Saavedra, se promulgó el Decreto Supremo de 2 de octubre de 1920, por el cual, se determina que las tierras poseídas por los indígenas no podían ser enajenadas ni transferidas, sino mediante remate público judicial. Este Decreto fue elevado a la categoría de Ley el 8 de enero de 1925, poniendo freno a las ejecuciones ilegales y fraudulentas de que eran víctimas los indígenas comuneros.

Durante la presidencia del Gral. Gualberto Villarroel, se promulgaron cuatro decretos a favor de los campesinos, a través de los cuales se abolía el pongueaje y toda forma de servidumbre obligatoria o gratuita; ordenaba el pago por todo trabajo realizado; prohibía las exacciones, y exigía a los hacendados instalar escuelas para la educación de los niños indígenas. (Maldonado 1974: 304).

Estas medidas constituyeron un antecedente a la Reforma Agraria, si bien durante el gobierno de Villarroel, ninguno de los decretos llegó a cumplirse, hubo intentos de romper con el pongueaje cuando aún vivía Villarroel, en medio de grandes conflictos, pero una vez derrocado, todo quedó archivado.(Albo, Barnadas 1985: 222).

Como se puede apreciar en este breve recuento histórico, las principales decisiones políticas y administrativas relativas a la reforma agraria se caracterizaron por una pugna entre conservadores y liberales. Los primeros propugnaron políticas orientadas a suprimir el vínculo propietario entre el indígena y la tierra, con la finalidad de establecer el régimen de haciendas y someter a los indígenas al sistema servidumbral del colonato. En tanto que los segundos pretendieron reconocer los derechos indígenas sobre las tierras y eliminar la

---

<sup>1</sup> El 16 de agosto de 1915, el senador Daniel Salamanca dijo: “la adjudicación de tierras baldías del Estado se rige por la Ley del 16 de octubre de 1905, según la cual la condición esencial para la transmisión legal del derecho de propiedad a los adjudicatarios es la colonización de las tierras, estableciendo por lo menos una familia por cada 10 kilómetros cuadrados. Es una condición de Derecho para la consolidación de la propiedad y si no se ha cumplido es justo que las tierras vuelvan al dominio del Estado”

servidumbre; son pocos resultados. Al final, con ambas corrientes siempre perdieron los indígenas, porque sus derechos no fueron respetados o fueron distorsionados.

Si bien la economía boliviana dependía de la minería, Bolivia era un país con características eminentemente rurales. Más del 60% de la población nacional residía en el área rural y la producción agropecuaria tenía gran importancia en la economía nacional (Almaraz, 2002). Realidad rural caracterizada por la presencia de la hacienda, entendida como la propiedad privada de grandes superficies de tierra sin el empleo de medios técnicos, cuya producción estaba basada en la sobreexplotación de los indígenas en condición de siervos.

En este contexto las haciendas en manos del 4.5% de los propietarios concentraban el 70% de la propiedad agraria en unidades superiores a las 1.000 hectáreas, cuyo sistema productivo no permitía ocupar más del 3% de estas tierras; asimismo tenían cautiva a una masa laboral de un millón y medio de personas, la mitad de la población nacional (Almaraz, 2002).

Estas fueron las condiciones estructurales que dieron lugar a la Revolución de corte nacionalista en 1952, condiciones que retenían a Bolivia en la época feudal y que la alejaban de las posibilidades de desarrollo con sentido propio en un mundo que sufría cambios rápidos.

## **II. EL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA (1953-1993)**

### **1. Objetivos de la Reforma Agraria**

La Reforma Agraria, como parte del programa de la Revolución Nacional de 1952, formó parte de las grandes transformaciones impulsadas por el MNR, donde confluyeron los colonos de las haciendas que vivían en condición de siervos sin derecho a la tierra que trabajaban para el patrón, los indígenas que fueron despojados de sus tierras comunales y los movimientos políticos (MNR); unos pretendían liberarse de la servidumbre, otros la restitución de sus tierras y otros liberar las fuerzas productivas para el desarrollo nacional<sup>2</sup>.

Esta medida estaba orientada a transformar la estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia, cuya consigna “la tierra es para quien la trabaja” fue cobrando cuerpo en el discurso político “formal” entre las organizaciones indígenas y partidos políticos, una década antes<sup>3</sup>; dentro el MNR se decantó como parte de la liberación del indio. El blanco de la Reforma Agraria boliviana fue el sistema de hacienda basado en la explotación de la mano de obra gratuita de peones en grandes extensiones de tierra improductiva, símbolo de la realidad agraria hasta ese entonces. De ahí que era imperativo eliminar el latifundio y la servidumbre, para democratizar el acceso a la tierra de manera que cualquier ciudadano tenga derecho a la propiedad.

El hecho de eliminar el régimen de servidumbre pretendía incorporar una importante fuerza de trabajo al mercado laboral, como una de las condiciones básicas para el ejercicio de la ciudadanía. Esto haría posible la participación de los campesinos en el mercado interno como oferentes de productos agropecuarios (especialmente alimentos) y fuerza de trabajo, así como demandantes de otros productos. La condición de ciudadanía se complementó con el derecho al voto y a la educación gratuita.

Esta medida hacía posible la movilidad social y territorial de la población dando lugar a su distribución en áreas poco pobladas. Es donde la propuesta se articula con la necesidad de integrar el territorio nacional, dando lugar a lo que se denominó “marcha al oriente”, por ser

---

<sup>2</sup> Alejandro Almaraz

<sup>3</sup> La difícil aurora, Néstor Taboada Terán

una región aislada del centro económico y político, así como poco poblada hasta entonces. Por otro lado, estas medidas son contenidas en líneas económicas fundamentales como la diversificación económica y la sustitución de importaciones, definidas como estratégicas para Bolivia en ese momento histórico.

La política apunta a la transformación radical de la estructura agraria, en función del desarrollo nacional, desde una perspectiva capitalista. El haber incorporado las formas de propiedad mediana y empresa agropecuaria, indican que parte de la estructura está orientada a incorporar su producción al mercado; por otro lado, al reconocer la pequeña propiedad y especialmente la propiedad comunaria, se plantea la existencia de formas de producción colectiva cuya orientación no es el mercado. Es decir que estas formas de propiedad y producción sobrevivieron a la Colonia y toda la época Republicana hasta entonces.

Este proceso de distribución de tierras, iniciado por la toma de tierras de hacienda por parte de los colonos y continuada desde el Estado, pudo mantener la realidad agraria en paz por el lapso de 40 años, con un movimiento campesino cooptado o aliados del Estado. En el decurso de este periodo, se considera que la Revolución fue traicionada por sus protagonistas terminando por abandonar sus principales postulados para acentuar la dependencia de Bolivia sin haber logrado su desarrollo como nación. En materia agraria, no logró resolver el problema del latifundio y originó el minifundio en altiplano y valles. Realidad que será analizada en el siguiente apartado.

## 2. Resultados de la Reforma Agraria (1953-1993)

### 2.1 Criterios para la distribución

El proceso de distribución de tierras en Bolivia se inició en 1953. Ese año entró en vigencia la Reforma Agraria mediante el Decreto Ley N° 3464 de 2 de agosto, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956, que estableció la creación del ex Servicio Nacional de Reforma Agraria a cargo del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y posteriormente el ex Instituto Nacional de Colonización (INC -1965), constituyéndose así 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.

Los criterios propuestos sobre los cuales debía realizarse este proceso de distribución de tierras, fueron los siguientes:

- a) **Propiedad:** entendido como el derecho individual o colectivo de uso, goce y disposición de una parcela de tierra en zona rural.
- b) **Condición:** entendida como el cumplimiento de una función útil, sea económico, social o ambiental (uso de la tierra en actividades productivas de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra) y,
- c) **Criterios:** finalidad (residencial o productiva), forma de trabajo (directo o por inversión), destino de la producción (subsistencia o mercado), limitaciones legales (alienable o no) y superficie<sup>4</sup>.

En este sentido, para el proceso de distribución, se diseñó una clasificación de zonas y subzonas en función de las grandes zonas geográficas de características físicas y ecológicas similares, tal como puede observarse en el siguiente cuadro:

<sup>4</sup> Estadísticas Agrarias, Tenencia de la Tierra en Bolivia 1953 – 2002, Carlos Balderrama (mimeo)

**Cuadro N° 1**  
**CLASIFICACION DE ZONAS Y SUB ZONAS**

<b>Zona</b>	<b>Sub Zona</b>
Altiplano y Puna	Norte ribereña del lago Titicaca; Norte con influencia del lago Titicaca; Norte sin influencia del lago Titicaca
	Central; Central con influencia del lago Poopó
	Sur; Sur y semidesértica
	Resto Altiplano y Puna
Valle	Valles abiertos con riego, a secano y vitícola; Valles abiertos adyacentes a la ciudad de Cochabamba, influenciados por el sistema de riegos de la Angostura y las tierras de primera humedad de los valles Arani, Punata, Sacaba, Caraza y los de las provincias Jordán y Esteban Arze; Valles abiertos no adyacentes a la ciudad de Cochabamba, ni influenciados por el sistema de riegos de la Angostura; Otros valles abiertos
	Valles cerrados con riego, a secano y vitícola; Valles cerrados más Serranías
	Cabeceras de valles
Sub trópico	Yungas
	Santa Cruz
	Chaco
Trópico	Beni, Pando y Provincia Iturrealde del departamento de La Paz
	Región Oriental de Bolivia

Fuente: Elaboración propia, en base al Decreto Ley N° 3464 de

La clasificación por grandes zonas geográficas y sub zonas fue el parámetro para el establecimiento de los límites máximos para la dotación o adjudicación de tierras. Esta clasificación, considerada por tipo de propiedad agraria, toma en cuenta la superficie, formas y destino de la producción; tal como se muestra en el cuadro N° 2.

**Cuadro N° 2**  
**CLASIFICACION DEL TIPO DE PROPIEDAD**  
**1953 - 1993**

<b>Forma de propiedad</b>	<b>Región</b>	<b>ha.</b>
Solar campesino		
Pequeña propiedad	Altiplano norte	10
	Altiplano sur	35
	Valle	20
	Subtrópico	80
	Trópico (ganadera)	500
Mediana propiedad	Altiplano norte	150
	Altiplano sur	350
	Valle	200
	Subtrópico	600
	Trópico (agrícola)	500
	Trópico (ganadera)	2.500
Propiedad agraria cooperativa		
Propiedad de comunidad indígena		
Empresa agropecuaria	Altiplano norte	400
	Altiplano sur	800
	Valle	500
	Subtrópico	2.000
	Trópico (agrícola)	2.000
	Trópico (ganadera)	50.000

Fuente: Elaboración propia, en base al Decreto Ley N° 3464 de Reforma Agraria, del 2 de agosto de 1953.

Según la Ley de Reforma Agraria, el Solar Campesino es la propiedad que cumple función de residencia del propietario, es decir comprendía el área que ocupaba principalmente su vivienda, de manera que no tenía tamaño establecido por norma.

Por otro lado, se entiende como pequeña propiedad, aquella que es trabajada directamente por el propietario, cuya producción está destinada principalmente al autoconsumo. La superficie máxima, dependiendo de la zona geográfica, oscila entre 3 hectáreas (Valle vitícola) y 80 hectáreas (Chaco) si es agrícola. En cambio si es ganadera se considera hasta 500 hectáreas (Trópico y Subtrópico).

La mediana propiedad es aquella trabajada por el propietario con participación de mano de obra mayormente asalariada, cuya producción está destinada generalmente al mercado. La superficie máxima, dependiendo de la zona, oscila entre 200 hectáreas (Cabecera de valle) y 600 hectáreas (Chaco) si es agrícola. Si era ganadera se considera 2.500 hectáreas (Subtrópico y trópico).

Por su parte, la empresa agropecuaria es aquella trabajada con capital suplementario y mano de obra asalariada, cuya producción está destinada al mercado. La superficie máxima, dependiendo la zona oscila entre 230 hectáreas (Valle con serranía) y 2.000 hectáreas (Subtrópico oriental y trópico) si es agrícola. Si es ganadera se considera 50.000 hectáreas.

La propiedad comunaria es aquella que las comunidades indígenas y/o campesinas consideran su propiedad por ser de acceso y uso ancestral, es de propiedad colectiva de las comunidades, ejercida por sus autoridades tradicionales y no tiene tamaño establecido por norma. La propiedad agraria cooperativa, pensada para realizar emprendimientos agropecuarios colectivos, tiene también carácter colectivo a favor de personas jurídicas sin tamaño establecido; aunque no existe mayor detalle sobre ésta.

## **2.2 Resultados generales**

En base a los criterios mencionados anteriormente, entre 1953 y 1993, se distribuyeron 57.3 millones de hectáreas de las 109.858.100,0000 hectáreas que tiene en total el territorio boliviano; esta distribución se realizó entre propiedades pequeñas, medianas, comunarias y empresas agropecuarias para un total de 759.436 beneficiarios, entre propietarios individuales y colectivos.

En el cuadro N° 3 se pueden observar los periodos de gobierno con la dotación de mayores superficies; los tres periodos de mayor distribución suman el 70% de las 57.3 millones de hectáreas distribuidas. El quinquenio 1969 – 1973 se caracterizó por su alta inestabilidad política donde los militares fueron protagonistas centrales y, a través del pacto militar campesino, mantuvieron arraigo entre las masas campesinas, en este periodo se distribuyeron 9 millones de hectáreas (15.8%). El quinquenio 1974 – 1978 corresponde al periodo de madurez y ocaso de la dictadura de Hugo Banzer Suárez, que gobernó bajo un régimen de mano dura eliminando a cualquier oposición a su gobierno, en este periodo se distribuyeron 17.4 millones de hectáreas (30.4%). En tanto que el periodo 1989 – 1993 corresponde a un gobierno democrático formado por la coalición MIR – ADN, este último organizado por el ex dictador Banzer, a la cabeza de Jaime Paz Zamora (MIR); se dotaron 13.6 millones de hectáreas (23.7%) en un ambiente institucional de inocultable corrupción.

**Cuadro Nº 3**  
**SUPERFICIE DISTRIBUIDA POR BENEFICIARIO SEGÚN PERÍODOS QUINQUENALES**  
(1953 – 1993)

Períodos Quinquenales	Número de Expedientes	Beneficiarios (B)	% (B)	Superficie (S) en ha.	% (S)	Promedio
1953 – 1958	403	13.777	1,81	607.356,4551	1,06	44,0848
1959 – 1963	3.280	72.147	9,50	3.315.581,4737	5,79	45,9559
1964 – 1968	2.624	34.196	4,50	3.122.358,2521	5,45	91,3077
1969 – 1973	7.464	111.384	14,67	9.086.532,1961	15,86	81,5784
1974 – 1978	11.596	198.239	26,10	17.449.864,0992	30,45	88,0244
1979 – 1983	4.133	75.334	9,92	4.912.977,4237	8,57	65,2159
1984 – 1988	5.049	83.794	11,03	4.252.377,4264	7,42	50,7480
1989 – 1993	13.540	162.621	21,41	13.612.221,7313	23,75	83,7052
Sin Periodo	371	7.944	1,05	946.053,6946	1,65	119,0903
<b>Total</b>	<b>48.460</b>	<b>759.436</b>	<b>100,00</b>	<b>57.305.322,7522</b>	<b>100,00</b>	<b>75,4577</b>

Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Agosto 2002

En el año 1992, Hedim Céspedes, Ministro de Educación del gobierno de Jaime Paz Zamora, aprovechando sus influencias, pretendió consolidar en su favor una dotación de cerca de 100.000 hectáreas en una zona fronteriza con el Brasil. Este hecho destapó la corrupción en las instituciones agrarias y, ante la protesta generalizada, obligó al gobierno intervenir el CNRA e INC, como entidades responsables de la dotación de tierras. A su vez, este episodio dejó en precedente que la tierra fue utilizada, por sucesivos gobiernos, para el pago de favores políticos o para conseguir el apoyo de ciertos sectores sociales al gobierno.

Como parte de la estrategia de la marcha hacia el Oriente, la mayor cantidad de tierras se distribuyó en los departamentos y macroregiones que actualmente forman parte de las tierras bajas de Bolivia; aspecto que puede evidenciarse en el siguiente cuadro:

**Cuadro Nº 4**  
**SUPERFICIE DISTRIBUIDA POR BENEFICIARIO SEGÚN DEPARTAMENTO**  
(1953-1993)

Departamento	Número de Expedientes	Beneficiarios (B)	% (B)	Superficie (S) en ha.	% (S)	Promedio	Superficie Departamento
Chuquisaca	1.864	19.242	2,53	1.419.517,0096	2,48	73,7718	5.152.400
La Paz	10.196	256.848	33,82	7.846.514,7142	13,69	30,5493	13.398.500
Cochabamba	7.441	160.151	21,09	3.188.442,7783	5,56	19,9090	5.563.100
Oruro	1.449	44.321	5,84	4.080.749,3993	7,12	92,0726	5.358.800
Potosí	4.197	124.647	16,41	4.130.955,0286	7,21	33,1412	11.821.800
Tarija	3.421	28.031	3,69	2.328.248,1128	4,06	83,0598	3.762.300
Santa Cruz	12.237	107.213	14,12	22.111.216,6607	38,58	206,2363	37.062.100
Beni	6.994	17.579	2,31	11.279.216,9227	19,68	641,6302	21.356.400
Pando	661	1.404	0,18	920.462,1260	1,61	655,5998	6.382.700
<b>Total</b>	<b>48.460</b>	<b>759.436</b>	<b>100,00</b>	<b>57.305.322,7522</b>	<b>100,00</b>	<b>75,4577</b>	<b>109.858.100</b>

Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Agosto 2002

La superficie total distribuida en el periodo 1953 – 1993, representa el 52% de las 109 millones de hectáreas que tiene como superficie Bolivia. Revisando cifras por cada departamento encontramos que el departamento donde más tierra se distribuyó fue Oruro, llegando al 76% del territorio departamental, mientras que en Pando solamente se llegó al 14%.

Los departamentos más extensos (Santa Cruz y Beni) abarcan el 53,17% del territorio boliviano con una población que alcanza al 34,27% en relación al total (Censo 2001); en ambos se distribuyó el 58,26% de las 57 millones de hectáreas, para un 16,43% de los beneficiarios. En contrasentido, los departamentos más poblados (La Paz, Cochabamba y Potosí) que según el Censo del 2001 concentran el 65,72% de la población, representan el 30,78% del territorio nacional, se distribuyeron el 26,46% del total de tierras para el 71,32% de beneficiarios. Esta distribución en Beni y Santa Cruz, dio lugar a la expansión de la frontera agrícola y el potenciamiento de la producción agropecuaria, acompañada de un fuerte fomento económico a través de créditos con el objetivo de promover la producción capitalista agropecuaria mediante la mediana propiedad y la empresa agropecuaria.

Esta relación inversamente proporcional entre tierra y población, tiene que ver con el desarrollo de la economía en Bolivia, concentrado en la minería en las regiones de altura donde se desarrollaron las mayores acciones estatales. De ahí y de la experiencia de la Guerra del Chaco es que el gobierno del MNR decidió impulsar la marcha al oriente boliviano como parte de sus acciones estratégicas.

Sin embargo, es también conocido que desde la época de la Colonia, las tierras bajas de Bolivia fueron el blanco de acciones de conquista, a través de la Iglesia o de milicias, pero sin mucho éxito debido a las condiciones que impone la naturaleza y a la resistencia indígena. Empero, cuando las campañas, especialmente militares, tuvieron éxito, “los vencedores” fueron premiados con extensa tierras que incluían a la población, que no pudo ser exterminada, en condición de siervos.

En el periodo 1953 – 1993, donde se otorgó ciudadanía a los campesinos, la sociedad y el Estado no incluyeron dentro de estas acciones a los pueblos indígenas de tierras bajas, quienes fueron tratados como tribus selvícolas o nómadas que no podían valerse por sí mismos; situación que se observa hasta mediados de los años 80. Por esta razón, la superficie distribuida en los departamentos del Beni y Santa Cruz, en muchos casos no tomó en cuenta que había afectado a territorios de influencia indígena; lo que se pondría de manifiesto más adelante.

Otra mirada de conjunto, se refleja en el cuadro N° 3, que muestra la cantidad de beneficiarios y superficie distribuida por las instituciones llamadas por ley, es decir CNRA y INC. La distribución de tierras se realizó bajo dos modalidades: la dotación a título gratuito realizada por el Consejo Nacional de Reforma Agraria y la adjudicación a título oneroso realizada por el Instituto Nacional de Colonización en zonas determinadas para colonización.

El CNRA surgió con la Ley de Reforma Agraria funcionando desde 1953 hasta 1992, con trámites jurisdiccionales basados en la demanda, es decir, en la solicitud de tierras que realizaban las personas naturales o jurídicas, tenía competencia en todo el territorio nacional, excepto en las áreas de colonización a partir de 1965.

El INC fue creado en 1965 para la distribución de tierras a través de planes de colonización, en superficies entre 10 y 50 hectáreas. Se basaba en la oferta de tierras organizando asentamientos en áreas previamente planificadas; sin embargo, la dinámica de apropiación de tierras sobrepasó su capacidad y terminó trabajando a demanda, legalizando los asentamientos espontáneos promovidos por distintos actores sociales. Su radio de acción se circunscribió a la zona geográfica de subtrópico y cesó en su funcionamiento en 1992.

**Cuadro N° 5**  
**DISTRIBUCIÓN DE SUPERFICIE POR BENEFICIARIO**  
**SEGÚN INSTITUCIÓN**  
**(1953 – 1993)**

Institución	Número de Expedientes	Beneficiarios (B)	% (B)	Superficie (S) en ha.	% (S)	Promedio
<b>INC</b>	2.979	54.988	7,24	2.116.615,5287	3,69	38,4923
<b>CNRA</b>	45.466	704.100	92,71	55.152.291,3357	96,24	78,3302
<b>Sin Institución</b>	15	348	0,05	36.415,8878	0,06	104,6434
<b>Total</b>	<b>48.460</b>	<b>759.436</b>	<b>100,00</b>	<b>57.305.322,7522</b>	<b>100,00</b>	<b>75,4577</b>

Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Agosto 2002

Como se puede apreciar en el cuadro N° 5, a través del CNRA se distribuyó, de manera gratuita, 55.1 millones de hectáreas que representan el 96,24 % de la tierra distribuida a 704.100 beneficiarios que significan el 92.71% del total. Mientras que a través del INC se distribuyeron 2.1 millones de hectáreas que representan el 4% de la tierra distribuida, a 54.988 beneficiarios que suman el 7% de los beneficiarios; en este caso con un promedio de 38 hectáreas, equivalente a una pequeña propiedad en la zona de subtrópico.

Es importante hacer notar que el 96,24% de la tierra fue distribuida gratuitamente al 92.71% de los beneficiarios. Asimismo, sólo 2.1 millones de hectáreas fueron pagadas al Estado por 54.988 beneficiarios, en su totalidad colonizadores que se adjudicaron propiedades pequeñas no mayores a 50 hectáreas en zonas de colonización (Yungas de La Paz, Chapare de Cochabamba y el norte de Santa Cruz); esto quiere decir, que el Estado boliviano apostó por el acceso democrático a la tierra pensando en que esta medida tendría efectos importantes en la economía nacional.

Simultáneamente, es necesario tomar en cuenta los hechos tal como sucedieron en la realidad. Por ello resultan útiles los datos de los cuadros Nos. 6 y 7.

En el cuadro N° 6 se observa que la propiedad comunaria fue dotada con el 21.45% de la superficie total distribuida beneficiando al 43.90% del total de beneficiarios. Este dato porcentual revela el empuje que tuvieron las organizaciones comunales para lograr el reconocimiento de sus tierras, y no necesariamente de las intenciones del Estado por favorecer a este sector. En contraste, la propiedad privada mediana y grande recibió un 68.98% de la superficie para el 18.51% de los beneficiarios.

**Cuadro N° 6**  
**SUPERFICIE DISTRIBUIDA POR BENEFICIARIO SEGÚN CLASE DE PROPIEDAD**  
**(1953-1993)**

Clases de Propiedad	Número de Expedientes	Beneficiarios (B)	% (B)	Superficie (S) en ha.	% (S)	Promedio
Pequeña	26.639	269.179	35,44	4.850.838,8281	8,46	18,0209
Mediana	13.555	123.567	16,27	16.231.728,8796	28,32	131,3597
Empresa	4.147	17.005	2,24	23.011.055,2333	40,16	1.353,1935
Solar Campesino	548	3.999	0,53	23.866,1021	0,04	5,9680
Propiedad Comunaria	2.990	333.403	43,90	12.289.511,1437	21,45	36,8608
Sin Dato	581	12.283	1,62	898.322,5654	1,57	73,1354
<b>Total</b>	<b>48.460</b>	<b>759.436</b>	<b>100,00</b>	<b>57.305.322,7522</b>	<b>100,00</b>	<b>75,4577</b>

Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Agosto 2002

En ese sentido, según los datos del cuadro N° 6, en lo que hace a la propiedad privada individual, se puede apreciar que la Empresa Agropecuaria concentra un 40% de la tierra distribuida para un 2% de los beneficiarios; por su parte la Mediana Propiedad concentra 28% de la tierra distribuida para el 16% de los beneficiarios; entre ambas suman el 68% de la superficie total distribuida y el 89% de la superficie de propiedad privada individual (44.1 millones de hectáreas). En tanto que la Pequeña Propiedad y el Solar Campesino abarcan el 8% de la tierra distribuida para el 36% de los beneficiarios, sumando entre ambos el 11% de la propiedad individual.

Los promedios en cada uno de los casos impiden ver los problemas que se fueron generando en este proceso de distribución: minifundio y latifundio. Las 18 hectáreas como promedio de la Pequeña Propiedad están distorsionadas por las propiedades de colonizadores en el subtropical y trópico, hecho que no permite distinguir el minifundio - bastante acentuado- en el altiplano y valles. Mientras que las 1.353,1935 hectáreas de promedio para la Empresa Agropecuaria tampoco permiten distinguir grandes propiedades y procesos de concentración de la tierra.

Por otra parte, la distribución de la tierra según el tipo de uso revela otros aspectos importantes, ya que en base a este es que se determina el tamaño o límite máximo de la propiedad agraria. Para este efecto, los usos reconocidos por la normativa agraria son: agrícola y ganadero mayormente, aunque en este periodo histórico también se consignó el uso mixto que combina lo agrícola y ganadero donde se incluyen las tierras de propiedad comunaria aunque los usos que se le dan son más amplios. Existe también la categoría de otros donde se suma a dotaciones en área rural destinadas a escuelas, campos deportivos, cementerios, puestos militares y otros.

**Cuadro N° 7**  
**SUPERFICIE DISTRIBUIDA POR BENEFICIARIO**  
**SEGÚN TIPO DE USO DE LA PROPIEDAD**  
**(1953 – 1993)**

Uso de la Propiedad	Número de Expedientes	Beneficiarios (B)	% (B)	Superficie (S) en ha.	% (S)	Promedio
Agrícola	26.157	372.969	49,11	8.713.212,9199	15,20	23,3618
Ganadera	9.324	53.197	7,00	24.928.997,4084	43,50	468,6166
Mixta	12.231	319.877	42,12	22.378.528,3561	39,05	69,9598
Otros	144	791	0,10	387.795,9921	0,68	490,2604
Sin Dato	604	12.602	1,66	896.788,0757	1,56	71,1624
<b>Total</b>	<b>48.460</b>	<b>759.436</b>	<b>100,00</b>	<b>57.305.322,7522</b>	<b>100,00</b>	<b>75,4577</b>

Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Agosto 2002

Los datos muestran que el 15.20% del total de superficie distribuida es de uso agrícola dotada al 49.11% de los beneficiarios; mientras que el 43.5% de la superficie dotada es para uso ganadero beneficiando al 7% de los beneficiarios. Un dato que debe ser tratado con mucho cuidado, es el relativo a la propiedad mixta, ya que abarca el 39% de la superficie distribuida para el 42.12% de los beneficiarios, más si tomamos en cuenta que abarca a la propiedad comunaria, porque aquí se incluyen múltiples usos o una combinación de uso agropecuario.

El Estado boliviano en 1997, a través del ex Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) calculó que las tierras de aptitud agropecuaria intensiva son 3.7 millones de hectáreas, y las tierras con aptitud para la actividad ganadera extensiva alcanzan a 28 millones de hectáreas.

El cuadro N° 7 muestra que se distribuyeron tierras para uso agrícola en un total de 8.7 millones de hectáreas, es decir 5 millones más de la superficie identificada para este uso si tomamos como referencia el dato del MDSMA, lo que supone que tierras aptas para otros usos estarían siendo destinadas a la agricultura. Sin embargo, también por cálculos de organismos estatales se conoce que el máximo histórico de la superficie cultivada es de 2 millones de hectáreas. Este último dato hace suponer que los problemas de degradación de los suelos y desertificación tienen que ver con factores que no necesariamente están vinculados a la presión sobre el total de la superficie distribuida para uso agrícola.

Por su parte, las tierras distribuidas para uso ganadero (24,9 millones de hectáreas) están por debajo de los 28 millones de hectáreas clasificadas por el Estado. Aunque el uso ganadero fue inicialmente concebido para el subtrópico y trópico, también se dotaron tierras para este uso en el altiplano y los valles donde la actividad ganadera está vinculada a la producción lechera principalmente. Lo que no se consideró fue la ganadería de camélidos en el altiplano, actividad que también requiere grandes extensiones.

### 2.3 Aspectos específicos

Para analizar algunos detalles de este proceso de distribución de tierras es necesario revisar algunos datos tales como los relativos a la distribución de la Pequeña Propiedad y Solar Campesino, con extensiones que varían según la zona geográfica, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 8**  
**PROPIEDAD PEQUEÑA Y SOLAR CAMPESINO**  
**SUPERFICIE DISTRIBUIDA POR BENEFICIARIO(A) SEGÚN RANGOS DE SUPERFICIE**  
**(1953-1993)**

Rangos de Superficie	Número de Expedientes	Beneficiarios (B)	% (B)	Superficie (S) en ha.	% (S)	Promedio
< 1	5.305	58.466	21,40	25.884,0064	0,53	0,4427
1 - 2	2.732	23.319	8,54	33.240,4305	0,68	1,4255
> 2 - 3	1.725	13.461	4,93	34.123,3547	0,70	2,5350
> 3 - 4	1.192	11.065	4,05	38.180,2958	0,78	3,4505
> 4 - 5	1.074	9.586	3,51	43.310,0874	0,89	4,5181
> 5 - 10	3.629	41.956	15,36	323.011,2197	6,63	7,6988
> 10 - 20	3.705	54.945	20,11	800.165,1618	16,41	14,5630
> 20 - 50	4.148	42.803	15,67	1.365.059,4799	28,00	31,8917
> 50 - 80	945	9.155	3,35	550.294,8666	11,29	60,1087
> 80 - 500	2.715	8.404	3,08	1.611.628,6696	33,06	191,7692
> 500	17	18	0,01	49.807,3578	1,02	2.767,0754
<b>Total</b>	<b>27.187</b>	<b>273.178</b>	<b>100,00</b>	<b>4.874.704,9302</b>	<b>100,00</b>	<b>17,8444</b>

*Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Agosto 2002*

La superficie distribuida como Pequeña Propiedad alcanza a 4,87 millones de hectáreas que representa el 8% de la superficie total distribuida. Los 273.178 beneficiarios de este segmento representan el 35% del total de beneficiarios. Se pueden distinguir dos grupos: uno que abarca hasta 10 hectáreas -representando el 10% de la superficie distribuida- donde se encuentra el 58% de los beneficiarios; y el otro grupo de más de 10 hectáreas donde se concentra el 90% de la superficie distribuida beneficiando al 42% de de los beneficiarios.

En el primer grupo resalta el rango >5 - 10 que concentra 7% de la superficie distribuida y se ubica principalmente en las zonas del Valle y Altiplano. En el segundo grupo resaltan dos datos: el rango >80 - 500 que concentra 32% de la superficie y el rango de >20 - 50 que concentra 28%, sumando el 60% de la superficie distribuida como Pequeña Propiedad, rangos correspondientes a la Pequeña Propiedad Ganadera y la Pequeña Propiedad Agrícola, respectivamente, de la zona Subtrópico.

En un extremo, el rango <1 concentra 21% de los beneficiarios y un 0.5% de la superficie distribuida. Si tomamos los rangos hasta 3 hectáreas, estamos hablando del 2% de la superficie distribuida a favor del 35% de beneficiarios pequeños propietarios. Este es el segmento que refleja el problema del minifundio ocasionado desde el mismo momento de la distribución de tierras, a lo que hay que añadir los procesos posteriores derivados de la herencia o compra venta de pequeñas propiedades o la pérdida de la capacidad productiva de los suelos por el excesivo uso, que acentuaron el minifundio hasta límites insostenibles para la producción.

En efecto, el minifundio constituye uno de los mayores problemas en el proceso agrario, si bien la Revolución de 1952 pretendió el reagrupamiento de áreas excesivamente fragmentadas o de minifundio, los resultados muestran lo contrario. Este problema está vinculado a resolver un conjunto de aspectos que modifican la comprensión que se tiene de la Pequeña Propiedad, cuya producción está destinada íntegramente al autoconsumo familiar; su futuro tiene que tomar en cuenta aspectos como la superficie, la capacidad productiva, calidad de la tierra, sistema de herencia y vinculación con el mercado para la subsistencia familiar, tecnología, infraestructura, créditos, entre los más importantes.

En tanto que la mediana propiedad, tiene también sus propias características y problemas, lo cual se puede analizar a partir del cuadro N° 9.

**Cuadro N° 9**  
**PROPIEDAD MEDIANA**  
**SUPERFICIE POR BENEFICIARIO(A) SEGÚN RANGO DE SUPERFICIE**  
**(1953 - 1993)**

Rangos de Superficie	Número de Expedientes	Beneficiarios (B)	% (B)	Superficie (S)	% (S)	Promedio
< 100	5.937	103.051	83,40	3.101.789,7750	19,11	30,0996
100 - 200	1.210	7.920	6,41	1.080.178,0819	6,65	136,3861
> 200 - 300	446	2.236	1,81	543.880,2440	3,35	243,2380
> 300 - 400	286	1.732	1,40	589.800,3818	3,63	340,5314
> 400 - 500	301	890	0,72	412.204,9449	2,54	463,1516
> 500 - 1.000	1.664	3.080	2,49	2.242.606,6652	13,82	728,1190
> 1.000 - 2.000	2.238	2.955	2,39	4.329.001,1203	26,67	1.464,9750
> 2.000 - 2.500	1.472	1.702	1,38	3.929.558,1865	24,21	2.308,7886
> 2.500	1	1	0,00	2.709,4800	0,02	2.709,4800
<b>Total</b>	<b>13.555</b>	<b>123.567</b>	<b>100,00</b>	<b>16.231.728,8796</b>	<b>100,00</b>	<b>131,3597</b>

*Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Agosto 2002*

Revisando el cuadro precedente, se puede advertir que respecto a la Mediana Propiedad, las 16.2 millones de hectáreas representan el 28% de la superficie total distribuida; superficie que beneficia a 123.567 beneficiarios que representan el 16% del total de beneficiarios. Los datos que destacan obedecen a tres rangos:

En el rango menos de 100 hectáreas está el 83.4 % de los beneficiarios distribuidos en el 19% del total de superficie distribuida entre medianos propietarios; este rango corresponde a

la Mediana Propiedad Agrícola. El rango de 1.000 a 2.000 hectáreas representa el 26.67% de la superficie distribuida para el 2.39% del total de beneficiarios y finalmente, el rango de 2.000 a 2.500 hectáreas representa el 24.21% de la superficie distribuida para el 1,38% de los beneficiarios. Ambos rangos corresponden a la Mediana Propiedad Ganadera y suman el 50% de la superficie distribuida para el 3% de los beneficiarios.

En este segmento se repite el fenómeno de menores superficies para muchos beneficiarios en contraste con mayores superficies para menor cantidad de beneficiarios.

Con relación a los datos sobre la Empresa Agropecuaria, el cuadro N° 10 revela los siguientes datos:

**Cuadro N° 10**  
**EMPRESA AGROPECUARIA**  
**SUPERFICIE DISTRIBUIDA POR BENEFICIARIO (A) SEGÚN RANGO DE SUPERFICIE**  
**(1953-1993)**

Rangos de Superficie	Número de Expedientes	Beneficiarios (B)	% (B)	Superficie (S) en ha.	% (S)	Promedio
< 1.000	710	11.800	69,39	1.852.977,6724	8,05	157,0320
1.000 - 1.500	262	843	4,96	1.035.930,1977	4,50	1.228,8614
> 1.500 - 2.000	269	615	3,62	1.112.768,7421	4,84	1.809,3801
> 2.000 - 2.500	262	530	3,12	1.218.061,8453	5,29	2.298,2299
> 2.500 - 3.000	825	1.022	6,01	2.776.704,1207	12,07	2.716,9316
> 3.000 - 5.000	1.056	1.279	7,52	4.955.932,0166	21,54	3.874,8491
> 5.000 - 10.000	553	686	4,03	4.763.314,0116	20,70	6.943,6064
> 10.000 - 20.000	151	168	0,99	2.347.795,9825	10,20	13.974,9761
> 20.000 - 30.000	26	29	0,17	753.669,3048	3,28	25.988,5967
> 30.000 - 40.000	13	13	0,08	474.621,8000	2,06	36.509,3692
> 40.000 - 50.000	12	12	0,07	572.973,0750	2,49	47.747,7563
> 50.000	8	8	0,05	1.146.306,4646	4,98	143.288,3081
<b>Total</b>	<b>4.147</b>	<b>17.005</b>	<b>100,00</b>	<b>23.011.055,2333</b>	<b>100,00</b>	<b>1.353,1935</b>

Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Agosto 2002

La superficie distribuida para esta categoría alcanza a 23 millones de hectáreas que representan el 40% de la superficie total distribuida para un total de 17.005 beneficiarios que representan el 2% del total de beneficiarios. En este Cuadro se destacan datos relacionados con tres grupos:

En el rango hasta 1.000 hectáreas se encuentra el 69.39% de los beneficiarios entre los que se distribuyó el 8% de la superficie total distribuida. Entre los rangos de 3.000 a 10.000 hectáreas está concentrado el 42% de la superficie distribuida para el 13% de los beneficiarios. Mientras que 8 beneficiarios (0.05%) fueron dotados con superficies mayores a 50.000 hectáreas que representan el 5% de la superficie distribuida abarcando más de 1.1 millones de hectáreas. Nuevamente nos encontramos ante la relación inversamente proporcional, que en realidad desproporciona la distribución de la tierra en Bolivia.

En este sentido, el promedio mínimo es 157,0320 hectáreas correspondiente al rango hasta 1.000 hectáreas, lo que podría dar a entender que la mayor parte de los propietarios de Empresas Agropecuarias se encuentra en la zona de los valles, aunque la realidad muestra que éstos se encuentran en el trópico. El promedio máximo es de 143.288,3081 hectáreas que corresponde al rango de propiedades mayores a 50.000 hectáreas.

Es así que, a pesar de que la Ley de Reforma Agraria establece que el límite máximo para una Empresa Agropecuaria es de 50.000 hectáreas. en cuyo efecto deben poseer 10.000 cabezas de ganado; los datos oficiales muestran que el mismo Estado habría dotado superficies mayores al límite máximo permitido, lo que podría haber dado lugar al latifundio.

Si a ello se añade procesos posteriores de compra venta de otras propiedades por estos propietarios, estamos frente al fenómeno de reconcentración de la tierra, que veremos más adelante.

Por su parte, respecto a la propiedad comunaria, concedida a favor de comunidades indígenas bajo la modalidad de títulos pro indiviso, a pesar de no estar definida claramente en la ley, se conoce que una comunidad indígena está compuesta por campesinos originarios y agregados que se rigen por sus usos y costumbres, y ocupan tradicionalmente determinados espacios territoriales o poseen títulos concedidos por gobiernos coloniales o republicanos. Estas comunidades están ubicadas generalmente en las zonas de Altiplano y Valle.

**Cuadro Nº 11**  
**PROPIEDAD COMUNARIA**  
**SUPERFICIE POR BENEFICIARIO(A) SEGÚN RANGO DE SUPERFICIE**  
**(1953 – 1993)**

Rangos de Superficie	Número de Expedientes	Beneficiarios (B)	% (B)	Superficie (S) en ha.	% (S)	Promedio
< 50	2.205	268.499	80,53	4.098.040,8971	33,35	15,2628
> 50 - 200	611	57.289	17,18	5.146.012,7705	41,87	89,8255
> 200 - 300	68	3.736	1,12	909.217,1748	7,40	243,3665
> 300 - 500	54	2.289	0,69	849.709,5371	6,91	371,2143
> 500	52	1.590	0,48	1.286.530,7642	10,47	809,1388
<b>Total</b>	<b>2.990</b>	<b>333.403</b>	<b>100,00</b>	<b>12.289.511,1437</b>	<b>100,00</b>	<b>36,8608</b>

*Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Agosto 2002*

De acuerdo a los datos del cuadro Nº 11, la superficie distribuida como Propiedad Comunaria alcanza a 12,3 millones de hectáreas y representa 21% de la superficie total distribuida, para 333.403 beneficiarios que representan 44% de los beneficiarios de la distribución de tierras.

Se destaca un primer grupo de hasta 50 hectáreas que representa el 33% de la superficie distribuida para el 80.5% de las beneficiarios. Si sumamos los rangos hasta 200 hectáreas, representan el 75% de la superficie distribuida para el 97% de los beneficiarios.

Si bien la Propiedad Comunaria logró, en cierta forma, la protección legal de tierras ancestralmente ocupadas y aminoró procesos de minifundización, por contener al 44% del total de beneficiarios, es posible suponer que este problema haya afectado seriamente a estas comunidades porque el promedio (15 hectáreas) en el rango de hasta 50 hectáreas es equivalente a la Pequeña Propiedad.

## 2.4 Aspectos que limitaron y distorsionaron la Reforma Agraria

Los pueblos indígenas de Tierras Bajas (32) fueron los grandes ausentes en este proceso. Hasta ese momento estos pueblos habían vivido con bastante autonomía pero incrementando sus relaciones con la sociedad y el Estado; especialmente en el reconocimiento legal de sus tierras. Por su parte la sociedad y el Estado, consideraban a estos pueblos como grupos selvícolas, nómadas o primitivos; por tanto, sujetos al tutelaje por parte del Estado.

No se reconocían sus formas de vida, entre los que se cuentan sus sistemas tradicionales de ocupación del espacio, de aprovechamiento de los recursos naturales y prácticas culturales. Estos sistemas incluyen la migración periódica hacia distintas áreas de su

territorio con fines de caza, pesca, recolección y actividades espirituales; prácticas que constituyen la base de su identidad étnico cultural.

Estos rasgos eran incompatibles con el enfoque de corte nacionalista de la Reforma Agraria que promovía un proceso de homogenización, convirtiendo a los indígenas en campesinos, como actores económicos individuales vinculados al mercado; además era incompatible con los postulados por construir una sola nación donde todos fueran ciudadanos en igualdad de condiciones. Este razonamiento llevó a que el Estado reconociera derechos agrarios en el marco de la clasificación de la propiedad vigente, obligando, en los hechos, a su sedentarización a través de distintos mecanismos desconociendo sus derechos específicos en tanto colectividad étnica distinta.

Un Estado sin presencia en grandes extensiones de las tierras bajas de Bolivia, buscó la forma de aplicar el modelo civilizatorio a través de misiones de iglesias evangélicas (Misión Nuevas Tribus e Instituto Lingüístico de Verano) que se convirtieron en el principal instrumento de articulación con la sociedad y el Estado. Varios de los pueblos indígenas se habían resistido a procesos de colonización o contacto con la sociedad hasta cuando se dio la Reforma Agraria; de hecho, hoy aún existen grupos pequeños de toromonas o ayoreos no contactados, estos últimos migran entre Paraguay y Bolivia.

Ante los procesos de distribución de tierras que afectaban los espacios ancestralmente ocupados por ellos, los pueblos indígenas optaron por replegarse a regiones cada vez más alejadas. Sin embargo, las haciendas ganaderas, las concesiones forestales y petroleras, en una lógica extractivista de los recursos naturales, afectaron seriamente sus formas de vida; de ahí es que, optaron por demandar al Estado el reconocimiento de sus territorios y derechos. Los hechos descritos previamente convirtieron a los pueblos indígenas en protagonistas centrales de una nueva etapa en la Reforma Agraria boliviana.

El modelo organizativo para las comunidades campesinas promovido desde el Estado del 52 fue el Sindicalismo basado en la articulación de los beneficiarios de la distribución de tierras y la disciplina en torno a un mando centralizado; modelo que tuvo poco éxito entre los pueblos indígenas de tierras bajas, así como la política de dotación de tierras.

Una de las razones de este poco éxito es que las formas organizativas indígenas reconocían un mando único mayormente en tiempos de conflicto y tienen hasta hoy a la libertad como un bien preciado que puede ser ejercido por cada individuo. Otra de las razones es que en el momento de la Reforma Agraria algunos pueblos indígenas habían sido reducidos dramáticamente a condición de peones mientras que otros estaban tratando de salvarse del asedio permanente de ganaderos, gomeros, petroleros o castañeros. Otro factor no menos importante es que varios latifundistas optaron por la estrategia de incorporarse al MNR para mantener y ampliar sus privilegios.

La Reforma Agraria concibió la política colonización en ciertas áreas del trópico para disminuir la presión demográfica en las tierras altas, canalizarla hacia regiones despobladas e incorporar éstas a la economía del país. Esta política, vigente entre 1960 y 1994, fue encargada primero a la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) y posteriormente el Instituto Nacional de Colonización (INC); a través de ella se logró distribuir el 3,6 % de la superficie dotada en este periodo histórico para el 7,2 % de los beneficiarios (Ver Cuadro N° 5) entre quienes se incluyen a extranjeros tales como japoneses y menonitas. Los datos muestran el reducido impacto de esta política, a lo que se debe añadir el paulatino abandono del Estado a esta política dejando a las “colonias” sin el apoyo comprometido.

En las tierras altas (altiplano y valles), donde se dio el impacto más importante de la Reforma Agraria con la afectación de haciendas para distribuir esas tierras entre los peones o pegujaleros, convertidos en campesinos, a la larga se originó un resultado perverso. El

crecimiento demográfico incrementó la población de las comunidades campesinas y por el sistema de herencia, así como por la incorporación de nuevos miembros de las comunidades, las propiedades individuales se fueron subdividiendo entre las nuevas generaciones hasta superficies insignificantes en términos de producción y productividad; a este fenómeno se denomina minifundio, llegando en algunos casos a hablarse del “surcofundio” porque la parcela de una familia es de tan sólo unos cuantos surcos de cultivo, equivalentes a unos metros de tierra.

Por otro lado, el crecimiento de la población obligó a mayor presión sobre la tierra tanto en áreas no aptas para la agricultura como en prácticas depredatorias de la capa fértil del suelo. De este modo se fueron perdiendo áreas comunales destinadas al pastoreo por ejemplo, se fueron habilitando áreas sin condiciones productivas o se perdieron prácticas que permitían la rotación de cultivos para la recuperación de los suelos. Estas condiciones empobrecieron los ingresos familiares y la calidad de vida de población, e impulsaron las olas migratorias hacia otras regiones del país o al exterior.

Finalmente, el manejo discrecional de la institucionalidad agraria fue el desencadenó una crisis tal como se describe más adelante. Una estructura administrativa desconectada entre sí, un conjunto de prácticas ineficientes, procedimientos lentos y poco transparentes, así como evidentes actos de corrupción; deslegitimaron al Estado boliviano en el liderazgo de la Reforma Agraria y lo debilitaron en lo administrativo.

## **2.5 El momento de inflexión: la crisis de la institucionalidad agraria**

Fueron varios los problemas que se fueron acumulando en los 50 años de vigencia de esta etapa de la Reforma Agraria en Bolivia. Citemos algunos de ellos.

Los principales problemas, aunque no los únicos, fueron aquellos incubados al interior tanto del CNRA e INC; problemas relativos a los procedimientos técnico jurídicos como administrativos. Por falta de control en el proceso y deficiencias técnicas se promovió la sobreposición de derechos con el resultado de doble y hasta triple titulación en un mismo predio; mediante actos irregulares vinculados a corrupción se emitieron títulos sin sustento legal ni técnico; o a través de procedimientos regulares o irregulares se toleró, cuando no promovió, la concentración de tierra en grandes extensiones.

La falta de información básica para administrar tanto el recurso tierra como el proceso agrario, así como la actitud de resolver los problemas en gabinete, dieron lugar a un caos en la información y la colisión de derechos. No se elaboraron mapas base, mosaicos de propiedades, referencias geográficas como elementos indispensables para procesos de distribución de tierras; junto con la ausencia de un catastro rural confiable dieron lugar a que más del 50% de las propiedades no pueden ser ubicadas en el terreno, o que existan conflictos entre los “propietarios”.

Aún con lo descrito anteriormente, la retardación fue quizás el rasgo distintivo en la tramitación de derechos agrarios, se calcula que en el CNRA un trámite tenía una duración promedio de 12 años mientras que en el INC estaba alrededor de los siete años.

Debido al manejo discrecional se fue deslegitimando la institucionalidad. A esto contribuyeron la baja asignación de presupuesto, la designación de personal más por criterio político antes que profesional o técnico, las limitaciones en equipos y materiales, la ausencia de criterios organizativos y metodológicos. Estas condiciones dieron pie a procedimientos irregulares y vicios administrativos generando una imagen institucional de incompetencia y corrupción.

En el transcurso del tiempo se crearon instituciones agrarias aisladas entre sí que duplicaron funciones y sobreposición de atribuciones. En este tiempo coexistieron el Consejo Nacional de Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Colonización, la Dirección de Trabajo Agrario y Justicia Campesina y el Centro de Desarrollo Forestal.

Estas características dieron como resultados, entre otros: inseguridad jurídica en la propiedad de la tierra, inequitativo acceso y distribución de la tierra, institucionalidad deslegitimada, conflictos por la posesión de la tierra.

Frente a este panorama y por el escándalo de corrupción cuyo protagonista fue el Ministro de Educación (Hedim Céspedes) de ese entonces, el gobierno de Jaime Paz Zamora se vio obligado a proceder a la intervención del CNRA e INC en 1992. Esta medida incluyó la moratoria de los trámites y solicitudes de dotación y adjudicación de tierras, tuvo como objetivos: i) identificar las tierras fiscales y las otorgadas en propiedad, estableciendo las superposiciones entre propiedades y con derechos forestales; ii) investigar las irregularidades e ilegalidades en los trámites agrarios, especialmente los correspondientes a la mediana propiedad y la empresa agropecuaria; iii) proponer las normas necesarias para reencauzar el proceso de reforma agraria.

En el fondo lo que se pretendía era evitar mayores conflictos sociales y daños a propietarios en el ámbito de la tenencia de la tierra, resolver las irregularidades e injusticias cometidas hasta entonces, establecer una nueva normativa agraria y reorganizar las instituciones del Estado en materia agraria. El plazo inicialmente fijado para la intervención fue de 90 días, sin embargo por la dimensión de los problemas, un año más tarde (noviembre de 1993), se amplió el plazo de la intervención de manera indefinida; el período de intervención duró casi 4 años hasta 1996 cuando se promulga la Ley 1715.

### **III. EL NUEVO MOMENTO DE LA REFORMA AGRARIA (1996-2006)**

**La Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria**, promulgada el 18 de octubre de 1996, sentó las bases del nuevo proceso agrario y puso fin a la intervención y moratoria del proceso agrario.

Como se dijo, la intervención duró más del tiempo previsto debido a las dificultades para consensuar una Ley que recoja los criterios e intereses de los sectores involucrados en la problemática agraria. Por un lado estaban indígenas y campesinos demandando la incorporación de sus derechos, y por el otro lado estaban los sectores empresariales demandando lo suyo; con intereses claramente enfrentados. Esta tensión alargó el tiempo de la intervención.

Las organizaciones indígenas y campesinas, CIDOB y CSUTCB principalmente, cansadas de este proceso dilatorio, definieron convocar conjuntamente a una marcha indígena con el fin de obligar al gobierno para la promulgación de dicha Ley. Al momento del inicio, surgieron divergencias internas en el contenido de las propuestas y el liderazgo de la marcha, por lo que los campesinos desistieron de participar dejando a los indígenas de tierras bajas en la movilización.

Como resultado de la misma, se promulgó la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, que establece el saneamiento como el proceso técnico jurídico transitorio destinado a perfeccionar y regularizar el derecho de la propiedad agraria, y fija como sus objetivos<sup>5</sup> a los siguiente:

---

<sup>5</sup> Artículo 66

- a) La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social definidas en el artículo 2º de esta ley, por lo menos dos (2) años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso;
- b) El catastro legal de la propiedad agraria;
- c) La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias;
- d) La titulación de procesos agrarios en trámite;
- e) La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta;
- f) La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social;
- g) La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda.

Además, del contenido de dicha Ley, se entiende que tiene como propósitos:

- Reconoce, a través de la figura de Tierra Comunitaria de Origen, el derecho de los pueblos indígenas al acceso a la tierra en cantidad y calidad suficientes para permitir su reproducción biológica, económica, social, cultural y política.
- Mantiene el derecho a la dotación gratuita de tierras a las comunidades campesinas y pueblos indígenas, en el entendido que estas tierras no pueden ser comercializadas.
- Elimina la gratuidad en la dotación de tierras a través de establecer la adjudicación de tierras a valor de mercado a todos los propietarios individuales.
- Establece el derecho preferente a la dotación gratuita respecto de la adjudicación onerosa.
- Incorpora como necesidad y utilidad pública la expropiación para fines de redistribución (mantiene el principio de afectación de la gran propiedad agraria).
- Preserva la capacidad productiva de la tierra, estableciendo que el uso de la tierra debe estar en concordancia con su capacidad de uso mayor.<sup>6</sup>
- Define el plazo de diez años para el saneamiento de todo el territorio boliviano.

Si bien, la denominación hace alusión a la institucionalidad agraria, el objeto e interés estuvieron centrados en el proceso de perfeccionamiento de la propiedad agraria. Esa fue la principal preocupación del Estado, los sectores sociales y empresariales, y la cooperación internacional. A diez años del plazo fijado por la Ley 1715 para la conclusión del saneamiento a escala nacional, a continuación se hace un recuento de los resultados:

## 1. Resultados del Proceso

### a) Aspectos Generales

Las formas de propiedad reconocidas por la Ley 1715 son: Solar Campesino, Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad, Empresa Agropecuaria, Tierra Comunitaria de Origen y las Propiedades Comunarias. De esta clasificación, la novedad, como se explicó, está en el reconocimiento de los territorios indígenas bajo la categoría de Tierra Comunitaria de Origen (TCO). También es importante señalar que se mantiene la clasificación de las formas de propiedad y sus extensiones máximas para todos los casos, como forma de dar viabilidad al nuevo proceso agrario, a la espera de mayores elementos técnico-científicos que lleven a modificar dicha clasificación. Para la categoría de TCO no existe un límite máximo en el entendido de que al ser tierras colectivas pueden tener extensión variable según el caso específico.

<sup>6</sup> Carlos Balderrama. Ibid.

**Cuadro Nº 12**  
**CLASIFICACION DEL TIPO DE PROPIEDAD**

Forma de propiedad	Región	ha.
Solar campesino		
Pequeña propiedad	Altiplano norte	10
	Altiplano sur	35
	Valle	20
	Subtrópico	80
	Trópico (ganadera)	500
Mediana propiedad	Altiplano norte	150
	Altiplano sur	350
	Valle	200
	Subtrópico	600
	Trópico (agrícola)	500
	Trópico (ganadera)	2.500
Propiedad de comunidad indígena		
Empresa agropecuaria	Altiplano norte	400
	Altiplano sur	800
	Valle	500
	Subtrópico	2.000
	Trópico (agrícola)	2.000
	Trópico (ganadera)	50.000
Tierra Comunitaria de Origen		

Fuente: Elaboración propia, en base al Decreto Ley Nº 3464 de Reforma Agraria y Ley 1715

Este proceso de saneamiento debe aplicarse a todo el territorio nacional. Bolivia tiene una superficie total de 109.858.100 hectáreas, de las cuales hay que descontar cuerpos de agua y núcleos urbanos con lo que la superficie objeto de saneamiento llega a 106.751.723 hectáreas, es decir el 97.17% de la superficie total.

El siguiente cuadro muestra la superficie a sanear por cada departamento. Los departamentos más extensos son Santa Cruz y Beni, juntos hacen el 53% del territorio boliviano, en tanto que el departamento menos extenso es Tarija abarcando al 3.4% del territorio nacional.

En relación a la superficie objeto de saneamiento, en todos los departamentos la misma supera el 90% de la superficie departamental, siendo la más alta Santa Cruz con el 99.31% a sanear; en cambio en el departamento de Potosí la superficie a sanear llega al 89.42% debido principalmente al Salar de Uyuni que tiene una extensión considerable.

**Cuadro Nº 13**  
**SUPERFICIE TOTAL Y SUPERFICIE OBJETO DE SANEAMIENTO**

Departamento	Superficie total / ha.	Superficie objeto de saneamiento	
		ha.	%
Beni	21,356,400.0000	20,907,197.9466	<b>97.90</b>
Chuquisaca	5,152,400.0000	5,102,845.4233	<b>99.04</b>
Cochabamba	5,563,100.0000	5,486,169.9377	<b>98.62</b>
La Paz	13,398,500.0000	12,845,006.4386	<b>95.87</b>
Oruro	5,358,800.0000	5,009,696.9891	<b>93.49</b>
Pando	6,382,700.0000	6,308,625.6724	<b>98.84</b>
Potosí	11,821,800.0000	10,570,658.0060	<b>89.42</b>
Santa Cruz	37,062,100.0000	36,808,222.0054	<b>99.31</b>
Tarija	3,762,300.0000	3,713,301.0139	<b>98.70</b>
<b>Total</b>	<b>109,858,100.0000</b>	<b>106,751,723.4330</b>	<b>97.17</b>

Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Febrero 2007

Hasta el 31 de diciembre del 2006, el resultado del proceso de saneamiento se resume en el cuadro N° 14. El Estado boliviano, en los 10 años de plazo fijado por Ley, ha logrado intervenir con el proceso de saneamiento en el 45.3% de la superficie objeto de saneamiento, llegando a concluir este proceso en el 30.7% del territorio (superficie titulada más superficie por titular). Se ha titulado efectivamente el 11.5% de la superficie y se espera confirmar el 19.2% de superficie por titular, ya que esta puede sufrir modificaciones emergentes de fallos del Tribunal Agrario Nacional donde los que se sienten perjudicados plantean impugnaciones a los resultados del saneamiento, antes de su titulación.

La superficie sin sanear (54.7%) es uno de los déficit de este proceso que, junto con otros, llevaron a cuestionar a distintos sectores, al proceso como tal y al accionar del INRA.

**Cuadro N° 14**  
**RESULTADOS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO**  
**1996 - 2006**

	<b>Superficie (ha.)</b>	<b>%</b>
Superficie total nacional	109.858.100,0000	
Superficie total objeto de saneamiento	106.751.723,4330	100,0
Superficie titulada	12.283.972,0834	11,5
Superficie por titular	20.546.623,7786	19,2
Superficie en proceso de saneamiento	15.561.383,5257	14,6
Superficie sin sanear	58.359.744,0453	54,7
<i>Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Febrero 2007</i>		

La Ley 1715 estableció tres modalidades para la ejecución del proceso de regularización del derecho a la propiedad agraria: Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO), Saneamiento integrado al Catastro (CAT SAN) y Saneamiento Simple (SAN SIM), este último con dos variantes el SAN SIM de oficio y el SAN SIM a pedido de parte.

El SAN TCO está orientado exclusivamente para la atención de las demandas de los pueblos indígenas, reconoce la participación de los mismos en el proceso, identifica propiedades de terceros al interior de las demandas y los reconoce si cumplen la Función Económico Social (FES), titulando la superficie libre de otros derechos a favor del pueblo demandante y comprometiéndose a identificar otras áreas para compensar hasta la superficie aceptada por el Estado.

El CAT SAN definido como áreas de interés público en función de criterios determinados en el Reglamento de la Ley; no incluye participación social en el proceso. Se definieron áreas extensas para esta modalidad, como el caso del departamento de Chuquisaca, el área de colonización del norte de La Paz, Cochabamba, Beni y Santa Cruz.

El SAN SIM de oficio también es definido por el Estado, principalmente por el grado de conflictividad en la tenencia de la tierra; se definió como áreas de SAN SIM al norte amazónico de Bolivia, al Chaco tarijeño y el departamento de Santa Cruz. En cambio el SAN SIM a pedido de parte es aquel solicitado por un propietario individual para regularizar su posesión o derecho adquirido, generalmente contrata una empresa para que realice las pericias de campo.

Durante los 10 años, la experiencia de comunarios y comunidades llevó a identificar dos variantes de saneamiento simple para agilizar el proceso en colonias y pequeñas propiedades. Las comunidades y colonias con áreas comunes y propiedades individuales, ante la lentitud del proceso y sus características encontraron que hacer un trabajo de concertación interno para resolver los conflictos de linderos entre sus afiliados era más efectivo; de este modo se dio lugar a lo que se denomina **saneamiento interno**, donde el

INRA establece un polígono de saneamiento, la comunidad realiza el saneamiento y el INRA reconoce dicho trabajo.

Por otro lado, las comunidades y pequeños propietarios que tenían trámites inconclusos ante el CNRA, encontraron que si el Estado reconocía la validez de sus trámites anteriores no había necesidad de transitar todas las etapas del saneamiento. A este procedimiento se le llamó **titulación sin más trámite**.

El siguiente cuadro muestra el resultado del saneamiento por modalidad y según departamento. La modalidad donde se tituló mayor superficie es la de SAN TCO con el 68% de las 12.283.972 de hectáreas tituladas. Esto se debe principalmente a que los pueblos indígenas fueron los más activos en este periodo, lo que coincidió con el decenio indígena de la ONU que se tradujo en un contexto internacional favorable.

La demanda indígena sumó un total de 32.999.771,3527 hectáreas, de las cuales fueron determinadas como áreas de saneamiento 20.549.489,7458 de hectáreas y se titularon hasta el momento 8.400.752,1837 de hectáreas. Las demandas indígenas de tierras bajas, las primeras en este proceso, alcanzaron a 21.003.019,2889 de hectáreas, mientras que las demandas de TCO en tierras altas suman 11.996.752,0638 de hectáreas. La población demandante suma 192.449 personas entre hombres y mujeres.

Las modalidades de CAT SAN y SAN SIM suman 32% de la superficie titulada, donde destaca el SAN SIM del departamento de Pando que con los 1.2 millones de hectáreas tituladas aporta con el 51% de la superficie titulada bajo esta modalidad en todo el país. Además, es importante destacar que en los departamentos de Oruro, Pando y Potosí no existen áreas determinadas como CAT SAN.

A nivel de departamento, destacan Santa Cruz y Beni con el 56% de la superficie total titulada, de la cual el mayor aporte está en la modalidad de TCO que suma 5.4 millones de hectáreas, esto debido a que en estas áreas están la mayor parte de los pueblos indígenas de tierras bajas. Los departamentos con menor superficie titulada con Tarija y Oruro, sumando el 3.5% de la tierra titulada.

**Cuadro Nº 15**  
**SUPERFICIE TITULADA POR MODALIDAD DE SANEAMIENTO Y DEPARTAMENTO**  
**1996 - 2006**

Departamento	SAN TCO (ha.)	%	CAT SAN (ha.)	%	SAN SIM (ha.)	%	TOTAL GRAL (ha.)	%
Beni	2,182,219.5370	17.76	32,909.6488	0.27	242,350.4499	1.97	2,457,479.6357	20.01
Chuquisaca	179,125.8895	1.46	468,802.7594	3.82	63.4826	0.00	647,992.1315	5.28
Cochabamba	426,662.6486	3.47	108,507.5883	0.88	44,288.4654	0.36	579,458.7023	4.72
La Paz	844,570.1468	6.88	350,635.1633	2.85	55,139.2758	0.45	1,250,344.5859	10.18
Oruro	246,478.1791	2.01	0.0000	0.00	38,705.7876	0.32	285,183.9667	2.32
Pando	529,754.3787	4.31	0.0000	0.00	1,241,642.7655	10.11	1,771,397.1442	14.42
Potosí	554,172.5356	4.51	0.0000	0.00	125,665.7808	1.02	679,838.3164	5.53
Santa Cruz	3,321,938.0220	27.04	484,142.6378	3.94	650,934.5650	5.30	4,457,015.2248	36.28
Tarija	115,830.8464	0.94	4,932.0921	0.04	34,499.4374	0.28	155,262.3759	1.26
TOTALES	8,400,752.1837	68.39	1,449,929.8897	11.80	2,433,290.0100	19.81	12,283,972.0834	100.00

Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Febrero 2007

Para comprender la cantidad de beneficiarios del proceso de saneamiento en Bolivia, hay que considerar dos aspectos. El primero se refiere a la cantidad de documentos de

propiedad entregados por el INRA, una vez concluido el saneamiento; el segundo se refiere a la población beneficiaria.

El INRA entregó títulos ejecutoriales de propiedad agraria a quienes durante el proceso de saneamiento no presentaron documentos anteriores, pero estaban en posesión de sus predios demostrando trabajo dos años antes de la promulgación de la Ley 1715. En cambio entregó certificados de saneamiento a quienes tenían documentos del CNRA o INC, ratificando o modificando la superficie consignada en el título antiguo, resultado de las mensuras y conciliaciones. Ambos documentos son válidos y perfeccionan el derecho propietario. En este caso se cuentan el número de documentos entregados por el INRA.

Los beneficiarios son las personas, naturales o jurídicas, a cuyo nombre se extiende el título o certificado de saneamiento, hombres y mujeres. Esta es la razón por la que el número de beneficiarios es mayor al número de documentos emitidos, situación que se explica más adelante. En cambio la población beneficiaria, es la cantidad de población a la que el Estado otorga y consolida la titularidad sobre la tierra que, especialmente en la titulación colectiva excede en mucho el número de documentos entregados.

De ahí es que el resultado de los diez años de saneamiento es que se entregaron 33.991 documentos de propiedad sobre la tierra para 55.715 beneficiarios para las 12.283.972 hectáreas, tal como se ve en el cuadro N° 16. Beneficiarios que se cuentan entre individuales, organizaciones de comunidades y pueblos indígenas. Sin embargo, la población beneficiaria asciende a 246.859 personas, entre hombres y mujeres, incluyendo la población indígena de las TCO. Esta población resulta el 32.5% de los beneficiarios durante 40 años del proceso anterior de la Reforma Agraria.

**Cuadro N° 16**  
**BENEFICIARIOS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO**  
**1996 – 2006**

<b>Departamento</b>	<b>Títulos/Certificados</b>	<b>%</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>%</b>	<b>Superficie ha.</b>	<b>%</b>
Beni	308	0.91	361	0.65	2,457,479.64	20.01
Chuquisaca	8,370	24.62	15,558	27.92	647,992.13	5.28
Cochabamba	11,226	33.03	15,991	28.70	579,458.70	4.72
La Paz	5,894	17.34	7,655	13.74	1,250,344.59	10.18
Oruro	27	0.08	389	0.70	285,183.97	2.32
Pando	458	1.35	658	1.18	1,771,397.14	14.42
Potosí	96	0.28	5,940	10.66	679,838.32	5.53
Santa Cruz	7,200	21.18	8,326	14.94	4,457,015.22	36.28
Tarija	412	1.21	837	1.50	155,262.38	1.26
<b>TOTALES</b>	<b>33,991</b>	<b>100</b>	<b>55,715</b>	<b>100</b>	<b>12,283,972.08</b>	<b>100</b>

*Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Febrero 2007*

Si revisamos los beneficiarios y la población beneficiaria por modalidad de saneamiento y departamento, encontraremos mayores detalles de los resultados obtenidos en 10 años de saneamiento.

### **b) Aspectos Específicos**

En la modalidad de SAN TCO es donde se debe hacer la distinción entre beneficiarios y población beneficiaria porque se trata de una modalidad de titulación colectiva orientada básicamente a los pueblos indígenas, población mayoritaria en Bolivia. Bajo esta modalidad se titularon 8.4 millones de hectáreas, esta superficie representa el 68% de la superficie total

titulada. Se entregaron 846 documentos de titularidad, de los cuales 117 corresponden a los pueblos indígenas que demandaron como TCO (personas jurídicas), haciendo una población beneficiaria de 172.110 personas. Por otro lado, 729 documentos de titularidad corresponden a terceros que se identificaron al interior de las TCO, estos títulos ejecutoriales beneficiaron a 921 propietarios individuales (personas naturales). En total son 1.305 beneficiarios, entre personas naturales y jurídicas, conforme al detalle que se muestra en el Cuadro N° 17.

**Cuadro N° 17**  
**BENEFICIARIOS Y POBLACION BENEFICIARIA DEL PROCESO DE SANEAMIENTO – SAN TCO**  
**1996 – 2006**

Departamento	Títulos/ Certificados	%	Población Beneficiaria	%	Beneficiarios	%	Superficie ha.	%
Beni	113	13.36	12,236	6.36	134	10.27	2,182,219.54	25.98
Chuquisaca	158	18.68	6,643	3.45	355	27.20	179,125.89	2.13
Cochabamba	17	2.01	13,805	7.17	20	1.53	426,662.65	5.08
La Paz	136	16.08	17,223	8.95	150	11.49	844,570.15	10.05
Oruro	15	1.77	4,924	2.56	15	1.15	246,478.18	2.93
Pando	31	3.66	3,645	1.89	48	3.68	529,754.38	6.31
Potosí	50	5.91	65,785	34.18	78	5.98	554,172.54	6.60
Santa Cruz	288	34.04	65,166	33.86	455	34.87	3,321,938.02	39.54
Tarija	38	4.49	3,022	1.57	50	3.83	115,830.85	1.38
<b>TOTALES</b>	<b>846</b>	<b>100</b>	<b>192,449</b>	<b>100</b>	<b>1,305</b>	<b>100</b>	<b>8,400,752.18</b>	<b>100</b>

*Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Febrero 2007*

Las mayores superficies tituladas bajo la modalidad de SAN TCO están ubicadas en los departamentos de Santa Cruz y Beni, suman el 65.52% de las 8.4 millones de hectáreas; mientras que Tarija, a pesar de contar con tres pueblos indígenas, apenas logró titular el 1% de la superficie total a favor de esta población. En población beneficiaria, el departamento que más aporta es Potosí con el 34% de la población, siguiendo Santa Cruz con el 33%; mientras que Tarija y Pando tienen porcentaje apenas por encima del 1% de población beneficiaria.

Con base a los resultados descritos, se puede afirmar que los pueblos indígenas fueron los mayores beneficiarios de este proceso de diez años, en superficie y población, sin embargo este avance no es suficiente desde la perspectiva del acceso equitativo a la tierra, como se analizará más adelante.

Con la modalidad de CAT SAN se ha titulado la menor superficie de tierra, sumando el 11.8% de los 12.2 millones de hectáreas. Como se ve en el cuadro N° 18, esta modalidad fue aplicada en seis de los nueve departamentos que tiene Bolivia, principalmente en áreas con presencia de pequeños propietarios beneficiados con la distribución que hizo el ex INC donde existían muchos conflictos de sobreposición de derechos y crecimiento poblacional; salvo el caso de Chuquisaca que fue declarado bajo esta modalidad todo el departamento a fin de garantizar el financiamiento externo. Los departamentos donde no se aplicó esta modalidad fueron Oruro, Pando y Potosí.

Los 29.168 documentos de propiedad agraria (títulos y certificados de saneamiento) corresponden al 85.8% del total de estos documentos entregados, que son 33.991 para los diez años del saneamiento. Mientras que los beneficiarios bajo esta modalidad son el 75.4% del total de beneficiarios que suman 55.715 para las 12.2 millones de hectáreas distribuidas. Lo que hace ver que bajo esta modalidad están tres cuartas partes de los beneficiarios en

este periodo histórico, en la menor superficie de tierras distribuida; esta población corresponde a pequeños propietarios denominados “colonos” cuyo promedio de tamaño de parcela no es mayor a las 20 hectáreas, cuya producción está vinculada al mercado nacional y cuentan con organización sindical propia y distinta de la de campesinos e indígenas.

**Cuadro N° 18**  
**BENEFICIARIOS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO – CAT SAN**  
**1996 – 2006**

Departamento	Títulos/ Certificados	%	Beneficiarios	%	Superficie ha.	%	Promedio
Beni	65	0.22	82	0.20	32,909.65	2.27	506.30
Chuquisaca	8,211	28.15	15,202	36.17	468,802.76	32.33	57.09
Cochabamba	10,147	34.79	14,549	34.62	108,507.59	7.48	10.69
La Paz	5,717	19.60	6,791	16.16	350,635.16	24.18	61.33
Oruro	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0.00
Pando	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0.00
Potosí	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0.00
Santa Cruz	5,023	17.22	5,392	12.83	484,142.64	33.39	96.39
Tarija	5	0.02	11	0.03	4,932.09	0.34	986.42
<b>TOTALES</b>	<b>29,168</b>	<b>100</b>	<b>42,027</b>	<b>100</b>	<b>1,449,929.89</b>	<b>100</b>	

*Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Febrero 2007*

Existen algunas excepciones que se ven en el cuadro N° 18, especialmente si tomamos en cuenta el promedio de tamaño. En el caso del departamento del Beni la superficie promedio es mayor a 500 hectáreas debido a que entre los 65 documentos de propiedad existen ocho para propiedades comunarias, lo que hace subir este promedio. En cambio en el caso de Tarija, el promedio sube a más de 900 hectáreas por la presencia de medianas propiedades ganaderas y pequeñas propiedades.

En los casos de Chuquisaca y La Paz el promedio es mayor a las 50 hectáreas. por la presencia de pequeñas propiedades que hacen subir el promedio. En cambio en Cochabamba el promedio es apenas mayor a 10 hectáreas, pues se trata del área de colonización del Chapare y no existe presencia de pequeñas o medianas propiedades, ni propiedades comunarias; cifra que refleja mejor el tamaño de las parcelas de los productores en esta modalidad de saneamiento.

Con la modalidad de SAN SIM se han titulado 2.4 millones de hectáreas que representa el 19.8% del total de tierras tituladas, mientras que los 3.977 documentos de propiedad representan el 11.7% del total de títulos y certificados, para el 22.2% de beneficiarios. (El detalle puede verse en el cuadro N° 19).

Hay que recordar que esta modalidad tiene dos variantes: SAN SIM de oficio y SAN SIM a pedido de parte. La primera ha definido áreas específicas a través de Decretos Supremos o la propia Ley INRA, en esta se encuentra el norte amazónico (el departamento de Pando, la provincia Vaca Diez del Beni y la provincia Abel Iturralde de La Paz), el Gran Chaco de Tarija, así como los departamentos del Beni y Santa Cruz. En cambio la segunda variante está sujeta a la voluntad de los propietarios individuales o comunidades que por sí solicitan al INRA el saneamiento de su predio, contratando una empresa de saneamiento para la mensura; esta variante ha tenido mayor presencia en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Cochabamba.

Es bajo esta modalidad, aunque también en CAT SAN, que se aplicaron los procedimientos especiales del saneamiento interno y la titulación sin más trámite, como resultado de la experiencia. En el primer caso, a solicitud de las comunidades sus límites se convierten en un polígono de saneamiento para que en su interior, la comunidad con sus autoridades y de acuerdo a sus usos y costumbres definan los límites de cada propiedad individual y las áreas comunes si existieran; los títulos salen a nombre de cada propietarios individual y las áreas comunes a nombre de la comunidad.

La titulación sin más trámite se aplicó en pequeñas propiedades donde existían antecedentes agrarios ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria, en virtud de lo cual se abreviaba el procedimiento para llegar a la emisión de títulos obviando varias etapas del saneamiento. En varios casos se combinó el saneamiento con la titulación sin más trámite, logrando un saneamiento más expedito. Estos casos se dieron especialmente en Cochabamba.

**Cuadro N° 19**  
**BENEFICIARIOS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO – SAN SIM**  
**1996 – 2006**

<b>Departamento</b>	<b>Títulos/ Certificados</b>	<b>%</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>%</b>	<b>Superficie ha.</b>	<b>%</b>	<b>Promedio</b>
Beni	130	3.27	145	1.17	242,350.45	9.96	1,864.23
Chuquisaca	1	0.03	1	0.01	63.48	0.00	63.48
Cochabamba	1,062	26.70	1,422	11.48	44,288.47	1.82	41.70
La Paz	41	1.03	714	5.77	55,139.28	2.27	1,344.86
Oruro	12	0.30	374	3.02	38,705.79	1.59	3,225.48
Pando	427	10.74	610	4.93	1,241,642.77	51.03	2,907.83
Potosí	46	1.16	5,862	47.34	125,665.78	5.16	2,731.86
Santa Cruz	1,889	47.50	2,479	20.02	650,934.57	26.75	344.59
Tarija	369	9.28	776	6.27	34,499.44	1.42	93.49
<b>TOTALES</b>	<b>3,977</b>	<b>100</b>	<b>12,383</b>	<b>100</b>	<b>2,433,290.01</b>	<b>100</b>	

*Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Febrero 2007*

De los datos que presenta el cuadro destaca el departamento de Pando por la mayor extensión titulada bajo esta modalidad llegando al 51% de la superficie total, mientras que Cochabamba por el promedio de superficie en relación a los titulados es el menor que del resto de los departamentos. En general los promedios altos, mayores incluso a las 3.000 hectáreas, se deben a que son propiedades comunarias.

En el caso de Cochabamba, los datos reflejan resultados obtenidos en distintas provincias ubicadas en altiplano, valles y subtrópico. En tanto que en los departamentos de Beni y Santa Cruz, ubicados en el trópico, los datos reflejan presencia de propiedades individuales medianas propiedades y empresas, tanto agrícolas como ganaderas. En los casos de Oruro y Potosí, ubicados en el altiplano, los datos reflejan a propiedades comunarias; especialmente en Oruro son ocho comunidades las que suman el total de superficie titulada bajo esta modalidad.

El caso de Pando, de características amazónicas, es particular por cuanto las cifras son resultado de la aplicación de un Decreto Supremo que establece la dotación de 500 hectáreas por familia en función de la principal actividad económica: recolección de la castaña; por la aplicación de este principio es que la superficie titulada es importante y el promedio refleja la presencia de comunidades. Además hay que destacar que en varios casos, el proceso de saneamiento permitió la visibilización de familias y comunidades que vivían en situación de servidumbre en las barracas pandinas.

De acuerdo a la clasificación del tipo de propiedad, el Cuadro N° 20 refleja los resultados. La mayor cantidad de documentos de propiedad emitidos es a favor de pequeños propietarios, sumando el 91.6% del total, la mayor superficie distribuida es a favor de las TCO sumando el 62.7% del total, y como se dijo líneas arriba la mayor población beneficiaria corresponde a las TCO. Si se suma la superficie a favor de TCO y propiedades comunarias, se tiene que el 81.8% de los 12.2 millones de hectáreas fueron dotadas a favor de colectividades indígenas, mientras que los propietarios individuales suman el 18.2% de la superficie distribuida para el 96% de los documentos de propiedad emitidos.

**Cuadro N° 20**  
**ESTADO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO SEGÚN CLASIFICACION**  
**1996 - 2006**

Clasificación	Títulos/ Certificados	%	Beneficiarios	%	Superficie ha.	%	Promedio
Solar Campesino	759	2.23	1,304	2.34	<b>188.02</b>	0.00	0.25
Pequeña	31,153	91.65	45,072	80.89	<b>914,924.36</b>	7.45	29.37
Mediana	462	1.36	724	1.30	<b>345,039.09</b>	2.81	746.84
Empresa	273	0.80	486	0.87	<b>968,017.68</b>	7.88	3,545.85
Propiedad comunaria	1,222	3.60	8,005	14.37	<b>2,342,820.18</b>	19.07	1,917.20
Tierra Comunitaria de Origen	122	0.36	126	0.23	<b>7,712,982.76</b>	62.79	63,221.17
<b>Total</b>	<b>33,991</b>	<b>100</b>	<b>55,717</b>	<b>100</b>	<b>12,283,972.08</b>	100	

Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Febrero 2007

Los extremos llaman la atención. El solar campesino tiene una superficie total distribuida insignificante en términos estadísticos, y el promedio da cuenta de que estos predios destinados a la vivienda están por los 2.500 metros. Mientras que las TCO tienen el promedio mayor a las 60.000 hectáreas, sin embargo hay que tomar en cuenta que existen territorios indígenas titulados con superficies mayores a 100.000 hectáreas. Por lo demás, los promedios de las otras categorías están dentro lo aceptable.

Ahora, tomando en cuenta como referencia la calificación de la propiedad, más orientada a la productividad, como se puede apreciar los datos en el cuadro N° 21, surgen otras variables importantes. Se incluye a la categoría forestal debido al Decreto Supremo para el norte amazónico boliviano que establece la dotación de extensas áreas en atención a la recolección de la castaña, una actividad forestal no maderable. La categoría mixta incluye otras actividades que no sean agrícolas, pecuarias o forestales, como actividades de conservación, protección de la biodiversidad, investigación, ecoturismo o actividades no tradicionales; que es donde están incluidas las TCO y comunidades. Mientras que en la categoría otras se incluyen áreas de servicio como escuelas, cementerios, campos de fútbol, establecimientos militares y otros.

Según los datos de titulación por calificación de la propiedad agraria, la mayor cantidad de documentos de propiedad, que representa el 80% del total, fue consolidada en favor de pequeñas propiedades agrícolas con una superficie promedio de 35 hectáreas. que suma el 7.7% de la superficie total distribuida; es la categoría donde se encuentra la mayor parte de campesinos y pequeños productores individuales. Mientras que la categoría mixta alcanza al 76% de la superficie total distribuida para el 2.7% de los documentos de propiedad emitidos, con un promedio mayor a la 9.000 hectáreas; en esta categoría se incluyen a indígenas como a empresarios con actividades no tradicionales.

La superficie que sigue en importancia corresponde a la categoría ganadera con un 13.5% de la superficie total distribuida y un 13.6% del total de títulos y certificados emitidos, siendo

su promedio 358 hectáreas que corresponde a la mediana propiedad ganadera. Aunque en todos los casos, el promedio es una referencia porque obvia particularidades, las categorías que llaman la atención por sus promedios son la forestal y agropecuaria, la primera porque está muy cerca del promedio de la categoría mixta donde estarían propiedades colectivas; y la segunda porque está muy por encima de las que tienen actividad agrícola y ganadera por separado, cuando esta supone una conjunción de ambas.

**Cuadro N° 21**  
**ESTADO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO SEGÚN CALIFICACION**  
**1996 - 2006**

Calificación	Títulos/Certificados	%	Beneficiarios	%	Superficie ha.	%	Promedio
Agrícola	27,243	80.15	38,128	68.43	954,513.1300	7.77	35.0370
Agropecuaria	15	0.04	22	0.04	67,019.3900	0.55	4,467.9593
Forestal	24	0.07	24	0.04	210,673.1400	1.72	8,778.0475
Ganadera	4,628	13.62	8,985	16.13	1,657,771.3100	13.50	358.2046
Mixta	948	2.79	6,809	12.22	9,353,452.3974	76.14	9,866.5109
Otras	1,133	3.33	1,749	3.14	40,542.7126	0.33	35.7835
<b>Total</b>	<b>33,991</b>	<b>100</b>	<b>55,717</b>	<b>100</b>	<b>12,283,972.0800</b>	<b>100</b>	

*Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Febrero 2007*

Una de las perspectivas que recibió bastante impulso fue la de género, especialmente desde el año 2000 a través de políticas públicas. En Bolivia, la tenencia y acceso a la tierra tiene una fuerte tradición machista, que se daba principalmente en el sistema de herencia en las familias campesinas; el orden de preferencia es para el hombre sea hijo mayor o no, relegando a las hijas mujeres a un segundo plano.

El progreso de esta política asumida por el Estado y el INRA tuvo sus primeros efectos a través de políticas, Leyes, Decretos Supremos y Resoluciones Administrativas, a saber: Existe un “*Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres 2004 – 2007*”, que en su ejecución estuvo a cargo del Viceministerio de la Mujer dependiente de lo que fue el Ministerio de Desarrollo Sostenible; a ser retomado por el actual Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales dependiente del Ministerio de Justicia.

Dicho Plan estableció como política: “*Promover la incorporación de equidad de género en la distribución de tierras fiscales, sistema de herencia y el mercado de tierras a través del ajuste y difusión del marco jurídico y técnico con criterios de género con recursos humanos calificados y capacitados. Cuyos efectos esperados, entre otros, son V) Ha incrementado el número de mujeres propietarias de la tierra, ya sea de manera individual, en pareja o colectiva, y VI) Mujeres participan en las decisiones de uso y distribución de la tierra colectiva*”.

Se construyó un marco normativo que garantiza el derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra que incluye a la Constitución Política del Estado, la Ley 1100 (1989) que ratifica la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y el Convenio 169 de la OIT; marco detallado a continuación:

La aplicación de las políticas y el marco normativo ha dado como resultado, tal como se ve en el cuadro N° 22, un incremento en la titularidad de la tenencia de la tierra por parte de mujeres, sea de manera individual, sea de manera conjunta. El Cuadro mencionado contempla sólo los títulos emitidos, no así los certificados de saneamiento; tomando en cuenta ese detalle hay que destacar que en los diez años de saneamiento el 17% de los documentos de propiedad fueron emitidos a nombre de mujeres, mientras que el 31,8% a

nombre de la pareja, mujer y hombre. Sólo estos datos muestran una realidad antes imposible en la tenencia de la tierra donde la mujer se convierte en titular de los derechos sobre la tierra, sea sola o en pareja.

A ello se suman las nuevas disposiciones legales estipuladas en el Decreto Supremo 28736 de 2 de junio de 2006 y la Ley 3545 de 28 de noviembre de 2006, que garantizan el derecho de las mujeres a la tenencia legal de la tierra.

**Cuadro N° 22**  
**TITULACION EN RAZON DE GÉNERO**  
**1996 - 2006**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
Mujer	0	0	6	111	471	113	666	520	1,783	1,303	<b>4,973</b>	17.11
Mujer, Persona Jurídica, Varón	5	0	0	0	0	0	1	0	3	0	<b>9</b>	0.03
Mujer, Varón	44	0	0	11	288	115	1,178	593	3,809	3,227	<b>9,265</b>	31.88
Persona Jurídica	6	3	16	29	175	67	248	222	509	529	<b>1,804</b>	6.21
Persona Jurídica, Varón	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	<b>1</b>	0.00
Varón	5	0	44	331	1,986	341	1,794	1,750	3,939	2,821	<b>13,011</b>	44.77
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>3</b>	<b>66</b>	<b>482</b>	<b>2,920</b>	<b>636</b>	<b>3,887</b>	<b>3,086</b>	<b>10,043</b>	<b>7,880</b>	<b>29,063</b>	<b>100</b>

*Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Febrero 2007*

Aún con los avances, la titularidad de los hombres es todavía significativa ya que solos suman el 44.7% de los documentos, mientras que en pareja con mujeres alcanzan el 31.8%; si sumamos ambos estamos hablando del 75% de titularidad de los hombres, solos o en pareja. Los casos donde figura la categoría persona jurídica es cuando el título sale a nombre de una organización (sindicato, comunidad, ayllu) entre cuyos dirigentes figuran hombres y mujeres, así como entre los afiliados; en este caso se trata de una propiedad colectiva donde todos los beneficiarios serían los titulares. Con todo, los datos muestran avances importantes en la equidad de género pero todavía insuficientes.

## 2. El Saneamiento en Curso

Según los resultados del saneamiento de tierras ejecutado en el periodo 1996-2006 (ver cuadro N° 14), la superficie que se encuentra en alguna etapa del proceso es de 36.108.007,3043 hectáreas. De este total 20.546.623,7786 hectáreas constan en la última etapa, previa a su titulación, mientras que la superficie restante de 15.561.383,5257 de hectáreas se encuentra en etapas anteriores: resolución determinativa de área de saneamiento, identificación en gabinete, campaña pública, pericias de campo, evaluación técnica jurídica y exposición pública de resultados.

La superficie de 20.5 millones de hectáreas previa a titularse puede sufrir alguna modificación en caso de que alguno de los trámites fuese objeto de impugnación ante el Tribunal Agrario Nacional, máximo órgano de justicia agraria. Tomando en cuenta a la superficie de 15.5 millones de hectáreas ubicada en alguna de las etapas anteriores a la titulación como resultado de la aplicación de las tres modalidades de saneamiento, 7.1 millones de hectáreas corresponde al departamento del Beni que representa el 46% de la superficie total en proceso de saneamiento en todo el país. Le siguen en orden importancia Santa Cruz con el 31.4% y La Paz con el 9.4%. (Ver cuadro N° 23).

Los datos del proceso de saneamiento según modalidad muestran que existe una distribución casi equitativa en superficie, cada una cercana al tercio de la superficie total en saneamiento. Sin embargo, se presentan algunas diferencias por las características de los departamentos.

Como se mencionó, los departamentos de Oruro, Pando y Potosí no tienen áreas de CAT SAN. Pando en la actualidad no consigna áreas de TCO porque tiene tituladas las demandas existentes en esta modalidad y la superficie consignada en la modalidad SAN SIM es la que resta para concluir el saneamiento todo el departamento, como meta fijada para el 2007.

El departamento de Chuquisaca ha sido declarado como área de CAT SAN, por lo que no toma en cuenta la modalidad de SAN SIM, y cuenta con algunas demandas de TCO. Tarija, a pesar de tener áreas de CAT SAN y SAN TCO, sólo consigna datos para SAN SIM, puesto que sólo se ha intervenido en el 20% de la superficie departamental.

**Cuadro N° 23**  
**SUPERFICIE EN PROCESO DE SANEAMIENTO**  
**1996 - 2006**

Departamento	SAN TCO	%	CAT SAN	%	SAN SIM	%	TOTAL	%
Beni	2,896,373.96	48.30	1,735,161.00	38.92	2,532,817.75	49.60	7,164,352.71	46.04
Chuquisaca	6,708.29	0.11	9,771.95	0.22	0	0.00	16,480.24	0.11
Cochabamba	66,386.24	1.11	75,182.86	1.69	32,603.12	0.64	174,172.23	1.12
La Paz	542,405.10	9.05	299,826.47	6.73	631,673.93	12.37	1,473,905.50	9.47
Oruro	521,293.95	8.69	0	0.00	1,197.92	0.02	522,491.86	3.36
Pando	0	0.00	0	0.00	171,570.49	3.36	171,570.49	1.10
Potosí	674,662.32	11.25	0	0.00	0	0.00	674,662.32	4.34
Santa Cruz	1,288,502.27	21.49	2,338,198.32	52.45	1,266,926.14	24.81	4,893,626.73	31.45
Tarija	0	0.00	0	0.00	470,121.44	9.21	470,121.44	3.02
<b>TOTALES</b>	<b>5,996,332.14</b>	<b>100</b>	<b>4,458,140.60</b>	<b>100</b>	<b>5,106,910.79</b>	<b>100</b>	<b>15,561,383.53</b>	<b>100</b>

*Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Febrero 2007*

Potosí no consigna áreas de SAN SIM debido a que la mayor parte de la jurisdicción departamental ha sido demandada como SAN TCO, lo que no quiere decir que en el futuro se vayan a presentar demandas. Chuquisaca presenta superficies menores en relación a la extensión departamental, debido a que la superficie más importante está para titulación. En todo caso, es importante aclarar que la superficie en proceso de saneamiento se irá incrementando de forma progresiva en la medida de que se incorporen áreas nuevas.

#### **a) Las Tierras Fiscales**

Hasta el 31 de diciembre del 2006, como resultado del proceso de saneamiento, se lograron identificar 4.6 millones de hectáreas en los departamentos de Beni, La Paz, Pando, Potosí y Santa Cruz. La superficie más importante se encuentra en Santa Cruz y la más pequeña en Potosí, en la región del Silala. (Ver cuadro N° 24)

Del total de tierras fiscales hay que identificar aquellas que no son distribuibles de aquellas que sí se pueden distribuir. La superficie de tierra fiscal no distribuible, según la legislación ambiental y forestal, es aquella que no tiene ningún derecho propietario pero que no se puede distribuir porque corresponde a reservas forestales, áreas protegidas y concesiones forestales. Actualmente, con la nueva legislación agraria, se considera que algunas de estas tierras son compatibles con criterios de manejo sostenible y por tanto serían susceptibles de distribución.

**Cuadro Nº 24**  
**SITUACION DE LAS TIERRAS FISCALES**  
**1996 - 2006**

<b>Departamento</b>	<b>Superficie identificada (ha.)</b>	<b>Superficie no distribuible (ha.)</b>	<b>Superficie distribuible (ha.)</b>
Beni	13,115.9748	0.0000	13,115.9748
La Paz	245,951.4186	245,411.0968	540.3218
Pando	974,766.2204	517,221.0587	457,545.1617
Potosí	797.9158	337.2676	460.6482
Santa Cruz	3,370,544.8162	2,293,547.2154	1,076,997.6008
<b>TOTAL</b>	<b>4,605,176.3458</b>	<b>3,056,516.6385</b>	<b>1,548,659.7073</b>

*Fuente: Instituto Nacional de Reforma Agraria.(INRA) Unidad de Distribución de Tierras.*

Los datos de tierras fiscales identificadas en el periodo 1996-2006 tienen registrado como superficie no distribuible 3 millones de hectáreas. De este total la mayor superficie, 2.2 millones de hectáreas, se encuentra en Santa Cruz, son áreas de reserva de la fauna silvestre y reservas forestales; la superficie no distribuible de La Paz es área de reserva forestal, la de Pando es área de reserva natural y reserva forestal, y la que corresponde a la jurisdicción de Potosí está parcialmente sobrepuesta a un parque nacional.

Las tierras fiscales distribuibles totalizan una superficie de 1.5 millones de hectáreas y se encuentran en áreas de cinco departamentos. De este total, la mayor superficie, un millón de hectáreas, se encuentra en Santa Cruz, y como en el caso de La Paz y Pando, se trata de tierras de vocación mayormente forestal. Las tierras fiscales del Beni están ubicadas en llanuras sujetas a inundaciones periódicas próximas al departamento de Santa Cruz. En los departamentos de Potosí y Beni, existen áreas ubicadas en los 50 kilómetros de frontera y merecen un tratamiento especial vinculado a la seguridad nacional.

El cuadro Nº 25 muestra la superficie de tierras fiscales distribuida en los diez años del proceso de saneamiento. En total se han distribuido 198.928 hectáreas en cinco departamentos de Bolivia, la mayor superficie de encuentra en Pando. Hay que destacar que de esta superficie 160.426 hectáreas fueron distribuidas el año 2006 como resultado de la política de tierras del gobierno y sólo 38.501 hectáreas durante el periodo de nueve años anteriores (1996-2005).

**Cuadro Nº 25**  
**SITUACION DE TIERRAS FISCALES**  
**EN PROCESO DE DISTRIBUCION**  
**1996 - 2006**

<b>Departamento</b>	<b>Superficie distribuida (ha.)</b>
Beni	24,023.0241
La Paz	18,011.8940
Pando	117,000.0000
Santa Cruz	25,081.9125
Tarija	14,811.6609
<b>Total</b>	<b>198,928.4915</b>

*Fuente: Instituto Nacional de Reforma Agraria.(INRA) Unidad de Distribución de Tierras.*

Las tierras fiscales distribuidas en Pando se encuentran en el municipio de Bella Flor, frontera con la República Federativa de Brasil; en esa área se distribuyeron 117.000 hectáreas como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, en compensación a comunidades campesinas de ese departamento como una medida que coadyuve a sentar soberanía nacional.

En Tarija las 14.811 hectáreas de tierras fiscales distribuidas permitieron atender las demandas de las comunidades sin tierra (Timboy, Pananti y Nuevo Amanecer) y resolver el conflicto con otros sectores de la población, asimismo se dotaron tierras a comunidades guaraníes y campesinas.

En el Beni se dotó tierras fiscales a la comunidad campesina Pedro Marbán compuesta por campesinos potosinos, orureños y benianos. En La Paz las tierras fiscales beneficiaron a las comunidades La Siyaya, Nuevo Amanecer y 11 de Julio. En Santa Cruz beneficiaron a las comunidades Curichi, Motacú, Pueblos Unidos, esta última del movimiento sin tierra.

Es importante remarcar que no se dispone información de la situación en que se encuentran los asentamientos mencionados, especialmente aquellos promovidos hasta el 2005 con movilización de grupos humanos provenientes de regiones lejanas al asentamiento. Respecto a los asentamientos promovidos el año 2006, Pueblos Unidos y comunidades de Pando, están compuestos por familias de comunidades cercanas al lugar del asentamiento por lo que problemas de adaptación no existen; al momento todas ellas se encuentran en la etapa inicial de construcción de sus viviendas y la cosecha de sus primeros cultivos.

## b) El Costo del Saneamiento

Las 48.391.979 hectáreas intervenidas por el INRA en diez años de saneamiento, entre tituladas, por titular y en proceso de saneamiento, han costado 92.528.779 millones de dólares; tal como se puede apreciar en el cuadro N° 26. De ese total, el 88.2% fueron recursos destinados a inversión, es decir gastos directos del saneamiento y el 11.7% fueron destinados al funcionamiento de la institución.

Si se hace una identificación por fuente de financiamiento encontramos que 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 para la ejecución de una política pública y la preeminencia que adquirió la cooperación internacional, situación que se tradujo en la priorización de áreas de interés de la cooperación y no así de las demandas de la población.

**Cuadro N° 26**  
**PRESUPUESTO EJECUTADO EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO**  
**1996 - 2006**

FUENTE	TOTAL \$US	%
<b>Funcionamiento</b>	<b>10,838,330</b>	<b>11.71</b>
Tesoro General de la Nación	7,213,133	7.80
Recursos propios	3,625,197	3.92
<b>Inversión</b>	<b>81,690,449</b>	<b>88.29</b>
Recursos externos	68,872,952	74.43
Contraparte local (TGN)	12,817,498	13.85
<b>TOTAL</b>	<b>92,528,779</b>	<b>100.00</b>

*Fuente: INRA-DGAF-UPSEP. Febrero 2007*

Las fuentes de cooperación externa son diversas. Entre las principales figuran el Banco Mundial que apoyó prácticamente diez años de saneamiento con un monto de 22 millones de dólares en áreas de interés productivo, a la fecha este financiamiento ha concluido su intervención. La Embajada de Holanda apoyó el proceso durante nueve años con 12 millones, para sanear los departamentos de Chuquisaca y Tarija a través de la empresa Kadaster, cuya labor de esta empresa fue suspendida por petición expresa de distintos sectores de la población de ambos departamentos y el INRA está negociando la continuidad de dicho apoyo; de manera directa Holanda apoyó con 3.6 millones de dólares.

La Embajada de Dinamarca viene apoyó el saneamiento durante nueve años con 11 millones de dólares destinados fundamentalmente a territorios indígenas de tierras altas y bajas, este apoyo está en curso y tiene vigencia hasta el 2009. Luego se encuentran otras fuentes con distintos montos y motivaciones, entre ellas se puede citar al Fondo Nórdico, BID, FIDA, FONABOSQUE, Transredes, WWF, COSUDE, USAID, Total Petrol, Transierra GASYRG, BG Bolivia, Petrobrás y la Comunidad Económica Europea.

Entre los fondos nacionales están aquellos provenientes del Tesoro General de la Nación, recursos propios como contraparte de los externos, recursos internos recaudados por el INRA y recursos de las Prefecturas de Tarija, Chuquisaca y Pando.

La orientación para la ejecución de los fondos fue la contratación empresas internacionales y nacionales, conocida como terciarización; en razón de que se consideraba que el Estado no tenía la capacidad de ejecutar los recursos económicos. Algunos resultados con la aplicación de esta concepción se ven en el cuadro N° 27.

En general, la aplicación de la modalidad de terciarización fue negativa para el país, en resultados y calidad de los mismos. El dato que llama la atención es que se ha saneado menos superficie de la contratada, así como menos recursos de los comprometidos. 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.

Por el otro lado, 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.

**Cuadro Nº 27**  
**PRESUPUESTO EJECUTADO EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO**

Fuente	Empresa	Monto contratado \$US	Superficie contratada ha.	Monto pagado \$US	% sobre monto contratado	Superficie ejecutada ha.	% en relación la superficie contratada	Ubicación
Banco Mundial	INYPASA - CADIC-DICARTU	7,151,883.60	3,000,000.00	7,382,228.35	103.22	2,074,125.00	69.14	CATSAN San Julián, San Pedro (Sta. Cruz), Caranavi, Palos Blancos, Ixiamas, San Buena Ventura (La Paz)
	INYPASA Bolivia SA	512,000.00						
	SANEA SRL	1,265,250.00	545,000.00	1,079,864.89	85.35	397,000.00	72.84	San Carlos, Yapacaní y Buena Vista (Ichilo)
	OPEN SYSTEM TRADING & CONSULTING SA	660,147.69	86,673.00	523,660.08	79.32	64,000.00	73.84	Pocona
	SAMCO BOLIVIA SRL	10,261.72	1,900.00	8,164.84	79.57	1,455.00	76.58	TCO Chorocona - Inquisivi
	SAMCO BOLIVIA SRL	52,666.93	70,000.00	46,312.25	87.93	47,490.00	67.84	Provincia Muñecas
	KAMPSAX SA	51,687.00	68,266.00	44,849.83	86.77	66,402.00	97.27	18 ayllus Marka Jesús de Machaca - Ingavi
	COLLAZOS SRL	38,188.80		31,976.44	83.73			San Julián, San Pedro
Fondo Nórdico de Desarrollo	KAMPSAX SA	6,993,783.00	2,820,431.00	6,946,669.46	99.33	2,860,000.00	101.40	El Puente, Concepción, Ascensión de Guarayos, San Javier, San Ramón, San Antonio de Lomerío y San Ignacio (Sta. Cruz), municipios parciales de Reyes, San Borja y Rurrenabaque (Beni)
	COWI AS (antes KAMPSAX)	720,000.00	175,000.00	687,567.00	95.50		0.00	Áreas contiguas a las descritas en la anterior fila
TGN CABI	SEGOETOP	389,775.78	431,916.00	389,775.78	100.00	413,916.00	95.83	TCO Isoso
TGN RRPP CABI	SEGOETOP	335,021.76	396,231.00	335,021.76	100.00	396,231.00	100.00	TCO Isoso
Embajada del Reino de los Países Bajos	KADASTER	1,687,032.00	2,100,000.00	922,057.00	54.66	590,000.00	28.10	Chuquisaca
	KADASTER	5,194,954.00	1,267,000.00	191,458.00	3.69	3,917.00	0.31	Chuquisaca y Tarija
<b>Total</b>		<b>25,062,652.28</b>	<b>10,962,417.00</b>	<b>18,589,605.68</b>	<b>74.17</b>	<b>6,914,536.00</b>	<b>63.07</b>	

Fuente: INRA-UPSEP. Febrero 2007

### 3. Valoración del Proceso

El INRA, en los últimos meses del 2006 ha elaborado el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007- 2013 (PENSAT) como instrumento de planificación que operativiza la política de tierras del gobierno en los próximos siete años, de acuerdo al nuevo plazo para el saneamiento dictaminado a través de la Ley 3501 de 19 de octubre de 2006. Este Plan incluye la evaluación de los diez años transcurridos valorando los resultados, los procedimientos, los actores involucrados y la responsabilidad institucional.

El PENSAT en su diagnóstico indica taxativamente que *“El problema central del saneamiento de tierras, es que este proceso es lento, engorroso, poco transparente y costoso”*. Percepción compartida por el gobierno y los actores vinculados al proceso, es decir aquella población beneficiaria del proceso de saneamiento. *Un 79 % de los pequeños productores de La Paz, un 82 % de Santa Cruz, un 68 % de los comunarios de La Paz, 100 % de los comunarios de Santa Cruz, 55 % de Pando, un 72 % de comunarios de las TCO y un 65 % de los de la mediana empresa consideran que el proceso ha sido demasiado lento;* son los resultados que arroja una evaluación de impacto realizada el 2005 y que grafican lo antedicho.

Sin embargo, los resultados del proceso de regularización del derecho a la propiedad agraria obtenidos durante en el periodo 1996-2006, reflejan inequívocamente el enorme déficit del mismo. En ese lapso de tiempo se tituló el 11.5% de la superficie, está por titularse el 19.2% y está en alguna de las etapas del proceso de saneamiento el 14.6%; mientras que no se ha intervenido en el 54.7% del territorio. El déficit es evidente no se logró intervenir en más del 50% del territorio habiéndose titulado efectivamente un poco más del 10%, con una inversión de 92.5 millones de dólares. Además de tener pobres resultados, tenemos un proceso muy caro para uno de los países más pobres de la región.

Por otro lado, respecto de la redistribución de la tierra el mencionado diagnóstico indica que *lo mas llamativo es que no se ha logrado la distribución de tierras que se esperaba y apenas se logró la recuperación de 4.741.252,8200 hectáreas de tierras fiscales para su posterior distribución por el Estado;* distribuyendo efectivamente 198.928,4915 hectáreas en favor de comunidades campesinas. Este hecho muestra que el proceso en cuestión no ha logrado resolver aún la desigual distribución en la tenencia de la tierra, uno de los objetivos de la Ley 1715, así como tampoco pudo resolver la inseguridad técnica y jurídica sobre la tenencia de la tierra.

El hecho de que en esta década surja el Movimiento sin Tierra, desde el seno de la organización campesina es una afrenta a los resultados obtenidos y la institucionalidad agraria, cuando se supone que el proceso debió resolver la inequidad en la distribución de la tierra. El grado de conflictividad fue creciendo en la medida que avanzaba el proceso de saneamiento, llegando a producirse muertes en la disputa por la tenencia de la tierra; el año 2000 fue el momento más sangriento de esta historia. Los años posteriores están llenos de noticias respecto de enfrentamientos violentos. Hechos que reflejan que el proceso agrario no pudo resolver la conflictividad en la disputa por la tierra, en algunos casos la agravó.

Nuevamente, como en el periodo anterior, la institucionalidad agraria fue protagonista en los resultados obtenidos, de hecho las cifras apuntan al INRA y el Tribunal Agrario Nacional como los principales responsables cuya imagen en la sociedad está deteriorada. El INRA sufrió la presión de grupos corporativos y partidos políticos, vaciándola de gran parte de su capacidad institucional en tanto se optó por la terciarización del saneamiento a través de empresas nacionales y extranjeras; terminó con denuncias de irregularidades en contra de su personal y algunas autoridades.

Mientras que el Tribunal Agrario Nacional, máximo órgano de justicia, es para el común de actores agrarios la instancia donde se retarda la justicia y donde indígenas y campesinos pocas veces encontraron fallos que les favorezcan. A lo anterior se suma el hecho de que la normativa agraria, que debería haber agilizado el proceso, debido a las presiones fue distorsionándose de tal manera que retrasaba y encarecía el proceso; a lo que las organizaciones debían organizar grandes movilizaciones para frenar o lograr la derogación de leyes, decretos y normas internas.

El PENSAT explica que *las causas fundamentales que determinaron el proceso lento, engorroso y costoso de saneamiento, se hallan relacionadas con a) los procedimientos con demasiados e innecesarios pasos establecidos en la norma; b) la débil institucionalidad y excesiva centralización en decisiones administrativas; c) la ausencia de un enfoque catastral del saneamiento; d) la excesiva dependencia de la cooperación internacional y falta de control en los procesos terciarizados; y e) la falta de una adecuada difusión de la ley y su reglamento.* Cuyo detalle también describe a continuación:

**a) Los procedimientos con demasiados e innecesarios pasos establecidos en la norma, relacionado con:**

- *La aplicación de excesivas normas reglamentarias que burocratizaron el proceso de saneamiento.*
- *El empleo de normas reglamentarias con excesivo detalle y muy complejas, que regularon actividades dentro las etapas del proceso de saneamiento, lo cual implicó duplicar esfuerzos.*
- *El flujo complejo y con un sinnúmero de etapas, significó el desplazamiento de expedientes y otros trámites técnicos y administrativos, entre la Dirección Nacional y las Direcciones Departamentales.*
- *El desconocimiento pronunciado de las características de las áreas por trabajar.*
- *El empleo del procedimiento regular de saneamiento para cualquier tipo de propiedad, independientemente de sus características particulares.*
- *La ausencia de un adecuado involucramiento de los actores sociales, en especial en las modalidades de SAN SIM y CAT SAN*

**b) La débil institucionalidad y excesiva centralización en decisiones administrativas, que se explica por:**

- *Un manejo discrecional del personal ocasionando inestabilidad laboral como factor que ha conspirado contra un mayor rendimiento en los procesos de saneamiento*
- *La inexistencia de estudios previos de recursos, costos e infraestructura requerida; sólo se los estimaba para cada caso en función de la experiencia.*
- *La carencia de una Planificación Integral para todo el país, por inexistencia de herramientas para dicho fin. Las más de las veces, la planificación se hallaba orientada según la fuente de financiamiento o influida por presiones sociales.*
- *Las normas reglamentarias estaban dirigidas a concentrar muchas funciones y actividades en la Dirección Nacional.*
- *La Dirección Nacional actuó ejecutando procesos sin que sea su rol, establecido por ley.*
- *Hubieron muchos cambios en la estructura organizativa, en ningún caso los mismos fueron derivados de la misión de la institución. Lo que determinó que la distribución de tierras, dimensión central del mandato del INRA, se haya descuidado significativamente.*

**c) La ausencia de un enfoque catastral del saneamiento, falta de información confiable y oportuna:** *El manejo de información, por cierto abundante y altamente valiosa para la formación de un sistema de catastro, fue muy dispersa; hasta podría decirse que no se aplicaron criterios racionales que lleven a un manejo sistemático de la*

información catastral. Mucha información quedó desactualizada sin el valor que tenía como resultado del saneamiento, cosa que no hubiera ocurrido si se hubiera cargado en un sistema catastral de manejo de la información.

**d) La excesiva dependencia de la cooperación internacional y falta de control en los procesos tercerizados:** La ausencia de una planificación sistemática y a largo plazo que determine estrategias de seguimiento de avance, puso a la institución en situación de dependencia en relación a varias agencias de cooperación para la selección de lugares y modalidades para el saneamiento. Se priorizó el saneamiento en función de la disponibilidad de financiamiento.

En general los costos fueron muy elevados y los resultados no siempre seguros, producto de la tercerización. El resultado: procesos agrarios ejecutados por empresas habilitadas a un costo económico alto y sin resultados satisfactorios. Inclusive, muchas de estas empresas que intervienen en el proceso causaron retrasos importantes en la ejecución; muy pocas instituciones lograron experiencias que dieron buenos resultados.

**e) La falta de una adecuada difusión de la ley y su reglamento:** Aunque se hicieron campañas de difusión de la ley 1715 por sí y como parte de las reformas neoliberales al Estado, las mismas no estuvieron estructuradas en función de las realidades culturales y regionales. En general se priorizó el ámbito urbano para esta difusión, cuando es el medio rural donde se encuentran los interesados del saneamiento.

#### 4. Agenda Pendiente Del Proceso Agrario

Más allá de todo lo descrito líneas arriba, lo que definitivamente cuestiona el impacto del proceso agrario en Bolivia en 40 años de nacionalismo revolucionario de corte estatista y 20 de neoliberalismo orientado al mercado, es la concentración de la tierra en pocas familias. Los datos hablan por sí solos.

El cuadro N° 28 muestra los datos para 35 familias en los departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz. Estas familias recibieron del Estado boliviano, de manera gratuita en el periodo 1953-1993, un total de 191 dotaciones con una superficie de 1.1 millones de hectáreas. Ya en el periodo de vigencia de la Ley INRA (1996-2006) pidieron que el INRA realice el proceso de saneamiento en 225 predios que suman una superficie de 1.3 millones de hectáreas. Como el proceso todavía no ha concluido, hasta el momento el INRA tituló algo más de 151 mil hectáreas.

**Cuadro N° 28  
CONCENTRACION DE LA TIERRA**

Departamento	Nº familias	Nº Dotaciones CNRA	Superficie CNRA (ha.)	Nº predios INRA	Superficie Mensurada INRA (ha.)	Superficie Reconocida INRA (ha.)
Pando	10	11	59,151.3950	78	820,361.3288	31,540.0468
Beni	10	131	534,795.7960	82	353,599.1707	43,169.2009
Santa Cruz	15	49	512,085.2702	65	219,845.2738	76,497.5433
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>191</b>	<b>1,106,032.4612</b>	<b>225</b>	<b>1,393,805.7733</b>	<b>151,206.7910</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Febrero 2007

En Pando las diez familias incrementaron significativamente en número de predios y superficie al momento del saneamiento, debido a que fueron posesionándose de hecho en extensas áreas para la recolección de castaña. A pesar de estas pretensiones, el resultado del saneamiento es que el Estado les reconoce, hasta el momento, sólo el 3.8% de la superficie que pidieron se les consolide. Esto fue posible gracias a la aplicación de la

normativa que reconoce una extensión de 500 hectáreas por familia campesina, considerando las características de la amazonía y la principal actividad productiva que es la recolección de castaña; de este modo se recortaron las aspiraciones de diez familias en Pando, aunque cada una posee más de 3 mil hectáreas.

En el caso del Beni las diez familias recibieron la mayor cantidad de dotaciones así como la mayor superficie de esta muestra, considerando que la principal actividad es la ganadera. Sin embargo, al momento del saneamiento presentaron sólo el 63% de los predios con una superficie que llegó al 66% de la que ellos habían recibido gratuitamente. Es una práctica común en estos casos que los "propietarios" vendieran sus tierras recibidas gratuitamente, sin trabajarlas, o al haber adquirido préstamos y no poder pagarlos recurrían a la transferencia para deshacerse de sus obligaciones; en ambos casos se trata de acciones especulativas. La superficie reconocida por el INRA es apenas el 12% de la que pidieron se les mensure debido, entre otras cosas, porque es en ese departamento hubieron los mayores focos de resistencia, incluso armada, al proceso de saneamiento.

En Santa Cruz, las 15 familias que recibieron en dotación más de 500 mil hectáreas para actividades agropecuarias, al momento del saneamiento pidieron se les mensure mayor número de predios con la particularidad que se trata de una superficie menor al 50% de la que recibieron. La diferencia es porque existen dos grupos de beneficiarios: aquel que se dedicó principalmente a actividades empresariales y un segundo que especuló con la tierra. Los primeros incrementaron el número de sus predios y la superficie a través de adquisiciones, para ampliar sus actividades productivas; mientras que los segundos simplemente vendieron las tierras recibidas gratuitamente o las perdieron por préstamos adquiridos a la banca en una lógica especulativa.

En todo caso, estas familias son la mejor muestra de la existencia de concentración de tierras en pocas manos en Bolivia, obtenidas a través de distintos mecanismos.

Al respecto, si tomamos en cuenta que Santa Cruz, la ciudad más grande y moderna de Bolivia con una población mayor al millón de habitantes, cubre una superficie de 20.505 hectáreas, las familias beneficiarias de esta dotación recibieron gratuitamente del Estado boliviano una superficie igual a 54 veces la ciudad de Santa Cruz y pretendieron consolidar a su favor una extensión equivalente 67 veces a la mancha urbana de este departamento. En este momento, cuando el saneamiento todavía no ha concluido, el Estado boliviano ha reconocido a favor de estas 15 familias una superficie equivalente a siete veces la ciudad de Santa Cruz. Si tomaríamos en cuenta las capitales de Pando y Beni, las diferencias serían abismales, porque son ciudades con superficies mucho menos extensas que Santa Cruz.

Los datos descritos, en los anteriores acápite, fueron sistemáticamente cuestionados por las organizaciones campesinas e indígenas, al ser ellos los principales interesados y perjudicados con los resultados obtenidos. Los resultados obtenidos, los costos incurridos, la cuestionada institucionalidad agraria, las distorsiones en la normativa agraria y el incremento de la conflictividad por la tenencia de la tierra; son aspectos que cuestionan por sí solos al proceso agrario boliviano en los últimos diez años.

#### **IV. EL MOMENTO HISTÓRICO DE CAMBIOS: EMERGENCIA INDÍGENA**

El Estado democrático neoliberal, implementado en Bolivia desde 1985, tuvo en sí mismo y en sus actores, los factores de crisis. Apostó por el mercado como motor del desarrollo, vaciando al Estado de sus roles, atribuciones y herramientas. La aplicación ortodoxa del modelo económico incubó sus propias contradicciones en el ámbito social, donde los movimientos sociales se potenciaron a partir de su oposición al modelo y sus administradores; en una permanente contradicción entre los defensores del Estado de derecho y quienes propugnaban mayor inclusión en el Estado.

Los recursos naturales, fuente para la generación de riqueza en Bolivia, se convirtieron en el punto de disputa. Desde 1985, bajo el discurso de la incapacidad del Estado, se promovió su enajenación a favor de empresas extranjeras dejando al país con ingresos meramente formales por este concepto; de esta manera, los movimientos sociales entendieron que la historia de la explotación de los minerales podría repetirse con las consecuencias conocidas.

La emergencia del modelo neoliberal incluyó la desaparición del movimiento obrero organizado, como factor de poder; desde entonces la sociedad civil no pudo rearticularse en núcleos que le permita por lo menos defender sus derechos. Fueron los indígenas y campesinos, desde sus comunidades y su cosmovisión, que pudieron resistir al modelo y generar movimientos y propuestas alternativas al mismo.

El cuestionamiento al modelo y el gobierno fue creciendo desde fines de la década anterior, que se tradujo en un bloqueo de caminos que paralizó a la ciudad de La Paz cuyas demandas cuestionaban el Estado en varios aspectos estratégicos. Posteriormente, en abril de 2000, fue la denominada “Guerra del Agua” que canalizó el rechazo a la privatización en el manejo del recurso agua en Cochabamba y luego de varios días de paralización de la ciudad, logró la expulsión de la empresa extranjera.

Finalmente, en octubre de 2003, se produjo la “Guerra del Gas” cuando se descubrió que sucesivos gobiernos pretendían dejar en manos de empresas extranjeras la explotación de los importantes yacimientos de gas descubiertos en el chaco. Producto de ello, una movilización de carácter nacional cuyo epicentro estuvo en la ciudad de El Alto obligó a Gonzalo Sánchez de Lozada a renunciar y abandonar el país el 17 de octubre de 2003. Luego se sucedieron dos gobiernos transitorios, en medio de una profunda crisis del sistema de partidos políticos sin legitimidad social, hasta las elecciones de diciembre del 2005.

Los movimientos sociales, tuvieron en los campesinos e indígenas a sus núcleos más activos en cuanto a movilización y propuestas. Ellos fueron los protagonistas de las movilizaciones más importantes y convirtieron a sus propuestas como parte de la agenda nacional. De la resistencia a la erradicación de la coca promovieron la soberanía nacional, de la defensa de sus derechos como el acceso a la tierra pasaron a la defensa de los recursos naturales, así como de la demanda de mayor atención del Estado a sus demandas hicieron posible la Asamblea Constituyente en Bolivia. De ahí es que en un momento dijeron “hay que pasar de la protesta a la propuesta”.

Parte del debate, en este momento histórico de cambios, está en la ineludible necesidad de construir un Estado menos centralizado y más eficiente. Las regiones alejadas de Bolivia vinieron señalando al centralismo como uno de los principales problemas para el desarrollo regional y local; corriente que creció cuando los partidos tradicionales fueron desplazados del poder a través de las elecciones, se atrincheraron en sus regiones fortaleciendo las organizaciones cívicas e impulsaron la propuesta de autonomía, en casos con rasgos federalistas. Ahora, este debate es ineludible y debe ser resuelto en la Asamblea Constituyente, porque hace a la forma cómo se constituirá Bolivia en el futuro.

Entonces el Movimiento Al Socialismo es resultado de la decisión indígena de asumir el liderazgo en sus propias manos y Evo Morales es resultado de la acumulación de fuerzas sociales en 20 años de neoliberalismo. Desde las elecciones del 2002 fue cambiando la geografía electoral en Bolivia, con pérdida de la hegemonía de los partidos tradicionales para dar lugar a otras fuerzas políticas como el MAS-IPSP. La disponibilidad social acumulada históricamente y alimentada por la actitud de soberbia de los actores políticos tradicionales, dio como resultado la victoria del MAS con el 54% de la votación en diciembre del 2005, victoria sin precedentes en la historia democrática boliviana. Este resultado

permitió una salida democrática a la crisis política boliviana, de otra manera existía el riesgo real de una salida violenta.

El MAS-IPSP, es una confederación de movimientos sociales con amplia base sociales, tiene su núcleo más importante en los campesinos e indígenas y el liderazgo reconocido de Evo Morales. Su programa de gobierno se basa en las demandas históricas de los movimientos sociales, la soberanía y dignidad nacionales, la construcción de un Estado social comunitario a partir del desmantelamiento del Estado colonial, para una vida digna de los bolivianos y bolivianas. Parte de este programa, esta el referido a la tierra territorio, preocupación central de indígenas y campesinos.

## **1. La Nueva Agenda Agraria Boliviana**

El gobierno ha definido que la Revolución Agraria es la política para resolver los problemas de tierra y territorio en Bolivia, como parte del proceso de descolonización orientado a lograr una Bolivia digna, soberana y productiva, donde los bolivianos puedan vivir bien.

El Plan Nacional de Desarrollo, incluye a la Transformación Estructural Agraria (TEA) como la acción orientada a superar, de manera permanente y sostenible, los problemas de pobreza de las poblaciones originarias e indígenas. Al transformar la estructura de la tenencia de la tierra se podrá lograr la expansión y desarrollo agrario, 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.

Con esta política se pretende concluir el saneamiento del territorio nacional hasta el año 2013 y distribuir 20 millones de hectáreas a los pueblos indígenas originarios y campesinos mediante la optimización del proceso de saneamiento, distribución, reagrupamiento y uso equitativo de la tierra en forma integral y sostenible en las distintas regiones del país.

Con la distribución y redistribución de tierras se pretende dinamizar regiones poco pobladas a través de poner al recurso tierra como activo social y productivo, así como factor de distribución y redistribución de la riqueza. En esas condiciones, la tierra y el territorio (que incluye a los recursos naturales) se convierten en factores de desarrollo agrario, en base a un Modelo de Desarrollo Integral capaz de generar ingresos económicos para las familias y de manejar sosteniblemente los recursos naturales.

Uno de los objetivos de la política es dotar de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a todos los sectores y se implementará sobre la base de una reorientación del proceso de saneamiento para hacerlo más ágil, transparente y de menor costo. Para ello se ha modificado la Ley 1715, mediante la Ley de Reconducción Comunitaria de la Ley INRA, se han emitido decretos supremos y se está elaborando el reglamento de la Ley.

La distribución y redistribución comunitaria de tierras está orientada a lograr equidad en el acceso y uso económico y social de la tierra, cuyos principales actores o beneficiarios serán indígenas y campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, con amplia y efectiva participación de las organizaciones sociales rurales.

Las tierras a ser distribuidas con esta estrategia se entregarán con carácter de propiedad colectiva a favor de un conjunto de familias que se registren previamente. El Decreto Supremo mencionado incluye la expropiación de dichas tierras si fueran transferidas a terceros o no fueran manejadas sosteniblemente. Además, se organizará un registro nacional de familias y comunidades sin tierra y con tierra insuficiente y un registro nacional

de tierras fiscales. El marco legal para esta estrategia es el Decreto Supremo N° 28733 de 2 de junio de 2006, el cual regula la distribución de tierras fiscales.

A lo señalado, se apoyará con un sistema de administración de tierras en Bolivia, que está orientado a resolver el desorden y la dispersión en la información sobre la propiedad agraria. Esto supone la implementación de un registro único y oficial de tierras (catastro rural), normalizando los tipos de registro y los formatos de la información geográfica que será administrado por los municipios para diversos fines. Adicionalmente se implementará un sistema tributario sobre el recurso tierra.

Las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo, resumidas en los párrafos anteriores, se operativizan mediante la Política de Tierras elaborada por el Viceministerio de Tierras que tiene como objetivo transformar las estructuras de tenencia de tenencia y acceso a la tierra, desmontando la herencia colonial aún presente en el Estado a través de:

- El logro de la distribución equitativa de la tierra, asegurándola con un marco institucional transparente y eficiente.
- La dinamización de las capacidades de las comunidades indígenas, campesinas y de los demás actores.
- El uso sostenible y responsable de la tierra y los recursos naturales, preservando el medio ambiente para las futuras generaciones.

Este objetivo tiene como bases para su aplicación a las siguientes:

- Descolonización de las estructuras agrarias, por medio de la liquidación del latifundio, la eliminación de la servidumbre y la explotación del trabajo, así como la restitución de los territorios a los pueblos originarios.
- Equidad en la tenencia de la tierra, que defiende el derecho del acceso a la tierra y al territorio como un derecho humano de las familias rurales y pueblos y que, respetando las formas de tenencia comunal e individual, promueve el equilibrio justo y la armonía entre ellas.
- Soberanía alimentaria basada en la agricultura campesina, que garantiza el derecho humano fundamental que es acceder a una alimentación adecuada y que dignifique el trabajo de la agricultura familiar campesina.
- Desarrollo de la economía campesina y rural, con el fortalecimiento de la empresa comunitaria, la generación de fuentes diversificadas de trabajo y el apoyo a iniciativas privadas.
- Manejo sostenible de suelos, agua, bosques y biodiversidad, que contempla la estabilización de la frontera agrícola – ganadera – forestal y la recuperación de suelos y bosques degradados junto al manejo de cuencas hidrográficas.
- Responsabilidad social en el proceso de transformación de las estructuras agrarias, donde el Estado recupera su rol protagónico y donde queda involucrada la sociedad en su conjunto.

Por su parte el INRA, como operador de la política de tierras del gobierno, ha elaborado un Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación (PENSAT) para: cumplir el plazo de siete años para el saneamiento; hacer un proceso más ágil, de menor costo y con mayor control social; identificar y distribuir tierras fiscales; y mejorar el desempeño del INRA.

Este Plan tiene como misión: *El INRA es la institución pública descentralizada estratégica para la revolución agraria, que tiene el mandato de disminuir la desigualdad en la tenencia y acceso a la tierra, y garantizar la seguridad jurídica sobre su propiedad para sentar las bases de un verdadero desarrollo agrario y la reconstitución de los territorios originarios e indígenas, a través del saneamiento del derecho propietario, la recuperación de tierras fiscales, la distribución de tierras y la promoción de asentamientos humanos, fundamentalmente para los pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas.*

La visión de la institución declara que *Se espera que para el año 2013, fruto de los esfuerzos institucionales del INRA y con el concurso comprometido de las organizaciones e instituciones aliadas, lo siguiente:*

- *Con todas las tierras agrarias del país tituladas y con seguridad jurídica, se ha contribuido a sentar las bases para la expansión y desarrollo agrario con equidad, y para la reconstitución de los territorios indígenas.*
- *El Estado cuenta con tierras fiscales identificadas y recuperadas, para su distribución y redistribución a los pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas sin tierra o con poca tierra.*
- *Los municipios cuentan con información confiable y estandarizada sobre la propiedad agraria y capacidades técnicas para su administración, coordinada desde el INRA.*
- *El INRA tiene una sólida institucionalidad y solvencia técnica y moral, que le ha permitido recuperar alta confianza y credibilidad en la población.*

Y para llevar a la práctica los postulados mencionados se han identificado los siguientes objetivos estratégicos:

- *Lograr la titulación total de la propiedad agraria del país, implementando un proceso eficiente y transparente de saneamiento, en un marco normativo favorable.*
- *Brindar información catastral estandarizada, confiable y actualizada a la población con la puesta en marcha del sistema nacional de registro único, público y oficial de la propiedad agraria*
- *Fortalecer la capacidad estratégica y operativa del INRA y su institucionalidad, para elevar la calidad del servicio de saneamiento.*
- *Diversificar las fuentes de financiamiento y elevar su capacidad financiera con recursos nacionales, mejorando sus sistemas de gestión administrativa.*

## **2. Los primeros resultados de la Revolución Agraria**

Este gobierno de bases sociales indígenas, así como en otros rubros, tiene los primeros resultados de la aplicación de la Revolución Agraria tanto en lo que hace al saneamiento como a la distribución de tierras fiscales. El Cuadro N° 25 detalla los resultados obtenidos en el proceso de saneamiento en el año 2006.

De las 12.2 millones de hectáreas tituladas como resultado del proceso de saneamiento en estos diez años, 75% corresponden a cinco gestiones presidenciales entre 1996 y el 2005; mientras que el 25% es resultado del primer año de gestión del presidente Evo Morales. Es decir la cuarta parte de lo hecho en una década, ese es el resultado del último año; aún considerando que no se partió de cero, la voluntad política para transformar la estructura agraria hizo avanzar este proceso demostrando que aún sin los cambios en la normativa se pueden lograr resultados.

En lo que hace a beneficiarios y documentos de propiedad los porcentajes son similares. Como se puede ver en el cuadro N° 29, de un total de 55.717 beneficiarios, entre personas naturales y jurídicas, el 78% fueron titulados por las gestiones anteriores de gobierno y el 22% en el último año. Mientras que el 77% de los documentos de propiedad, entre títulos y certificados de saneamiento, corresponden a las gestiones anteriores y el 23% al año 2006.

**Cuadro Nº 29**  
**RESULTADOS DE LA REVOLUCION AGRARIA - SANEAMIENTO**

Gestión	Presidente	Beneficiarios	Títulos	Certificados	Total (Tít/Cert.)	Superficie ha.
<b>1996 - 21/01/2006</b>	Cinco gestiones presidenciales	43,367	21,669	4,484	26,153	9,227,156.32
<b>22/01/2006 - 31/12/2006</b>	Juan Evo Morales Ayma	12,350	7,392	446	7,838	3,056,815.76
<b>Total General</b>		<b>55,717</b>	<b>29,061</b>	<b>4,930</b>	<b>33,991</b>	<b>12,283,972.08</b>

*Fuente: Elaboración propia sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Enero 2007*

Indudablemente, los resultados más contundentes son los obtenidos para la distribución de tierras fiscales, resumidas en el cuadro Nº 30. En los diez años de vigencia de la Ley INRA se distribuyeron 198.928 hectáreas en cinco departamentos de Bolivia, el 20% se lo hizo en los nueve años anteriores y el 80% en el último año; la tendencia es absolutamente clara.

**Cuadro Nº 30**  
**RESULTADOS DE LA REVOLUCION AGRARIA – DISTRIBUCION DE TIERRAS**

Gestión	Presidente	Superficie ha.
<b>1996 - 21/01/2006</b>	Otras Gestiones Presidenciales	38,501.66
<b>22/01/2006 - 31/12/2006</b>	Juan Evo Morales Ayma	160,426.83
<b>Total General</b>		<b>198.928,4915</b>

*Fuente: Elaboración propia sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Febrero 2007*

Varios dudan de las posibilidades reales en lograr los objetivos trazados y la capacidad desde el Estado para implementarlos. El desarrollo del presente trabajo no deja lugar a dudas de que este es un tema que debe ser resuelto si se quiere eliminar una fuente de desigualdades en nuestro país, con una perspectiva histórica de largo plazo y tomando como base la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales.

El país está recuperando el control de los recursos naturales lo que permitirá contar con recursos económicos para las políticas públicas de desarrollo. Existe amplia disponibilidad social para lograr una mayor equidad en el acceso y tenencia de la tierra. Se tiene una política clara respecto de cómo encarar el desafío y se ha estado avanzando en la modificación de la normativa agraria, tarea que será complementada con los resultados de la Asamblea Constituyente. Entonces, existen las condiciones necesarias para lograr la transformación de la estructura agraria en Bolivia.

La Paz, febrero de 2007